

Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



3897

MODIFICACIÓN DEL DOCUMENTO CONPES 3848 IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DEL PROGRAMA DE COBERTURA CONDICIONADA DE TASA DE INTERÉS PARA CRÉDITOS DE VIVIENDA NO VIS, FRECH NO VIS

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Banco de la República

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 22 de agosto de 2017

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Juan Manuel Santos Calderón
Presidente de la República

General (R) Óscar Adolfo Naranjo Trujillo
Vicepresidente de la República

Guillermo Abel Rivera Flórez
Ministro del Interior

María Ángela Holguín Cuéllar
Ministra de Relaciones Exteriores

Mauricio Cárdenas Santamaría
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Enrique de Jesús Gil Botero
Ministro de Justicia y del Derecho

Luis Carlos Villegas Echeverri
Ministro de Defensa Nacional

Aurelio Iragorri Valencia
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Alejandro Gaviria Uribe
Ministro de Salud y Protección Social

Griselda Janeth Restrepo
Ministra de Trabajo

Germán Arce Zapata
Ministro de Minas y Energía

María Lorena Gutiérrez Botero
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Yaneth Giha Tovar
Ministra de Educación Nacional

Luis Gilberto Murillo Urrutia
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Jaime Pumarejo Heins
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

David Luna Sánchez
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Germán Cardona Gutiérrez
Ministro de Transporte

Mariana Garcés Córdoba
Ministra de Cultura

César Augusto Ocampo Rodríguez
Director General de Colciencias

Luis Fernando Mejía Alzate
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Alejandra Corchuelo Marmolejo
Subdirectora Sectorial

Juan Felipe Quintero Villa
Subdirector Territorial y de Inversión Pública

Resumen ejecutivo

Con el fin de ampliar el rango y el horizonte de ejecución del Programa de cobertura condicionada de tasa de interés para créditos de vivienda no VIS, FRECH no VIS, el presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la modificación del Documento CONPES 3848 *Importancia estratégica del Programa cobertura condicionada de tasa de Interés para créditos de vivienda no VIS, FRECH no VIS*.

Por medio del programa FRECH no VIS se estimó la entrega de un total de 50.000 coberturas a la tasa de interés, pactada en créditos o contratos de *leasings* habitacionales para financiar viviendas nuevas con un valor entre 135 y 335 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) durante 2016 y 2017. El primer año se otorgaron alrededor de 18.000 coberturas y en el presente año se espera un resultado similar. Con el objetivo de impulsar tanto la entrega de las coberturas restantes como la compra de vivienda en el segmento de clase media, se propone ampliar el rango del valor de las viviendas por financiar con cobertura de tasa, pasando su tope máximo de 335 SMMLV a 435 SMMLV. En este sentido, a partir del 1 de septiembre de 2017, se reprogramarán las vigencias futuras, aprobadas para 2016 y 2017 por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) en sesión del 29 de octubre de 2015, con el objetivo de ofrecer 20.000 coberturas en el mencionado rango durante el año en curso (incluidas las entregadas hasta la fecha).

Por otro lado, con el fin de continuar impulsando el crecimiento económico del país a través del sector de la construcción, se plantea extender la ejecución del programa FRECH no VIS, con nuevas condiciones, entre 2018 y 2019. Durante estos años se otorgarán 40.000 coberturas adicionales, de las cuales la mitad serán otorgadas en 2018 y las restantes en 2019. El costo total de las 40.000 coberturas durante los 7 años de vigencia de esta medida se ha estimado en 1,14 billones de pesos. El costo total de las coberturas dispuestas para 2016, 2017, 2018 y 2019 asciende a 2,07 billones de pesos.

Estos recursos serán garantizados por medio de vigencias futuras ordinarias hasta el año 2026, de acuerdo al aval fiscal otorgado por el CONFIS, el 13 de junio de 2017, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 819 de 2003, el artículo 123 de la Ley 1450 de 2011 y los artículos 2.8.1.7.1.2 y 2.8.1.7.1.3 del Decreto 1068 de 2015.

