

VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN COLOMBIA Y SU RELACIÓN CON LA INVERSIÓN
SOCIAL Y EL GASTO FISCAL

ANDREA BERMUDEZ SALAZAR

JENNY PAOLA CARMONA VALENCIA

UNIVERSIDAD DE MANIZALES
FACULTAD DE CIENCIAS CONTABLES, ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
MAESTRÍA EN TRIBUTACIÓN
MANIZALES 2019



UNIVERSIDAD DE
MANIZALES

ANDREA BERMUDEZ SALAZAR

JENNY PAOLA CARMONA VALENCIA

ASESORES:

RUBIELA JIMÉNEZ AGUIRRE

LUIS FERNANDO GÓMEZ MONTOYA

UNIVERSIDAD DE MANIZALES

FACULTAD DE CIENCIAS CONTABLES, ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS

Tabla de contenido

Introducción	8
Capítulo I. Aspectos generales de la investigación.....	11
1.1 Formulación del problema.....	11
1.2 Objetivos de la investigación.....	14
1.2.1 Objetivo general.....	14
1.2.2 Objetivos específicos	15
1.3 Delimitación de la investigación.....	15
Capítulo II. Antecedentes de la investigación.....	16
2.1 Antecedentes de las Políticas de Vivienda en Colombia antes de la Ley 546 de 1999.....	22
2.2 Ley 546 de 1999 o Ley Marco de Vivienda	26
2.3 Marco teórico.....	29
2.3.1 Política económica y fiscal	29
2.3.2 Inversión social y gasto fiscal	40
2.3.3 La vivienda de interés social.....	48
Capítulo III. Aspectos metodológicos.....	52
3.1 Diseño de la Investigación.....	52
3.2 Tipo de estudio.....	53
Capítulo IV. Resultados y análisis de resultados	54
4.1 Normas y mecanismos utilizados por el Gobierno Nacional para incentivar la oferta y la demanda de vivienda de interés social.....	54
4.1.1 Normas y mecanismos para incentivar la construcción de vivienda de interés social.....	54
4.1.2 Rentas exentas en la utilidad de proyectos de vivienda de interés social	58
4.1.3 La utilidad en la venta de predios para el desarrollo de proyectos de renovación urbana...	60
4.1.4 Devolución del Impuesto al Valor Agregado (IVA).....	61
4.2 Normas y mecanismos para incentivar la financiación de vivienda de interés social en Colombia	64
4.3 Rentas exentas en titularización de cartera	67
4.3.1 Rentas exentas para los rendimientos financieros generados en operaciones de créditos para adquisición de vivienda de interés social.....	69
4.3.2 Exención de renta sobre ingresos de leasing habitacional	71

4.4 Normas y mecanismos para incentivar la demanda de vivienda de interés social	72
4.4.1 Subsidio de vivienda en especie.....	75
4.4.2 Subsidio familiar de vivienda en dinero	77
4.4.3 Subsidio para <i>leasing</i> para vivienda social	78
4.4.4 Subsidio para la cuota inicial-Mi Casa ya.....	79
4.4.5 Estímulos a la tasa de interés	80
4.4.6 Deducción en el impuesto de renta de los intereses pagados por crédito de vivienda.....	82
4.4.7 Exención cuentas AFC.....	83
4.4.8 Exención del impuesto de renta a los retiros de aportes voluntarios a fondos de pensión ..	84
4.5 Análisis de los mecanismos de inversión social y gasto fiscal relacionados con la vivienda de interés social en Colombia	85
4.6 Normas y mecanismos utilizados por el Gobierno Nacional para incentivar la oferta y la demanda de vivienda de interés social y sus efectos directos en indicadores económicos y sociales tales como empleo, PIB, y déficit habitacional	108
Capítulo V. Conclusiones y recomendaciones.....	127
5.1 Conclusiones.....	127
5.2 Recomendaciones	130
6 Referencias.....	132

Índice de tablas

Tabla 1 Resumen de Estrategias Transversales PND 2006-2010	32
Tabla 2 Resumen Plan Plurianual de Inversiones (PPI) 2010-2014	34
Tabla 3 Resumen de Estrategias Transversales PND 2014-2018.....	36
Tabla 4 Normas y Mecanismos para Incentivar la Construcción de Vivienda.....	56
Tabla 5 Normas y Mecanismos para Incentivar la Financiación de Vivienda	67
Tabla 6 Normas y Mecanismos para Incentivar la Demanda de Vivienda.....	74
Tabla 7 Soluciones VIS Financiadas por Entidades Vinculadas a la Política de Vivienda.....	87
Tabla 8 Compilación Soluciones para VIS Periodo 2007-2010.....	87
Tabla 9 Metas de Vivienda PND 2010 – 2014	93
Tabla 10 Compilación Soluciones para VIS Periodo 2011-2014.....	94
Tabla 11 Metas del PND 2014-2018 para reducir el déficit habitacional del país	98
Tabla 12 Compilación Soluciones para VIS Periodo 2015-2018.....	100
Tabla 13 Rentas exentas de las personas jurídicas con actividad económica construcción de vivienda entre los años 2007 a 2010.....	104
Tabla 14 Rentas exentas de las personas jurídicas con actividad económica construcción de vivienda entre los años 2011 a 2014.....	104
Tabla 15 Rentas exentas de las personas jurídicas con actividad económica construcción de vivienda entre los años 2015 a 2018.....	105
Tabla 16 Rentas exentas de las personas jurídicas cuya actividad económica incluye la financiación de construcción y adquisición de vivienda para los años 2007 a 2010.....	106
Tabla 17 Rentas exentas de las personas jurídicas cuya actividad económica incluye la financiación de construcción y adquisición de vivienda para los años 2011 a 2014.....	106
Tabla 18 Rentas exentas de las personas jurídicas cuya actividad económica incluye la financiación de construcción y adquisición de vivienda para los años 2015 a 2018.....	107

Índice de gráficas

Gráfica 1 Variación Porcentual Ingresos Tributarios y Pobreza Monetaria 2002-2015.Fuente: tomado de artículo de investigación “Las Reformas Tributarias del Milenio y su Relación con los Ingresos Tributarios y la Pobreza” publicado en la revista IUSTA (2018).	39
Gráfica 2 Rubros del Presupuesto Nacional 1990-2016. Fuente: Moreno, Ligia Alba y Ramos, Jorge Enrique. El Gasto Público en Colombia: Algunos aspectos sobre su tamaño, evolución y estructura. 2017. Pág. 15).	44
Gráfica 3 Unidades de VIS Iniciadas y Terminadas 2007-2010.Fuente: Gráfica de elaboración propia basada en los datos del DANE.....	88
Gráfica 4 Financiación para Construcción y Compra de VIS 2007-2010. Fuente: Gráfica de elaboración propia basada en los datos del DANE. Valores constantes.....	89
Gráfica 5 Otros Mecanismo para Incentivar la Adquisición de Vivienda 2007-2010. Fuente: tabla de elaboración propia con base en las cifras publicadas por Asobancaria.....	90
Gráfica 6 Unidades de VIS Terminadas e Iniciadas 2011-2014. Fuente: Gráfica de elaboración propia basada en los datos del DANE.95	
Gráfica 7 Financiación para Construcción y Compra de Vivienda 2011-2014. Fuente: Gráfica de elaboración propia basada en los datos del DANE.....	96
Gráfica 8 Otros Mecanismo para Incentivar la Adquisición de Vivienda 2011-2014. Fuente: tabla de elaboración propia con base en las cifras publicadas por Asobancaria.	97
Gráfica 9 Unidades de VIS Terminadas e Iniciadas 2015-2018. Fuente: Gráfica de elaboración propia basada en los datos del DANE.....	101
Gráfica 10 Financiación para Construcción y Compra de Vivienda 2015-2018. Fuente: Gráfica de elaboración propia basada en los datos del DANE.	102
Gráfica 11 Otros Mecanismo para Incentivar la Adquisición de Vivienda 2015-2018. Fuente: tabla de elaboración propia con base en las cifras publicadas por Asobancaria.....	103
Gráfica 12 Efecto de las Políticas de Gobierno, sobre el nivel de Producción de VIS. Fuente: De construcción propia, basada en los datos publicados por el DANE.	109

Gráfica 13 Efectos Sobre la Financiación de VIS. Fuente: De construcción propia, basada en los datos publicados por el DANE.	111
Gráfica 14 Crédito Constructor para Vivienda. Fuente: De construcción propia, basada en los datos publicados por el DANE.	112
Gráfica 15 Otros Mecanismos Financieros Para Promover la Adquisición de Vivienda – Cuentas de Ahorro Programado y Cuentas AFC. Fuente: De construcción propia, basada en los datos publicados por el DANE.....	113
Gráfica 16 Efectos Leasing Habitacional. Fuente: De construcción propia, basada en los datos publicados por el DANE.....	115
Gráfica 17 Subsidios de Vivienda Entregados. Fuente: De construcción propia basada en los datos del Ministerio de Vivienda.	116
Gráfica 18 Rentas Exentas Declaradas por los Constructores. Fuente: De construcción propia, basada en las cifras de la DIAN.....	117
Gráfica 19 Rentas Exentas Declaradas por las Entidades Financieras. De construcción propia, basada en las cifras de la DIAN.....	118
Gráfica 20 . Indicadores de Población Colombiana en Pobreza Monetaria y Pobreza Extrema. Fuente: De construcción propia, basada en las cifras publicadas por el DANE.....	121
Gráfica 21 Participación de la Construcción de Vivienda sobre el PIB. Fuente: construcción propia basada en las cifras del DANE.	123
Gráfica 22 Participación de la Construcción Sobre las Cifras de Ocupados. Fuente: construcción propia basada en las cifras del DANE.	125

Introducción

En Colombia, se incluyen como uno de los aspectos de política económica más importantes dentro de los planes nacionales de desarrollo, estrategias de intervención estatal que estimulan y facilitan la compra, construcción y financiamiento de vivienda de interés social y prioritario, esto, debido a su impacto sobre el crecimiento del producto interno bruto (PIB) y la generación de empleo y como objetivo principal en búsqueda de garantizar el derecho constitucional a la vivienda.

Es así como a lo largo de la historia, en los diferentes periodos de gobierno, se han consolidado normas y mecanismos para incentivar la oferta y la demanda de vivienda, tales como: el subsidio familiar de vivienda, durante el periodo presidencial de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957), Mi casa ya, en el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2014-2018) e incentivos fiscales como la titularización de cartera hipotecaria y la exención en el impuesto de renta para ingresos de créditos para Vivienda de Interés Social (VIS) introducidos con la ley 546 de 1999, la renta exenta para la utilidad generada en las construcciones de VIS, entre otras.

Este trabajo se ha estructurado mediante la sistematización y análisis de las normas y mecanismos utilizados por el gobierno nacional para incentivar la oferta y la demanda de vivienda de interés social y prioritario, las metas planteadas para este fin en los tres últimos periodos presidenciales comprendidos entre los años 2006 y 2018 y los resultados obtenidos en los mismos.

Es así como se pretende dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las normas y mecanismos vigentes en la legislación colombiana para incentivar la oferta y la demanda de

vivienda de interés social y prioritario? ¿Cuáles son las metas propuestas en cada uno de los planes de gobierno comprendidos entre los años 2006 y 2018 relacionadas con la vivienda? ¿Cuál es el nivel de cumplimiento de cada una de las metas propuestas en materia de vivienda en términos de la efectividad de las normas y mecanismos vigentes para este fin?

En el desarrollo de estos cuestionamientos se podrán evidenciar aspectos como, el origen de cada uno de los mecanismos vigentes que incentivan la oferta y la demanda de vivienda de interés social, los requisitos para acceder a ellos, una aproximación a su costo fiscal, su efectividad o fracaso en el cumplimiento de su objetivo.

Para el desarrollo de la investigación planteada, este documento fue estructurado de la siguiente manera:

- a) En el capítulo I, se establecieron los objetivos general y específicos, y se formuló el problema de investigación, partiendo del análisis de las razones que han llevado al gobierno nacional a realizar esfuerzos por satisfacer las necesidades habitacionales de los hogares de menores ingresos, así como la historia y evolución de las políticas implementadas para dicho fin.
- b) En el capítulo II, se revisaron los trabajos previos realizados por diferentes autores alrededor de la vivienda social, y se analizaron los conceptos básicos utilizados para el planteamiento del problema de investigación, estos fueron; política económica y fiscal, inversión social y gasto fiscal, y vivienda de interés social.
- c) En el capítulo III, se revisaron los mecanismos utilizados para el desarrollo del problema en estudio.

- d) En el capítulo IV, se detallaron y analizaron las normas y los mecanismos actuales utilizados por el gobierno nacional para incentivar la oferta y la demanda de vivienda de interés social y su promoción en cada uno de los tres periodos presidenciales estudiados, revelando aspectos tales, como el origen de cada uno de los mecanismos vigentes que incentivan la oferta y la demanda de vivienda de interés social, los requisitos para acceder a ellos, una aproximación a su costo fiscal, y su efectividad o fracaso en el cumplimiento de su objetivo.
- e) Y finalmente, en el capítulo V, se plasmaron las conclusiones y recomendaciones.

Capítulo I. Aspectos generales de la investigación

1.1 Formulación del problema

El Gobierno Nacional, está en la obligación de crear mecanismos que garanticen la vida digna de los colombianos, razón por la cual, cada una de las políticas establecidas, tienen como objetivo, lograr un país que genere calidad de vida a todos sus ciudadanos. La vivienda es una de las principales fuentes para responder a dicho objetivo, y por lo tanto, el déficit de este bien en una sociedad, incrementa los niveles de pobreza y conduce al país a una economía incapaz de proporcionar oportunidades a sus ciudadanos. La constitución política establece claramente en su artículo 51, el derecho de todos los colombianos de tener vivienda digna y la obligación del Estado a garantizarlo. Con el fin de hacerlo efectivo y privilegiar a los hogares en condiciones de pobreza y pobreza extrema, el Gobierno Nacional, promueve tanto la construcción como la adquisición de vivienda, mediante programas y estrategias de política económica, las cuales incluyen subsidios, líneas de crédito especial y fortalecimiento del sistema de financiación de vivienda a largo plazo, y de política fiscal, mediante el otorgamiento de deducciones, exenciones e incentivos fiscales, tanto para la oferta como para la demanda.

En Colombia, las políticas de vivienda encaminadas a reducir los niveles de pobreza de sus ciudadanos han sido prioridad en los diferentes gobiernos, y tienen sus inicios entre los años 1918-1942, donde debido a los altos índices de pobreza en el sector rural, se crea la Caja de Crédito Agrario y el Banco Central Hipotecario (BCH), con el fin de proveer calidad habitacional en el sector. Para el año 1991, se consagró como derecho constitucional de la población la posesión de una vivienda digna, y dado que, durante ésta época era el Gobierno Nacional quien construía

y se encargaba de ejecutar cada una de las políticas habitacionales establecidas, se adoptó el sistema de subsidios a la demanda. Sin embargo, con la crisis del sistema de Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), el gobierno cambió su metodología y pasó a una “estrategia facilitadora”, donde además de financiar y subsidiar la adquisición de vivienda, impulsó al sector privado a la construcción de las mismas y a las entidades financieras a crear posibilidades reales de financiación para la población menos favorecida.

De esta manera y de acuerdo con las diferentes situaciones sociales y económicas del país, se han creado un sin número de políticas fiscales y económicas, encaminadas a fortalecer la oferta de vivienda y a facilitar su adquisición. Por supuesto, a lo largo de estos años son muchos los cambios normativos que se han realizado, todos ellos, encaminados a aumentar los índices de habitabilidad y a mejorar la economía del país. De ahí, que dentro de los oferentes, el sector de la construcción y el financiero hayan sido los grandes favorecidos con políticas de beneficios y exenciones fiscales. Políticas, que al parecer han funcionado muy bien para la economía del país, pues son sectores con dinamismo que han aportado cifras importantes en inversión, generación de empleo y por lo tanto en el mejoramiento del desarrollo social de los colombianos.

Sin embargo a pesar de la variedad de políticas de vivienda establecidas en los diferentes gobiernos, según los resultados del Censo 2005 realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el 36,21% de los hogares del país presentó necesidades habitacionales, el país entonces, no logra suplir la necesidad de todos los colombianos de tener una vivienda digna, lo que hace que las políticas en el sistema de adquisición, construcción y financiación de vivienda, sean muy cambiantes. A lo largo de estos años, hay estudios dirigidos a evaluar aspectos relacionados con la escasa oferta de unidades de vivienda y la dificultad de los hogares para acceder al crédito de vivienda; entre ellos, el informe de rendición de cuentas del año

2018 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el cual se analizó la ejecución de la política actual, mostrando sus logros e impacto, enfocado principalmente en la provisión de servicios básicos, espacios públicos, equipamiento y sistemas de movilidad. Adicionalmente, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), realiza una estimación del costo fiscal de los gastos tributarios en Colombia, en virtud, de la obligación establecida por la Ley 788 de 2002, en su artículo 87, según el cual, el gobierno debía presentar un informe detallado en el que se evaluara e hiciera explícito el impacto fiscal de los beneficios.

Posteriormente, el artículo 1 de la Ley 819 de 2003, conocida como Ley de Responsabilidad Fiscal, estableció la obligación del Gobierno Nacional de presentar anualmente un marco fiscal de mediano plazo, que debe incluir una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes, y además, establece en su artículo 7° que: “en todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo” (Ley 819, 2003), adicionalmente, para su cumplimiento, se deberá indicar en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas tanto el costo fiscal como las fuentes de ingreso adicionales con las que se financiará dicho costo.

En cumplimiento de lo anterior, las estimaciones de gastos tributarios comenzaron a realizarse en Colombia en el año 2004, incluyéndolas en el proyecto de ley de presupuestos correspondiente a esa vigencia fiscal. Además de las estimaciones incluidas en dicho proyecto de ley, cada dos años, la DIAN publica un documento con información según las fechas de presentación de las declaraciones, así como la presentación de la evolución de los beneficios tributarios, esto con el fin de proveer información de interés para los usuarios internos y externos de la Administración tributaria.

En este sentido, el marco fiscal de mediano plazo del año 2019 reveló que:

El monto total de los gastos tributarios por el año gravable 2018 ascendió a \$87.196 miles de millones (mm) (8,9% del PIB), generando un costo fiscal de \$12.468 mm (1,3% del PIB). De este costo, el 81,9% (\$10.217 mm) correspondió a las rentas exentas; 10,9% (\$1.363 mm) a los descuentos tributarios; y 7,1% (\$888 mm) a la deducción por inversión en activos fijos. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Marco Fiscal de Mediano Plazo. pág. 493).

No obstante, ninguno de los anteriores informes, relaciona y evalúa las diferentes políticas económicas y fiscales, ni determinan la importancia de las mismas en el mejoramiento de los niveles de habitabilidad y calidad de vida de los colombianos, por lo tanto, actualmente se carece de un informe que consolide , los mecanismos vigentes entre los años 2006 a 2018 de las políticas públicas de vivienda, incluyendo tanto los que están dirigidas a promover la adquisición de estos bienes, como aquellos que apuntan a incentivar su producción y financiación; de ahí es determinante conocer ¿Cuál es la relación que existe entre las normas de la vivienda de interés social en Colombia, la inversión social y el gasto fiscal ?

1.2 Objetivos de la investigación

1.2.1 Objetivo general

Evaluar las normas relacionadas con la vivienda de interés social en Colombia entre los años 2006 a 2018 y su relación con la inversión social y el gasto fiscal.

1.2.2 Objetivos específicos

1. Identificar las normas y mecanismos utilizados por el Gobierno Nacional para incentivar la oferta y la demanda de vivienda de interés social.
2. Analizar los mecanismos de inversión social y gastos fiscal relacionados con la vivienda de interés social en Colombia.
3. Determinar los efectos directos en indicadores económicos y sociales, de las normas y mecanismos utilizados por el Gobierno Nacional que incentivan la oferta y la demanda de vivienda de interés social.

1.3 Delimitación de la investigación

El Desarrollo del presente trabajo, tendrá en cuenta las normas utilizadas por el gobierno nacional para incentivar la oferta y la demanda de vivienda de interés social en Colombia, y la relación de estas con las políticas de inversión social y gasto fiscal implementadas entre los años 2006 – 2018.

Capítulo II. Antecedentes de la investigación

El artículo 91 de la Ley 388 de 1997, definió la Vivienda de Interés Social (VIS) como aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos, cuyas características, son susceptibles de variación de acuerdo con las definiciones implementadas en los planes nacionales de desarrollo, con el fin, de establecer programas y estímulos para la construcción y adquisición de este bien meritorio, apuntando además, a impulsar el sector de la construcción y dinamizar la economía.

En la legislación nacional, están contemplados diversos instrumentos de política económica y fiscal, destinados, a la regulación y desarrollo del sistema de vivienda de interés social e interés social prioritario, que han venido evolucionando desde 1991, cuando el derecho a una vivienda digna quedó incluido en nuestra carta política, en principio con la ley 3 de 1991 y la ley 388 de 1997, las cuales regulan el ordenamiento territorial y la implementación de diferentes instrumentos de gestión de suelo, y posteriormente, con la ley 1537 del 2012 con la cual se implementa el marco legal para desarrollar el programa de vivienda gratuita promovido en el periodo comprendido entre los años 2010 y 2014.

En relación con la normatividad mencionada y todo lo que ha ocurrido alrededor del derecho a la vivienda en estos 27 años, han sido varios los autores que han realizado trabajos de investigación, analizado la política de vivienda, su evolución e incidencia en el déficit y la producción de este bien, remontándose incluso al año 1918 cuando bajo una concepción denominada higienista, el Estado fija como prioridad la provisión de servicios públicos, en el marco del concepto de calidad habitacional, para lo cual, crea la Caja de Crédito Agrario y el Banco Central

Hipotecario. A continuación se presenta una relación de estos trabajos. El libro “Vivienda Social en Colombia, una Mirada desde su Legislación, 1918-2005” publicado por la Editorial Pontificia Universidad Javeriana, analizó las diferentes fases de operación del estado en la atención del déficit habitacional a partir de la legislación expedida desde el año 1918 hasta el 2005. Tomando como eje central los planes de gobierno presidenciales, en busca de establecer los enfoques de las políticas estatales para la producción de la vivienda social en Colombia hasta la creación del sistema de vivienda de interés social.

Este análisis concluye que la normatividad refleja la inestabilidad institucional que se asocia a la producción de vivienda social en un esquema de mercado, señalando, que en esta fase de producción legislativa subsiste el subsidio a la vivienda, así como instrumentos para masificar el acceso al crédito, sin abordar en profundidad el acceso a suelos urbanizables a precios razonables, y logrando evitar de esta forma el desarrollo de edificaciones ilegales para hacer sostenibles los programas de vivienda social. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en la publicación “La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa”, realizada en el año 1999, analizó el desarrollo de la política de vivienda de interés social en Colombia a partir de 1991, cuando se adoptó el sistema de subsidios a la demanda, con el fin de incrementar la demanda efectiva de VIS mediante el otorgamiento de subsidios a los beneficiarios.

Para ello, abordó los siguientes aspectos: i) las características del mercado de vivienda y el impacto de las estrategias de viviendas de interés social, advirtiendo que a pesar de que el sistema de subsidios es progresivo, el monto de los mismos es insuficiente para las familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos y ii) las características de la oferta de vivienda, principalmente su estructura de costos, revelando los esfuerzos de varias organizaciones por reducir los

costos de construcción mejorando los procesos y aprovechando economías de escala, y presenta como una de las principales conclusiones, que el bajo nivel de ingresos de la población y su vinculación a trabajos informales son los principales factores que limitan el funcionamiento del mercado de vivienda de interés social por el lado de la demanda, lo cual impide que las familias generen ahorros suficientes para financiar la cuota inicial de su vivienda, lo que además les dificulta el acceso al crédito, por lo que finalmente recomienda, ampliar la cobertura de vivienda para los grupos más pobres mediante el incremento en el valor unitario de los subsidios.

El libro “¿A la vivienda quién la ronda? situación y perspectivas de la política de vivienda en Colombia”, por María Mercedes Cuellar, publicado en el año 2006, el cual está enfocado en la responsabilidad social de construir un modelo equitativo y seguro que permita el ejercicio del derecho constitucional de vivienda digna, analiza en seis capítulos los siguientes temas; i) antecedentes constitucionales y legales de la política de vivienda hasta el año 2005 y su desenvolvimiento; ii) El desempeño de la actividad constructora y su financiamiento y la situación de las entidades comprometidas en el otorgamiento de cartera hipotecaria; iii) las variables macroeconómicas que influyen sobre la evolución del crédito hipotecario y el impacto que han tenido sobre el mismo en los últimos años; iv) desde el punto de vista de la demanda, lo que ocurría con el crédito de vivienda, en términos de las fuentes de recursos usadas por los hogares para la adquisición de vivienda y de las características socioeconómicas de la población; v) los factores que determinan la oferta de crédito, en particular el riesgo crediticio, legal y de mercado y la rentabilidad de la operación financiera en términos de la cartera de vivienda de interés social (VIS) y la NO VIS; vi) los factores que inciden sobre el mercado inmobiliario desde el punto de vista de los incentivos vigentes en ese momento, tanto a la oferta como a la demanda por vivienda y crédito.

Por último, el documento concluye, que si bien para finales del año 2005 la actividad constructora había tenido un grado importante de recuperación, no sucedía lo mismo con el otorgamiento de créditos hipotecarios a pesar, de que las entidades de crédito ya habían superado la crisis patrimonial generada en la crisis del UPAC; situación que no favorecía las posibilidades de adquisición de vivienda, y por ende la obligación constitucional del Estado, de hacer efectivo el derecho a la vivienda y proporcionar sistemas adecuados de financiación.

De ahí que el año 2006 fue fundamental en la implementación de políticas que logran atender la anterior problemática, abriéndose la posibilidad de reducir las tasas de interés sobre los créditos hipotecarios, pero también garantizar a la banca hipotecaria que este tipo de créditos no les iba a generar pérdidas en su operación, por lo que, se introdujeron una serie de exenciones tributarias para la entidad financiadora, pero también para los deudores; esto significó que se redujeran las pérdidas generadas por la operación crediticia y un menor costo financiero para los deudores y en consecuencia el desembolso de este tipo de créditos tuvo un aumento significativo. Adicionalmente la autora concluye que es indispensable la integración de las políticas para incentivar la oferta, con las políticas de financiación que faciliten la adquisición de vivienda, esto teniendo en cuenta que Colombia cuenta con una población en su mayoría pobre, situación que imposibilita la compra de vivienda sin financiación.

El artículo “Política de vivienda: alcances y perspectivas”, escrito por Juanita Villaveces Niño, de la facultad de economía de la Universidad del Rosario, en el año 2007, aborda el tema del déficit de vivienda en Colombia y la evolución de la política de vivienda en Colombia desde el año 1932, cuando se fundó el Banco Central Hipotecario con el objetivo principal de promover el sector de la construcción a través del crédito hipotecario hasta la expedición de la Ley Marco de

Vivienda en 1999 (Ley 546 de 1999), señalando, que los esfuerzos del estado colombiano por responder al mandato constitucional de garantizar una vivienda digna, no han sido constantes ni sostenibles, y por ende, la política de vivienda ha presentado fluctuaciones que han afectado su alcance impidiendo que genere cambios significativos en los hogares más vulnerables, de ingresos bajos, donde se mantiene un déficit habitacional cualitativo y cuantitativo.

En este sentido, recomienda que el Estado haga efectiva la asignación de subsidios y que plantee mecanismos financieros viables para los hogares informales y muy vulnerables como los desplazados, toda vez que las mejores herramientas de financiamiento de vivienda benefician a los hogares con ingresos medios y altos, como lo demuestra la gran acogida que han tenido las cuentas de ahorro para el fomento de la construcción.

La oficina de Estudios Económicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en el año 2007, con la publicación “Beneficios Tributarios del sector de la construcción” describió los beneficios tributarios en materia de impuestos de orden nacional concedidos al sector de la construcción, diferenciando entre, los beneficios otorgados del lado de la oferta de los concedidos del lado de la demanda.

En el lado de la oferta, los beneficios estudiados fueron los siguientes: i) titularización hipotecaria, ii) la exención sobre los ingresos de créditos VIS, iii) Devolución del IVA en materiales de construcción VIS, iv) Exención de renta a ingresos provenientes de arrendamientos de proyectos nuevos VIS, y v) Exención de renta sobre ingresos de leasing habitacional. Por el lado de la demanda los beneficios son: i) la deducción de intereses hipotecarios que puedan realizar los asalariados y ii) El incentivo al ahorro de largo plazo para el fomento de la construcción AFC. De estos últimos dos beneficios, se argumentó su carácter regresivo toda vez que, se con-

ceden a la población con los ingresos más altos del país, y a que entre mayor fuera la tasa impositiva, mayor sería el beneficio obtenido, teniendo en cuenta que su cálculo consistía en multiplicar el monto a deducir por la tarifa.

En este informe, la Dian mostró el costo fiscal de cada tratamiento preferencial, aclarando, que no todos los beneficios tributarios se constituían como tales si se tenía en cuenta la tributación tanto de la sociedad como la del socio. Tal era el caso de los ingresos que se declaraban como rentas exentas en la sociedad pero que por efectos de la Ley, cuando se realizaba la distribución de utilidades, se convertían en rentas que hacían parte de la base gravable del socio. Sin embargo, se muestra que el beneficio se podía aprovechar parcialmente o en su totalidad si no se distribuían todas las utilidades o si la tasa de tributación del socio era menor a la de la sociedad. Finalmente el informe concluye, que la ineficacia de la política de vivienda, obligaba al Gobierno Nacional a operar vía gasto tributario con los beneficios impositivos estudiados, a fin de subsanar las falencias en materias de déficit de vivienda, incentivos cuyos objetivos eran: i) Que las entidades financieras cumplieran con su labor de intermediación sin discriminaciones tendientes a disminuir los riesgos de su negocio; ii) Para que los constructores de vivienda atendieran también a los más pobres, y iii) para que las personas naturales pudieran ahorrar y tener acceso a una vivienda propia en condiciones asequibles. Es preciso aclarar que, algunas de las conclusiones expuestas en este informe han variado debido a las 7 reformas tributarias realizadas desde su publicación.