La ejecución de este nuevo programa estará a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para lo que contará con el apoyo operativo del Banco de la República y los establecimientos de crédito.

Clasificación: E6, H2, R21.

Palabras clave: Tasa de interés, cobertura a tasa de interés, FRECH, vivienda.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	7
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	9
2.1. Antecedentes	9
2.2. Justificación	14
3. DIAGNÓSTICO	19
4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA.....	25
4.1. Objetivo general	25
4.2. Plan de acción	25
4.2.1. Ajuste de la base normativa de la política	28
4.3. Seguimiento	28
4.4. Financiamiento	29
5. RECOMENDACIONES	33
ANEXOS	34
Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	34
Anexo B. Aprobación del CONFIS a la modificación al programa y aval fiscal para la financiación de los nuevos tramos	35
Anexo C. Recursos asignados al FRECH no VIS en el Documento CONPES 3848	37
BIBLIOGRAFÍA	38

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Resumen de los programas de cobertura a la tasa de interés para vivienda no VIS	13
Tabla 2. Efecto multiplicador de la construcción en el PIB total	17
Tabla 3. Coeficientes de incidencia por estrato	22
Tabla 4. Indicadores de actividad edificadora, segmento de 335 a 435 SMMLV	23
Tabla 5. Distribución de cupos por segmento del Documento CONPES 3848	25
Tabla 6. Nueva distribución de coberturas, 2017-2019	27
Tabla 7. Cronograma de seguimiento.....	29
Tabla 8. Recursos del programa FRECH no VIS, tramos 2016 y 2017	30
Tabla 9. Recursos FRECH no VIS tramos 2018 y 2019.....	31
Tabla 10. Recursos FRECH no VIS tramos 2016-2017 y 2018-2019	32
Tabla 11. Recursos totales del programa FRECH no VIS	37

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Régimen FRECH e iniciaciones de no vivienda VIS ^(a)	15
Gráfico 2. Principales encadenamientos directos hacia atrás del subsector de edificaciones con subsectores de la economía.....	16
Gráfico 3. Crecimiento trimestral del sector de edificaciones y programas de vivienda	17
Gráfico 4. Crecimiento del empleo en el sector de la construcción 2002-2008 y 2010-2017	18
Gráfico 5. PIB total y formación bruta de capital fijo	19
Gráfico 6. Indicadores líderes de actividad edificadora residencial, 2012-2017 ^(a)	21
Gráfico 7. Valor en ventas de vivienda y PIB de edificaciones.....	23

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Programa de coberturas a la tasa de interés de primera generación FRECH I VIS y no VIS	10
Figura 2. Programa de coberturas a la tasa de interés de primera generación FRECH II VIS	11
Figura 3. Programa de coberturas a la tasa de interés de tercera generación FRECH no VIS del PIPE 1.0	12
Figura 4. Distribución inicial del programa de coberturas a la tasa de interés FRECH no VIS del PIPE 2.0	13

SIGLAS Y ABREVIACIONES

Camacol	Cámara Colombiana de la Construcción
CONFIS	Consejo Superior de Política Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FRECH	Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PIPE	Programa de Impulso a la Productividad y el Empleo
p.p.	Puntos porcentuales
SMMMLV	Salario mínimo mensual legal vigente
SUIFP	Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas
No VIS	Vivienda diferente de interés social.
VIS	Vivienda de interés social

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento somete a consideración del CONPES la modificación al Documento CONPES 3848 *Importancia estratégica del Programa de cobertura condicionada a la tasa de interés para créditos de vivienda no VIS, FRECH no VIS*¹. Esta modificación se da en dos sentidos. De un lado, se ajustan las condiciones del programa FRECH no VIS, y del otro, se amplía el periodo de ejecución inicialmente previsto para 2017, adicionando las vigencias 2018 y 2019.

Como estrategia para mitigar el impacto de los ciclos económicos descendentes², el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha implementado varios programas de inversión para impulsar la construcción de vivienda, el empleo y, en el agregado, el crecimiento del producto interno bruto (PIB). En particular, dentro de las medidas de política económica contracíclica para contrarrestar el deterioro de los principales indicadores económicos evidenciado en los últimos años, el Gobierno nacional comenzó la implementación del programa FRECH no VIS en 2015.

A través de este programa se proyectó la entrega de 50.000 coberturas a la tasa de interés de créditos hipotecarios y de *leasings* habitacionales para la adquisición de vivienda urbana nueva entre 2016 y 2017 en dos segmentos: viviendas avaluadas entre los 135 y 235 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) y aquellas entre 235 y 335 SMMLV³. El programa contempla una vigencia de siete años para las coberturas a partir del desembolso del crédito o el inicio del contrato de *leasing* habitacional y un costo total de 1,03 billones de pesos.

Sin embargo, durante 2016 y a lo largo del primer trimestre de 2017 el país ha experimentado bajos niveles de crecimiento económico acompañados de una débil dinámica de la inversión. Al cierre de 2016 se registró una variación negativa en la formación bruta de capital fijo⁴ (-3,6 %) que en cierta medida se ha visto reflejada en una ejecución

¹ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3848.pdf>

² Los ciclos económicos son los aumentos y descensos (fluctuaciones) recurrentes de la actividad económica (Banco de la República, 2015).

³ Viviendas entre 99,6 millones de pesos y 247 millones de pesos, a precios de 2017.

⁴ La formación bruta de capital fijo (FBKF) aparece en el PIB desde el lado de la demanda y recoge la inversión en existencias (inventarios y otros bienes no durables) y la inversión en objetos valiosos (piedras preciosas, cuadros, etc., adquiridos como depósito de valor). Los bienes que hacen parte de la FBKF son las viviendas, edificios, construcciones, mejoras de tierras, desarrollo de plantaciones, equipo de transporte, maquinaria y equipo.

del programa FRECH no VIS inferior a la esperada. Con corte al 30 junio de 2017, se había asignado el 49,95 %⁵ de los cupos presupuestados para 2016 y 2017.

En este contexto, el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, propone modificar la cobertura inicial del programa con el fin de reactivar la inversión del sector y aumentar su ejecución estimulando la inversión de los hogares de clase media, que constituye el 69,6 % de la población (GEIH, 2016). En específico, propone ampliar el programa al segmento de vivienda con valor superior a 335 y de hasta 435 SMMLV⁶, ofrecer 40.000 coberturas adicionales entregadas de manera uniforme en 2018 y 2019, y modificar el número de coberturas inicialmente propuestas para 2017⁷, de 25.000 a 20.000. Esta reducción será compensada con la ampliación del mencionado rango de viviendas con cobertura, que comenzará a implementarse desde el 1 de septiembre de 2017.

Cálculos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) estiman que cerca de 218.583 hogares en Colombia podrían usar el mecanismo del FRECH no VIS para convertirse en propietarios o invertir en viviendas construidas en el nuevo rango de precios con cobertura⁸. Así, las modificaciones al programa permitirían estimular un segmento de vivienda que participa con el 11 % de las ventas del mercado (Camacol, 2016).

De acuerdo con DNP (2015), Colombia ha visto una importante expansión de su clase media consolidada⁹ en los años recientes, y ya alcanza alrededor el 30 % de la población del país. A su vez, se ha generado un aumento en la presión y necesidad habitacional de este grupo poblacional. Así, la modificación del programa FRECH no VIS resulta pertinente, en la medida en que puede atender esta demanda por vivienda de la clase media en Colombia. Además, dado el cambio de preferencias y su mejoría en la capacidad de compra, la adquisición de bienes durables más complejos, como la vivienda, se convierte en una prioridad para la clase media (Galor y Zeira, 1993; Doepke y Zilibotti, 2007). En efecto, algunos estudios (CAF, 2014) sugieren que los individuos que componen la clase media tienen una marcada inclinación al ahorro y a la posterior inversión en capital físico o financiero, lo que a su vez incide favorablemente en el crecimiento económico del país.