Así las cosas, el trabajo aquí propuesto, se propone enriquecer las investigaciones mencionadas, realizando una identificación y compilación de las normas actuales, referentes a políti-

cas fiscales y de inversión, que regulan los mecanismos que incentivan tanto la oferta y financiación como la adquisición de Vivienda de Interés Social en Colombia y la forma en que han aportado a la política de vivienda en los últimos 12 años.

2.1 Antecedentes de las Políticas de Vivienda en Colombia antes de la Ley 546 de 1999

De acuerdo con Mayra Alejandra Lozano Rodríguez, (2015), en el artículo “Vivienda Social en Colombia: diagnóstico y evolución” de la línea de investigación economía social de la facultad de economía de la Universidad Santo Tomás, en Colombia, las políticas de vivienda inician en el periodo denominado “Higienista” comprendido entre los años 1918 – 1942; debido a la gran cantidad de pobreza en el sector rural, el Estado crea en los años treinta el Banco Central Hipotecario (BCH) y la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, en su afán de proveer calidad habitacional, promoviendo la construcción de casas para un sector específico que estaba determinado para obreros y campesinos, poniendo como prioridad la provisión de servicios públicos, estableciendo métodos de financiación y otorgando subsidios, entre el 20% y 25% para el costo de la vivienda y del 10% para la cuota inicial.

Para el año 1939, en el mandato presidencial de Alfonso López Pumarejo se crea el Instituto de Crédito Territorial (ICT), con el fin de construir y financiar la vivienda rural, para el año 1942 la entidad incursiona en la vivienda urbana. Entre 1942 y 1965 se continúan institucionalizando la política de vivienda con la creación de otras entidades, tales como, la Caja de Vivienda Popular en 1942, la Caja de Vivienda Militar en 1947, todo con el fin de proveer de vivienda al sector rural, pues la situación de pobreza obligo a la población a migrar a la ciudad y por lo tanto en esta época hubo un crecimiento acelerado de los centros urbanos.

Sin embargo, las preocupaciones seguían, entre ellas, el déficit de vivienda, basados en aspectos de ubicación, número de habitantes, espacios esenciales como la cocina y los baños. Para este periodo evoluciona el factor financiación por medio de pignoración de cesantías y salarios, se posesiona como presidente Gustavo Rojas Pinilla (1953 – 1957) y nace el subsidio familiar de vivienda (SFV), inicialmente como donación por parte de estado al valor adeudado de la casa, de acuerdo al número de hijos por familia. Entre los años 1965 y 1972, empieza la denominada etapa de “Transición”, para el año 1968 nace el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) con el objetivo de crear y ejecutar programas de vivienda para los empleados públicos y administrar cesantías, y en 1969 el Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano, para el desarrollo de políticas habitacionales y vivienda urbana.

La mayor preocupación del Estado en esta etapa era la falta de capacidad adquisitiva de la población, los altos índices de pobreza imposibilitaban acceder a vivienda, por lo tanto, la política de vivienda se enfocó en otorgar subsidios y promover la autoconstrucción en los hogares pobres.

Para esta época y durante el periodo presidencial de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), nace el concepto de Vivienda de Interese Social (VIS), “entendida como la unidad habitacional subsidiada, y focalizada a la población en condiciones de pobreza y se promulga la vivienda multifamiliar” (Lozano, 2015, p.29). Para el año 1970, se posesiona como presidente de la República Misael Pastrana, denominando su plan de desarrollo “Las Cuatro estrategias”, dónde se incentiva la construcción de la vivienda urbana, por lo tanto la construcción se convierte en un sector de gran importancia y liderazgo en el desarrollo y crecimiento económico del país, incorporado con prioridad en el plan de desarrollo de este periodo presidencial. Con el fin de favorecer la financiación para el año 1972 se crean las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV) y es acá donde

la actividad constructora logra una expansión importante relacionada directamente con la construcción de Vivienda de Interés Social (VIS), pues la prioridad para esta época fue atender las necesidades de habitabilidad a través de vivienda nueva.

Para lograr este objetivo, en este mismo año se crea el sistema de Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), sistema que promovió la construcción aproximada de 1,5 millones de unidades de vivienda, y que consistía en captar ahorros de los ciudadanos y proveer créditos hipotecarios expresados en UPAC; sistema que permitió el acceso a créditos hipotecarios adecuados a las necesidades de los colombianos, financiando el 70% de la vivienda y condicionando ese 30% restante como cuota inicial.

Con la llegada del Belisario Betancur como presidente de la República (1982-1986), la construcción de vivienda se convierte en un centro de atracción, tanto, que durante su candidatura Betancur propone construir 400.000 viviendas sin cuota inicial para las familias de bajos ingresos. Para Junguito (2012) “En esa ocasión la propuesta de construir viviendas tenía un claro trasfondo político, que tuvo altos costos fiscales, cuando la prioridad era el ajuste macroeconómico convenido en el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional”. Para el año 1990, en el Gobierno de Cesar Gaviria, reforma el sistema financiero del país, que desregularizó y vendió algunas de las instituciones financieras del Estado; como consecuencia de esto, se implementa en el cálculo de la corrección monetaria en términos de DTF e inflación, por lo tanto, se rompió el principio de aislamiento de la corrección monetaria y la tasa de corto plazo, que estaba en el corazón del éxito del sistema, lo que implicó que en el momento en que subían las tasas de interés por encima de la inflación, se aumentaban los saldos de los créditos hipotecarios.

Finalizando este año se liquidó el Banco Central Hipotecario (BCH) y el Instituto de Crédito Territorial (ICT), el cual le abrió paso a Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y

Reforma Urbana (INURBE) y al Banco Agrario (BA). Para el año 1991 con la nueva Constitución Política, la cual consagró en su artículo 51 el derecho de los ciudadanos a tener vivienda digna y la obligación del Estado de establecer los mecanismos necesarios para hacer cumplir este derecho fundamental, surgen la ley 3 de 1991, por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y se establece el Subsidio Nacional de Vivienda. A partir de 1994 se establece una política de vivienda social urbana, especificando sus instrumentos de desarrollos por medio de la Ley 388 de 1997.

Lamentablemente en 1997 la crisis asiática se extiende a los países de América Latina, en Colombia las tasas de interés se dispararon y por lo tanto los saldos de los créditos hipotecarios, debido a que la corrección monetaria, ahora atada al DTF, hacía que los créditos existentes tuviesen cuotas que crecían más rápidamente que los ingresos del deudor. Por lo tanto el sistema UPAC causó una crisis importante en la económica del país, debido a la expansión excesiva del sistema financiero tanto en oferta (cantidad de entidades financieras), como en demanda (cantidad de créditos hipotecarios otorgados).

La crisis trajo consecuencias tan importantes, como la incapacidad de pago de estas viviendas, la corrección monetaria crecía muy por encima del valor de los inmuebles, muchos de estos valían menos en el mercado que el saldo de la deuda, muchas familias se vieron obligadas a entregar su vivienda en calidad de dación en pago a la entidad financiera; adicionalmente el sector de la construcción se vio alterado de manera inminente, generando consecuencias para el país, como el aumento del desempleo.

El Estado entonces debió declarar una emergencia económica y subsidiar gran parte del pago de estos créditos hipotecarios. La “burbuja” hipotecaria, generada por el mal manejo de la

corrección monetaria y su efecto sobre el sistema UPAC, atravesada por el país, durante los gobiernos César Gaviria y Ernesto Samper, exigió la reforma de este sistema, lo que causó gran depresión en el sector de la construcción y por lo tanto de vivienda, situación que se extendió hasta el periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez 2002-2010.

2.2 Ley 546 de 1999 o Ley Marco de Vivienda

Debido a la crisis social y económica causada por el sistema UPAC el cual fue demandado y de acuerdo a las sentencias C-383 de 1999 de la Corte Constitucional, se determinó que iba en contra de los principios de justicia y equidad. Adicionalmente la Corte Constitucional en el mismo año dicta sentencia C-700 y declara inexecutable el decreto 667 de 1972, en el cual se estructuró el sistema UPAC por parte del gobierno nacional, fundamentando que el decreto no cumplía con el principio de Reserva de Ley, y por lo tanto se sustituyó al Congreso de la República por vía de mecanismos extraordinarios para crear, estructurar, y regular un sistema de financiación de vivienda como el UPAC.

En esta misma sentencia se determinó que era indispensable que la Rama Legislativa, desempeñará sus funciones constitucionales y de esta forma creara antes del 20 de junio del año 2000 una ley marco que sustituyera al UPAC y que tuviera en cuenta lineamientos tales como: a) Diseño de un nuevo sistema de vivienda por medio de la creación de una nueva unidad de captación y colocación; b) Mecanismo de alivios para los deudores de créditos hipotecarios que se encontrarán al día con el pago de sus cuotas; c) Adecuar las obligaciones hipotecarias en UPAC al incremento del Índices de Precios al Consumidor (IPC) y d) Devolver a los deudores lo que pagaron en exceso.

Adicionalmente ese mismo año en Sentencia C-747, la Corte Constitucional declara inexecutable el artículo 121 del Decreto Ley 663 de 1993, donde se autorizaba en los créditos a largo plazo la capitalización de intereses, para el caso de los créditos de financiación de vivienda, argumentado en que esta capitalización rebosaba la capacidad de pago de los deudores. Para dar cumplimiento a la sentencia C-700, el Congreso de la República en el año 1999, expide la Ley 549, en la cual se determinó la conversión de los créditos hipotecarios UPAC a créditos expresados en Unidades de Valor Real (UVR) y “cuya columna vertebral está en que el crédito desembolsado a largo plazo debe estar fondeado con cargo a recursos captados a largo plazo” (Cueillar, 2006, pág.24).

De acuerdo al Banco de la República:

La unidad de valor real (UVR) es una unidad de cuenta que refleja el poder adquisitivo de la moneda con base en la variación del índice de precios al consumidor (IPC). La UVR es certificada por esta entidad y es usada para calcular el costo de los créditos de vivienda que le permite a las entidades financieras mantener el poder adquisitivo del dinero prestado. (Banco de la República. (s.f.)).

A partir de este momento se abrió la oportunidad para que la totalidad de las operaciones financieras en Colombia se convirtieran en pesos. Hasta la fecha se mantiene vigente la metodología UVR, en función a la inflación, y la variación de las cuotas de créditos se sigue limitando a los Índices de precios al consumidor (IPC). Con la expedición de esta Ley, renacieron los préstamos de vivienda a tasa fija, con plazos entre 5 y 30, y se establecieron límites para el porcentaje máximo de financiación, que para el caso de la financiación de vivienda de interés social fue el 80% y del 70% para la vivienda diferente a VIS.

Con el propósito de agilizar la recuperación del país, a causa de la crisis mencionada, la Ley 546 creó mecanismos de solución de conflictos y con el fin de facilitar la transición al nuevo régimen, se instauraron unas normas de carácter transitorio, en beneficio de los deudores y las entidades financieras. En beneficio a los deudores, se ordenó reliquidar en UVR, todos los créditos UPAC vigentes a 31 de diciembre de 1999, con retroactividad al 01 de enero de 1993 y abonar la diferencia que se generara a los saldos de la deuda. Como segunda medida, se estableció un subsidio por parte del Estado del 15% dirigido a las familias que entregaron su vivienda en dación en pago, con la condición de que en un año ahorrarán el 15% del valor de la vivienda, con el fin de que pudiesen completar el 30% de la cuota inicial para readquirir su vivienda; también por el plazo de un año, se fijó un tope del 11% a las tasas de interés de cartera hipotecaria.

Adicionalmente, y con vigencia de 5 años se fijaron dos mecanismos adicionales, el primero, ordenar a las entidades financieras a destinar el 25% del incremento de la cartera bruta de vivienda a la financiación; el segundo, ordenar al Gobierno a destinar \$150 mil millones anuales del Presupuesto Nacional, con el fin de otorgar subsidios para la compra de vivienda VIS, reservando el 20% para el sector rural.

En pro del sector rural, la Ley 546 de 1999 también estableció la obligación de disponer del 20% de los recursos del Fondo de Financiación del Sector Agropecuario (Finagro) a la financiación de vivienda de interés social rural. En beneficio a las entidades financieras, se creó el Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH), patrocinado con \$150 mil millones provenientes de las utilidades del Banco de la República, con el fin de disminuir el efecto negativo que se podía generar a causa de las fluctuaciones de la tasa de interés y la inflación, de los créditos otorgados antes del año 2001.

Las exenciones y beneficios fiscales, como política fiscal del gobierno, fueron otro mecanismo importante, a partir del año 1999, para enfrentar las crisis que atravesó el país a causa de la mencionada “burbuja” hipotecaria, todas orientadas a estimular la oferta y la demanda de vivienda. Estos fueron inicialmente los siguientes: a) Beneficio a los Rendimientos Originados en la Titularización de Cartera Hipotecaria; b) Tarifa Especial para los Derechos Notariales y de Registro; c) disminuyeron las tasas de interés y se limitaron los topes de las mismas para este tipo de crédito; d) se crearon las cuentas de Ahorro para el Fomento de la Construcción (AFC), con el fin de que los empleados realizaran un ahorro programado, y de esta manera acumular el valor de la cuota inicial para la compra de su vivienda; e) establecieron exenciones del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) y f) establecieron la posibilidad de solicitar la Devolución de IVA en Materiales de Construcción.

En conclusión, con la expedición de la Ley 546, se adoptaron medidas en materia de política económica y fiscal relacionadas con la financiación, construcción y adquisición de vivienda, con el objetivo enfrentar la crisis económica del país y adicionalmente hacer efectivo el derecho constitucional de los colombianos a tener una vivienda digna.

2.3 Marco teórico

2.3.1 Política económica y fiscal

El objetivo del Estado es brindar calidad de vida a sus ciudadanos, y lograr mantener una estabilidad económica dentro de un rango razonable, que además, garantice un continuo crecimiento.

La intervención del Estado sobre los aspectos económicos de un país, se fundamenta en

las necesidades, carencias y fortalezas identificadas, para lo cual, los gobiernos formulan un presupuesto bajo el cual planean y controlan el gasto público, es decir, las inversiones que desean hacer en el país de acuerdo con las necesidades de este (salud, vivienda, educación, infraestructura, etc.) y los recursos necesarios para lograr ejecutar los diferentes proyectos de inversión en su periodo.

El Estado es entonces, responsable de actuar en función de la estabilización económica del país, por medio, de políticas económicas que se centran en la lucha por la disminución de los índices de pobreza y la provisión de: empleo estable, salarios justos, disminución del nivel de desempleo, productividad creciente e inflación razonable y estable.

Con el fin de alcanzar estos objetivos y disminuir los desequilibrios económicos, el gobierno gestiona una serie de mecanismos definidos como “*Políticas Económicas*”, entendidas como; “el conjunto de instrumentos, procedimientos y medidas que se aplican en un sistema político para controlar el crecimiento económico” (Nadal, 2002, p.168). El ente responsable de adoptar estas medidas es el “Poder Ejecutivo mediante los órganos fiscales y administrativos, los cuales establecen las líneas que deben seguirse” (Rose, 1998, p.34). Los objetivos principales de la Política Económica se centran en: a) crecimiento y desarrollo económico, logrando tasas constantes de crecimiento de la economía, este objetivo generalmente es medido a través del indicador denominado Producto Interno Bruto (PIB), que hace referencia, a los índices de riqueza de un país, pues refleja el valor en pesos de todos los bienes y servicios producidos en un país durante un periodo de tiempo determinado, que generalmente es un año.

Cuando el PIB es superior al del año anterior, significa que hubo crecimiento económico;

b) pleno empleo, garantizando la creación de puestos de trabajo a todos los ciudadanos con capacidad laboral, o brindando las posibilidades de que los ciudadanos tengan empresa propia, con el

único fin, de que haya independencia económica y calidad de vida razonable; c) estabilidad en los precios, de tal manera que no se genere inflación o deflación; la inflación ocurre cuando aumentan sostenidamente los precios de los productos y servicios de un país, lo que hace, que la capacidad de compra se reduzca, que a su vez, que se traduce en disminución de poder adquisitivo de la moneda.

Por el contrario, la deflación hace referencia a la disminución constante de los precios de bienes y servicios, y ocurre, cuando la oferta del mismo es mayor en comparación con la cantidad de personas que están dispuestos a adquirirlos; ambos fenómenos, causan inestabilidad y decrecimiento de la economía ; d) distribución de la riqueza, reduciendo los niveles de desigualdad social, es decir, rompiendo las brechas entre ricos y pobres; e) equilibrio de la balanza de pagos, logrando que los dineros que se mueven por operaciones de importación y exportación sean equilibrados para no desestabilizar la economía del país.

Para lograr la consecución de los anteriores objetivos, los entes encargados de hacer frente a las políticas económicas en Colombia, son dos; i) el Banco de la República, por medio de políticas monetarias y cambiarias, la primera, por medio de decisiones que afecten al mercado a través de los medios de pago, las tasas de interés y el crédito bancario; la segunda, mediante mecanismos encaminados al manejo de mercados internacionales, por medio de tipos de cambio de la moneda y las reservas internacionales. Y ii) el Ministerio de Hacienda, quien actúa, por medio de políticas fiscales que permitan un adecuado manejo de las finanzas del Estado, en lo referente a gastos, impuestos y deuda pública. Al igual que todos los demás países del mundo, Colombia ha procurado implementar políticas económicas a corto y largo plazo en busca de estabilidad y crecimiento, tal como se refleja en los tres últimos planes de desarrollo.

Para los años 2006 – 2010 segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez, se presenta el Plan Nacional de Desarrollo (PND) denominado “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”, en el cual se reconoce que para lograr suplir las necesidades de la población colombiana se hace indispensable la interacción del sector público y privado, si bien el sector público, gerenciado por el Estado es el encargado de crear las políticas y los mecanismos necesarios para el desarrollo sostenible del país, también es importante que el sector privado en cada uno de los sectores, avance en indicadores de productividad con el fin generar beneficios para la población, tales como el empleo.

De esta manera, este PND impulsa la idea de participación ciudadana garantizándola por medio de la Seguridad Democrática, con el fin de lograr un país seguro y productivo, reducir los índices de pobreza y lograr un crecimiento alto y sostenido. De acuerdo a lo anterior, el Plan de Inversiones para ese periodo presidencial fue el siguiente:

Tabla 1 Resumen de Estrategias Transversales PND 2006-2010

Cifras en miles de millones de pesos		
Concepto	\$ constantes	Participación
Política de defensa y seguridad democrática	\$ 13.622.671	5,96%
Reducción de la pobreza y promoción de empleo y la equidad	\$ 130.184.096	56,96%
Crecimiento alto y sostenido	\$ 69.459.138	30,39%
Gestión ambiental y de riesgo	\$ 607.717	0,27%
Un mejor estado al servicio de los ciudadanos	\$ 4.087.526	1,79%
Dimensiones especiales de desarrollo	\$ 10.599.905	4,64%

Fuente: construcción propia basada en el PPI del PND 2006-2010

Se puede observar que el 56,96% del presupuesto para ese periodo de Gobierno, se centra en la reducción de la pobreza, la promoción del empleo y la equidad; seguido del crecimiento alto y sostenido con un 30,39%. Con la entrada en vigor del periodo presidencial de Juan Manuel

Santos, años 2010 – 2014 se presenta el Plan Nacional de Desarrollo (PND) denominado “Prosperidad para todos”, basándose en el ideal de lograr un país con más empleo, menor pobreza y mayor seguridad.

De acuerdo con el resumen ejecutivo del mencionado plan, para lograr estos objetivos, se establecieron ocho pilares fundamentales que son:

- 1) convergencia y desarrollo regional, reconociendo las importantes brechas regionales del país a consecuencia de la gran variedad de culturas, razas y riquezas naturales, pero adicionalmente, la desigualdad económica y social, por lo que se hace necesario dar trascendencia a la identificación de las necesidades locales como mecanismo fundamental para el desarrollo económico y social.
- 2) crecimiento y competitividad, con la idea de mantener el país como un atractivo internacional que permitiera sostener los índices de crecimiento de la economía, objetivo que se esperaba alcanzar por medio de la innovación, de políticas de competitividad y productividad y del impulso a las locomotoras con el fin de crecer y generar empleo.
- 3) igualdad de oportunidades, fortaleciendo a la población inicialmente con aspectos tan importantes como la salud y la educación, con cobertura total y con alta calidad, adicionalmente continuar por la lucha referente a la igualdad de género como por ejemplo logrando aumentar la vinculación de mujeres al campo laboral y a los hombres al campo de educación superior.
- 4) consolidación de la paz, garantizando la lucha por el respeto a los derechos humanos, adicional a esto fortalecer los niveles de seguridad y promover un sistema de justicia eficiente y eficaz.
- 5) innovación

- 6) sostenibilidad ambiental, implementando medidas que tiendan a disminuir la vulnerabilidad al riesgo de desastres ambientales en las diferentes regiones del país y crear programas para el desarrollo sostenible y la preservación del medio ambiente.
- 7) buen gobierno, con la implementación de prácticas de transparencia en todas las áreas de las entidades públicas y de mecanismos de rendición de cuentas y
- 8) relevancia internacional, por medio de una política exterior que permita al país entrar en el mundo de la globalización y por lo tanto de la competitividad.

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, en términos de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, los recursos del Plan Plurianual de Inversiones (PPI), se distribuyeron así:

Un 47% para el pilar de Crecimiento Sostenible y Competitividad, un 30% para el de Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social, un 14% para el de Consolidación de la Paz, un 6% para la sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo (en que se incluye la respuesta del Gobierno Nacional a la ola invernal) y un 4% para el pilar de Soportes Transversales de la Prosperidad Democrática (en el que se incluye Buen Gobierno, Relevancia Internacional y Apoyos transversales al desarrollo regional). (Departamento Nacional de Planeación. Resumen Ejecutivo, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”. (Pág. 45).

Tabla 2 Resumen Plan Plurianual de Inversiones (PPI) 2010-2014

Objetivos	Billones de Pesos	% de participación
Consolidación de la Paz	\$77	13,65%
Sostenibilidad Ambiental	\$34	6,03%
Soporte Transversal	\$21	3,72%
Igualdad de Oportunidades	\$168	29,79%

Crecimiento y Competitividad	\$264	46,81%
Total Presupuesto	\$564	100,00%

Fuente: construcción propia basada en el PPI del PND 2010-2014

El PPI, también evidencia, que el esfuerzo nacional y territorial, se enfocó en el pilar de Igualdad de oportunidades, mientras que el sector privado, se concentra en el de crecimiento y competitividad.

Con la reelección de Juan Manuel Santos como Presidente de la República para los años 2014 – 2018, se reglamentó el PND “Todos por un nuevo país”, en cual es planteado sobre los siguientes tres pilares: a) paz, que requiere de estrategias que incluyan todo el territorio nacional para trabajar un escenario de transición hacia la reconstrucción de un país en paz y que además determine los mecanismos para garantizar la sostenibilidad del proceso de paz y además la recuperación y reconstrucción de las zonas que se vieron afectadas en el conflicto armado; b) Colombia equitativa y sin pobreza, continúa la idea de alcanzar un país con más oportunidades, donde se acaben las brechas que generan inequidad y desigualdad en el país, tales y c) Colombia la más educada, mediante la determinación de lineamientos que orienten al sector público y privado de la educación a la transformación de la educación y la cultura del país.

De acuerdo con el PPI de ese periodo presidencial, las estrategias y presupuesto para ejecutar las mismas se establecieron así:

La estrategia de movilidad social será la que reciba los mayores recursos con el 44%, seguida de la estrategia de competitividad e infraestructura estratégica con el 27%, Seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz con el 20%, la estrategia de transformación del campo con el 7% y, finalmente, las dos restantes estrategias el 2%” (Contraloría General de la República. Pág. 29).

Tabla 3 Resumen de Estrategias Transversales PND 2014-2018

Cifras en miles de millones de pesos		
Concepto	\$ constantes	Participación
1. Competitividad e infraestructuras estratégicas	\$ 189.048	27%
2. Movilidad social	\$ 310.438	44%
3. Transformación del campo	\$ 49.272	7%
4. Seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz	\$ 137.416	20%
5. Buen gobierno	\$ 8.231	1%
6. Crecimiento Verde	\$ 9.531	1%
Total	\$ 703.936	100%

Fuente: PND 2014-2018, Contraloría General de la República, pág. 29

Con el único fin de lograr los ingresos planteados en los diferentes presupuestos nacionales, los impuestos juegan un papel determinante, de ahí que las políticas fiscales van encaminadas en su totalidad, a lograr los objetivos del presupuesto del Estado y sus elementos; *gastos públicos e impuestos*. Los impuestos son la base principal de las políticas fiscales, estos se entienden como los aportes que deben hacer los ciudadanos al Estado, para que por medio de estos, el Gobierno Nacional pueda ejecutar sus programas a través del gasto público (inversión en el país), con el fin ya mencionado, lograr crecimiento económico y por ende una vida digna para todos los ciudadanos.

Los sistemas tributarios, se basan en la creación de impuestos, fundamentados mediante una ley, todos, bajo principios de justicia, equidad, eficiencia, igualdad y progresividad. La justicia hace referencia a que si bien los ciudadanos deben contribuir con los ingresos del Estado, este también debe crear las condiciones ideales, para lograr calidad de vida en su población; de este principio parten los demás; la equidad es pues, contribuir con el Estado de acuerdo a su capacidad económica; la igualdad, se trata de que los contribuyentes no deben ser tratados con discri-

minación, y por regla general, todos los ciudadanos sin excepción, deben ser sujetos de pagar impuestos; la eficiencia es lograr que los impuestos sean recaudados en una cantidad importante, pero de la forma menos costosa para el Estado.

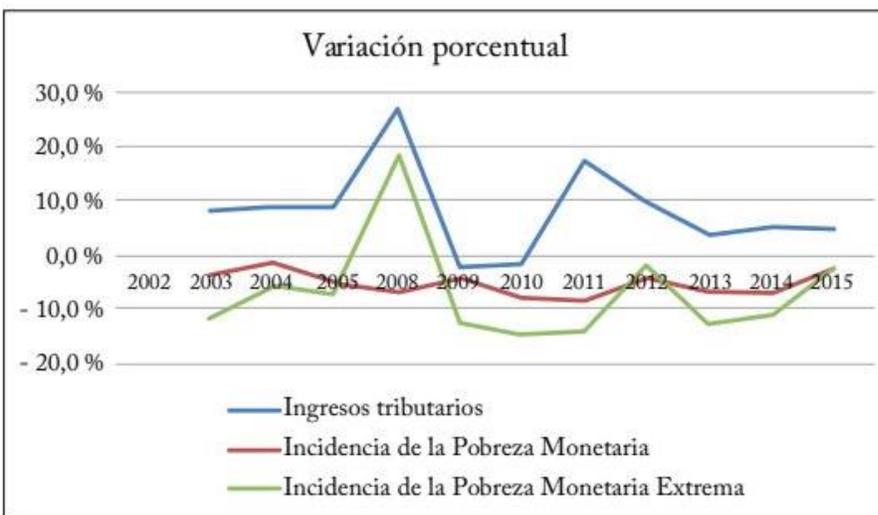
A partir de esto, los gobiernos han creado una cantidad de impuestos directos e indirectos importantes dentro de los que se destacan el Impuesto a la Renta, que grava la utilidad de las personas naturales y jurídicas y el Impuesto al Valor Agregado, que, como su nombre lo indica es agregado al valor a pagar por el comprador, sobre el consumo de bienes o servicios. A medida que se ejecuta el presupuesto público y se estudian las necesidades del país, los gobiernos determinan la necesidad de crear o no impuestos y las estrategias necesarias para su recaudo. Dentro de estas estrategias se establecen metodologías que garanticen una información de calidad, referente a los ingresos de las personas, con el fin de aumentar la cantidad de contribuyentes y disminuir las posibilidades de evasión gracias a las grandes brechas de desinformación, así como también lograr la equidad respecto a la correcta proporcionalidad de los impuestos.

Adicionalmente tratan de potenciar el sistema redistributivo de los impuestos y aplicar el sistema de transferencias gubernamentales que garanticen una cobertura total de la población con índices de pobreza; de esta manera, lograr aumentar las posibilidades de desarrollo social y garantizar una retribución futura a la economía del país, por medio de la contribución de un mayor número de personas y un uso eficiente de los recursos, que finalmente se ven reflejados en calidad de vida, desarrollo sostenible y crecimiento continuo de la economía. En Colombia el artículo 346 de la Constitución Política contempla que:

El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.

Esto significa, que efectivamente el gobierno debe intervenir la economía por medio de políticas fiscales, que como se puede concluir al analizar este artículo de la constitución política, se hace necesario organizar los gastos de cada gobierno para poder cumplir los respectivos fines, razón por la cual, las políticas fiscales establecidas no deben sobrepasar lo planteado en cada PND.

Desde el año 2006 hasta el año 2018, el país cuenta con ocho reformas tributarias, lo que deja en evidencia su ineficacia, por la cual, no ha logrado promover una estructura tributaria eficiente, que ayude a fondar al país con los ingresos necesarios y, por ende, tampoco se logra la redistribución social necesaria; en conclusión, el país no ha tenido reformas tributarias estructurales. De acuerdo con el artículo de investigación de García y García (2018), “Las Reformas Tributarias del Milenio y su Relación con los Ingresos Tributarios y la Pobreza” publicado en la revista IUSTA, sus autores determinaron la relación del ingreso fiscal del país durante los años 2002 a 2015 con los índices de pobreza y a partir de los resultados identificados en la siguiente gráfica concluyeron que:



Gráfica 1 Variación Porcentual Ingresos Tributarios y Pobreza Monetaria 2002-2015. Fuente: tomado de artículo de investigación “Las Reformas Tributarias del Milenio y su Relación con los Ingresos Tributarios y la Pobreza” publicado en la revista IUSTA (2018).