⁵ En 2016 se otorgaron cerca de 17.400 de un total de 25.000 coberturas disponibles

⁶ Este rango equivale a 247,1 millones de pesos y 320,9 millones de pesos, a precios de 2017.

⁷ En el Documento CONPES 3848 y la Resolución 201 de 2016.

⁸ Estimación realizada por la Dirección de Desarrollo Urbano del DNP, a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares de 2016.

⁹ La clase media consolidada comprende a la población con ingresos per cápita entre diez y cuarenta dólares diarios (DNP, 2015), segmento que ya no tiene riesgo de caer en condiciones de pobreza.

La modificación propuesta mantiene inalteradas las demás disposiciones de la Resolución 201 de 2016¹⁰ del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de manera que: (i) la cobertura será efectiva a partir del desembolso del crédito hipotecario o al inicio del contrato de *leasing* habitacional; (ii) será equivalente a 2,5 puntos porcentuales sobre la tasa de interés pactada para deudores hipotecarios que no hayan sido beneficiarios de alguno de los programas FRECH anteriores; y (iii) solo será aplicable a las cuotas hipotecarias causadas durante los primeros siete años de duración del contrato.

El presente documento se divide en cinco secciones, siendo la primera esta introducción. En la segunda sección se presentan los antecedentes y la justificación del programa. En la tercera sección se presenta un diagnóstico que identifica los problemas observados que han suscitado la modificación del programa. La cuarta sección describe los objetivos y nuevos lineamientos propuestos para la implementación del programa. Finalmente, en la quinta sección se presentan las recomendaciones al CONPES.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

2.1. Antecedentes

En el contexto de la crisis financiera mundial de 2008-2009, Colombia inició la implementación de políticas contracíclicas encaminadas a estimular la inversión y el consumo en la economía. Una de las medidas más exitosas consistió en la utilización del Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH), creado durante la crisis de 1999, para la asignación de coberturas que permitieran reducir las tasas de interés para adquisición de vivienda nueva. Así, mediante el Decreto 1143 de 2009¹¹, se crea el programa de coberturas a la tasa de interés (FRECH I) con el propósito de reactivar el sector de la construcción mediante estímulos a la demanda de hogares de ingresos medios y bajos, facilitando las condiciones de financiación de inmuebles con valor de hasta 335 SMMLV. En la Figura 1 se resumen las condiciones y resultados de este programa.

¹⁰ Por la cual se señala al Banco de la República y a los establecimientos de crédito, los términos y condiciones para realizar el intercambio de flujos derivados de la cobertura de tasa de interés que facilite la financiación de vivienda urbana nueva no VIS.

¹¹ Por el cual se reglamenta el artículo 48 de la Ley 546 de 1999.

**Figura 1. Programa de coberturas a la tasa de interés de primera generación
FRECH I VIS y no VIS**

Valor de la vivienda	Cobertura a la tasa de interés	Número de coberturas entregadas	Valor de desembolsos con cobertura (millones de pesos)
<70 SMMIV	5 puntos porcentuales	29.221	448.607
>70-135 SMMIV	5 puntos porcentuales	65.315	2.154.027
<135 SMMIV	4 puntos porcentuales	24.065	1.394.855
>235 - 335 SMMIV	3 puntos porcentuales	17.531	1.447.218
Total		136.108	5.444.707

Duración de la cobertura: 7 años
 Recursos destinados: 1,07 billones de pesos provenientes del Presupuesto General de la Nación (PGN) y del FRECH

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con información del Decreto 1143 de 2009 y Transunión Colombia.