Los índices de pobreza monetaria extrema aumentaron entre los años 2005 a 2009 y entre 2011 y 2014, años los que también aumentaron los ingresos tributarios, dando como resultado una contrariedad, a la premisa principal que es, que a mayor ingreso tributario mayor redistribución social. Para el año 2015, a pesar de que los ingresos tributarios no tuvieron un aumento significativo, sí se refleja un incremento de la pobreza monetaria extrema.

El anterior resultado, muestra como en gran parte de los años en los que el país ha implementado reformas tributarias, los ingresos obtenidos a pesar de haber aumentado, no mejoraron los indicadores sociales; y aunque aumente, los indicadores sociales no son alentadores, lo que reitera que los mecanismos fiscales implementados son totalmente ineficaces, y contrarios al objetivo real de los impuestos.

Sin embargo, de acuerdo con la CEPAL, en el informe de estadísticas fiscales para el año 2017, las reformas tributarias de los países de América Latina y el Caribe, sí han logrado una

creciente mejoría en términos de recaudo, siendo en estos países el IVA y el Impuesto a la Renta los impuestos con mejores indicadores en términos de recaudo.

Para los países de América Latina y el Caribe, el promedio de ingresos fiscales al año 2016 fue de 22,8%, pero en Colombia estos ingresos alcanzaron el 20,8%, estando por debajo de Brasil con un 32%, de Argentina con un 32,1% y Bolivia 24,7%; es decir, que a pesar de la mejoría en términos de recaudo Colombia sigue con el reto de consolidar su sistema fiscal de manera estructural, que le permita reducir la evasión y aumentar los índices de recaudo, y por lo tanto lograr los ingresos suficientes para atender las necesidades sociales de su población.

2.3.2 Inversión social y gasto fiscal

Las políticas de gobierno, van encaminadas al bienestar social de los ciudadanos, es decir, se busca siempre el equilibrio entre el bienestar social, económico, educativo y de preservación y conservación del medio ambiente, todo con un único fin: lograr que la población mundial viva en condiciones dignas. Este objetivo, ha sido definido en el siglo XX como *Desarrollo Sostenible o Sustentable*. De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), este concepto, hace énfasis en la reconciliación entre el bienestar económico, los recursos naturales y la sociedad, evitando comprometer la posibilidad de vida en el planeta y la calidad de vida de la especie humana.

Para garantizar el desarrollo sostenible, es necesario movilizar recursos de manera integral, utilizando herramientas y políticas macroeconómicas y fiscales, que garanticen que los agentes de la sociedad y la interacción en la misma ayuden diariamente al crecimiento económico, y por lo tanto, a la equidad social, al bienestar de los ciudadanos y del medio ambiente.

De ahí, que la inversión social desde el punto de vista del gasto público se define como todas las actividades realizadas por el Gobierno Nacional, en pro de contribuir a mejorar las necesidades básicas de la comunidad, con el fin de lograr equidad social, es decir, calidad de vida para toda la población.

El tipo de Estado en Colombia está definido por la constitución política de 1991, determinando derechos para todos los colombianos de tipo económico, social y ambiental. Parte de estos derechos, son considerados como bienes meritorios, entre los que se encuentra; la alimentación, la vivienda, la salud y la educación, los cuales, satisfacen las necesidades básicas de la población.

De otro lado, están los derechos a bienes públicos como son la justicia, la seguridad y el medio ambiente, que por ser necesarios en el desarrollo del ser humano no deben ser excluyentes. Por lo tanto, en la medida en que el mercado no proporcione los medios para satisfacer estos derechos, es el Estado el responsable de proporcionarlos, para lo cual se establecen diferentes políticas y mecanismos.

En Colombia la Sentencia C-151 de 1995 de la Corte Constitucional define la inversión social como aquella que se compone de: “Recursos destinados a mejorar el bienestar general y satisfacer las necesidades de las personas, en especial, de aquellos sectores sociales discriminados que, por no haber tenido una equitativa participación en los beneficios del desarrollo, presentan necesidades básicas insatisfechas”. (Cardona, L. (s/f)).

Por su parte, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, reglamentado por el decreto 111 de 1996 en su artículo 41 define el gasto público como:

Aquel cuyo objetivo, es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendencias al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programadas tanto en funcionamiento como en inversión.

Al analizar las anteriores definiciones, se puede concluir, que el objetivo de las diferentes políticas de Estado ejecutadas vía gasto social, forman parte de un objetivo fundamental como es erradicar la pobreza. De acuerdo con la CEPAL, la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema sigue siendo un reto para todos los países de América Latina.

La desigualdad, dificulta el desarrollo y sostenimiento económico de los países, pues en la medida en que los ciudadanos no tengan posibilidades de acceso a vivienda, educación, salud etc., se obstaculiza de forma clara el crecimiento del país, pues el Estado en vez de preocuparse por trabajar en convertir el país en atractivo para la inversión, está ocupando gran parte de sus recursos humanos y financieros en búsqueda de mejor calidad de vida de su población.

Actualmente, se han notado mejoras importantes en la inversión social, que han logrado evitar deterioros de los sistemas distributivos de los países y por ende regresiones en los índices de pobreza, pobreza extrema y desigualdad, lo que ha significado de acuerdo con la CEPAL, que el gasto social promedio en los países de América Latina, en términos per cápita, se haya duplicado entre los años 2002 y 2016.

Y aunque suena alentador, en términos absolutos y relativos los niveles de gastos ejecutados en esta región son definitivamente bajos, comparados con los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y de la Unión Europea; y sigue siendo América Latina y el Caribe, la región más desigual del mundo. “La igualdad es una condición necesaria

para la eficiencia dinámica del sistema económico, pues crea un ambiente institucional, de políticas y de esfuerzos favorable para la construcción de capacidades”. (CEPAL, 2018, pág.7).

La inversión social debe ir pues, enfocada en la lucha contra la desigualdad, de manera que, al reducir estos índices, se incrementan aspectos que ayudan al crecimiento económico de las regiones, la distribución de la masa salarial por ejemplo, ayudó a aumentar este índice a partir del año 2005, el cual se sostuvo hasta el año 2014, registrándose para este año las tasas más bajas de desempleo y pobreza en la historia de la región, información divulgada en la base de datos de los países de las Naciones Unidas.

Este logro, se hizo evidente gracias al gasto social ejecutado por los Estados, y al enfoque de las políticas económicas en la generación de empleo, reducción de la informalidad e incremento de los salarios. Sin embargo, a pesar de que las cifras muestran una mejora importante, la región sigue estando en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

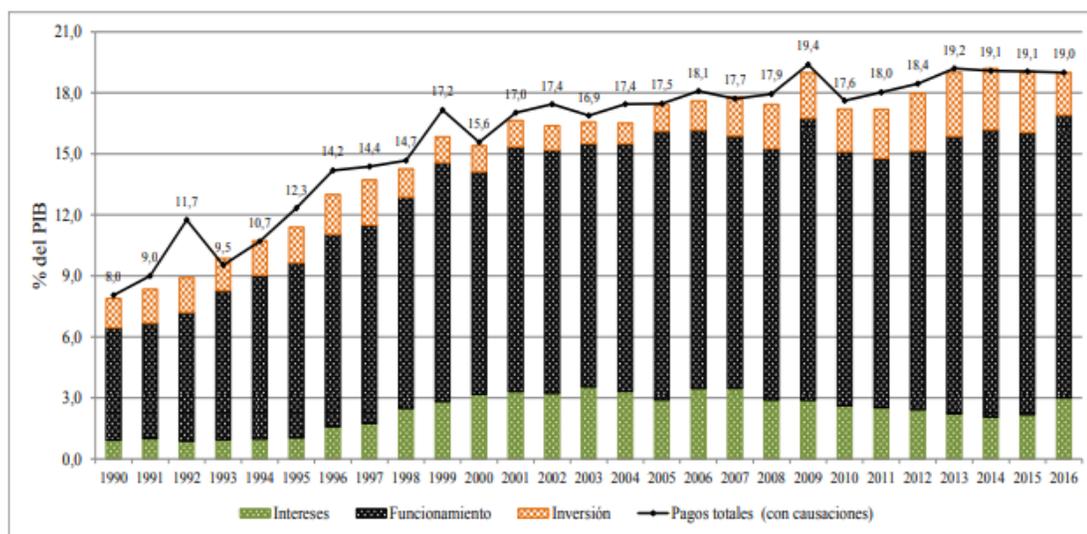
Así lo demuestran los resultados analizados por la CEPAL y publicados en el informe 2019 del Panorama Social de América Latina: para el año 2017, el número de personas pobres en esta región llegó a 184 millones, equivalente al 30,2% de la población, al tiempo que, el número de personas en situación de pobreza extrema se situó en 62 millones, representando el 10,2% de la población.

El gasto público de los países se limita a las diferentes políticas del Estado, en Colombia, estas políticas son ejecutadas con base al Presupuesto General de la Nación, el cual se compone de: a) Presupuesto de Renta, que se entiende como “la estimación de los ingresos corrientes que se espera recaudar durante el año fiscal, los recursos de capital, y los ingresos de los Establecimientos Públicos” (Ley 38,1989) y b) Presupuesto de Gastos, el cual se clasifica en gastos de funcionamiento, servicio de deuda y gastos de inversión; los gastos de funcionamiento como su

nombre lo indica, tienen por objeto suplir todas las necesidades de los órganos estatales, para así lograr, el cumplimiento de las funciones establecidas por la constitución y la ley; el servicio de deuda, se encarga de programar los pagos de capital, interés y demás gastos relacionados con los préstamos realizados al Estado; y los gastos de inversión son todos los relacionados con los programas y mecanismos establecidos por los diferentes gobiernos para suplir las necesidades de sus ciudadanos.

De acuerdo a la siguiente gráfica, podemos ver como el mayor rubro que compone el Presupuesto General de Colombia son los gastos de funcionamiento, sin embargo a pesar de la poca participación de la inversión, se ve un incremento de la misma en el transcurso de los años.

Gráfico 6: Gasto total - Gobierno Nacional Central
% del PIB



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Gráfica 2 Rubros del Presupuesto Nacional 1990-2016. Fuente: Moreno, Ligia Alba y Ramos, Jorge Enrique. El Gasto Público en Colombia: Algunos aspectos sobre su tamaño, evolución y estructura. 2017. Pág. 15).

Los efectos sobre la pobreza, después de ejecutados los diferentes planes de desarrollo entre los años 1990 y 2016, de acuerdo con Sergio Clavijo en su publicación en el periódico la

República denominada “Pobreza monetaria, indigencia y desigualdad 2010 -2018, publicada el 16 de junio del año 2018, evidencian un descenso de la pobreza entre los años 2010 -2017 de 37,2% a 26,9 %, lo cual muestra una reducción de -1,5 puntos porcentuales (pp)/año; sin embargo las cifras revelan que en Colombia todavía hay en promedio 13 millones de Colombianos pobres, razón que amerita un estudio sobre la eficacia y eficiencia de las diferentes políticas del gobierno.

Disminuir estas cifras en un contexto que integre los aspectos sociales y económicos debe ser el reto real para los gobiernos, fortaleciendo sus políticas de protección e inversión social o garantizando la eficiencia y eficacia de estas, y focalizándolas en aspectos como la inclusión social y laboral y por ende en la redistribución del ingreso, de manera que cada ciudadano pueda hacer un aporte importante al crecimiento económico del país y por lo tanto al sostenimiento del mismo.

Dentro de tantas posibilidades de ejecutar las políticas de inversión social, se encuentra también la de incentivar de manera directa o indirecta los diferentes sectores que mueven la economía del país, es decir, realizar la inversión no por el método del gasto público, sino con mecanismos que logren que los diferentes sectores de la economía muevan los indicadores de crecimiento económico, y por ende sean generadores de empleo y productores de bienes considerados meritorios, como por ejemplo la construcción de vivienda.

En este aspecto, las políticas fiscales juegan un papel determinante, pues si bien, la mayoría se enfocan en la creación de impuestos con el fin de recaudar el ingreso que necesita el Estado para ejecutar su presupuesto público, desde finales de los años sesenta se ha venido utilizando de manera común los incentivos y beneficios fiscales para diferentes sectores de la economía denominados técnicamente como “gastos fiscales”; de otro lado, “también se suele llamar a

esta variable “renuncia tributaria”, aludiendo al hecho de que por esta vía el fisco desiste parcial o totalmente de aplicar el régimen impositivo general, atendiendo a un objetivo superior de política económica o social”. (Vilella, Lemgruber y Jorratt, s.f. Pág. 2).

La aparición formal de este término ocurre en el año 1967, de la mano Surrey Secretario Adjunto para la Política Fiscal del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, en un periodo en el que ese país se encontraba en crisis económica, Surrey introdujo esta política por “su condición de reducciones fiscales con una deseable incidencia en la economía privada, que normalmente es realizada mediante gastos públicos” (Pérez, Emilio y Romano Joaquín, 2016. Pág.471.)

El gasto tributario se utiliza como un elemento de intervención pública del Estado, para obtener resultados de distribución social similares a los obtendría al ejecutar un gasto directo, pues al favorecer sectores específicos, los mismos contribuyen a un mejor dinamismo de la economía, que se traduce, en mejores posibilidades sociales y económicas para los ciudadanos.

Los gastos tributarios, ocurren en los siguientes escenarios: a) exenciones, cuando hay exoneración parcial o total a contribuyentes u operaciones sujetas a un determinado impuesto; b) deducciones, al permitir disminuir de la base imponible cierto tipo de gastos o costos; c) tasas reducidas, al establecer tarifas inferiores a las determinadas en un impuesto específico; d) diferimiento, permitiendo al contribuyente a postergar el pago de la obligación.

Es importante aclarar que las deducciones hacen parte de la estructura general del tributo, pues para que se cumpla el principio de justicia es necesario por ejemplo en el impuesto a la renta gravar solo la utilidad del contribuyente. Por su parte las exenciones y tasas reducidas, son beneficios fiscales específicos otorgados por el gobierno a los diferentes contribuyentes o a ciertos sectores de la economía.

En este momento, los sistemas fiscales de todo el mundo utilizan esta política fiscal, pero actualmente cobran real preocupación, sobre todo en los fiscos de los países de América Latina, debido a que por un lado, sus efectos no son medidos de manera correcta y de otro no hay un rubro específico en el presupuesto de las naciones por concepto de gasto fiscales, lo que sí ocurre con la inversión social; razón por la cual quedan a libre disposición para los Ministerios de Hacienda, lo que puede significar decisiones de carácter político y no fiscal.

Adicionalmente la presión que ejercen los diferentes sectores de la economía, los cuales manifiestan siempre la necesidad de reducción de impuestos para poder hacer optimo su negocio, entre otras variables, sobre las que se ha concluido, que a pesar de que pueden ser una política fiscal exitosa, deben estar regidos sobre aspectos tan importantes como límites de tiempos en la aplicación a los beneficios que se otorguen y adicional a esto realizar una medición de sus efectos reales, pues de acuerdo a lo anterior se evidencia un problema en los gastos fiscales, referente a la transparencia entre sus costos y sus beneficios. En Colombia, el sistema tributario se puede catalogar como ineficaz pues el país recauda recursos insuficientes, adicionalmente es poco equitativo y demasiado complejo.

La recaudación tributaria resulta insuficiente en comparación con el tamaño del gasto público. Además, hay muchos impuestos que generan ineficiencia económica. El sistema tributario colombiano tiene un potencial considerable inexplorado para reducir la gran desigualdad de ingresos que se observa en el país. Finalmente, su estructura es muy compleja, debido, en parte, a la ausencia de normas claras. (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, 2012, Pág. 15).

El Impuesto de Renta y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), son las principales fuentes de ingreso tributario para el país, sin embargo, son precisamente estos impuestos los que muestran una cantidad de gastos tributarios de los cuales no existe un estudio en relación a su costo – beneficio.

De acuerdo al Estudio publicado en el año 2012 por el Banco Internacional de reconstrucción y Fomento y el Banco Mundial denominado “El Gastos tributario en Colombia”, se debe mejorar la gestión del gasto tributario en el país, con opciones tales, como la implementación de un proceso de evaluación integral de los mismos, definición de vigencias al introducir cualquier tipo de gastos fiscal y adicionalmente considerar ajustes en los gastos fiscales establecidos como por ejemplo las exenciones y exclusiones en el IVA; esto debido a que el impuesto de renta y de IVA, tienen integrados una gran cantidad gastos tributarios y que casi el 100% de ellos no tienen fecha de expiración.

2.3.3 La vivienda de interés social

La Declaración Universal de los Derechos Humanos suscrita en 1948, reconoció vagamente en su artículo 25 el derecho a la vivienda, al establecer que:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

En 1966, se suscribió el Pacto de los Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en cuyo artículo 11 se señaló que todos los Estados debían reconocer el derecho a una vivienda adecuada a sus ciudadanos. Pactos, que fueron aprobados por el estado colombiano, mediante la ley 74 de 1968, quedando así refrendado su compromiso para que todas las personas tuvieran derecho a un nivel de vida adecuado, supliendo una necesidad básica, tal como la vivienda. El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, mediante observación No. 4, indicó que para que una vivienda sea adecuada debe cumplir con los siguientes factores: seguridad jurídica en la tenencia, disponibilidad de servicios materiales e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, lugar y adecuación cultural. En Colombia, el derecho a la vivienda adecuada, fue incorporado en el artículo 51 de la Constitución política, que reza:

Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

En este artículo, se determina a la vivienda de interés social como el tipo de inmueble que reúne los requisitos mínimos y fundamentales que se debe garantizar mediante el desarrollo de planes y programas para la garantía de este derecho, lo cual fue analizado por la corte constitucional, mediante Sentencia C-585 del 2006. La Vivienda Digna, garantizada por la constitución nacional, fue analizada en la Sentencia C-936 de 2003 de la Corte Constitucional, teniendo en cuenta la aplicación de los preceptos derivados del derecho internacional, observando dos aspectos fundamentales que debe cumplir una vivienda para ser considerada digna, estos son: las condiciones de la vivienda en sí mismas y los elementos que inciden en el goce de esta. En

cuanto a las condiciones de la vivienda, se garantiza un espacio físico en condiciones que permitan a sus ocupantes proyectar su vida privada en sociedad, en un entorno de interrelación con bienes o servicios sociales que complementan el desarrollo personal y social de sus ocupantes. Mientras, los elementos descritos por la Corte, se refieren a la estructura mínima fundamental que debe incorporarse en la ejecución material de planes y programas de viviendas de interés social, destinadas a satisfacer las necesidades habitacionales de los hogares de menores ingresos. En la legislación nacional, la vivienda de interés social como tal, comenzó su evolución legislativa a partir de la Ley 3 de 1991, mediante la cual, fue estructurado el sistema de vivienda de interés social (VIS) en nuestro país, tal como hoy funciona.

Luego, el artículo 91 de la Ley 388 de 1997 definió la vivienda de interés social como aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos, dejando claro que, la política de vivienda se encuentra correlacionada con la política de desarrollo territorial, por lo tanto, algunas características de las viviendas de interés social son susceptibles de variación de acuerdo con definiciones implementadas en los planes de desarrollo, de tal forma que, cada cuatro años se regulan aspectos relacionados con esta clase de inmuebles.

En este sentido la Ley 1151 del 2007, en su artículo 6, numeral 3.5, párrafo 4 señaló que con el objetivo de optimizar el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), se establece un tope de 135 SMLMV para VIS y de 70 SMLMV para VIS prioritaria, y que además la distribución de estos recursos, se debía realizar con énfasis en la población vulnerable, mujeres cabeza de hogar, habitantes de la calle, entre otros.

La meta del sector para el cuatrienio es financiar cerca de 828.433 soluciones VIS mediante subsidios y créditos para la adquisición de vivienda nueva y usada, construcción en sitio propio, mejoramiento de vivienda y titulación.

Posteriormente, el artículo 117 de la ley 1450 del 2011, definió *la vivienda de interés social* como la unidad habitacional que cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción y cuyo valor no excede ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 SMLMV). Y en el párrafo señala que se establecerá un tipo de vivienda denominada “*Vivienda de Interés Social Prioritaria*”, cuyo valor máximo será de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 SMLMV).

Con la ley 1537 del 2012, el gobierno nacional, formuló una política de vivienda integral que ha permitido la implementación de programas de vivienda ajustados a las necesidades y características socioeconómicas de la población que por su condición de pobreza no tiene posibilidades de acceder a una vivienda digna. En el marco de esta política, de acuerdo al Informe de Rendición de Cuentas “Construimos paz” vigencia 2018, publicado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio:

Se diseñaron e implementaron programas como el de vivienda gratuita, dirigido a los hogares más vulnerables, cuya única alternativa habitacional es la vivienda 100% subsidiada, y los distintos programas de Mi Casa Ya, dirigidos a la población, que aunque con bajos recursos, cuenta con capacidad de ahorro y de acceso al crédito formal. Además, de instrumentos como las coberturas de tasa de interés para la compra de vivienda de interés social. (Pág. 4).

Capítulo III. Aspectos metodológicos

3.1 Diseño de la Investigación

Este trabajo de investigación es documental, analítico y se desarrolló mediante el análisis de la normatividad que regulan los instrumentos para la materialización del derecho a la vivienda, en este sentido, se estudiaron las políticas económicas y fiscales y la importancia de estas en la inversión social de los gobiernos ejercidos en los periodos comprendidos entre los años 2012 y 2018.

De igual forma, se estudió la información contenida en otros trabajos de investigación relacionados con el tema y realizados por entidades tan importantes como la Dirección de Impuestos y Aduanas (DIAN), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y varias universidades del país.

Los anteriores instrumentos de la investigación, incluyen, la recolección de información y el estudio de las diferentes normas que han creado y reglamentado cada una de las iniciativas del gobierno nacional para promover la construcción y adquisición de vivienda, desde su origen hasta la actualidad, posteriormente se realiza el análisis de datos, tales como, cantidad de viviendas de interés social construidas y áreas de construcción VIS licenciadas, subsidios de vivienda familiar otorgados, créditos hipotecarios desembolsados a compradores y constructores, cantidad de cuentas AFC y de Ahorro Voluntario abiertas y cantidad de Leasing Habitacional legalizados, nivel gasto fiscal concedido, entre otros indicadores que son publicados por fuentes oficiales como son el Ministerio de Vivienda y Crédito Público, el Fondo Nacional del Ahorro, las Cajas de Compensación, los Ministerios de Hacienda Territoriales, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL), la Dirección de

Impuestos y Aduanas Naciones (DIAN), Asobancaria, entre otras; a fin de poder analizar los resultados de las diferentes políticas de gobierno ejecutadas durante los tres periodos presidenciales comprendidos entre los años 2006-2018, y su incidencia en el desarrollo económico de Colombia y la calidad de vida de sus ciudadanos, a través de la determinación del efecto de las diferentes políticas económicas y fiscales, en estos tres periodos presidenciales y el beneficio aportado por las mismas sobre indicadores económicos y sociales tan importantes como el PIB, el empleo y el déficit habitacional.

3.2 Tipo de estudio

El presente trabajo de investigación es de naturaleza descriptiva y analítica, el cual se desarrollará a partir de la recolección de las diferentes normas y mecanismos instaurados por el gobierno nacional, en políticas fiscales y de inversión pública para incentivar la adquisición de vivienda de interés social.

Capítulo IV. Resultados y análisis de resultados

4.1 Normas y mecanismos utilizados por el Gobierno Nacional para incentivar la oferta y la demanda de vivienda de interés social

4.1.1 Normas y mecanismos para incentivar la construcción de vivienda de interés social

Los mecanismos para incentivar la oferta de vivienda de interés social se resumen en beneficios fiscales y subsidios otorgados por parte del Estado colombiano a los constructores de estos bienes, con el fin de que puedan construir viviendas, que además de generarles cierto grado de rentabilidad, que es el fin último de su actividad, las vendan a precios asequibles para la población colombiana y las construyan en las cantidades necesarias para suplir esa necesidad de habitabilidad que tiene el país.

Estos mecanismos, tienen su origen con la ley 536 de 1999, aprobada por el gobierno nacional, como medida de emergencia para conjurar la crisis de 1998. Vale la pena recordar, que la reforma constitucional de 1991 introdujo múltiples reformas estructurales, que impulsaron una mayor apertura comercial y una mejoría del desempeño del sector público, tras importantes privatizaciones y cierres de entidades corruptas e ineficientes, además, el programa de liberalización financiera (Leyes 45 de 1990, 9 de 1991 y 35 de 1993) permitió sentar las bases para la modernización del sector.

Entre los cambios introducidos, la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) en sus estudio sobre las crisis económica e implicaciones de política (1995-2016), destaca : i) la eliminación de barreras a la inversión extranjera en el sector financiero para incrementar la competencia; y ii) una mayor libertad para los establecimientos de crédito en el manejo de

operaciones financieras y tasas de interés, todo esto, generó un importante incremento de las entradas de capital que causaron una significativa expansión monetaria y de crédito, durante el período 1991-1997 se estimuló el gasto público y privado, las tasas de ahorro público y privado se redujeron y los déficit de cuenta corriente se ampliaron, la demanda de bienes no transables se amplió (especialmente finca raíz), llevando a un incremento en el crédito interno y en el precio de los activos, como también a una apreciación real del peso colombiano.

De acuerdo con Uribe, José Darío (2002), para esa época gerente del Banco de la República: Entre 1997 y 1999 se produjo una reversión de los flujos de capital y un deterioro de los términos de intercambio, que llevó a una fuerte reducción del gasto agregado y a la eliminación del déficit en cuenta corriente, los precios de la finca raíz se contrajeron cerca de 27% en términos reales, el aumento en las tasas reales de interés aunado a la caída en términos reales de los precios de la finca raíz, aumentaron la carga financiera de los hogares, incrementando el monto de la cartera vencida y afectando los índices de solvencia de los intermediarios financieros. (Pág. 5).

La peor parte de la crisis se sintió entre los deudores del sistema UPAC, que entró en crisis después de 27 años de existencia. El alza desmesurada de las tasas de interés hizo que las obligaciones de los deudores del UPAC se dispararan y muchos de ellos perdieron sus inmuebles. Se cerraron cientos de empresas dedicadas a la actividad de la construcción, miles de obreros fueron despedidos.

“Mientras en 1994 la actividad edificadora alcanzó su mayor bonanza al reportar sólo en licencias de construcción un total de 16,5 millones de metros cuadrados, para 1999, en el período más duro de la crisis económica del país, la cifra de licencias aprobadas cayó a 7,4 millones de metros cuadrados” (Periódico el Tiempo, 2002). Esta contracción de la actividad edificadora, la alta

tasa de desempleo, el cierre de empresas y la pérdida de la confianza empresarial, motivó al gobierno nacional a estudiar y crear mecanismo para enfrenta la crisis, entre ellas, la estuvo la de aprobar la mencionada Ley 536 de 1999, creando con ella estímulos a los compradores, beneficios tributarios a los constructores y modificando el esquema de financiación de vivienda, lo cual permitió que el sector mostrar un leve crecimiento partir de 2001.

En adelante se presentan los estos estímulos y beneficios al sector de la construcción en el país, los cuales han evolucionado con las múltiples reformas tributarias ocurridas a lo largo de estos 20 años de historia y actualmente, se resumen así:

Tabla 4 Normas y Mecanismos para Incentivar la Construcción de Vivienda

Mecanismo	Tipo de Beneficio	Descripción	Norma Vigente
Gasto Fiscal	Renta Exenta	Exención a la utilidad en la enajenación de predios destinados al desarrollo de proyectos de vivienda de interés social y/o de vivienda de interés prioritario	Art. 235-2 del Estatuto Tributario, numeral 4, literal a. Creado por la Ley 1819/2016 y modificado por la Ley 1943/2018, Art. 79.
Gasto Fiscal	Renta Exenta	Rentas Exenta en la Utilidad de Proyectos de Vivienda de Interés Social	Art. 235-2 del Estatuto Tributario, numeral 4, literal b. Creado por la Ley 1819/2016 y modificado por la Ley 1943/2018, Art. 79.
Gasto Fiscal	Renta Exenta	La utilidad en la venta de predios para el desarrollo de proyectos de renovación urbana	Art. 235-2 del Estatuto Tributario, numeral 4, literal c. Creado por la Ley 1819/2016 y modificado por la Ley 1943/2018, Art. 79.
Gasto Fiscal	Devolución o compensación de Impuestos	Devolución del Impuesto al Valor Agregado (IVA), pagado en la compra de materiales, para la construcción de VIS y VIP.	Artículo 850 del E.T., modificado por la Ley 1602 de 2012.

Fuente: Construcción propia, basada en los artículos 235-2 y 850 del Estatuto Tributario y la Ley 1602 de 2012.

Para el año 2002 la Ley 788 en su numeral 9, adicionó al Estatuto Tributario otras rentas exentas, determinadas en el artículo 207-2 y con él en su numeral 9 la exención en renta para los proyectos de vivienda de interés social, desarrollados a partir del año 2013.

En el año 2016, el artículo 376 de la Ley 1819 deroga el artículo 207-2 del Estatuto Tributario, pero crea a partir de su artículo 99, las rentas exentas para el año 2018 en adelante.

Posteriormente la Ley 1943 de 2018 modifica este artículo, sin embargo, estas rentas exentas quedan intactas en el artículo 4 del mismo artículo 235-2 del Estatuto Tributario, pero limitadas a los requisitos establecidos en el decreto reglamentario 1070 de junio de 2019, así: a) Licencia de construcción que detalle que el proyecto a desarrollar está relacionado con viviendas de interés social o prioritario; b) Certificado de tradición y libertad, en el cual se evidencie que dichos predios fueron adquiridos por la sociedad fiduciaria u otra entidad que administre el patrimonio autónomo; c) Documento que certifique la constitución del patrimonio autónomo, en el cual conste como objeto exclusivo el desarrollo de esta clase de proyectos y d) Certificación expedida por la sociedad fiduciaria o la entidad que administre el patrimonio, en el que conste que la totalidad de la ejecución del proyecto sería realizada a través del patrimonio autónomo y que la fiducia mercantil cuenta con un plazo no superior a diez (10) años.

Como incentivo para el sector constructor, quedan establecidas entonces en el Estatuto Tributario, artículo 235-2, numeral 4, las rentas exentas que se mencionaran a continuación:

Exención a la utilidad en la enajenación de predios destinados al desarrollo de proyectos de vivienda de interés social y/o de vivienda de interés prioritario

Esta exención, fue la única de las 12 que incluía el artículo 207-2 del estatuto tributario que aplicaba en el impuesto de renta y en el CREE, lo cual quedó establecido en el artículo 22 de la Ley 1607 de 2012.

Posteriormente, con la expedición de la ley 1819 de 2016 quedó establecido en el numeral 4, literal a, del artículo 235-2 del E.T. modificado por la Ley 1943 de 2018. En este mismo artículo, quedaron establecidos los requisitos para gozar de esta exención, que consistían en que la licencia de construcción estableciera que el proyecto a ser desarrollado sería de vivienda de interés social y/o de interés prioritario, y que los predios fueran aportados a un patrimonio autónomo con objeto exclusivo de desarrollo del proyecto de vivienda de interés social y/o de interés prioritario, requisitos que fueron aclarados por la DIAN mediante concepto del 3 de abril del 2018. El alcance de la expresión “aporte de los bienes al patrimonio autónomo” a que hace referencia la norma citada, cuando señala los requisitos exigidos para la procedencia de esta renta exentas, se debe entender como la adquisición de los predios por parte del patrimonio autónomo a título de compra venta, toda vez que solo en este evento se genera la utilidad que quiso el legislador exonerar del impuesto de renta.

4.1.2 Rentas exentas en la utilidad de proyectos de vivienda de interés social

Artículo 235-2 del Estatuto Tributario, numeral 4, literal b) La utilidad en la primera enajenación de viviendas de interés social y/o de interés prioritario.

Aunque dentro de las rentas exentas en la legislación fiscal colombiana, no están listadas como tal, las utilidades de los proyectos de vivienda de interés social, la ley 788 del año 2002 abrió la posibilidad de que la obtención de esta renta fuera exenta, al incluir por medio del artículo 207-2 del E.T., las rentas exentas para los patrimonios autónomos constituidos para la construcción de

VIS. Con la reglamentación de este artículo, por medio del Decreto 2755 del año 2003 la exención se hizo más clara al mencionarse claramente en el artículo 23 del mencionado decreto que: que la exención, incluía la utilidad obtenida por el patrimonio autónomo a causa de la venta de los predios con fines de utilidad pública, y los patrimonios autónomos constituidos con este fin.

El artículo 58 de la ley 388 de 1998 establece los motivos de “utilidad pública”, especificando en el literal c), la vivienda de interés social. Así las cosas, desde ese momento la utilidad de los proyectos que desarrollarán vivienda de interés social, quedaron exentos de renta siempre y cuando se ejecutaran por medio de un patrimonio autónomo, lo cual fue reiterado por la DIAN mediante el oficio 023643 del 20 de marzo de 2009.

Por esta exigencia, a partir de la reglamentación del artículo 207-2 del Estatuto Tributario, los constructores de vivienda de interés social optaron por constituir los patrimonios autónomos por medio de fiducias inmobiliarias, para desarrollar sus proyectos.

Es importante precisar que la condición de la exención nace a causa de la crisis económica del país en los años 1998-1999, tiempo en el cual la comercialización y construcción de los proyectos de vivienda era asumida en su totalidad por el constructor, quien era el encargado adquirir los predios para el desarrollo del proyecto por medio de préstamos con entidades financieras, y adicionalmente iniciaba la construcción sin tener compradores vinculados al proyecto.

Si el proyecto no era vendido en las condiciones esperadas o el constructor tenía problemas para adquirir la licencia de construcción, el proyecto por obvias razones no podía terminarse, y por ende se afectaban económicamente los entes involucrados en el negocio (constructor, comprador y entidad financiera).

Adicional a esto, con el alza de intereses que implicó la crisis económica, muchos constructores tuvieron que entregar sus obras, inclusive sin terminar, en dación en pago a la entidad

financiera que estaba apalancado el proyecto. Motivo suficiente para que el sector perdiera su credibilidad y por ende se viera afectada la oferta de vivienda en el país.

Con el fin de recuperar este sector de la economía que sin dudas era de gran importancia, el modelo del negocio constructor cambió, y se empezó a utilizar el concepto de preventas, el cual consiste en iniciar las ventas del proyecto sobre planos, esto implicaba que los compradores debían empezar a pagar la cuota inicial de la vivienda, antes de construido el inmueble, con el objetivo de ayudar al flujo de caja para la construcción del proyecto.

Con el fin de garantizar seguridad a los compradores, se formalizaron los esquemas de Fiducias Inmobiliarias, encargadas de administrar y proteger los recursos de los compradores, dónde el requisito para empezar a girar dineros a los constructores fue haber logrado el punto de equilibrio del proyecto, es decir, la venta del 50% del mismo.

De esta manera se resalta la importancia de las sociedades fiduciarias en el sector de la construcción, y se justifica la exención limitada a las rentas exentas de proyectos de construcción de vivienda de interés social por medio de patrimonios autónomos administrados por fiduciarias inmobiliarias, hoy vigente en el artículo 235-2 del Estatuto Tributario, numeral 4, literal b) La utilidad en la primera enajenación de viviendas de interés social y/o de interés prioritario.

4.1.3 La utilidad en la venta de predios para el desarrollo de proyectos de renovación urbana

La renovación urbana hace referencia a los procesos o proyectos que buscan modificar y mejorar las construcciones, una zona o un barrio completo de una ciudad, con el fin de identificar lugares que no están siendo aprovechadas o que están deterioradas, transformándolas para mejorar la calidad de vida de las personas que viven alrededor de ella.

La ley 788 de 2002, adicionó el estatuto tributario con el artículo 207-2, en cuyo numeral 9) estableció como renta exenta, la utilidad por el desarrollo, de proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos.

La exención está vigente por medio del artículo 235-2 numeral 4, literal c) La utilidad en la enajenación de predios para el desarrollo de proyectos de renovación urbana.

Adicional a los beneficios otorgados en el tan mencionado artículo 235-2 del estatuto tributario, el sector de la construcción también es incentivado con el siguiente beneficio fiscal:

4.1.4 Devolución del Impuesto al Valor Agregado (IVA)

La Ley 633 del año 2000, por medio de su artículo 49, adicionó el párrafo 2 al artículo 850 del Estatuto Tributario, otorgando el derecho a la devolución o compensación del IVA pagado en materiales de construcción de vivienda de interés social, a las entidades con planes aprobados por el INURBE o a quien este organismo delegara. La porción de la devolución se estableció en un cuatro por ciento (4%) sobre el total de la venta de los inmuebles nuevos, sin que el valor superara los 135 salarios mínimos mensuales vigentes.

Para el año 2012, el párrafo fue modificado, por el artículo 40 de la Ley 1537, el cual estableció que los materiales sujetos de devolución de IVA, en la construcción de vivienda de interés social y prioritaria, debía ser solo para los estratos 1, 2 y 3, y que el beneficio era otorgado a los constructores que ejecutaran este tipo de proyecto, en una porción al 4% del total de las ventas de las unidades de interés social y prioritario, sin exceder el tope establecido para este tipo de vivienda. En ese mismo año, el párrafo vuelve a ser modificado por el artículo 66 de la Ley 1607, otorgándole solo una proporción equivalente al (4%) del valor registrado en las escrituras

de venta del inmueble nuevo, cuyo valor no debe exceder el valor máximo de la vivienda de interés social, de acuerdo con las normas vigentes.

En el año 2013 el Ministerio de Hacienda se pronuncia, mediante decreto 2924, con el fin de reglamentar el procedimiento para el trámite de las solicitudes de devolución o compensación de IVA, a que se refiere el parágrafo 2 del artículo 850 del Estatuto Tributario; y establece que se considera vivienda de interés social y prioritario en los términos del parágrafo, a las unidades de vivienda que cumplan con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción, siempre y cuando, y en concordancia con la escritura pública de compraventa su valor no exceda los ciento treinta y cinco (135) salarios mínimos mensuales legales y para el caso de la vivienda de interés prioritario los setenta (70) salarios mínimos mensuales legales.

El decreto aclara que tiene derecho a devolución del IVA los proyectos VIS constituidos en propiedad horizontal y que además los constructores podrán desarrollar estos proyectos de manera directa o mediante subcontratos de construcción, sin que pierdan el beneficio de devolución de IVA.

El decreto 2924 de 2013, además de las aclaraciones anteriores, determina que como requisito, la contabilidad del constructor debe identificar en sus estados financieros el monto del IVA de los proyectos de interés social y prioritario, los cuales deben estar identificados y contabilizados con su respectivo centro de costos; además elaborar un presupuesto de costos en el que se identifique el valor de los materiales que se utilizarán en el proyecto, por cada capítulo de obra; utilizar una cuenta transitoria donde se contabilice el IVA cancelado por materiales de construcción en este tipo de obra, el cual debe ser trasladado a una cuenta por cobrar en el momento en que hayan unidades terminadas; trasladar al costo del proyecto el IVA de materiales de construcción que

exceda el tope permitido de devolución y; las facturas que respalden el IVA de materiales de construcción deben cumplir con todos los requisitos establecidos en el artículo 617, 628 y 771-2 del Estatuto Tributario.

Antes de presentar la solicitud de devolución o compensación de IVA ante dependencia correspondiente en la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas Nacionales, donde el constructor tenga su domicilio, el cual debe coincidir con el reportado en el Registro Único Tributario (RUT), el solicitante debe registrar el proyecto ante la División de Gestión de Fiscalización de la DIAN, en la seccional respectiva; solicitud que debe hacerse dentro de los dos meses siguientes a la fecha de registro de la escritura pública de venta de la unidad de vivienda o a más tardar dentro de los dos años siguientes a la terminación del proyecto.

El decreto reglamentario mencionado establece en su artículo 6, los siguientes requisitos para presentar la respectiva solicitud:

a) Certificado de existencia y representación legal expedido por la autoridad competente, con anterioridad no mayor a un (1) mes;

b) Registro Único Tributario (RUT) vigente en la fecha de la solicitud de devolución o compensación, es decir, que no se encuentre suspendido ni cancelado, verificación que se hará por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales;

c) Si el constructor solicitante ha desarrollado bajo contrato el proyecto deberá adjuntar certificación expedida por el titular del proyecto sobre el contrato de construcción correspondiente.

d) Poder otorgado en debida forma cuando se actúe mediante apoderado;

e) Relación certificada por Revisor Fiscal o Contador Público, de las facturas o documentos equivalentes, de compra de materiales utilizados para la construcción de viviendas de interés, social y vivienda de interés social prioritaria, indicando su número, el nombre o razón social y NIT

del proveedor, valor de los bienes adquiridos, valor del IVA cancelado discriminado en ellas y la descripción de los bienes;

f) Garantía bancaria o de compañía de seguros expedida con el cumplimiento de los requisitos legales, cuando el solicitante se acoja a la opción contemplada en el artículo 860 del Estatuto Tributario;

g) Copia de los certificados de tradición de los inmuebles enajenados, que constituyan vivienda de interés social y vivienda de interés social prioritaria, expedida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos;

h) Certificación firmada por Revisor Fiscal o Contador Público donde conste que el valor solicitado en devolución o compensación no ha sido llevado como un mayor valor del costo en el impuesto sobre la renta o como impuesto descontable en la declaración del impuesto sobre las ventas;

i) Constancia de titularidad de una cuenta corriente o de ahorros activa en una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, con fecha de expedición no mayor a un (1) mes y

j) Presupuesto de la obra.

4.2 Normas y mecanismos para incentivar la financiación de vivienda de interés social en Colombia

La vivienda es un bien además de meritorio, duradero; lo que hace que naturalmente su costo de construcción y adquisición sea elevado. Este es un punto determinante que imposibilita que sea un bien de fácil adquisición; el costo de una vivienda supera varias veces los ingresos potenciales de los colombianos.

Por lo tanto, en Colombia la adquisición de vivienda en su mayoría, e indispensablemente para las poblaciones de menores recursos dependen de un esquema tripartito así: 1) Ahorro previo de los compradores; 2) Subsidios no reembolsables otorgados por el Estado y 3) Crédito hipotecario que complementa el saldo a pagar por la vivienda.

Sin embargo ante la posibilidad de adquirir vivienda, acceder a un crédito hipotecario es uno de los obstáculos más notorios que tienen los colombianos, debido primero a que la capacidad adquisitiva es muy reducida y segundo Colombia es un país donde el sector informal de la economía es predominante y por lo tanto esto imposibilita a la población a acreditar ingresos constantes; situación que desestimula a las entidades financieras a impulsar este tipo de créditos, pues se crea un riesgo importante para la recuperación de su activo.

El Estado en su obligación de crear mecanismos que faciliten la adquisición de vivienda ha desarrollado en el transcurso del tiempo diferentes políticas en pro de la financiación. Como se mencionó en un capítulo anterior para los años 1939 y 1940, el Estado creó el Banco Central Hipotecario, la Caja de Crédito Agrario y el Instituto de Crédito Territorial, para financiar construcción y adquisición de vivienda, pero el cupo del crédito era poco.

En 1945 con la ley 6, se crearon las cesantías, con el fin de que los empleadores, pagaran un salario adicional al año a sus empleados, y con este auxilio financiar el mejoramiento de su vivienda, o pagar la cuota inicial para la adquisición de esta.

En el periodo Presidencial de Carlos Lleras Restrepo 1966-1970, se creó el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) para la captación de las cesantías de los empleados oficiales, y con estos recursos, realizar financiación de vivienda de sus afiliados. Para el año 1972 con la creación de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y el sistema UPAC, se promueve el ahorro del sector

privado y por medio de ello posibilitar la financiación; en resumen, hasta este periodo, las políticas de financiación de vivienda estuvieron enfocadas en el ahorro de los empleados.

Dentro de estas políticas se destaca la ley 432 de 1998, que autoriza al FNA, para afiliar empleados del sector privado, lo que amplía la cobertura para ahorro y financiación de vivienda, entidad que hasta la fecha aún se encuentra activa.

Con la crisis de 1998 -1999 y la entrada en vigencia de la Ley 546, Colombia entra en la modernización del sistema financiero, con la autorización de la misma para crear bonos y títulos hipotecarios, lo que creo un enlace importantes entre el mercado de capitales y la financiación de vivienda, contribuyendo a un mayor rotación de los recursos de las entidades financieras y por lo tanto les dio mayor capacidad para que estas pudieran ofrecer financiación a largo plazo, como es el caso específico de los préstamos de vivienda. En el año 2006 la Ley 920 autoriza a las Cajas de Compensación Familiar para ejecutar la actividad financiera, lo que permitió que sus afiliados pudieran acceder a créditos para mejora de vivienda o adquisición de la misma. Actualmente las entidades vigentes para cubrir la financiación de vivienda en Colombia son:

- a) El Fondo Nacional del Ahorro, empresa Industrial y Comercial del Estado;
- b) las Cajas de Compensación Familiar, entidades privadas y sin ánimo de lucro y
- c) las entidades financieras, en su mayoría de naturaleza privada.

Las dos primeras son pues entidades que por su naturaleza tiene un objetivo específico, dentro del cual está la financiación de vivienda, pero las entidades financieras , son empresas dedicadas directamente al ahorro y préstamo de dinero, por lo tanto la Ley 546 de 1999 determinó que aunque estas deben financiar la adquisición de vivienda y ofrecer alternativas acordes a la capacidad de pago de los deudores, su actividad también debe ser rentable; y de acuerdo a los

planteamientos hechos en la primera parte de este título uno de los principales dificultades de los colombianos es acceder a un préstamo de vivienda.

De ahí que todos los gobiernos implementen políticas encaminadas a promover la oferta de financiación, dentro de las que actualmente se encuentran las siguientes:

Tabla 5 Normas y Mecanismos para Incentivar la Financiación de Vivienda

Mecanismo	Tipo de Beneficio	Descripción	Norma Vigente
Gasto Fiscal	Renta Exenta	Rentas exentas en Titularización de Cartera	Art. 235-2 del Estatuto Tributario, numeral 4, literal d. Creado por la Ley 1819/2016 y modificado por la Ley 1943/2018, Art. 79.
Gasto Fiscal	Renta Exenta	Rentas exentas para los rendimientos financieros generados en operaciones de créditos para adquisición de vivienda de interés social	Art. 235-2 del Estatuto Tributario, numeral 4, literal e. Creado por la Ley 1819/2016 y modificado por la Ley 1943/2018, Art. 79.
Gasto Fiscal	Renta Exenta	Exención de Renta sobre Ingresos de Leasing Habitacional	Art. 235-2 del Estatuto Tributario, numeral 4, literal e. Creado por la Ley 1819/2016 y modificado por la Ley 1943/2018, Art. 79.
Gasto Fiscal	Devolución de Impuestos	Devolución del Gravamen a los Movimientos Financieros	Art. 881 del Estatuto Tributario

Fuente: Tabla de construcción propia basada en el artículo 235-2 y 881 del Estatuto tributario.

4.3 Rentas exentas en titularización de cartera

Inicialmente es importante definir el concepto “Titularización”, el cual se entiende, como un mecanismo creado para el sector financiero a través del cual se convierten en títulos valores, activos generadores de flujo de efectivo. Para el caso del mercado hipotecario, las hipotecas son

los activos del banco titularizados; estos títulos de largo plazo, son manejados por una entidad gestora que los colocan en la bolsa de valores y los vende a un sin número de inversionistas. Operación que genera liquidez a las entidades financieras, lo que contribuye a que tenga mayor capacidad de prestar con un plazo de financiación extendido, como es el caso de los préstamos de vivienda.

La actividad de titularización hipotecaria es autorizada mediante el artículo 12 de la Ley 546 de 1999, dónde se señala que las entidades vigiladas para ese entonces por la Superintendencia Bancaria y de Valores, podrían emitir títulos representativos de créditos otorgados para la financiación del sector de la construcción y la adquisición de vivienda.

Y la misma ley en su artículo 16 crea el beneficio tributario y determina que los rendimientos financieros obtenidos por las entidades financieras, en la actividad de emisión de títulos y bonos hipotecarios, quedaban exentas del Impuesto de Renta y Complementarios. Esto como medida para enfrentar la crisis de la “burbuja” hipotecaria de 1998-1999.

El mismo artículo determinó que eran beneficiarios, solo los títulos emitidos en el mercado dentro de los 5 años siguientes a la expedición de la ley, es decir, hasta el año 2005. Para el año 2002, el beneficio fue ampliado, en el tema de aceptación de costos y deducciones. La Ley 788 de 2002, en su artículo 13, ordena adicionar al Estatuto Tributario el artículo 177-, en el cual su párrafo permite, que sean imputables, costos y deducciones, a los ingresos no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional y a las rentas exenta, en el caso rendimientos financieros, generados por el mercado hipotecario.

Posteriormente con la ley 964 de 2005 en su artículo 81, fue modificado el artículo 16 de la ley 546, aclarando que este tipo de títulos deben estar expresados en UVR y adicionalmente, amplió el beneficio hasta el año 2016; esta misma ley mediante artículo 82, extendió el beneficio

de imputación de costos y deducciones hasta el 31 de diciembre del año 2010, año hasta el cual estuvo vigente.

Con la reforma tributaria del año 2016, legislada con la ley 1819, su artículo 99 listó las rentas exentas a partir del año gravable 2018, adicionando el artículo 235-2 al estatuto tributario, el cual en su numeral seis (6), determina las rentas exentas asociadas a la vivienda de interés social y prioritario así: artículo 235-2. Rentas exentas a partir del año gravable 2018.

A partir del 1° de enero de 2018, sin perjuicio de las rentas exentas de las personas naturales, las únicas excepciones legales de que trata el artículo 26 del Estatuto Tributario son las siguientes: 6. Las siguientes rentas asociadas a la vivienda de interés social y la vivienda de interés prioritario: d) Las rentas de que trata el artículo 16 de la Ley 546 de 1999, en los términos allí previstos.

Esta renta exenta se encuentra vigente, con la reforma tributaria del año 2018, Ley 1943, artículo 79, se modifica el artículo 235-2, que fue creado con la Ley 1819 de 2016, y se listan nuevamente las rentas exentas, quedando incluidas en el literal d) del numeral 6, del mencionado artículo las rentas del artículo 16 de la ley 546 de 1999.

4.3.1 Rentas exentas para los rendimientos financieros generados en operaciones de créditos para adquisición de vivienda de interés social

Con el fin de facilitar el acceso a créditos hipotecarios para compra de Vivienda de Interés Social, se disminuyeron las tasas de interés y se limitaron los topes de las mismas para este tipo de crédito. Tasa que debía ser establecida por el Banco de la República, y aplicada por las entidades financieras en la liquidación de créditos nuevos y los ya otorgados. Esta situación iba a

traer consecuencias en los rendimientos financieros de los bancos. Con el fin de subsanar esta situación, el artículo 56 de la Ley 546 de 1999 ordenó adicionar al Estatuto Tributario, que las operaciones destinadas por las entidades bancarias, con el fin de financiar la adquisición de vivienda de interés social subsidiable, no generarían “*Renta Gravable*”, por un término de 5 años. Para el año 2005 se expide el decreto 2040 con el fin de reglamentar la ley 549 de 1999 y la ley 788 de 2002, estableciendo el tratamiento tributario de los incentivos para financiación de vivienda de interés social subsidiable; que en conclusión en sus 5 artículos determina, que los créditos otorgados para financiación de vivienda de interés social subsidiable no generan renta gravable a partir de la primera cuota de amortización del crédito, siempre y cuando este haya sido otorgado a partir de la fecha de expedición de la ley 549 de 1999. Referente a la limitación de costos y gastos determinado en el artículo 177-1 del Estatuto Tributario, adicionado en cumplimiento de la ley 788 de 2002, y reglamentado posteriormente por el decreto 3916 de 2015, dispuso que la limitación para este tipo de renta (ingresos provenientes de créditos VIS), solo aplicaban hasta el año 2011, es decir, del año 2011 en adelante, serán aceptados como costos y deducciones en rentas las erogaciones de dinero de las entidades financieras, en desarrollo de su actividad de financiación de créditos para adquisición de vivienda de interés social.

Para el año 2016, como ya se mencionó, se determinan las rentas exentas por medio del artículo 235-2 incorporado al Estatuto Tributario por medio de la ley 1819 de 2016, y entre ellas en el numeral seis (6) las asociadas a vivienda de interés social, determinando en su literal e) *Los rendimientos financieros provenientes de créditos para la adquisición de vivienda de interés social y/o de interés prioritario, sea con garantía hipotecaria o a través de leasing financiero, por un término de 5 años contados a partir de la fecha del pago de la primera cuota de amortización del crédito o del primer canon del leasing* (Subrayado fuera de texto). Con la expedición de ley

de financiamiento 1943 de 2018, este beneficio quedo determinado en el numeral cuatro (4) literal e) del modificado artículo 235-2 del Estatuto Tributario.

4.3.2 Exención de renta sobre ingresos de leasing habitacional

Debido a la crisis económica que atravesó el país, y la cantidad de inmuebles que los compradores debieron entregar en dación en pago a las entidades financieras, para las cuales los mismos fueron totalmente improductivos, el Gobierno Nacional implementó como mecanismo para financiación de vivienda a largo plazo el *Leasing Habitacional*, el cual es definido por Asobancaria como un:

mecanismo de financiación mediante el cual una entidad financiera, sea un establecimiento bancario o una compañía de financiamiento (comúnmente conocida como arrendador), por instrucción de un cliente solicitante (denominado arrendatario o locatario), adquiere un activo de capital, el cual está bajo propiedad de la entidad, y se lo entrega al locatario en arrendamiento financiero u operativo para su uso y goce por un periodo de tiempo a cambio de un pago periódico de una suma de dinero, denominado “canon”. Al finalizar la operación de leasing, el locatario tiene la potestad de: i) ejercer una “opción de adquisición” sobre el mismo bien a un precio pactado desde el inicio –generalmente a su favor–, o ii) restituir o renovar la operación de arrendamiento (leasing). Este mecanismo es usado para financiar la adquisición (mediante leasing financiero) o facilitar el acceso, uso y goce (mediante leasing operativo) de activos fijos productivos (e.g. equipos, maquinaria, vehículos, inmuebles, entre otros). (Asobancaria, (s.f.)).

Leasing Habitacional fue reglamentado en Colombia mediante el artículo 1 de la Ley 795 del año 2003, el cual ordenó adicionar al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero la realización

de este tipo de operaciones, obligando a tener como propósito bienes inmuebles destinados a vivienda y dando acceso al leasing de forma prioritaria a los deudores del sistema UPAC, que debieron entregar sus viviendas en dación en pago.

En cuanto al beneficio fiscal, se adicionó al estatuto tributario por medio de la ley 788 del año 2002 en el artículo 207-2, la renta exenta por 10 años, para los nuevos contratos de arrendamiento financiero.

Este numeral fue derogado por el artículo 376 de la ley 1819 de 2016, sin embargo la exención quedó incorporada dentro de las rentas exentas asociadas a vivienda de interés social con la incorporación del tan mencionado artículo 235-2 numeral 6, literal e) Los rendimientos financieros provenientes de créditos para la adquisición de vivienda de interés social y/o de interés prioritario, sea con garantía hipotecaria o a través de **leasing financiero**, por un término de 5 años contados a partir de la fecha del pago de la primera cuota de amortización del crédito o **del primer canon del leasing**. (Negrilla fuera de texto). Beneficio que está vigente por medio de la ley 1943 de 2018, y en el numeral 4, literal e) del artículo 235-2 del Estatuto Tributario.

4.4 Normas y mecanismos para incentivar la demanda de vivienda de interés social

La política de vivienda además de contemplar los instrumentos que incentivan la construcción y financiación de viviendas ya analizados, también incluye medidas para facilitar el acceso a la misma por parte de los hogares Colombianos, con el fin, de hacer efectivo este derecho constitucional, e impulsar el sector de la construcción dinamizando así la economía, por esta razón, desde el año 1991, se han venido realizado cambios institucionales y normativos, teniendo en cuenta, las condiciones socioeconómicas de la población, con el fin de garantizar, que todos los ciudadanos

tengan acceso a una vivienda digna, en este sentido, las estrategias del ministerio de vivienda, han sido básicamente tres:

1. Sistema de Subsidios para adquisición de vivienda de Interés prioritario y social (VIP y VIS), que consiste en un aporte estatal en dinero o en especie entregado una sola vez a un hogar, y no debe ser restituido o pagado. Se otorga, como un instrumento para pagar parte del precio de una vivienda nueva o para la construcción en sitio propio o mejoramiento de vivienda.
2. Fomento a la financiación de largo plazo para adquisición de vivienda, que se logra a través de mecanismos que facilitan el acceso al crédito por parte de los adquirientes, y que actualmente se dividen en; (i) el leasing habitacional para VIS y VIP, al cual, se puede acceder sin necesidad de tener un ahorro previo y aplicando el subsidio de vivienda, bien sea al pago de la opción de compra o bien al pago del precio de la vivienda, este beneficio, se hizo posible, con la expedición del Decreto 0391 de 2012 que reglamentó la aplicación del subsidio familiar de vivienda en contratos de leasing habitacional y (ii) estímulos de cobertura a la tasa de interés de los créditos y contratos de leasing habitacional destinados a la vivienda de interés social e interés prioritario, que se reglamentaron mediante el Decreto 1190 de 2012, estableciendo una cobertura máxima de cinco puntos para las viviendas tipo VIP que varía de acuerdo con el valor del inmueble y se aplica durante los primeros 7 años del crédito.
3. Beneficios tributarios nacionales otorgados a los adquirentes de vivienda: (i) la deducción en el impuesto de renta de los intereses pagados por crédito de vivienda, establecido en el artículo 119 del estatuto tributario, (ii) El artículo 126-4 del estatuto tributario establece que las sumas que se depositen en las cuentas de ahorro para el Fomento a la Construcción

(AFC) no formarán parte de la base de retención en la fuente del contribuyente persona natural, y tendrán el carácter de rentas exentas del impuesto sobre la renta y complementarios, hasta un valor que, adicionado al valor de los aportes voluntarios a los seguros privados de pensiones y a los fondos de pensiones voluntarias no exceda del treinta por ciento (30%) del ingreso laboral o del ingreso tributario del año, y hasta un monto máximo de tres mil ochocientas (3.800) UVT por año. Y (iii) el artículo 126-1 del estatuto permite conservar la exención del impuesto de renta a los retiros de aportes voluntarios a fondos de pensión que se destinen a la adquisición de vivienda sea o no financiada por entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, a través de créditos hipotecarios o leasing habitacional. Estos instrumentos mencionados, se resumen en la siguiente tabla para ser analizados a continuación:

Tabla 6 Normas y Mecanismos para Incentivar la Demanda de Vivienda

Mecanismo	Tipo de Beneficio	Descripción	Norma Vigente
Subsidio	Subsidio en especie	Programa de Vivienda Gratuita	Art. 12 de la Ley 1537 de 2012. Decreto 1077 de 2015
Subsidio	Subsidio en dinero	Subsidio familiar de vivienda en dinero	Art. 6 Ley 3 de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011 y adicionado por el artículo 38 de la Ley 1537 de 2012. Decreto 1533 De 2019
Subsidio	Subsidio en dinero	Subsidio familiar de vivienda aplicado a contratos de leasing habitacional destinado a la adquisición de vivienda familiar.	Art.117 Ley 1450 DE 2011, Decreto 0391 de 2012

Subsidio	Subsidio para la cuota inicial	Programa Mi Casa Ya	Decreto 428 de 2015, Decreto 1077 de 2015, modificado por el Decreto 729 de 2017
Fomento a la financiación	Cobertura de tasa de interés	Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH)	Art.123 Ley 1450 DE 2011, Decreto 1190 de 2012
Gasto fiscal	Deducción en el impuesto de renta	Deducción en el impuesto de renta de los intereses pagados por crédito de vivienda.	Art.119 estatuto tributario, que compiló el artículo 47 del decreto 2053 de 1974
Beneficio Tributario	Renta exenta	Las sumas que se depositen en las cuentas AFC forman parte de la base de retención en la fuente y tienen el carácter de rentas exentas	Art. 126-4 del estatuto tributario, adicionado por la Ley 488 de 1998
Beneficio Tributario	Renta exenta	Se conserva la exención de retiros de aportes voluntarios a fondos de pensión que se destinen a la adquisición de vivienda	Art. 126-4 del estatuto tributario,

Fuente: Tabla de elaboración propia basada en la normatividad sobre VIS y el Estatuto Tributario.