Gracias a los resultados positivos en materia comercial y generación de actividad edificadora obtenidos luego de la implementación del programa, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 *Prosperidad para todos*¹² dispuso que el Gobierno nacional podría ofrecer nuevas coberturas de tasas de interés a los nuevos deudores de crédito de vivienda nueva y *leasings* habitacionales otorgados por los establecimientos de crédito a través del FRECH. Esta disposición buscó darle continuidad al programa, ya no como instrumento temporal de política contracíclica, sino como una medida que alineaba la política social y económica del Gobierno nacional a través de la política de vivienda.

Es así como, mediante el Documento CONPES 3725 *Importancia estratégica del Programa de cobertura condicionada para créditos de vivienda segunda generación*¹³, se declaró de importancia estratégica la segunda generación de coberturas condicionadas para créditos de vivienda VIS (FRECH II VIS). A su vez, fue expedido el Decreto 1190 de 2012, mediante el cual se reglamentó el programa y se determinó que tendría como objetivo facilitar la compra de inmuebles de vivienda de interés social y prioritario, mediante el otorgamiento

¹² Artículo 123 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

¹³ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3725.pdf>

de una cobertura de 5 puntos porcentuales para viviendas con un valor de hasta 70 SMMLV (segmento VIP); y una cobertura de 4 puntos porcentuales para viviendas con valor superior a los 70 SMMLV y hasta 135 SMMLV (segmento VIS). El programa se ha mantenido vigente desde su declaración de importancia estratégica y es parte integral de otros instrumentos de la política de vivienda tales como los programas Mi Casa Ya y VIPA. En la Figura 2 se resumen las condiciones y resultados del programa FRECH II VIS.

**Figura 2. Programa de coberturas a la tasa de interés de primera generación
FRECH II VIS**

Valor de la vivienda	Cobertura	Número de coberturas entregadas 2012-2016	Valor de las viviendas 2012-2016 (millones de pesos)	Valor de los desembolsos 2012-2016 (millones de pesos)
<70 SMMLV	5 puntos porcentuales	35.203	1.437.224	764.877
>70-135 SMMLV	4 puntos porcentuales	115.372	7.936.887	4.843.326
Total		150.575	9.374.111	5.608.203
Recursos destinados: 1,46 billones de pesos provenientes del Presupuesto General de la Nación (PGN)				

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público con información del Decreto 1190 de 2012.

En 2013, el Gobierno nacional implementó el Plan de impulso para la productividad y el empleo (PIPE I), con el fin de dinamizar la economía en un escenario de crecimiento económico moderado. El plan tenía la finalidad de mantener la tasa de desempleo en un dígito e incrementar el PIB en un punto porcentual mediante la implementación de acciones sectoriales, entre las que se destacaban inversiones en infraestructura, industria, comercio, lucha anti contrabando, medidas arancelarias y estímulos a la vivienda.

Así, se adoptó la tercera generación de coberturas a la tasa de interés (FRECH III) para viviendas desde 135 SMMLV hasta 335 SMMLV con el fin de impulsar la construcción de vivienda de alto valor agregado, dirigida a hogares de ingresos medios (Figura 3). Las 30.471 coberturas dispuestas para el programa fueron ejecutadas en su totalidad al cierre de diciembre de 2014.

**Figura 3. Programa de coberturas a la tasa de interés de tercera generación
FRECH no VIS del PIPE 1.0**

Valor de la vivienda	Cobertura	Número de coberturas entregadas	Valor viviendas (millones de pesos)	Valor desembolsos (millones de pesos)
135-235 SMMLV	2,5 pp.	14.741	1.680.204	1.039.427
>235-335 SMMLV	2,5 pp.	15.730	2.736.867	1.655.434
Total		30.471	4.417.070	2.694.862
Tasa de interés pactada para los créditos con cobertura: <ul style="list-style-type: none"> • 9,5 % para créditos denominados en pesos (posteriormente subió a 10,5 %) • 6,5 % para crédito denominados en UVR (posteriormente subió a 7,5 %) 			Recursos destinados: 430 mil millones de pesos provenientes del Presupuesto General de la Nación (PGN)	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público con información del Decreto 701 de 2013, compilado en el Decreto 1068 de 2015, de la Resolución 634 de marzo de 2014 y de Transunion Colombia.