4.4.1 Subsidio de vivienda en especie

El artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 establece que las viviendas edificadas en proyectos financiados con recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda del gobierno nacional se podrán asignar a título de subsidio en especie a los hogares que cumplan los requisitos establecidos para tal fin.

El subsidio de vivienda en especie, se diferencia del analizado anteriormente, en que, en este caso, el beneficiario del mismo, no podrá determinar ni la ubicación, ni las características arquitectónicas, físicas o acabados de la vivienda, pues todas ellas son determinadas por la entidad estatal que interviene en la adquisición del inmueble, adicionalmente, cuenta con una prohibición establecida por el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012, según la cual restringe la enajenación de la vivienda recibida por 10 años.

Este mecanismo de demanda se otorga en desarrollo del programa de vivienda gratuita, y es el más efectivo de todos, toda vez, que el beneficiario no debe otorgar recursos previos para acceder al inmueble, pues con él, el gobierno nacional cubre el 100% del costo total de la vivienda, la cual en ningún caso puede superar los 70 SMLMV. El artículo 6 del Decreto 1921 de 2012 establece que serán elegibles para la asignación de viviendas de interés social prioritario, como subsidio, los hogares registrados en las bases de datos que se mencionan a continuación:

a) Red para la superación de la pobreza extrema unidos o la que haga sus veces; b) Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales Sisben III o el que haga sus veces; c) Registro Único de Población Desplazada (RUPD) o el que haga sus veces; d) Las familias incluidas en las listas de damnificados de desastres naturales que entreguen los alcaldes Municipales o Distritales al Departamento Administrativo de Prosperidad Social, Previo al procedimiento establecido en el párrafo segundo del artículo 6 del Decreto 1921 del 2012.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), mediante resolución, definirá el listado de familias beneficiarias de esta forma de subsidio.

4.4.2 Subsidio familiar de vivienda en dinero

De acuerdo con el decreto 2190 del 2009, el subsidio de vivienda es un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado como un instrumento para pagar parte del precio de una vivienda nueva o para la construcción en sitio propio o mejoramiento de vivienda, es entregado por una sola vez a un hogar y no debe ser restituido o pagado. Así mismo, según el artículo 12 de la ley 1537 de 2012 a quienes por situaciones especiales no puede acceder a una vivienda en forma directa. El Decreto 4911 del 2009, permite que eventualmente, y en casos excepcionales, se postulen quienes se encuentran en circunstancias especiales como el desplazamiento, o personas afectados por desastres naturales o actos terroristas para la compra de vivienda usada. Igualmente, para hogares en situación de desplazamiento y damnificados por atentados terroristas se incluye la modalidad de arrendamiento de conformidad con el Decreto 2100 del 2005. El valor de los subsidios otorgados puede ser destinado a la adquisición de viviendas de interés social (hasta 135 SMLMV) o interés prioritario (70 SMLMV55), sin que por esta situación se afecte el monto del subsidio otorgado.

Según el Decreto 2190 de 2009, una familia puede acceder al subsidio familiar de vivienda con el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) los ingresos mensuales del hogar no deben superar los cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes (4 SMLMV); b) no haber sido beneficiarios de subsidios familiares de vivienda, excepto en el caso de familias que hayan perdido los inmuebles por imposibilidad de pago de acuerdo con el artículo 33 de la Ley 546 de 1999, las cuales pueden obtener de nuevo el subsidio por una sola vez; c) en el caso de adquisición o construcción en sitio propio, ninguno de

los miembros del hogar debe ser propietario o poseedor de una vivienda a la fecha de postulación; d) en caso que se trate de mejoramiento de vivienda, esta debe estar localizada en desarrollos urbanos legales que no se encuentren en zona de riesgo urbano o urbanístico, y ninguno de los miembros del grupo familiar debe ser poseedor o propietario de otra vivienda; f) en aquellos casos en que el subsidio se destine a construcción en sitio propio, la solución de vivienda no debe estar localizada en desarrollos ilegales o zonas de riesgo y alguno de los miembros del hogar debe ser propietario del terreno que se pretende construir debe ser integrante del núcleo familiar; g) si alguno de los integrantes del núcleo familiar está afiliado a Caja de Compensación Familiar, debe solicitar el subsidio a la cantidad en la que se encuentre afiliado.

Además de lo anterior, para recibir un subsidio de vivienda se tendrá que contar con los recursos necesarios para la adquisición, construcción o mejoramiento de la vivienda que pretenden adquirir, salvo en aquellos eventos en donde los ingresos del núcleo familiar resulten inferiores a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes.

4.4.3 Subsidio para *leasing* para vivienda social

El Decreto 0391 de 2012 reglamentó la aplicación del subsidio familiar de vivienda en contratos de “leasing habitacional”, en este caso, el beneficiario del subsidio puede definir su aplicación entre el pago de la opción de compra o el pago del precio de la vivienda. De acuerdo con el artículo 3 de este decreto, el beneficiario no requiere tener un ahorro anterior, lo cual es absolutamente benéfico, toda vez que los hogares de menores ingresos que esperan acceder a una vivienda tipo VIP, normalmente no tienen capacidad de ahorro. El artículo 21 de la Ley 1537 de 2012 exige que el beneficiario habite el inmueble dentro de los 10 años siguientes a la fecha de

expedición del documento que acredite la asignación del subsidio so pena de adelantar la restitución del mismo.

4.4.4 Subsidio para la cuota inicial-Mi Casa ya

Mi Casa Ya implementado por el decreto 428 de 2015, es el programa del Gobierno nacional que facilita la compra de vivienda nueva urbana en Colombia. Está dirigido a familias con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos, y consiste en otorgar un subsidio a la cuota inicial y cobertura a la tasa de interés.

Para acceder al subsidio Mi Casa Ya, se pueden postular las familias que cumplan los siguientes requisitos. a) tener ingresos totales menores a 4 SMLMV; b) no ser propietario de vivienda; c) no haber sido beneficiario de cualquier Subsidio Familiar de Vivienda otorgado por la caja de compensación; d) no haber sido beneficiario de un subsidio otorgado por el Gobierno nacional; f) no haber sido beneficiario de cualquier título de las coberturas a la tasa de interés; g) contar con un crédito de vivienda aprobado, o contar con la carta de aprobación de leasing habitacional, emitida por una entidad financiera o por el Fondo Nacional del Ahorro

Con la expedición del Decreto 729 de 2017, el Gobierno amplió hasta diciembre de 2019 el plazo para que las familias puedan acceder al programa Mi Casa Ya.

Adicional a los anteriores subsidios, también se han creado los siguientes mecanismos con el fin de que los compradores tengan mayores facilidades para el acceso a un crédito hipotecario:

4.4.5 Estímulos a la tasa de interés

Por medio de la Sentencia C-955 de 2000, la Corte Constitucional, ordenó que los créditos otorgados para financiar la construcción, adquisición o mejoramiento de esta clase de viviendas tengan una tasa de interés cuyo tope máximo lo determina la Junta Directiva del Banco de la República, la cual debe ser inferior a la vigente para los demás créditos de vivienda.

El Artículo 1 del Decreto 1190 de 2012, reglamenta la cobertura a la tasa de interés de los créditos de vivienda y contratos de leasing habitacional destinados a la vivienda de interés social e interés prioritario, estableciendo que el beneficio de tasa será variable de acuerdo con el valor de la vivienda comprendiendo como máximo una cobertura de cinco puntos para las viviendas tipo VIP. El beneficio antes mencionado no perdurará durante toda la vigencia del crédito sino durante sus primeros 7 años.

El artículo 3 del Decreto 1190 de 2012 estableció los siguientes requisitos para acceder a la cobertura de tasa: a) tener ingresos totales no superiores a ocho salarios mínimos mensuales legales vigentes (8 SMLMV). Requisito que debe verificarse para todos los deudores o locatarios en forma conjunta; b) no ser propietario de vivienda en el territorio nacional. Requisito que debe verificarse para todos los deudores o locatarios; c) no haber sido beneficiario a cualquier título de la cobertura establecida en el presente decreto o de aquella otorgada en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 1143 de 2009 y las normas que lo reglamenten, modifiquen, adicionen, complementen o sustituyan.

Para acceder a la cobertura de que trata el presente decreto, los potenciales beneficiarios deberán manifestar por escrito al establecimiento de crédito, su intención de recibirla, antes del

desembolso del crédito o de la suscripción del respectivo contrato de leasing habitacional, señalando expresamente que conoce y acepta los términos y condiciones para el acceso, vigencia y terminación anticipada de la cobertura, en particular que el beneficio de la cobertura estará sujeto a la disponibilidad de coberturas para los créditos y contratos de leasing al momento del desembolso del crédito o del inicio del contrato de leasing.

Adicionalmente se han fijado parámetros que califican el nivel de ingreso del núcleo familiar, la ausencia de otros beneficios similares otorgados con anterioridad y que la familia beneficiaria no cuente con otros inmuebles, de esta forma la medida se orienta a garantizar la cobertura especial de tasa a quienes requieran mayor ayuda para estos fines o cuenten con menor solvencia patrimonial.

El artículo 5 del Decreto 1190 de 2012 establece que el beneficio de cobertura especial de tasa de crédito puede perderse en los siguientes casos: a) tratándose de contratos de leasing cuando tenga lugar el pago del crédito o el ejercicio de la opción de compra; b) por mora en la pago de tres cuotas consecutivas a cargo de los deudores o locatarios del leasing habitacional; c) cuando los deudores o locatarios así lo soliciten; d) cuando tenga lugar la cesión del crédito respectivo, siempre que esta sea efectuada por el deudor o cuando el locatario del leasing habitacional ceda el contrato; e) cuando se presente ampliación en los plazos del crédito o leasing, o reestructuración de los mismos que implique ampliación de los montos de las obligaciones; f) cuando tenga lugar la aceleración del plazo de acuerdo a las condiciones del contrato; g) la norma faculta a Fonvivienda, para establecer condiciones que incidan en la terminación del beneficio de acuerdo a las condiciones de su cobertura; h) inicialmente la norma señala que la cobertura subsiste cuando tenga lugar la cesión del crédito por la parte acreedora y en los procesos derivados de titularización de cartera

Referente a las políticas fiscales, también se han creado beneficios tributarios para estimular la demanda de vivienda, son concedidos exclusivamente a la población que cuenta con ingresos suficientes para estar obligados a presentar declaración de renta, sin embargo, teniendo en cuenta que es aprovechada por los contribuyentes de clase media baja, se considera también un estímulo importante para la adquisición de vivienda social.

4.4.6 Deducción en el impuesto de renta de los intereses pagados por crédito de vivienda

El artículo 119 del estatuto tributario, que compiló el artículo 47 del decreto 2053 de 1974, señala que son deducibles los intereses que se paguen sobre préstamos para adquisición de vivienda del contribuyente, así no guarden relación de causalidad.

Para utilizar esta deducción el crédito debe estar garantizado con hipoteca en caso de que el acreedor no esté sometido a vigilancia del Estado. Adicionalmente, el monto de los intereses pagados por crédito de vivienda que se puede deducir está limitado por los artículos 119 , 332 y 336 del estatuto tributario; el primero limita el monto máximo a 1.200 UVT, el segundo determina que los intereses pagados por crédito de vivienda solo se pueden descontar en una de las cédulas y el tercero determina que las personas naturales pertenecientes a la categoría “empleados”, están sometidas al límite general del 40% en sumatoria entre deducciones y rentas exentas, quedando muchas veces sin la posibilidad de acceder libremente a la deducción, por exceder el límite permitido.

Para el año 2005 la Dian emitió doctrina y aclaró en el concepto 64444 que los intereses pagados deben corresponder a préstamos para adquisición de vivienda del contribuyente y no para viviendas destinadas a explotación económica.

4.4.7 Exención cuentas AFC

Las cuentas de ahorro para el fomento de la construcción (AFC), son cuentas creadas específicamente para incentivar la construcción, de manera que los beneficios se mantienen sólo si se cumplen con su objetivo: que el contribuyente compra o construya vivienda, o en su defecto, que los mantenga en la cuenta durante 10 años.

El artículo 126-4 del estatuto tributario, adicionado por la Ley 488 de 1998, establece que las sumas que se depositen en las cuentas de ahorro para el Fomento a la Construcción (AFC) no formarán parte de la base de retención en la fuente del contribuyente persona natural, y tendrán el carácter de rentas exentas del impuesto sobre la renta y complementarios, hasta un valor que, adicionado al valor de los aportes voluntarios a los seguros privados de pensiones y a los fondos de pensiones voluntarias no exceda del treinta por ciento (30%) del ingreso laboral o del ingreso tributario del año, y hasta un monto máximo de tres mil ochocientas (3.800) UVT por año.

Para tener acceso a este beneficio es necesario: a) permanecer en la cuenta por 5 años si los aportes fueron realizados hasta el 31 de diciembre de 2012 y 10 años si fueron realizados a partir del primero de enero de 2013. La ley 1607 de 2012, que incrementó ese término de 5 a 10 años, y además cambio el beneficio de un ingreso no constitutivo de renta y ganancia ocasional a una renta exenta como es actualmente; b) invertir en adquisición de vivienda, o en el pago de créditos hipotecarios o de cuotas de financiación hipotecaria los ahorro retirados antes del tiempo establecido.

Si los recursos se retiran antes de cumplir con los 10 años y no se utilizan para el objetivo que se constituyeron, se pierde el beneficio y la entidad financiera procede a practicar la retención

en la fuente contingente, al tiempo que el beneficiario debe declarar esos retiros como renta gravada en los términos del párrafo segundo del artículo 126-4 del Estatuto Tributario.

El monto que se puede utilizar como renta exenta por aportes en cuentas AFC está limitado por los artículos 126-4 en el cual se determina que el monto máximo son 3.800 UVT y que adicionalmente los aportes AFC más aportes voluntarios a los seguros privados de pensiones y a los fondos de pensiones no debe superar el 30% del ingreso laboral o tributario del año y el artículo 336 del estatuto tributario, en su inciso 2, tributario impone otros límites a las rentas exentas imputables en la cédula de rentas de trabajo: a) máximo el 40% de los ingresos de la cédula, este 40% no puede exceder de 5.040 UVT incluyendo rentas exentas y deducciones.

4.4.8 Exención del impuesto de renta a los retiros de aportes voluntarios a fondos de pensión

De acuerdo con el artículo 126-1 del estatuto tributario Los aportes voluntarios que se realicen a los seguros privados de pensiones, a los fondos de pensiones voluntarias y obligatorias, administrados por las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, no harán parte de la base para aplicar la retención en la fuente y serán considerados como una renta exenta, este beneficio se mantiene cuando el contribuyente los realiza para adquirir vivienda, ya sea mediante hipoteca o sin financiación. El artículo 126-1 del Estatuto Tributario determina que los aportes voluntarios sumados a los aportes a en las cuentas AFC, no deben superar el 30% del ingreso laboral del año y que el monto anterior no puede exceder del equivalente a 3.800 UVT. De igual manera que en el beneficio fiscal mencionado anteriormente, el nu-

meral 3 del artículo 336 del estatuto tributario impone otros límites a las rentas exentas imputables en la cédula de rentas de trabajo, limitando la exención al 40% de los ingresos, porcentaje que no puede exceder de 5.040 UVT, incluyendo rentas exentas y deducciones.

4.5 Análisis de los mecanismos de inversión social y gasto fiscal relacionados con la vivienda de interés social en Colombia

De acuerdo con las normas y mecanismos relacionados en el título anterior, a continuación, se realizará el análisis de los mismos entre los años 2006-2018, durante los cuales, Colombia contó con tres periodos de gobierno con propósitos comunes con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los colombianos, procurar por la igualdad social y el crecimiento económico. De ahí, que para el periodo presidencial 2006-2010 precedido por Álvaro Uribe Vélez, se especificó como objetivo para reducción de la pobreza y la promoción del empleo y la equidad, su PND, denominado: “*Vivienda: soluciones al alcance de todos*”; del cual se estableció que se debían atacar ciertos problemas del sector claramente identificados, razón por la cual se establecieron como objetivos específicos:

- a) definir esquemas e instrumentos financieros adecuados para cada uno de los segmentos de la demanda por vivienda, b) optimizar los instrumentos existentes e incluir nuevos, de forma tal que se logre ampliar la cobertura de la Política de Vivienda; c) lograr un aumento importante de la tasa de construcción de vivienda, especialmente VIS, para frenar la conformación de asentamientos precarios y el incremento del déficit de vivienda; d) fortalecer y aumentar la participación del sector financiero y solidario en la

financiación de vivienda y f) fortalecer la capacidad empresarial del sector, con especial énfasis en la cadena productiva de la vivienda de interés social. (Departamento Nacional de Planeación. Pág. 178)

Las estrategias para lograr los objetivos listados, se centraron en tratar de vincular a los hogares de bajos ingresos a la banca formal, implementando la figura de “Ahorro Programado”, condición necesaria para acceder a los subsidios de vivienda, reglamentada en el decreto 2620 del año 2000; pero, adicionalmente, de esta manera y condicionando a las personas a un programa de ahorro específico, las entidades financieras evaluaban el comportamiento de los ahorradores, sus ingresos y sus gastos, y por ende el valor que podían prestar, ampliando así las posibilidades de adquisición de vivienda.

Con base en el Censo General del año 2005, realizado por el DANE, se propuso fortalecer los programas de Subsidio Familiar a los segmentos más vulnerables de la población urbana y rural. Para los hogares vulnerables, en pobreza extrema y condición de desplazamiento, se propuso dar soluciones como subsidio para arrendamiento, vivienda usada y mejoramiento de vivienda. Como incentivo al sector financiero se promueve el uso de las garantías VIS, del Fondo Nacional de Garantías; tasas de intereses bajas y estables, manteniendo los incentivos tributarios a los títulos hipotecarios, para compensar la baja rentabilidad que se obtiene al otorgar este tipo de créditos.

Con el fin de incentivar la oferta se propone fomentar el acceso al crédito constructor y promover líneas de crédito que beneficien al sector constructor a través de FINDETER y FONADE.

En resumen, las políticas de este gobierno se centraron en promover los subsidios y la financiación de vivienda, para lo cual, la meta fue que para ese cuatrienio el sector financiero y solidario desembolsaran “directamente, cerca de 200.000 créditos o microcréditos para VIS (anexo metas), de los cuales aproximadamente 70.000 serían para VIS financiadas sin subsidio” (PND

2006-2010, pág. 186 y 187). También se determinó como meta para este periodo las siguientes soluciones de VIS financiadas por entidades vinculadas a la política de vivienda:

Tabla 7 Soluciones VIS Financiadas por Entidades Vinculadas a la Política de Vivienda

Tipo de Solución	N.º de Soluciones	Monto en millones de pesos
Subsidios	302.358	3.266.868
Créditos (otorgados por el FNA)	103.075	2.880.862

Fuente: Tabla de elaboración propia basada en el PND 2006-2010. Pág. 186

De acuerdo con las cifras publicadas por las DANE, el Ministerio de Vivienda y Asobancaria, la siguiente tabla copila los datos más importantes relacionados con la ejecución de los programas de viviendas ejecutados durante este periodo presidencial. Realizando la comparación entre las metas planteadas y lo realmente ejecutado encontramos que los subsidios otorgados, solo llegaron al 37,76% de la meta estipulada; los subsidios planteados para arrendamiento de vivienda ocuparon una participación sobre el total de los subsidios desembolsados del 4,9% y para mejoramiento de vivienda solo el 0,39%.

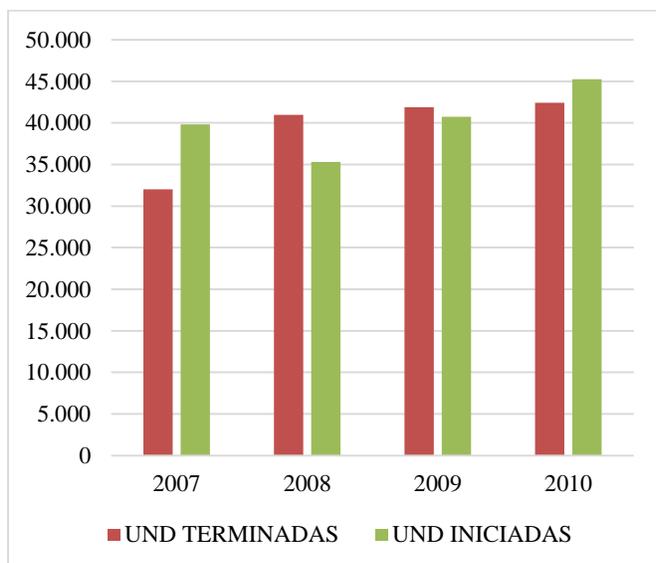
Tabla 8 Compilación Soluciones para VIS Periodo 2007-2010

Tipo de Solución	Nº de Soluciones	Monto en Millones de Pesos	Tipo de Precios
Unidades de VIS terminadas	152.905	-	N/A
Unidades de VIS iniciadas	161.126	-	N/A
Subsidios Familiares de Vivienda	114.169	\$980.051	Constantes
Financiación VIS por FNA	11.843	\$247.055	Constantes
Financiación VIS por Cajas de Compensación y Fondos de Vivienda	4.023	\$76.365	Constantes

Financiación VIS por Banca Hipotecaria	112.397	\$2.265.827	Constantes
Créditos a Constructores	-	\$7.653.397	Constantes
Leasing Habitacional	16.975	\$2.146.830	Corrientes
Cuentas AFC	362.635	\$1.163.187	Corrientes
Cuentas Ahorro Programado	2.520.257	\$781.903	Corrientes

Fuente: Tabla de elaboración propia basada en datos publicados por el DANE, el Ministerio de Vivienda y Asobancaria.

En lo referente a la unidades de viviendas VIS se puede observar en la siguiente gráfica un leve incremento en las unidades terminadas e iniciadas durante los cuatro años estudiados, con lo que se puede inferir que la construcción de este tipo de vivienda no jugaba un papel importante en la industria del país, y no se hicieron mayores esfuerzos en incentivar la oferta.

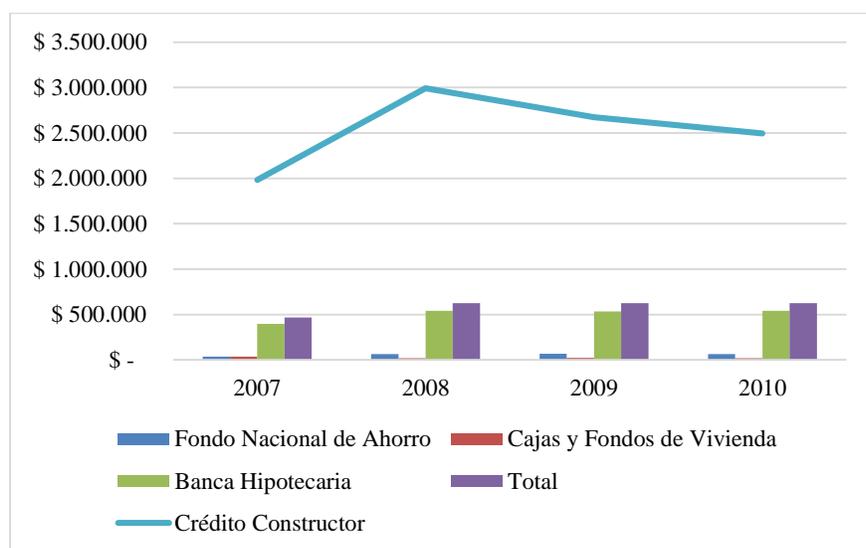


Gráfica 3 Unidades de VIS Iniciadas y Terminadas 2007-2010. Fuente: Gráfica de elaboración propia basada en los datos del DANE

La financiación para los compradores se representa en la siguiente gráfica, teniendo en cuenta el tipo de entidad de donde provienen los créditos otorgados; como se puede observar la cantidad de créditos desembolsados (ver gráfica 4) para VIS ascendieron a 128.263, de los cuales 11.843 fueron desembolsados por en FNA, cifras que no se acercaron a las metas planteadas en el periodo presidencial.

Adicionalmente se puede ver que los desembolsos al final del periodo comparados con el inicio de este, tiene un leve aumento, que al ser totalizados reflejan casi una constante en el valor de créditos desembolsados por año, de los cuales el 87% son representados por la banca hipotecaria, lo que significa un bajo presupuesto del Estado para la financiación de vivienda.

La financiación para los constructores, teniendo en cuenta que a pesar de que el aumento en las unidades de VIS iniciadas y terminadas no fue muy alto, sí tuvo un comportamiento constante, muestra una disminución importante desde el año 2008, sin embargo, las cifras evaluadas incluyen todos los desembolsos de créditos a constructores, debido a que no se encuentran publicadas las cifras para financiación de VIS para constructores.

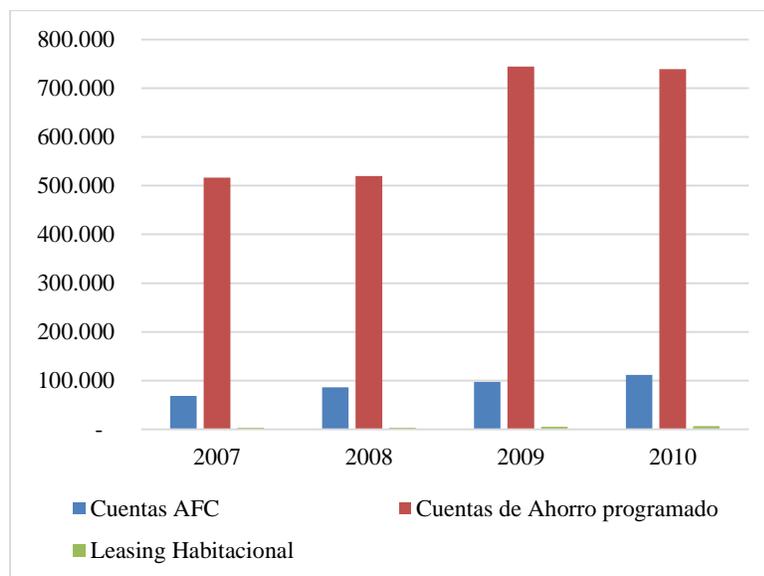


Gráfica 4 Financiación para Construcción y Compra de VIS 2007-2010. Fuente: Gráfica de elaboración propia basada en los datos del DANE. Valores constantes.

Dentro de los mecanismos planteados por este gobierno, se encontraba vincular a hogares de bajos ingresos a la banca formal, mediante el “Ahorro Programado”, mecanismo que se ve consecuente ejecutado, con mayor acogida en los años 2009 y 2010 (ver gráfica 5).

Por otro lado, la misma gráfica muestra un incremento del 50% al final del periodo comparado con el inicio del mismo, de las cuentas AFC, lo que significa que el beneficio fiscal ha sido evaluado por los contribuyentes, y representan una disminución importante en el impuesto de renta.

De su parte el leasing habitacional, tiene una pequeña representación en los otros mecanismos implementados por el gobierno para incentivar la adquisición de vivienda, pero al finalizar el periodo se ve un incremento que triplica el inicio del periodo, lo que puede significar que se empezó a valorar como una buena posibilidad para la adquisición de vivienda.



Gráfica 5 Otros Mecanismo para Incentivar la Adquisición de Vivienda 2007-2010. Fuente: tabla de elaboración propia con base en las cifras publicadas por Asobancaria.

Para el periodo presidencial 2010-2014, precedido por Juan Manuel Santos, la vivienda continuó siendo un objetivo importante, incluida en el PND “Prosperidad para todos” como objetivo específico dentro de las estrategias para el crecimiento sostenible y la competitividad, con la justificación de que la vivienda es un aspecto fundamental para lograr un impacto positivo a nivel social, que además, ayuda a la generación de riqueza, economía sostenible y por lo tanto a la disminución de la pobreza. Adicionalmente, y apoyados en los resultados del periodo presidencial anterior, se determinó que, aunque se vio una dinámica positiva en este sector, aún faltaba mucho para cubrir las necesidades de habitabilidad de las familias; pues de acuerdo con el PND 2010-2014 con las estrategias ejecutadas en el gobierno anterior, solo se cubre cerca del 60% de la formación anual de hogares urbanos, estimada en 245.000 durante este mismo periodo.

Este desbalance perjudica principalmente a los hogares con ingresos inferiores a 2 SMLMV, en donde la oferta formal cubre sólo el 30% de la demanda. (Departamento Nacional de Planeación. Pág. 298).

Dentro de este PND, se identificaron las siguientes dificultades de oferta y demanda de vivienda que agravaban la situación del país en el tema de habitabilidad:

Por el lado de la oferta se resaltan las siguientes dificultades: (1) escasez de suelo habilitado para VIS y baja articulación con sectores como agua y saneamiento básico y educación, entre otros; (2) falta de coordinación de la política de vivienda entre la Nación, departamentos, municipios y áreas metropolitanas; (3) falta de incentivos para promover la construcción sostenible y la industrialización de las edificaciones. En adición, se observan bajos estándares de calidad en proyectos VIS, indicadores de espacio público aún inferiores a los parámetros nacionales y escasa oferta de capacitación de mano de obra en algunas regiones del país. Por el lado de la demanda, las dificultades son: (1) limitaciones en el acceso de

los hogares informales a sistemas de financiación; (2) debilidad en la articulación de los instrumentos como garantías, subsidios, créditos, etc.; y (3) limitada participación de inversionistas privados en el desarrollo urbano. (Pág. 299).