En 2015, ante los riesgos derivados de la caída de los ingresos nacionales por cuenta de los bajos precios del petróleo, el Gobierno nacional anunció el plan de choque PIPE 2.0. Este plan contempló, entre otros estímulos, coberturas a la tasa de interés para adquisición de VIS, vinculada al programa de vivienda Mi Casa Ya, y el programa FRECH no VIS. Este último fue declarado de importancia estratégica por el CONPES en noviembre de 2015, mediante el Documento CONPES 3848.

Como parte de las recomendaciones del mencionado documento se expidieron el Decreto 2500 de 2015¹⁴ y la Resolución 201 de 2016 para reglamentar el otorgamiento de 50.000 coberturas de 2,5 puntos porcentuales a la tasa de interés hipotecaria para la adquisición de vivienda valorada entre 135 y 335 SMMLV. El programa FRECH no VIS contempla la entrega de máximo 25.000 coberturas en 2016 y 25.000 en 2017, distribuidas equitativamente entre dos segmentos, como se describe en la Figura 4.

¹⁴ Por el cual se adiciona el Decreto 1068 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, con el fin de establecer las condiciones y requisitos de la cobertura condicionada de tasa de interés en el marco del programa FRECH no VIS.

Figura 4. Distribución inicial del programa de coberturas a la tasa de interés FRECH no VIS del PIPE 2.0

Tramo 2016				
Valor de la vivienda	Cobertura	Máximo de coberturas	Coberturas entregadas	Valor de las viviendas (millones de pesos)
135-235 SMMLV	2,5 pp.	12.500	8.063	1.070.121
>235-335 SMMLV	2,5 pp.	12.500	9.322	9.322
		25.000	17.385	2.914.944
Vigencias futuras aprobadas para el tramo 2016: 501.334 millones de pesos				

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con información del Decreto 2500 de 2015, la Resolución 201 de 2016, el aval del CONFIS del 27 de enero de 2017 y Transunion Colombia.

Las tres versiones del FRECH, dirigidas a la adquisición de vivienda no VIS, tuvieron condiciones distintas en términos de su ejecución e impacto dada la especificidad de las coyunturas en las que fueron implementadas. La Tabla 1 presenta una síntesis de los programas de cobertura a la tasa de interés para no VIS.

Tabla 1. Resumen de los programas de cobertura a la tasa de interés para vivienda no VIS

Programa	Segmento de valor de las viviendas (\$SMLV)	Cobertura de tasa (puntos porcentuales)	Coberturas ^(a) (unidades)
FRECH I	135-235	4	24.065
	235-335	3	17.531
FRECH no VIS del PIPE 1.0	135-235	2,5	14.799
	235-335	2,5	15.795
FRECH no VIS del PIPE 2.0 (Documento CONPES 3848)	135-235	2,5	25.000
	235-335	2,5	25.000

Fuente: Dirección de Desarrollo Urbano del DNP, con base en información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Nota: ^(a) En el caso de FRECH no VIS se presentan las coberturas establecidas en el Documento CONPES 3848, mientras que para los otros dos programas se presentan las coberturas efectivas.

2.2. Justificación

Por la naturaleza de las coberturas a la tasa de interés, asignadas al momento del desembolso del crédito o *leasing* habitacional, la transmisión de su efecto a los principales indicadores del sector construcción ocurre de forma paulatina. En general, existe un rezago temporal en esta transmisión, determinado por la duración de la actividad edificadora y la velocidad de agotamiento del inventario, que resultan del choque en la demanda proporcionado por el mecanismo (Preciado *et ál.*, 2013).

En este contexto, el análisis del comportamiento en las ventas (*proxy* de demanda por vivienda) permite intuir los posibles efectos del programa en el corto plazo. De acuerdo con cálculos del DNP basados en la metodología propuesta por Villegas *et ál.* (2013) y adoptada por Torres (2015)¹⁵, se estima que bajo la existencia del programa FRECH las ventas de vivienda registradas han sido 14,9 % superiores a las ventas observadas en los periodos en que el instrumento no operó.