Así las cosas, las principales estrategias de generación de vivienda para la población de menores ingresos, se centraron en

a) crear metodologías para lograr sostenibilidad ambiental urbana, las cuales se basaron en el apoyo a los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), para implementar programas de gestión del riesgo que logran la mitigación del mismo, a través de programas de reasentamiento de la población y estudios para disminuir las tragedias a causa de los cambios climáticos; también se contempla la importancia de la generación de suelo para vivienda , a través del fortalecimiento de los programas de Renovación Urbana;

b) fortalecer la oferta y la demanda de vivienda, la oferta a partir de la habilitación de suelos para la construcción de vivienda, priorización de la población afectada por la ola invernal 2010-2011 y la ubicada en zonas de alto riesgo, así como también el apoyo prioritario a los macroproyectos y grandes proyectos de construcción de VIS; la demanda, por medio de ajustes a los programas de Subsidios de Vivienda Familiar, que garanticen mayor cobertura.

Para facilitar la financiación, la estrategia más clara fue fomentarla a largo plazo, mantener bajas las tasas de interés por medios de los subsidios a las tasas y garantías, y aumentar el presupuesto para los créditos otorgados por las Cajas de Compensación Familiar. De ahí que las metas de las inversiones referentes a la estrategia de Vivienda y ciudades amables “ascienden a 98,5 billones entre 2010 y 2014, con una importante participación del sector privado, especialmente en vivienda” (Departamento Nacional de Planeación. Pág. 316). Las cuales se detallan con mayor claridad en la siguiente tabla:

Tabla 9 Metas de Vivienda PND 2010 – 2014

Indicador	Meta a 2014
Iniciación de Vivienda Nueva	1.000.000,00
VIS con apoyo de FONVIVIENDA	243.437,00
VIS con apoyo de Cajas de Compensación	200.990,00
VIS rural con apoyo del Banco Agrario	45.000,00
Créditos de vivienda desembolsados	780.000,00
Créditos de vivienda desembolsados por el FNA	254.920,00

Fuente: de construcción propia, basada en el PND 2010-2014. Pág. 316.

La idea fundamental en este periodo presidencial fue la de crear mecanismos que impulsaran a la población más pobre a adquirir su vivienda, y al mismo tiempo a incentivar el desarrollo del sector de la construcción y por ende la generación de empleo.

Se destaca para esta época la aprobación de la Ley 1469 de 2011 sobre la promoción de oferta de suelo urbanizable y la Ley 1537 de 2012 sobre desarrollo urbano. La primera pretendió dar respuesta al déficit habitacional en Colombia, por medio del desarrollo de Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN), de manera que se lograra dar cobertura a un gran número de población en condición de pobreza y disminuir la escasez de suelo urbanizable; de forma complementaria el Estado asumió el subsidio a las tasas de interés de los créditos hipotecarios, los cuales se condicionaron a la capacidad de ahorro del comprador.

Como incentivo a la oferta, estos proyectos se denominaron de “utilidad pública”, con el fin de generar una renta exenta para el constructor, adicionalmente, se dio autoridad a los departamentos y municipios para otorgar exenciones en impuestos territoriales, como: delineación urbana, de beneficencias o estampillas que gravaran la adquisición de vivienda. La segunda, se reglamentó por medio del decreto 1921 del año 2012, y planteó entregar 100.000 viviendas gratis a la población más vulnerable, priorizando a la población desplaza; el programa se basó bajo el esquema

del Subsidio Familiar 100% de vivienda en Especie (SFVE), lo que equivalía a la transferencia de una unidad de vivienda al respectivo beneficiario.

Después de realizar la compilación de las diferentes soluciones de vivienda del primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos, se observa que comparado con la ejecución del PND del periodo anterior y los resultados del mismo, la generación de suelo fue una de las metas más importantes para este periodo, de acuerdo con las cifras publicadas, el área licenciada de VIS en metros cuadrados fue de 14.815.322, que comparado con el periodo anterior significó un aumento del 62,60 %, reflejando el esfuerzo del gobierno para aumentar la generación de suelo para construcción de vivienda.

Tabla 10 Compilación Soluciones para VIS Periodo 2011-2014

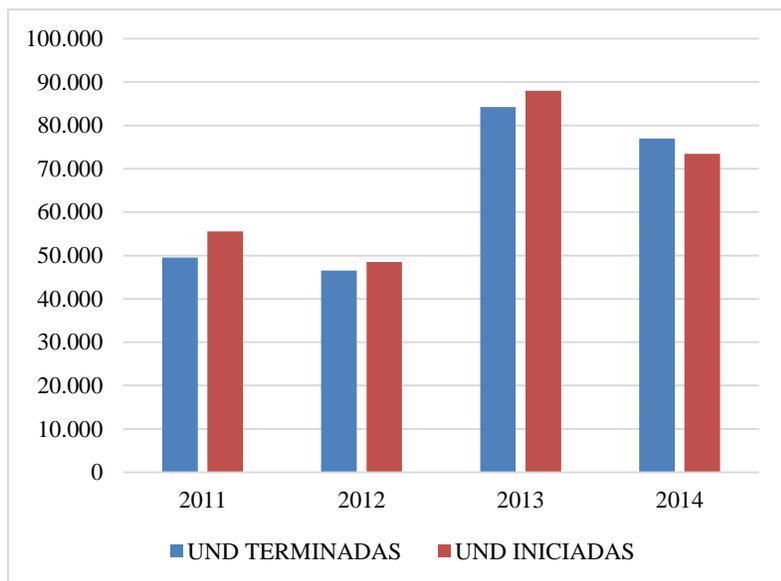
Tipo de Solución	Nº de Soluciones	Monto en Millones de Pesos	Tipo de Precios
Unidades de VIS terminadas	257.245	-	N/A
Unidades de VIS iniciadas	265.994	-	N/A
Área VIS licenciada	14.815.322m ²	N/A	N/A
Subsidios Familiares de Vivienda	87.594	\$2.880.097	Constantes
Financiación VIS por FNA	20.846	\$493.113	Constantes
Financiación VIS por Cajas de Compensación y Fondos de Vivienda	827	\$24.782	Constantes
Financiación VIS por Banca Hipotecaria	156.104	\$4.171.610	Constantes
Créditos a Constructores		\$14.995.625	Constantes
Leasing Habitacional	55.641	\$7.921.342	Corrientes
Cuentas AFC	685.862	\$2.870.309	Corrientes
Cuentas Ahorro Programado	2.951.982	\$809.711	Corrientes

Fuente: Tabla de elaboración propia basada en datos publicados por el DANE, el Ministerio de Vivienda y Asobancaria.

De otro lado las unidades de VIS terminadas e iniciadas muestran un comportamiento similar durante estos cuatro años, notándose un incremento significativo para los años 2013 y 2014,

resaltándose como pico de incremento el año 2013, año en el que se empiezan a ejecutar los proyectos de vivienda gratuita reglamentados en el año anterior.

Las unidades de VIS terminadas e iniciadas aumentaron en un poco más de 100.000 unidades en cada indicador, lo que significó un aumento del 64%, lo que muestra un índice alentador en beneficio del objetivo de aumentar los índices de habitabilidad del país.

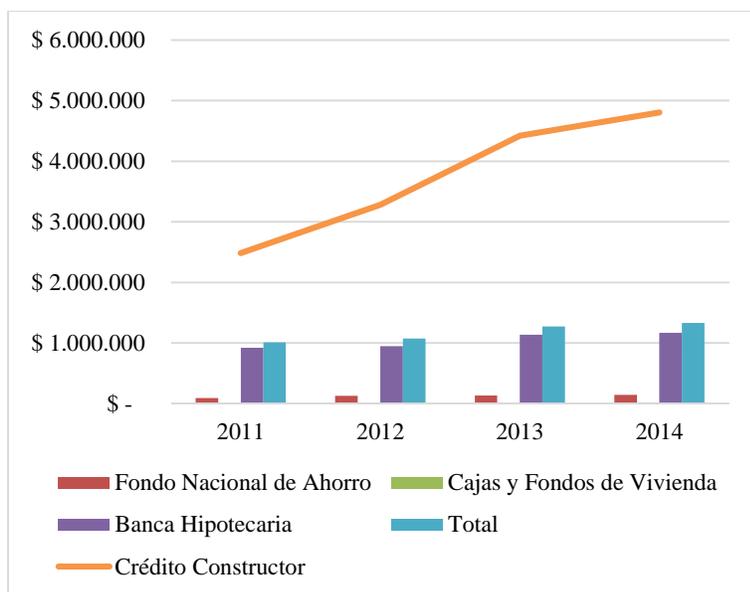


Gráfica 6 Unidades de VIS Terminadas e Iniciadas 2011-2014. Fuente: Gráfica de elaboración propia basada en los datos del DANE.

La financiación por su parte, se ve reflejada en la siguiente gráfica y su comportamiento es totalmente coherente, entre los créditos otorgados a los constructores y las unidades de VIS iniciadas, pues reflejan un aumento importante a partir del año 2013, créditos que comparados con el periodo presidencial anterior tuvieron un incremento del 47,75%.

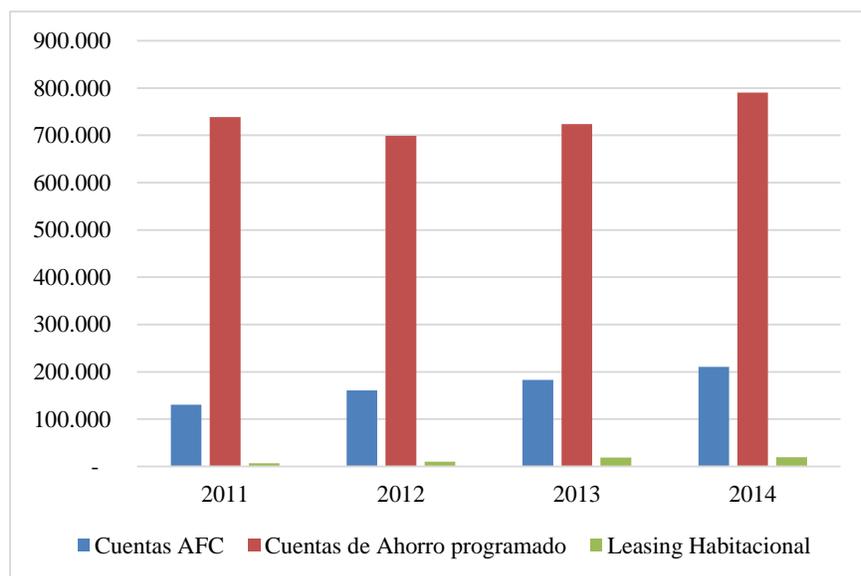
Para el caso de los créditos otorgados a los compradores, de los 780.000 en meta, solo se desembolsaron 156.104 créditos para compra de vivienda, de los cuales los créditos para VIS representan el 61%. También se planteó como meta un desembolso importante de créditos de

vivienda desembolsados por las Cajas de Compensación Familiar y el FNA, meta que solo llego al 0,41% y 8,18% respectivamente.



Gráfica 7 Financiación para Construcción y Compra de Vivienda 2011-2014. Fuente: Gráfica de elaboración propia basada en los datos del DANE.

Respectos a la apertura de cuentas AFC, cuentas de ahorro programado, y cantidad de contratos de leasing habitacional ejecutados, se ve un leve incremento en todos los años de este periodo (ver gráfica 8), para los tres mecanismos analizados, sin embargo, al comparar las cuentas de AFC, con el periodo anterior, se nota un incremento del 47% para este periodo, lo que resalta el atributo para los contribuyentes de este beneficio fiscal. Las cuentas de ahorro programado aumentaron en este periodo un 15% mostrando un sostenimiento constante del mecanismo. Los contratos de leasing habitacional sí muestran un comportamiento ascendente, con un aumento del 69% para este periodo, sin embargo, la cifra no discrimina qué participación corresponde para adquisición de VIS.



Gráfica 8 Otros Mecanismo para Incentivar la Adquisición de Vivienda 2011-2014. Fuente: tabla de elaboración propia con base en las cifras publicadas por Asobancaria.

Bajo la concepción de “*Ciudades Amables y Sostenible*”, para el segundo periodo presidencial de Juan Manuel Santos, 2014-2018, se planteó impulsar el desarrollo urbano integral que articulara la vivienda, el agua potable y el saneamiento básico; este concepto bajo la premisa de contribuir a la superación de la pobreza en las zonas urbanas. Como principales dificultades para la oferta y demanda de vivienda se identificaron las siguientes en el PND 2014-2018:

Por el lado de la oferta de vivienda se resaltan las siguientes dificultades: 1) deficiente gestión del suelo urbano y de expansión urbana clasificados en los planes de ordenamiento territorial (POT) para habilitarlo y destinarlo para la Vivienda de Interés Social (VIS) y/o para la Vivienda de Interés Prioritario (VIP); 2) baja articulación con otros sectores que garanticen proyectos de vivienda integrales a través de la oferta de mejores espacios públicos y equipamientos sociales y colectivos así como la generación de oportunidades económicas y productivas en el mismo proyecto o en áreas adyacentes; 3) falta de coordinación de la política de vivienda entre la Nación y diferentes niveles territoriales; 4) ausencia de

incentivos, instrumentos de financiación y mecanismos de monitoreo de consumos para promover la construcción sostenible; y, 5) deficiencias en la calidad de las viviendas. Por el lado de la demanda, otras dificultades están relacionadas con los siguientes aspectos: 1) limitaciones en el acceso de los hogares informales a sistemas de financiación; 2) debilidad en la articulación de los instrumentos como garantías, subsidios y créditos; 3) baja capacidad de ahorro en los quintiles de más bajos de ingreso; y, 4) limitada participación del sector privado en el desarrollo urbano. (Departamento Nacional de Planeación, Pág. 301)

En el mismo PDN se plantearon varias estrategias para lograr disminuir las anteriores dificultades dentro de las que se destacan:

a) Disminuir los índices de pobreza multidimensional (IPM), para lo cual se fijó como meta “reducir el número de personas que habitan en viviendas con materiales de paredes inadecuados a 565.685 en el año 2018” (Departamento Nacional de Planeación, Pág. 226). Esto se efectúa por medio del otorgamiento de los programas de vivienda gratuita, vivienda de interés prioritario (VIPA);

Tabla 11 Metas del PND 2014-2018 para reducir el déficit habitacional del país

Producto	Meta a 2018
Viviendas urbanas públicas y privadas iniciadas	800.000
Viviendas urbanas públicas y privadas iniciadas con apoyo de Fonvivienda	300.000
Subsidios familiares de vivienda de interés social asignados con apoyo de las CCF	100.000
Hogares beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie con acompañamiento familiar y comunitario	100.000
Soluciones de vivienda entregadas por el Fondo de Adaptación (urbanas)	24.253

Fuente: De construcción propia basada en el PND 2014-2018. Pág. 305

b) Fortalecer los instrumentos de acceso a vivienda para los hogares, por medio la creación o mejoramiento de los instrumentos para financiación, que adicionalmente tuvieran en cuenta las dificultades socioeconómicas de la población, de ahí que, esta estrategia se desarrollaría por medio de la asignación de subsidios de vivienda familiar, garantías crediticias, cobertura condicionada de tasas de interés de los créditos hipotecarios y leasing habitacional con opción de compra, se planteó una segunda generación del Programa de Vivienda Gratuita;

c) Articular el sector vivienda con otros sectores para lograr la provisión de equipamientos sociales alrededor de los nuevos proyectos de vivienda, para lo cual se determinó dar cumplimiento al artículo 11 de la Ley 1537 de 2012, el cual establece que las entidades de orden departamental y municipal deben priorizar recursos para la construcción y dotación de equipamientos públicos colectivos e infraestructura de servicios públicos domiciliarios para los proyectos de Vivienda de Interés Social y Prioritaria que se realicen con la financiación o cofinanciación del Gobierno nacional, y las operaciones urbanas Integrales adoptadas por el Gobierno nacional.

En este periodo y por medio del decreto 428 de 2015, nace el programa “Mi Casa Ya”, que consiste en subsidiar la cuota inicial y la tasa de interés del crédito hipotecario, dirigido para familias con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos; adicionalmente el decreto 1071 de 2015, reglamentó los subsidios de vivienda de interés social rural, con el fin de mejorar las condiciones de las familias que habitan en el campo, los subsidios pueden ser destinados a la construcción de vivienda nueva en sitio propio o al mejoramiento y saneamiento básico de la vivienda existente.

De acuerdo a las soluciones para VIS de este periodo presidencial, la meta referente al otorgamiento de subsidios de vivienda solo alcanzó el 66%. Del total de los subsidios otorgados el 98% correspondió a subsidios de los programas de vivienda denominados VIPA, Vivienda Gratuita y Mi Casa Ya, reflejando el esfuerzo del gobierno por ejecutar dichos programas con el éxito

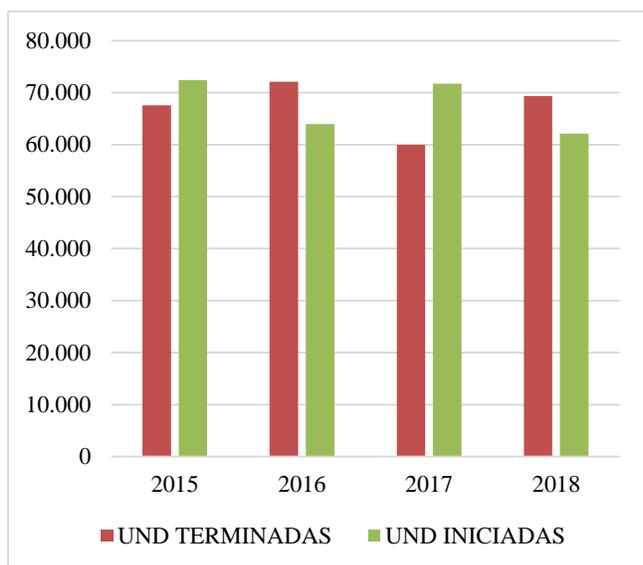
deseado. El área en metros cuadrados licenciada solo aumentó un 5,13%, que aunque la meta se centra en aumentar este índice, el bajo incremento puede ocurrir debido a que para este periodo aún se encuentran en ejecución los macroproyectos para VIP y VIPA.

Tabla 12 Compilación Soluciones para VIS Periodo 2015-2018

Tipo de Solución	N° de Soluciones	Monto en Millones de Pesos	Tipo de Precios
Unidades de VIS terminadas	385.091	-	N/A
Unidades de VIS iniciadas	269.978	-	N/A
Área VIS licenciada	15.574.659m ²	N/A	N/A
Subsidios Familiares de Vivienda	131.861	\$3.302.996	Constantes
Financiación VIS por FNA	36.956	\$913.503	Constantes
Financiación VIS por Cajas de Compensación y Fondos de Vivienda	115	\$3.181	Constantes
Financiación VIS por Banca Hipotecaria	185.701	\$5.410.260	Constantes
Créditos a Constructores		\$22.309.437	Constantes
Leasing Habitacional	84.932	\$14.947.576	Corrientes
Cuentas AFC	939.046	\$4.621.506	Corrientes
Cuentas Ahorro Programado	2.716.349	\$1.234.843	Corrientes

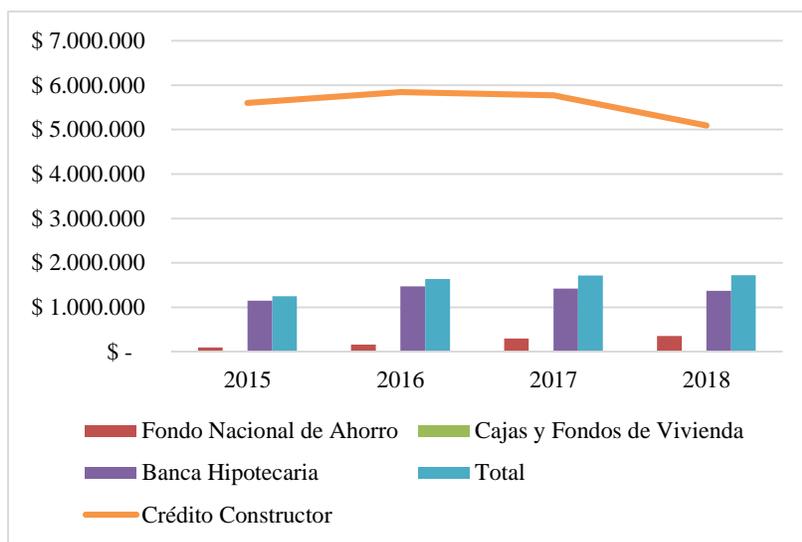
Fuente: Tabla de elaboración propia basada en datos publicados por el DANE, el Ministerio de Vivienda y Asobancaria.

La siguiente gráfica representa la cantidad de VIS iniciadas y terminadas durante este cuatrienio, que refleja al finalizar el periodo una disminución en la cantidad de VIS iniciadas, lo que puede generarse debido a que para el año 2017, y de acuerdo con el informe de rendición de cuentas del año 2018 se culminó la primera fase del programa “Cien Mil Viviendas Gratuitas”; por su parte las unidades de VIS iniciadas tienen un aumento de solo 4,59%. En ninguno de los casos se cumplió la meta estipulada.



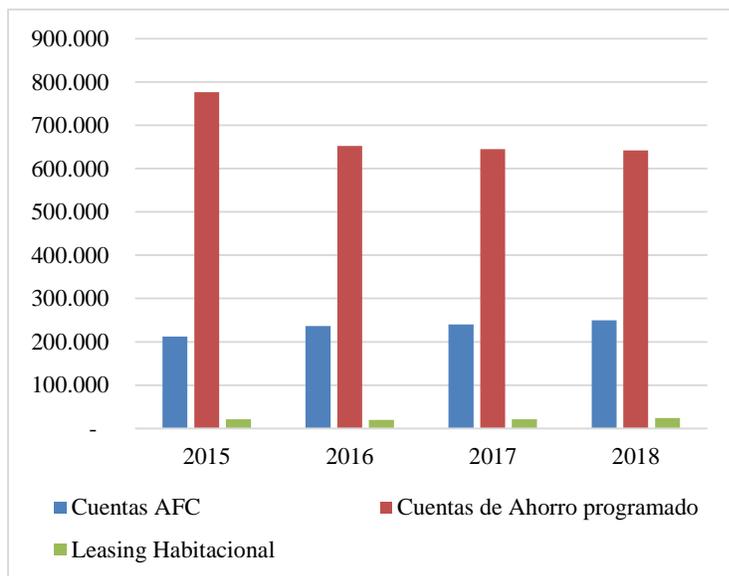
Gráfica 9 Unidades de VIS Terminadas e Iniciadas 2015-2018. Fuente: Gráfica de elaboración propia basada en los datos del DANE.

El crédito constructor tiene el mismo comportamiento de las unidades iniciadas, reflejando una disminución entre los años 2017 y 2018. Por su lado, los créditos de los compradores se presentan en un constante crecimiento que al ser comparados con el periodo anterior muestran un aumento del 35%, cifra importante para los objetivos del gobierno, en lograr mayor acceso a los créditos de vivienda para la población de bajos recursos.



Gráfica 10 Financiación para Construcción y Compra de Vivienda 2015-2018. Fuente: Gráfica de elaboración propia basada en los datos del DANE.

Para el caso del leasing habitacional el incremento del 34,49% también es importante, que aunque no discrimina la cantidad de adquisición VIS, la cifra sí refleja que el mecanismo está ampliando las posibilidades de adquisición de vivienda y que el mismo tiene mayor acogida con el paso del tiempo. Las cuentas AFC, aunque han sido limitadas en su porcentaje de utilización, en el impuesto de renta, al parecer siguen siendo un beneficio fiscal importante, pues han ido incrementando, de tal manera que para este periodo este incremento fue del 26,96%. Por su parte las cuentas de ahorro programado han tenido una disminución a partir del año 2015, lo que puede ser resultado de que los ahorradores correspondían a los compradores de los programas VIPA y Mi Casa Ya, programas que se han ido ejecutando para el cierre de este periodo casi en su totalidad (los datos mencionados se ven reflejados en la siguiente gráfica).



Gráfica 11 Otros Mecanismo para Incentivar la Adquisición de Vivienda 2015-2018. Fuente: tabla de elaboración propia con base en las cifras publicadas por Asobancaria.

Para el análisis de la efectividad de los mecanismos de gasto fiscal relacionados en el título anterior, a continuación, se presenta un acercamiento a la cuantificación de las rentas exentas otorgadas para estimular la construcción y financiación de vivienda durante los periodos presidenciales 2007 a 2018 y una estimación de su costo fiscal para las finanzas de la nación. Este costo fiscal, se define, como el ingreso que deja de percibir el Gobierno Nacional por concepto de la utilización de dichas rentas.

El cálculo del costo fiscal de las rentas exentas para estimular la construcción de vivienda, establece el valor del impuesto que se habría generado si la renta exenta hubiera hecho parte de la base gravable de los constructores, y se calcula, como el producto obtenido entre el monto del gasto solicitado y la tarifa del impuesto vigente para cada año analizado; es de aclarar que, como el primer periodo presidencial en estudio, inicio el 7 de agosto de 2006 y los datos de las rentas exentas son tomados de la información de las declaraciones del impuesto de renta y

complementarios de las personas jurídicas, se realizarán los cálculos a partir del año gravable 2007 para finalizar el primer periodo el 31 de diciembre de 2010, y así sucesivamente para los otros dos periodos presidenciales en estudio.

Tabla 13 Rentas exentas de las personas jurídicas con actividad económica construcción de vivienda entre los años 2007 a 2010

(Cifras en millones de pesos corrientes).

Año	Renta exenta declarada	Tarifa Impuesto	Costo Fiscal
2007	\$ 23.632	34%	\$ 8.035
2008	\$ 34.407	33%	\$ 11.354
2009	\$ 20.016	33%	\$ 6.605
2010	\$ 155.011	33%	\$ 51.154
Total	\$ 233.066		\$ 77.148

Fuente: Tabla de elaboración propia basada en datos publicados por la DIAN, calculados a partir de la información de las declaraciones del impuesto de renta y complementarios de las personas jurídicas de los años gravables 2007 a 2010.

Durante el segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez, las rentas exentas solicitadas por las personas jurídicas del sector construcción ascendieron a \$233.066 mm (miles de millones). Estas rentas conllevan un costo fiscal por valor de \$77.148 mm (miles de millones).

Tabla 14 Rentas exentas de las personas jurídicas con actividad económica construcción de vivienda entre los años 2011 a 2014.

(Cifras en millones de pesos corrientes).

Año	Renta exenta declarada	Tarifa Impuesto	Costo Fiscal
2011	\$ 232.175	33%	\$ 76.618
2012	\$ 330.144	33%	\$ 108.947
2013	\$ 480.346	34%	\$ 163.318
2014	\$ 488.866	34%	\$ 166.214
Total	\$ 1.531.531		\$ 515.097

Fuente: Tabla de elaboración propia basada en datos publicados por la DIAN, calculados a partir de la información de las declaraciones del impuesto de renta y complementarios de las personas jurídicas de los años gravables 2011 a 2014.

Durante el primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos, las rentas exentas solicitadas por las personas jurídicas del sector construcción ascendieron a \$1.531.531 mm (miles de

millones), que implica un incremento de 6,5 veces el valor solicitado en el periodo presidencial anterior. Estas rentas conllevan un costo fiscal por valor de \$515.097 mm (miles de millones).

Tabla 15 Rentas exentas de las personas jurídicas con actividad económica construcción de vivienda entre los años 2015 a 2018

(Cifras en millones de pesos corrientes).

Año	Renta exenta declarada	Tarifa Impuesto	Costo Fiscal
2015	\$ 631.534	34%	\$ 214.722
2016	\$ 841.674	34%	\$ 286.169
2017	\$ 743.264	34%	\$ 252.710
2018	\$ 1.090.449	33%	\$ 359.848
Total	\$ 3.306.921		\$ 1.113.449

Fuente: Tabla de elaboración propia basada en datos publicados por la DIAN, calculados a partir de la información de las declaraciones del impuesto de renta y complementarios de las personas jurídicas de los años gravables 2011 a 2014.

Durante el segundo periodo presidencial de Juan Manuel Santos, las rentas exentas solicitadas por las personas jurídicas del sector construcción ascendieron a \$3.307 billones de pesos, que implica un incremento de 2,2 veces el valor solicitado en el periodo presidencial anterior. Estas rentas conllevan un costo fiscal por valor de \$1.113 billones de pesos.

Cabe aclarar que, en los años gravables comprendidos entre el 2007 y el 2018, han existido en la legislación colombiana, alrededor de 22 rentas exentas, las cuales se han declarado siempre en su totalidad, en un solo renglón del formulario de la declaración de renta y complementarios, por esta razón, aunque la intención de los cálculos anteriores es cuantificar el costo fiscal de las tres rentas exentas otorgadas para incentivar la construcción de viviendas VIS y VIP, que son: (i) la utilidad en la enajenación de predios destinados al desarrollo de proyectos de vivienda de interés social y/o de vivienda de interés prioritario, (ii) Utilidad de Proyectos de Vivienda de Interés Social y (iii) Utilidad en la venta de predios para el desarrollo de proyectos de renovación urbana, las relacionadas en los cuadros anteriores podrían incluir otras rentas exentas detraídas por las personas jurídicas con actividad de construcción.

El cálculo del costo fiscal de las rentas exentas para estimular la financiación de vivienda, establece el valor del impuesto que se habría generado si la renta exenta no hubiera hecho parte de la base gravable de las entidades financieras, y se calcula, como el producto obtenido entre el monto del gasto solicitado y la tarifa del impuesto vigente para cada año analizado.

Tabla 16 Rentas exentas de las personas jurídicas cuya actividad económica incluye la financiación de construcción y adquisición de vivienda para los años 2007 a 2010

(Cifras en millones de pesos corrientes).

Año	Renta exenta declarada	Tarifa Impuesto	Costo Fiscal
2007	\$ 697.258	34%	\$ 237.068
2008	\$ 944.913	33%	\$ 311.821
2009	\$ 937.044	33%	\$ 309.224
2010	\$ 1.076.616	33%	\$ 355.283
Total	\$ 3.655.830		\$ 1.213.397

Fuente: Tabla de elaboración propia basada en datos publicados por la DIAN, calculados a partir de la información de las declaraciones del impuesto de renta y complementarios de las personas jurídicas de los años gravables 2007 a 2010.

Durante el segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez, las rentas exentas solicitadas por las personas jurídicas cuya actividad económica incluye la financiación de construcción y adquisición de vivienda ascendieron a \$3.655 billones de pesos. Estas rentas conllevan un costo fiscal por valor de \$1.213 billones de pesos.

Tabla 17 Rentas exentas de las personas jurídicas cuya actividad económica incluye la financiación de construcción y adquisición de vivienda para los años 2011 a 2014

(Cifras en millones de pesos corrientes).

Año	Renta exenta declarada	Tarifa Impuesto	Costo Fiscal
2011	\$ 1.263.490	33%	\$ 416.952
2012	\$ 1.578.488	33%	\$ 520.901
2013	\$ 1.548.812	34%	\$ 526.596
2014	\$ 1.533.317	34%	\$ 521.328
Total	\$ 5.924.106		\$ 1.985.776

Fuente: Tabla de elaboración propia basada en datos publicados por la DIAN, calculados a partir de la información de las declaraciones del impuesto de renta y complementarios de las personas jurídicas de los años gravables 2011 a 2014.

Durante el primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos, las rentas exentas solicitadas por las personas jurídicas cuya actividad económica incluye la financiación de construcción y adquisición de vivienda ascendieron a \$5.924 billones de pesos, que implica un incremento de 1,6 veces el valor solicitado en el periodo presidencial anterior. Estas rentas conllevan un costo fiscal por valor de \$1.986 billones de pesos.

Tabla 18 Rentas exentas de las personas jurídicas cuya actividad económica incluye la financiación de construcción y adquisición de vivienda para los años 2015 a 2018

(Cifras en millones de pesos corrientes).

Año	Renta exenta declarada	Tarifa Impuesto	Costo Fiscal
2015	\$ 1.643.935	34%	\$ 558.938
2016	\$ 1.622.335	34%	\$ 551.594
2017	\$ 1.248.650	34%	\$ 424.541
2018	\$ 1.176.143	33%	\$ 388.127
Total	\$ 5.691.063		\$ 1.923.200

Fuente: Tabla de elaboración propia basada en datos publicados por la DIAN, calculados a partir de la información de las declaraciones del impuesto de renta y complementarios de las personas jurídicas de los años gravables 2011 a 2014.

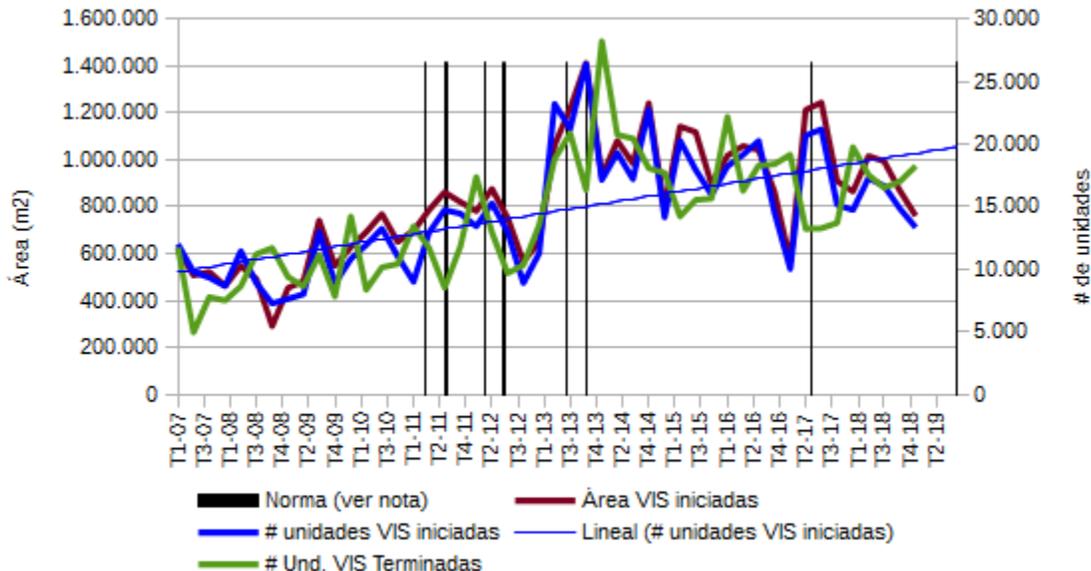
Para el segundo periodo presidencial de Juan Manuel Santos, las rentas exentas solicitadas por las personas jurídicas cuya actividad económica incluye la financiación de construcción y adquisición de vivienda ascendieron a \$5.961.063 mm, que implica una disminución del 3,9% respecto al valor observado en su primer periodo presidencial. Estas rentas conllevan un costo fiscal por valor de \$1.923.200 mm.

Con los cálculos anteriores, se pretende tener un acercamiento a la cuantificación del costo fiscal de las tres rentas exentas otorgadas para incentivar la financiación de viviendas VIS y VIP, que son: (i) Renta exenta en Titularización de Cartera, (ii) Renta exenta en rendimientos

financieros generados en operaciones de créditos para adquisición de vivienda de interés social y (iii) por Ingresos de Leasing Habitacional, sin embargo, hay que aclarar que, las relacionadas en los cuadros anteriores, podrían incluir otras rentas exentas detraídas por las personas jurídicas cuya actividad económica incluye la financiación de construcción y compra de vivienda de interés social.

4.6 Normas y mecanismos utilizados por el Gobierno Nacional para incentivar la oferta y la demanda de vivienda de interés social y sus efectos directos en indicadores económicos y sociales tales como empleo, PIB, y déficit habitacional

A continuación, se determina y realiza un análisis de las diferentes normas y mecanismo utilizados durante los tres últimos periodos presidenciales, con el fin de identificar cuáles de ellos han tenido mayor impacto en la oferta y demanda de vivienda, y de ahí la correlación de los mismo en la redistribución del ingreso en la población del país y el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos, como único fin del tipo de Estado que es Colombia.



Gráfica 12 Efecto de las Políticas de Gobierno, sobre el nivel de Producción de VIS. Fuente: De construcción propia, basada en los datos publicados por el DANE.

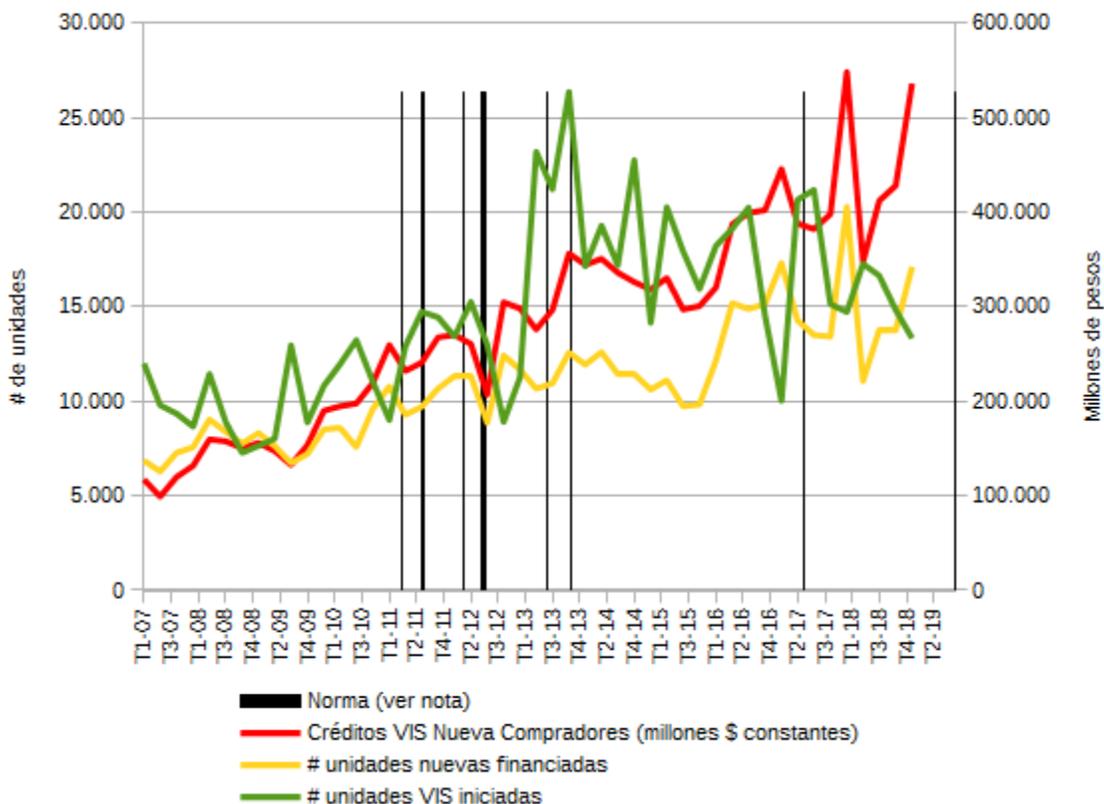
Para el año 2013 se refleja un aumento sustancial en el nivel de producción de vivienda VIS asociado a las medidas del 2012, específicamente se hace referencia al programa de vivienda gratuita, dónde se implementa el subsidio en especie por medio de la Ley 1537, mejor conocido como “Programa de Vivienda Gratuita”.

Si bien para el año 2012, también se implementa el programa “Mi Casa Ya”, por medio del decreto 0391, este ha tenido diferentes modificaciones en desde su inicio hasta la fecha, y el pico en producción disminuye notoriamente a principios del año 2014, año en el que se estaban entregando las viviendas gratuitas, por lo que se deduce que el mayor impacto hace referencia a ese programa y por lo tanto las demás decisiones políticas han logrado mantener la producción de vivienda en índices superiores al de los año 2007-2010, pero a finales de 2017 se muestra una tendencia a la baja.

De igual forma para el año 2012 se ve un aumento en las áreas licencias, lógicamente relacionadas con las unidades construidas, lo que muestra el esfuerzo del gobierno nacional en cumplir los objetivos planteados en el PND 2010-2014, sobre la necesidad de generación de suelo para VIS.

De todas maneras, la tendencia de la tasa de crecimiento de construcción de unidades VIS (5,50% anual) es alta (por encima del resto de la construcción de edificaciones y de la tasa de crecimiento de la economía), lo que evidencia que el conjunto de políticas ha tenido un efecto positivo. Sin embargo a finales del año 2017 se empieza notar una disminución en las unidades VIS iniciadas, que se acrecienta para el año 2018, de continuar así el sector podría entrar nuevamente en crisis y por ende se verían afectados los logros alcanzados en los dos últimos periodos presidenciales estudiados.

Referente a los efectos sobre la financiación la siguiente gráfica ilustra los niveles de financiación a los compradores y las unidades de VIS financiadas.



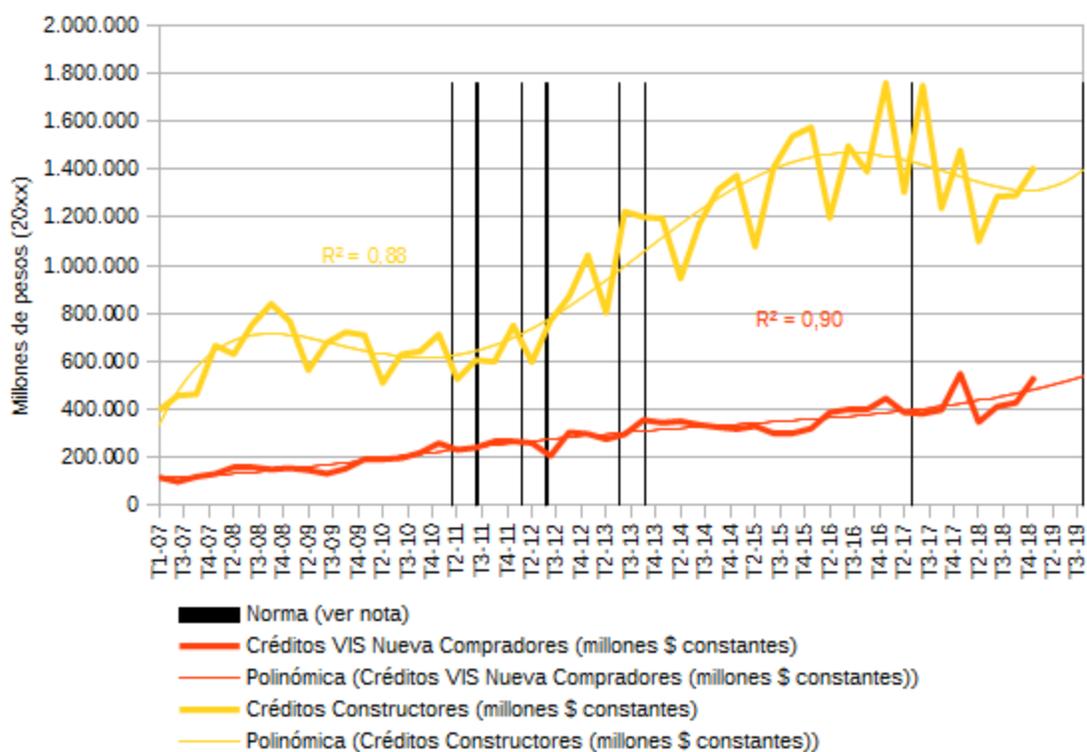
Gráfica 13 Efectos Sobre la Financiación de VIS. Fuente: De construcción propia, basada en los datos publicados por el DANE.

Hay clara evidencia de un salto cuantitativo y estructural en el número de viviendas VIS financiadas, en correlación con las medidas del año 2012, mencionadas anteriormente, acompañadas de la expedición de la Ley 1450 de 2011, reglamentada por medio del decreto 119 de 2012, dónde se implementa el Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH), para la cobertura de las tasas de interés.

No hay evidencia de que las tomadas en otros momentos sean las causantes de incentivar la financiación, en índices tan importante como la construcción, sin embargo, los programas VIPA y Mi Casa Ya, han sostenido el aumento de la financiación al compararse con los años 2006-2010, aumento que al final del año 2017 alcanza a duplicar la financiación comparado con

el cierre del año 2010. Si bien se ve un pico en el año 2013 de unidades de VIS iniciadas, no se refleja lo mismo en la financiación, pues el pico es causado por la producción de vivienda gratis, que por su estructura de subsidio en especie no necesitó de crédito individual.

Adicionalmente la financiación para el constructor es de gran importancia para la posibilidad de ejecutar los proyectos VIS, la demanda de este tipo de crédito tuvo a partir del 2013 un salto estructural importante coherente con el aumento en la construcción VIS, y así se evidencia en esta gráfica:

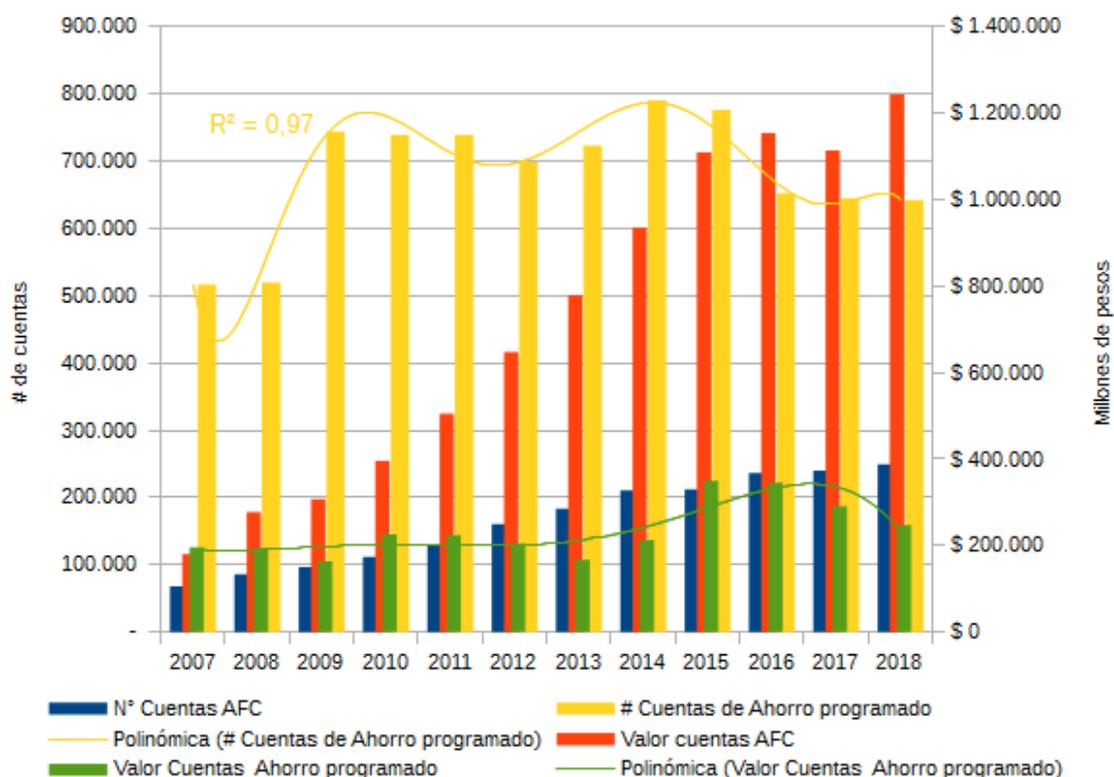


Gráfica 14 Crédito Constructor para Vivienda. Fuente: De construcción propia, basada en los datos publicados por el DANE.

La financiación a compradores refleja el aumento mencionado anteriormente, pero no los picos similares del crédito constructor, debido a que la adquisición de la vivienda está compuesta por la cuota inicial, el subsidio del gobierno y el crédito hipotecario.

De esta manera se refleja un éxito en las políticas implementadas para incentivar la financiación, pues la construcción de las mismas fue acompañada de la financiación necesaria en oferta y demanda, lo que facilitó los objetivos deseados al implementarse los diferentes programas de vivienda mencionados.

Por otro lado los mecanismos financieros para promover la adquisición de vivienda, tales como las Cuentas de Ahorro Programado y las cuentas AFC, muestran los siguientes resultados:



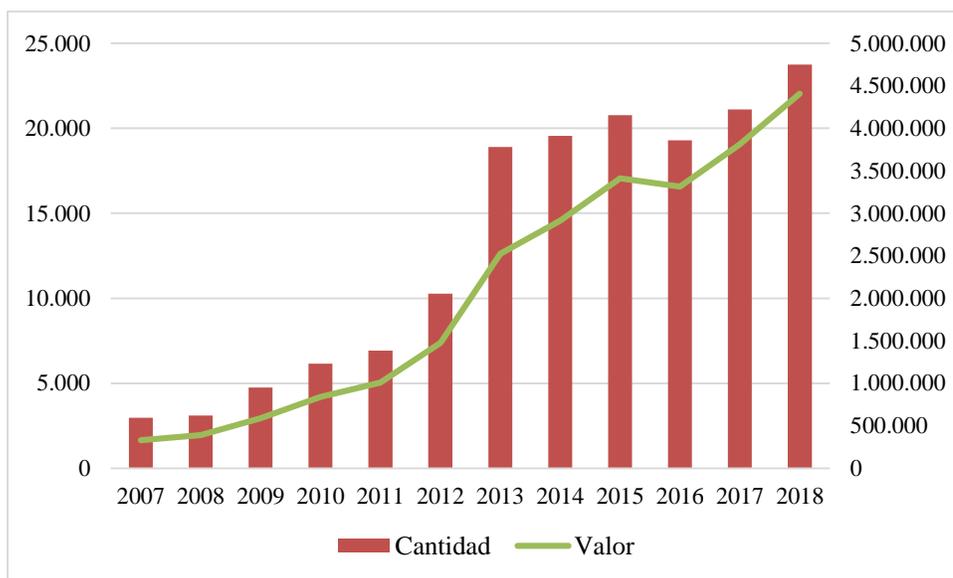
Gráfica 15 Otros Mecanismos Financieros Para Promover la Adquisición de Vivienda – Cuentas de Ahorro Programado y Cuentas AFC. Fuente: De construcción propia, basada en los datos publicados por el DANE.

El número de cuentas de ahorro programado no muestran cambios significativos en la última década y el valor de los depósitos en cuentas de ahorro programado ha caído en los últimos dos años, lo que concluye que este mecanismo implementado en el gobierno de Álvaro Uribe

Vélez, no tuvo la acogida esperada y no tienen ningún efecto sobre la financiación para adquisición de VIS.

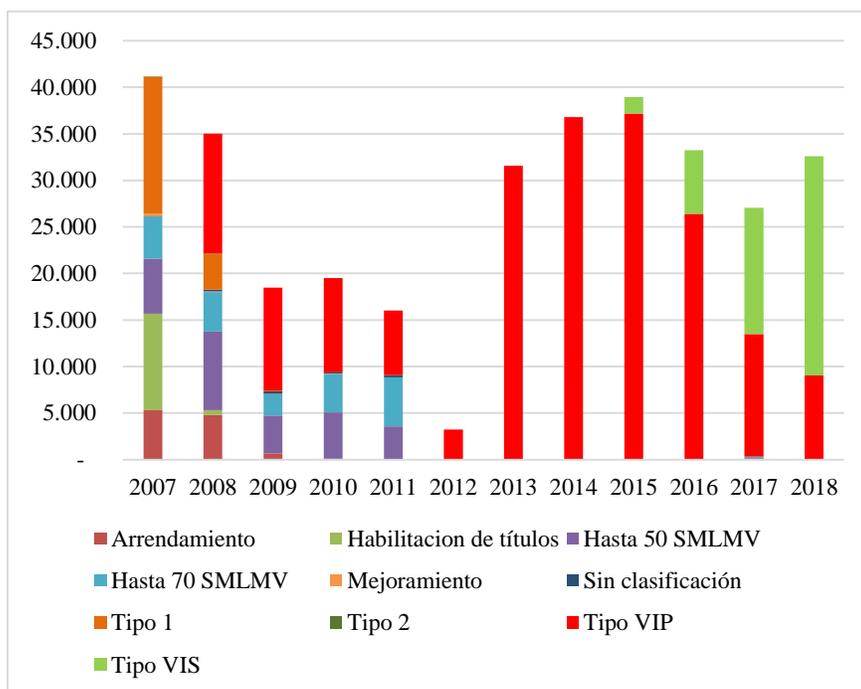
El valor de los depósitos en cuentas AFC muestran un incremento constante hasta el año 2014, para los años siguientes, no hay crecimiento alguno, probablemente por el hecho de perder las ventajas tributarias que se tenía, la limitación que se estipuló en el porcentaje de deducciones, al implementarse las cedulas en el impuesto de renta de las personas, sí tuvo un impacto sobre la utilización de las misma, lo que quiere decir que más que un mecanismo para fomentar la adquisición de vivienda, funcionaba en pro de aminorar la carga tributaria del contribuyente.

Referente al Leasing habitacional, se nota un incremento constante que hace un pico en el año 2013 (ver grafica 16), sosteniéndose en los años subsiguientes, y logrando el máximo en el año 2018. Si bien este mecanismo tiene el beneficio de renta exenta, desde la ley 788 del año 2002, el indicador de su utilización hace su cúspide en el año 2013, periodo que nuevamente coincide con el mayor incremento en producción, que aunque claramente no tiene nada que ver con el programa de vivienda gratuita, sí refleja los incrementos en producción de vivienda, y adicionalmente, muestra que es un mecanismo de gran importancia para lograr la adquisición de la misma.



Gráfica 16 Efectos Leasing Habitacional. Fuente: De construcción propia, basada en los datos publicados por el DANE.

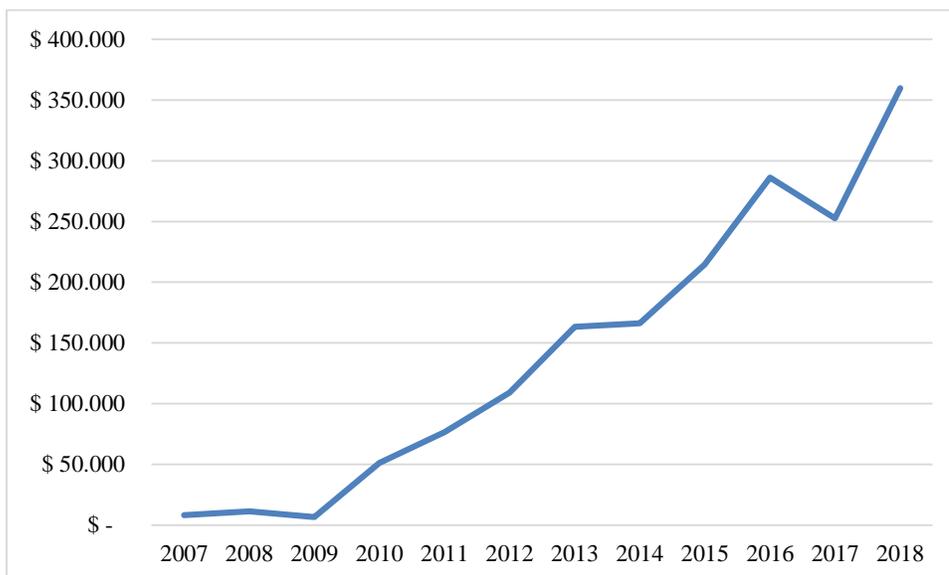
Los subsidios otorgados por el Gobierno Nacional, como política de inversión social, y como mecanismo para facilitar la adquisición de vivienda, si bien han tenido grandes transformaciones o clasificaciones, han sido el común denominador en los tres periodos presidenciales estudiados. La siguiente gráfica ilustra que las políticas de subsidios se enfocaron principalmente en los subsidios para VIP, es decir, para la ejecución de los programas de vivienda gratuita, VIPA y Mi Casa Ya, y anterior a la existencia de estos programas el subsidio VIP era otorgado a la población de víctimas de atentados terroristas, desastres naturales y fenómeno de la niña.



Gráfica 17 Subsidijs de Vivienda Entregados. Fuente: De construcción propia basada en los datos del Ministerio de Vivienda.

Si bien durante los años gravables en estudio (2007-2018), los mecanismos en el caso de beneficios tributarios para estimular la compra, venta o financiación de vivienda, no tuvieron mayor novedad, sino más bien transformaciones en la norma y su aplicación, no es fácil determinar los resultados obtenidos antes y después de su ingreso en la normatividad, pero sí es posible, realizar un acercamiento del impacto que tienen los programas de vivienda dirigidos a estimular la demanda, en aquellos programas de carácter tributario dirigidos a estimular la oferta, lo cual permite evidenciar, si las políticas públicas desarrolladas alrededor del sector de la vivienda, se complementan entre sí, para impulsar la dinámica del sector.

Para ello, se confrontará a continuación, el comportamiento de las rentas exentas aprovechadas por las empresas de los sectores construcción y financiación, con las políticas de vivienda creadas a lo largo de estos 11 años para facilitar el acceso a la vivienda de interés prioritario.

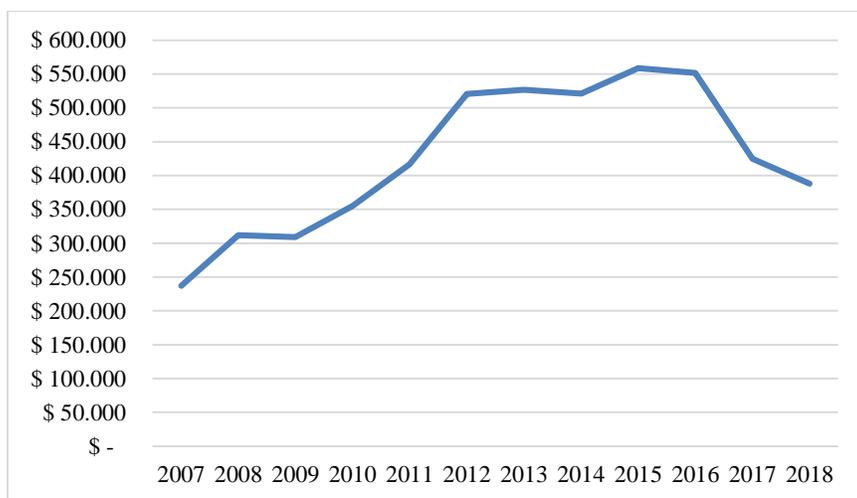


Gráfica 18 Rentas Exentas Declaradas por los Constructores. Fuente: De construcción propia, basada en las cifras de la DIAN.

El aprovechamiento de las rentas exentas por parte de los contribuyentes personas jurídicas del sector construcción, refleja un incremento importante desde el año 2010, que podría atribuirse a la cobertura dispuesta en el decreto 1143 de 2009, expedido para reglamentar el artículo 48 de la ley 546 de 1999, cuya finalidad, era facilitar las condiciones para la financiación de vivienda a través de la financiación de la tasa de interés de los créditos otorgados a deudores de crédito hipotecario de vivienda nueva, medida, que correspondía a una de las políticas anti cíclicas desarrolladas para esa época por el gobierno nacional, para garantizar la estabilización financiera de la cartera hipotecaria, e incentivar el sector de la construcción. Entre 2012 y 2015, se ve continuidad en la curva de crecimiento, posiblemente, por el estímulo provocado con el programa de vivienda gratuita, creado con la ley 1537 de 2012, cuya meta, fue la entrega de 100.000 viviendas de interés prioritario, caso en el cual, el estado, compró las viviendas de proyectos realizados por privados para asignarlas a familias vulnerables a título de subsidio. En

2013, se ve el efecto de la desaceleración de la economía nacional percibida a finales de 2012. A partir del año 2014, se puede atribuir el crecimiento al programa de vivienda de interés social prioritaria para ahorradores (VIPA), diseñado para hogares que no tienen acceso al crédito, por sus condiciones de informalidad laboral, VIPA, promovió el ahorro para alcanzar el valor de la cuota inicial, y otorgaba un subsidio para la compra de vivienda al tiempo que garantiza el crédito en la entidad financiera en la que se realizaba el ahorro.

En el año 2016 se ve la afectación al sector por cuenta de la desaceleración económica nacional y finalmente, a partir de 2017 según datos del departamento de estudios económicos y técnicos de CAMACOL, publicados en la undécima edición de la revista: “tendencias de la construcción”, el programa Mi Casa Ya y el incentivo sobre la tasa de interés impulsan nuevamente el desempeño del sector y por lo tanto la posibilidad de detraer las rentas exentas concedidas.



Gráfica 19 Rentas Exentas Declaradas por las Entidades Financieras. De construcción propia, basada en las cifras de la DIAN.

Con el monto de las rentas exentas declaradas por las entidades que financian la compra de vivienda de interés social, se puede evidenciar, el giro que desde el año 2006 dio la política de

vivienda basando sus estrategias de reducción de pobreza, en el desarrollo de políticas de macroproyectos para VIS y renovación urbana. Así mismo, el mayor crecimiento reflejado a partir del año 2009, podría atribuirse a la cobertura de la tasa de interés de los créditos hipotecarios de vivienda VIS nueva, creada precisamente entre otras razones, para garantizar la estabilización financiera de la cartera hipotecaria. Crecimiento, que se sostiene hasta el año 2014, cuando, inicia nuevamente un incremento del monto de las rentas exentas solicitadas, que, muy posiblemente, pueda atribuirse, al programa de vivienda de interés social prioritaria para ahorradores (VIPA).

En el año 2016, al igual que en el caso de las rentas exentas declaradas por el sector de la construcción, hay un descenso de la curva, que podría asignarse a una afectación del sector por cuenta de la desaceleración económica nacional, sin embargo, el comportamiento de los años 2017 y 2018, no guardan relación con el resultado mostrado por el sector de la construcción, fenómeno que al parecer se relaciona con el decrecimiento de la construcción de vivienda nueva VIS, que se empieza a reflejar en la cantidad de viviendas iniciadas que se mencionó anteriormente (ver gráfica 12).

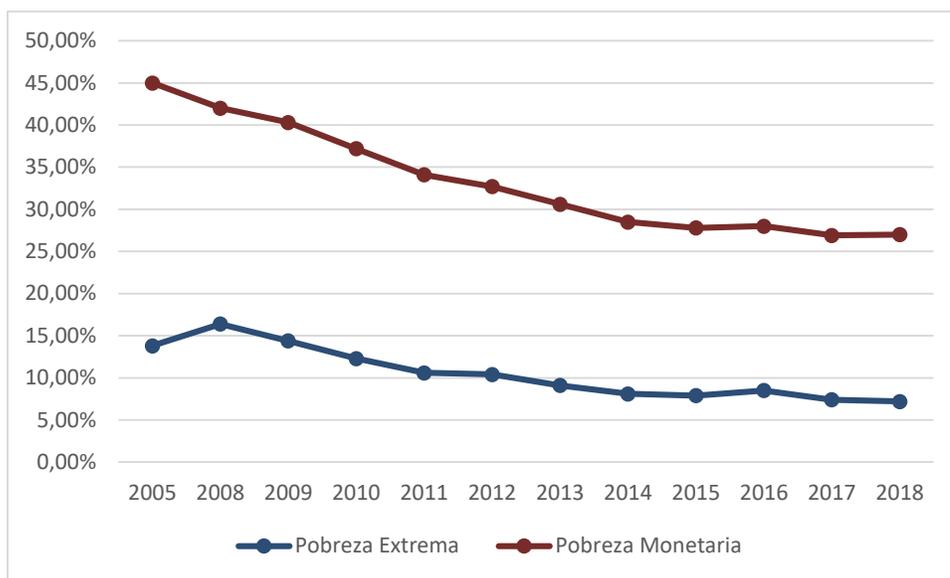
Un informe de ASOBANCARIA del 21 de mayo de 2018, reveló que del total del número de créditos para vivienda desembolsados en el país, el 44,3% correspondió a la adquisición de vivienda VIS, (66.157 Créditos) por un monto total de 2,8 billones, mientras que el 55,7% restante fue para vivienda no VIS (83.087 Créditos) por un monto neto total de \$12,2 billones, lo que podría explicar la disminución en el monto de rentas exentas declaradas, toda vez, que los créditos no VIS no dan derecho a ellas.

La cantidad de créditos VIP, presentó una caída del 14%, mientras la cantidad de créditos VIS y NO VIS crecieron en un 14% y 15% respectivamente, lo que muestra el impulso logrado a

la vivienda VIS y no VIS, mediante el programa de cobertura a la tasa de interés, además de reflejar dificultades en el cierre financiero para la adquisición de VIP.

El reto pues, para cualquier Estado Social de Derecho es sin duda alcanzar mejores niveles de vida para su población y por ende lograr equidad social, de ahí que la función de gobierno y los objetivos planteados en cada periodo presidencial se centran en identificar las necesidades de su población y realizar todos los esfuerzos por disminuirlas, tal como se puede ver en los mecanismos y normas implementadas para incentivar la oferta y adquisición de vivienda. La pobreza es pues, un indicador fundamental para medir el nivel de vida y el desarrollo social de una población determinada, de ahí que:

La pobreza monetaria compara el ingreso de los hogares respecto al valor de una canasta normativa. En tal sentido, una persona se considera en situación de pobreza extrema si el ingreso per cápita de su hogar es inferior al valor de una canasta básica de alimentos que suple los requerimientos calóricos mínimos de un ser humano para vivir (línea de pobreza extrema); y en situación de pobreza si dicho ingreso es inferior al valor de una canasta más amplia, que incluye otros bienes y servicios básicos además de los alimentos (línea de pobreza). (DANE. (s/f)).



Gráfica 20 . Indicadores de Población Colombiana en Pobreza Monetaria y Pobreza Extrema. Fuente: De construcción propia, basada en las cifras publicadas por el DANE.

La gráfica muestra una constante decreciente importante en ambos indicadores, que inician en el año 2008, sin embargo, es de aclarar que no hay publicadas cifras de estas dos variables para los años 2006 y 2007. Vemos como para el año 2005 el 45% de la población colombiana era pobre, terminando el año 2010 con un 37,20%, el año 2014 con un 28,50% y el año 2018 con 27%, lo que significó una disminución a 2018 del 18% comparado con el año 2005. En el caso de la pobreza extrema se cierra el año 2010 con un 12,30% de la población en esta condición, el año 2014 en 8,10% y el año 2014 en 7,24%, lo que quiere decir una disminución a 2018 del 6,60% comparada con el año 2005.

Al presentar los resultados de estos indicadores, el Director del DANE, Mauricio Perfetti del Corral, destacó que: “Tanto la pobreza como la pobreza extrema mantienen una tendencia decreciente, y en el año 2014 registraron los valores más bajos de los últimos 13 años”. (Periódico el Espectador. 2015).

Lo anterior es resultado de las diferentes políticas fiscales y de inversión social establecidas por los diferentes gobiernos, entre ellas las enfocadas en los mecanismos y normas reglamentadas para incentivar la oferta y adquisición de vivienda, considerada en la constitución nacional como un derecho fundamental y que adicional garantiza la satisfacción de una necesidad básica. De acuerdo a lo anterior a continuación se trata de determinar los efectos de esas políticas en indicadores sociales y económicos importantes, que pueden determinar un juicio sobre la efectividad de las mismas en relación con los objetivos planteados.

En primer lugar, tenemos el Producto Interno Bruto (PIB), el cual está definido de acuerdo al Banco de la República como:

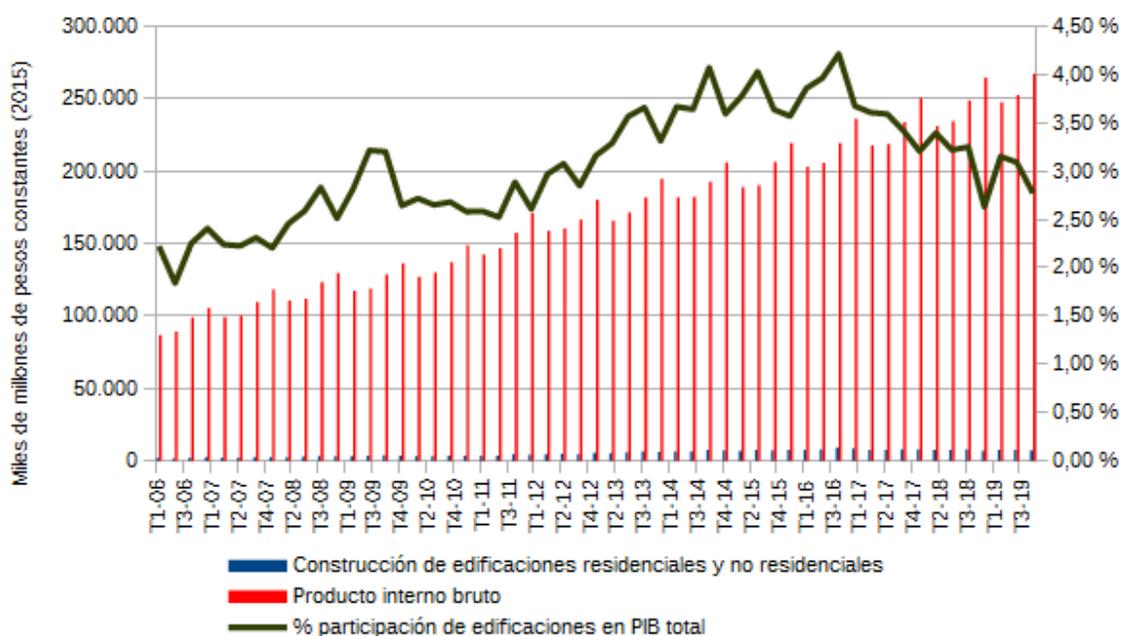
El total de bienes y servicios producidos en un país durante un período de tiempo determinado. Incluye la producción generada por nacionales residentes en el país y por extranjeros residentes en el país, y excluye la producción de nacionales residentes en el exterior. (Banco de la República (s.f.)).

De ahí que el PIB es uno de los indicadores más importantes para establecer el crecimiento económico de un país, debido al alto impacto que tiene la producción de bienes y servicios y el crecimiento económico en todos los factores e individuos de una economía; por lo tanto cuando el PIB de un país muestra un incremento, lo que realmente ocurre es un aumento en la actividad económica, que por ende se debe ver reflejado en mayores niveles de ocupación y poder adquisitivo de la población.

Adicionalmente el incremento del PIB, tienden a favorecer los ingresos fiscales del Estado, pues al incrementarse la renta de los contribuyentes, la generación de impuestos también es mayor, lo que se debe reflejar en los niveles de redistribución o inversión social. Cómo se ha visto en el desarrollo de este trabajo el sector de la construcción juega un papel importante en la

producción de bienes, en la generación de empleo y por ende en el crecimiento económico del país; adicionalmente la vivienda por ser un bien meritorio, la tenencia de la misma por un individuo garantiza mejor calidad de vida del mismo y su núcleo familiar.

De acuerdo con las cifras publicadas por el DANE se evidencia la participación del sector de la construcción de edificaciones residenciales en la siguiente gráfica, entre los años 2007-2018:



Gráfica 21 Participación de la Construcción de Vivienda sobre el PIB. Fuente: construcción propia basada en las cifras del DANE.

Se puede observar como a finales del año 2012 aumenta la participación del sector de la construcción por la producción de vivienda, pero a partir de mitad del 2016, esta participación disminuyendo, evidenciando la crisis del sector y regresando a niveles similares a los generados antes de que se implementarán las políticas del año del 2012.

Las cifras anteriores no discriminan la producción de vivienda VIS, sin embargo, los datos reflejan cómo la producción de vivienda tiene efectos positivos o negativos sobre el PIB nacional, dependiendo de la situación del sector.

En segundo se analiza el empleo, con la concepción de que en una economía sostenida o con crecimiento continuo, está acompañada de la generación de más y mejores empleos, lo que se traduce en mayor poder adquisitivo de la población; de hecho el camino lógico para trasladar el crecimiento de la producción de un país a los hogares, es el empleo; “si el crecimiento de la economía se orienta a que una mayor proporción de individuos cuenten con un trabajo digno, mayor será su impacto en las condiciones de vida de la población” (Parra. 2010. Pág. 3).

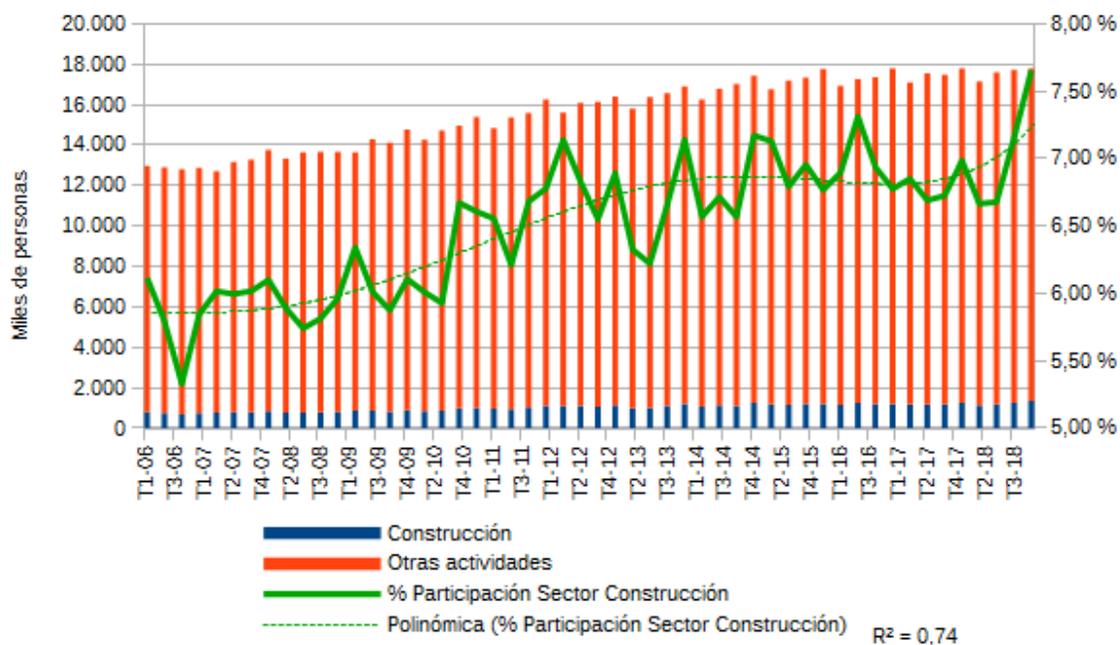
De acuerdo con Bonilla Ricardo,

Colombia ha mantenido tasas de desempleo altas, por lo menos desde que existen estadísticas. Pero el crecimiento del desempleo en la última mitad de la década de los noventa no tiene precedentes. De tasas urbanas del 8.1% en 1994, se pasa a tasas de 19,2% en 2000. (Bonilla, Ricardo.2002. Pág. 4.)

Con la lucha del Estado por recuperar la economía entre los años 2002 y 2005 se ve una disminución importante, cerrando este último año con una tasa de desempleo del 10,5% de acuerdo con las cifras publicadas por el DANE. Durante los tres periodos presidenciales estudiados, el empleo ha tenido diferentes comportamientos, cerrando los años 2010, 2014 y 2018 de acuerdo con el DANE en cifras de 11,1%, 8,7% y 9,7% respectivamente; lo que significa una estabilidad a partir del año 2005, pero no quiere decir que sean cifras alentadoras para el país.

La construcción ha recibido diferentes estímulos ya mencionados, con varios objetivos, entre ellos aumentar la generación de empleo dentro población colombiana, la siguiente gráfica

ilustra la participación de este sector de acuerdo con las cifras de ocupados por trimestre entre los años 2007 y 2018.



Gráfica 22 Participación de la Construcción Sobre las Cifras de Ocupados. Fuente: construcción propia basada en las cifras del DANE.

Se ve un incremento en los porcentajes de participación, reflejándose para el año 2010 en promedio una participación en las cifras de ocupados del 6,30%, para el año 2014 del 6,76% y para el año 2018 del 7,04%, lo que significa un incremento durante los tres periodos presidenciales que no alcanza a representar un punto porcentual; estos indicadores de crecimiento y participación son muy bajos, comparados con todos los estímulos que se ofrecen para el sector y de la importancia que tiene esta industria para el país; no son cifras alentadoras para el sector, más aún, cuando los datos consolidan todo el sector de la construcción, pues no hay información discriminada sobre la construcción de vivienda.

En tercer lugar tenemos el déficit habitacional del país que para el año 2005 fue de 12,5%, de acuerdo con el Censo publicado en base a ese año, es decir, 1.031.000 hogares sin donde vivir. Con respecto al anterior indicador la única cifra comparable, se realiza de acuerdo al Censo del año 2018, del cual a pesar de existir gran cantidad de cifras publicadas aún no han sido depuradas en su totalidad y por lo tanto no hay indicadores netos, sin embargo, de acuerdo con el DANE y las información recolectada en el Censo mencionado, Colombia tiene 14.243.223 hogares y 13.480.729 viviendas, lo que significa un déficit en cantidad de unidades habitacionales del 5,35%. Se refleja una disminución de 7,15% en un lapso de siete años.

Este indicador si bien refleja una disminución importante, generada gracias a los programas de gobierno mencionados, sigue el país con un déficit importante, que además de preocuparse por cubrir, también debe preocuparse por sostener, pues las crisis económicas, afectan gravemente al sector, de tal manera que para el año 2018 ya se ve una disminución importante de unidades VIS construidas, que de continuar así, generarían un aumento nuevamente de este déficit, teniendo en cuenta que la formación de hogares aumenta.

Capítulo V. Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

La vivienda es sin duda, un factor que afecta de manera potencial la calidad de vida de las personas, y por ende la equidad social; mejorar estos dos indicadores es una de las principales funciones del Estado, para lo cual, se han implementado diferentes políticas fiscales y de inversión social en cada periodo presidencial.

La vivienda, ha estado incluida como política de gobierno en los planes de desarrollo de cada cuatrienio presidencial, sin embargo, la crisis del UPAC, causó un grave efecto sobre la vivienda, que se conoció como “burbuja hipotecaria”; a partir de esta crisis, la Ley 546 de 1999, creó un precedente importante sobre la necesidad de implementar normas y mecanismos para trabajar en las necesidades habitacionales de los hogares Colombianos, las cuales se han enfocado en; a) la lucha por urbanización de suelo para VIS, centrado en el sector privado del país; b) la implementación del mecanismo de otorgamiento de subsidios para vivienda nueva y c) el otorgamiento de beneficios fiscales para incentivar la oferta y financiación de vivienda.

No obstante, los grandes esfuerzos, no se vieron reflejados rápidamente, pues para el año 2005 aún existía un grave índice de déficit habitacional, tal como fue publicado en los boletines del Censo realizado en ese año.

Entre 1990 y 2005, paralelamente con la burbuja hipotecaria, el país continuaba atravesando por un nivel de violencia que afectaba en todos los aspectos la calidad de vida de sus ciudadanos, razón por la cual, para el primer periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), a pesar de que se reglamentaron importantes normas en pro de incentivar la construcción

y financiación de vivienda consistentes en beneficios tributarios para los constructores y entidades financieras enfocadas en el otorgamiento de rentas exentas, los mayores esfuerzos de este gobierno se centraron en recuperar el país de la inseguridad y la violencia.

Al identificar las normas y mecanismos utilizados por el Gobierno Nacional entre los años 2006-2018, para incentivar la oferta y la demanda de vivienda de interés social se puede determinar que:

- a) con la reelección de este gobierno, el objetivo principal continúa siendo la “Seguridad Democrática”, sin embargo, se dio también importancia a las políticas dirigidas a suplir necesidades habitacionales de los Colombianos, a partir de las cuales, se reglamentaron subsidios para vivienda con el objetivo, de habilitar títulos de suelos y mejoramiento de vivienda, pero sobre todo, otorgar subsidios para la población desplazada por la violencia.
- b) con la entrada en vigencia del primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos, los esfuerzos de su ministro de vivienda, se centraron en otorgar vivienda propia, especialmente a la población desplazada, y nace el programa de vivienda gratuita, conocido como “100.000 Viviendas Gratis”, el cual causó en los tres últimos periodos presidenciales del país, el mayor pico en la construcción, y adquisición de vivienda.
- c) adicionalmente para el segundo mandato de Santos, los programas de vivienda VIPA y Mi Casa Ya, logran sostener un nivel de construcción, financiación y por ende adquisición importante, logrando aportar en la disminución de siete puntos porcentuales del déficit habitacional del país al cierre del año 2018. Sin embargo, este pico de construcción evidenció graves dificultades de los hogares colombianos para tener acceso al crédito hipotecario.

Al analizar los mecanismos de inversión social y gastos fiscal relacionados con la vivienda de interés social en Colombia, implementados en los tres últimos periodos presidenciales, se logra identificar que la dinamización que se evidencia al integrarse el factor financiación con la producción de vivienda, demuestra que ambos están totalmente dependientes; de tal manera que al disminuir la construcción y venta de VIS, disminuye también la financiación, fenómeno que es claro cuando a finales de 2017 disminuyen las unidades construidas, teniendo efecto directo sobre la financiación.

De lo anterior se concluye que, la dificultad para adquirir vivienda a través de la financiación, no puede centrarse solo en subsidios y beneficios fiscales, sino más bien en lograr que en conjunto, las políticas sociales y fiscales del país tengan efectos reales sobre la disminución de la pobreza extrema y la pobreza monetaria de los colombianos, de manera que las oportunidades que el Estado brinde a sus ciudadanos se vean reflejadas en la capacidad de los mismo en satisfacer sus necesidades básicas y adquirir la calidad de vida adecuada.

La consideración anterior, tiene mayor peso suponiendo que la recesión del sector de la construcción, que se empezó a reflejar de manera preocupante con el cierre del año 2018, a causa de la disminución en las unidades VIS iniciadas, se extienda hacia periodos posteriores, periodos en los que el país tendrá mayor nivel de hogares formados, lo que significaría que en cuatro años, el déficit habitacional volvería a aumentar.

Por otra parte, se logra determinar que las políticas de gasto fiscal, también utilizadas por los gobiernos, han sido determinantes en el tema de oferta de vivienda, mostrando un apoyo sustancial a las políticas de inversión social trabajadas mediante subsidios de vivienda, logrando que mientras la construcción de vivienda crece, se aumentan las posibilidades de adquisición por

medio de un crédito hipotecario, factores, que al encajar, logran dinamizar sin duda los niveles de habitabilidad del país.

Cabe aquí resaltar que, dichas políticas fiscales, si bien muestran una correlación positiva con las políticas de vivienda en virtud del principio de transparencia como pilar de la administración tributaria, la medición de los efectos de los gastos tributarios en materia fiscal, debe realizarse para brindar la información cuantitativa de los resultados obtenidos con los tratamientos preferenciales, con el fin, de poder establecer si se cumplieron o no los propósitos para los cuales fueron otorgados; labor, que aunque se ha venido realizando con la inclusión de la estimación del costo fiscal de estos gastos en el marco fiscal de mediano plazo, no presenta la información suficientemente detallada para realizar evaluaciones objetivas de su efectividad, toda vez, que se presenta valores totales de las exenciones, deducciones y descuentos tributarios declarados por los contribuyentes, sin detallar cada uno de ellos, de tal forma, que no es fácil establecer dentro de cada grupo cuales convendría eliminar o por el contrario conservar dentro de la normatividad; como ejemplo claro se encuentra que no hay información sobre la devolución de IVA a los constructores, ni información desagregada de los beneficios otorgados a las personas naturales.

5.2 Recomendaciones

Las políticas de vivienda de los periodos en estudio, se han centrado en la reducción del déficit cuantitativo de vivienda haciendo uso de los mecanismos de asignación de subsidios a la demanda y estímulos fiscales a la oferta, enfocados, en la compra de vivienda nueva y no en el mejoramiento, por lo tanto, es necesario que se creen también programas que promuevan y faciliten el acceso al crédito para el mejoramiento estructural de las viviendas que se adapten a las

condiciones y características económicas de la población que los requiere, velando así, por la garantía de las condiciones básicas de habitabilidad de las familias más vulnerables.

Pues, si bien es cierto que actualmente se cuenta con un programa de subsidio de mejoramiento de vivienda, su monto resulta muy bajo, cuando no se cumple con alguna de las condiciones exigidas para solicitarlo, dentro de las cuales se encuentran; que la vivienda esté libre de limitaciones al dominio, disponibilidad inmediata de servicios públicos y contar con licencia o viabilidad técnica para la ejecución de las mejoras, caso en el cual los hogares deben incurrir en costos para su cumplimiento.

Es necesario que el gobierno nacional en sus informes del costo fiscal de los beneficios tributarios otorgados, detalle cada una de las rentas exentas, deducciones especiales e ingresos no constitutivos de renta desagregando por tipo de contribuyente, tal como se reporta en el formato 1011 de medios magnéticos, de tal forma, que sea posible realizar evaluaciones objetivas, tendientes a determinar los logros alcanzados con cada uno de ellos, y mediante el análisis de su relación costo beneficio, el legislador pueda retirar de la normatividad aquellos que no estén cumpliendo con el objeto para el cual han sido creados. Así, al tener claridad en la información de los resultados de las políticas implementadas, la rendición de cuentas resultará un proceso más productivo y enriquecedor entre el Gobierno y los ciudadanos, logrando además, generar confianza fiscal en los contribuyentes.

Referencias

- Asobancaria. (s.f.). Extraído de: <https://www.asobancaria.com/leasing/leasing/>
- Banco de la república, (s.f.). . Extraído de: <https://www.banrep.gov.co/es/glosario/uvr>.
- Banco de la República (s.f.). Extraído de: <http://www.banrep.gov.co/es/contenidos/page/qu-producto-interno-bruto-pib>)
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial. El Gasto Tributario en Colombia. 2012. Pág. 15.
- Bonilla, Ricardo. Panorama laboral colombiano: alto desempleo, ingresos precarios. 2002. Pág. 4.
- Cardona, I.c (s/f) gasto público social Colombia 2000-2010. Informe final. Extraído de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/Gasto%20P%C3%BAblico%20Social%20Colombia%202000-2010.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), La ineficiencia de la desigualdad. Síntesis (LC/SES.37/4), Santiago, 2018. Pág. 7.
- Constitución Política de Colombia, Gaceta Constitucional No. 116, Bogotá D.C., 20 de julio de 1991.
- Contraloría General de la República. Análisis y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un nuevo país”. Pág. 29.
- Cuellar, María Mercedes. ¿A la vivienda quién la ronda? Situación y perspectivas de la política de vivienda en Colombia. Tomo I. Universidad Externado de Colombia. 2006. Pág 24.
- DANE. (s/f)). Extraído de: http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/MICRODATOS/about_collection/27/4.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, resolución 217 A (III), Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948.

Decreto 111. Estatuto Orgánico del Presupuesto. Diario Oficial 42.692, Bogotá D.C., enero 18 de 1996.

Decreto Reglamentario 1070, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá D.C., 13 de junio de 2019.

Decreto 2924, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá D.C., 17 de diciembre de 2013.

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”. Pág. 45.

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo “*Vivienda: soluciones al alcance de todos*” 2006-2010. Pág. 178

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “*Vivienda: soluciones al alcance de todos*”. Pág. 186

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos. Pág. 298.

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos. Pág. 299.

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos. Pág. 316.

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País. Pág. 226.

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País. Pág. 301.

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País. Pág. 305.

García, Mauricio y García, Tania. 2018. Las Reformas Tributarias del Milenio y su Relación con los Ingresos Tributarios y la Pobreza. Revista IUSTA
DOI: <https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2018.0049.03>.

Junguito, Roberto. (2012). Vivienda, económica y Política. Periódico La República.
<https://www.larepublica.co/analisis/roberto-junguito-500053/vivienda-economia-y-politica-2015299>.

Ley 38 de 1989, Diario Oficial 38789, Bogotá D.C., abril 21 de 1989.

Ley 388 de 1997, Diario Oficial No. 43.091, Bogotá D.C., de 24 de julio de 1997.

Ley 788 de 2002, Diario Oficial No. 45.046, Bogotá D.C., 27 de diciembre de 2002.

Ley 819 de 2003, Diario Oficial No. 45.243, Bogotá D.C., 9 de julio de 2003.

LEY 1819 de 2016, Diario Oficial No. 50.101, Bogotá D.C, 29 de diciembre de 2016.

Lozano, M (2015), Vivienda Social en Colombia: Diagnóstico y Evolución. Revista CIFE. (pág. 29).

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Marco Fiscal de Mediano Plazo. 2019. pág. 493.

DE 2016, Diario Oficial No. 50.101, Bogotá, 29 de diciembre de 2016.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Informe de Rendición de Cuentas “Construimos paz” vigencia 2018. Pág. 4).

- Nadal, Alejandro. Contradicciones del modelo de economía abierta aplicado en México, en J. L. Calva (coord.), Política económica para el desarrollo sostenido con equidad, Tomo 1, Coedición Casa Juan Pablos, UNAM y IIEC, México, 2002, p. 168.
- Parra Torrado, Mónica L. Análisis y perspectiva del desempleo en los últimos 12 años. 2010. Pág. 3).
- Pérez, Emilio y Romano Joaquín. Los Gastos Fiscales, cincuenta años de estudio y desarrollo Práctico. 2016. Pág.471
- Periódico el Espectador. En Colombia, 28 de cada 100 personas son pobres. 2015. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/economia/colombia-28-de-cada-100-personas-son-pobres-articulo-551099>.
- Periódico el Tiempo. Crisis Financiera y Fin del UPAC. 2002. Recuperado de <https://www.el-tiempo.com/archivo/documento/MAM-1347546>
- Rose, Richard, El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales, FCE, México, 1998. Pág. 34.
- Uribe, José Darío. Algunas Lecciones Relevantes Aprendidas Durante la Crisis Financiera Colombiana de 1998-1999. 2002. Pág. 5.
- Villela, Lemgruber y Jorratt. Gastos Tributarios: La Reforma Pendiente. S.F. Pág. 2.