Durante el proceso de crecimiento de las ventas, en la medida que se agota el inventario de viviendas terminadas por vender, es razonable que existan incentivos para crear nueva oferta por el choque generado en la demanda. De esta manera, los periodos con operación del FRECH dieron como resultado un crecimiento significativo de las iniciaciones de no VIS en el segmento con cobertura. Con base en la serie de iniciaciones mensuales de Camacol (2017)¹⁶, en el Gráfico 1 se puede observar cómo el segmento con cobertura del FRECH no VIS (PIPE 1.0) registró crecimientos medios del 22,5 % durante la vigencia 2013¹⁷. Por su parte, los crecimientos en las iniciaciones de viviendas no VIS en el segmento con cobertura lograron mantenerse en niveles medios del 16,5 % durante la vigencia 2016, coincidiendo con los periodos posteriores a la implementación del FRECH no VIS (PIPE 2.0)¹⁸.

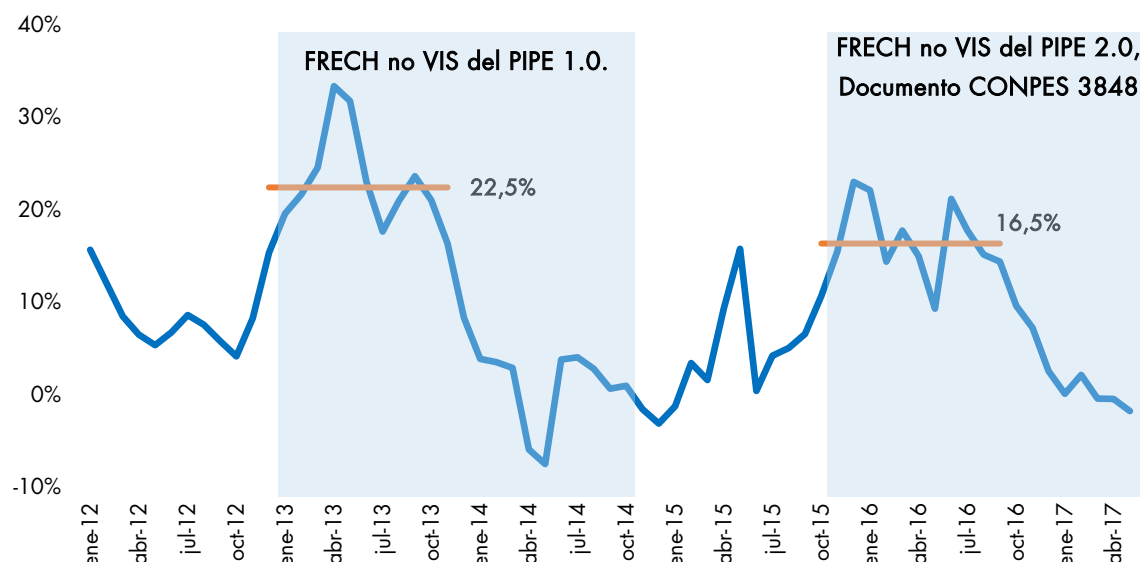
¹⁵ Para determinar el impacto del subsidio sobre las ventas e iniciaciones se utilizó una variante de los modelos lineales generalizados (MLG) con errores de tipo Binomial-Negativo. El uso de esta metodología está sustentado en la naturaleza misma de los datos ya que todas las variables de ventas se presentan en forma de conteos a través del tiempo (Villegas *et ál.*, 2013).

¹⁶ Se toma la serie de iniciaciones de Camacol con corte a mayo de 2017.

¹⁷ Decreto 701 de 2013

¹⁸ Decreto 1064 de 2015

Gráfico 1. Régimen FRECH e iniciaciones de no vivienda VIS^(a)
Variación anual



Fuente: Dirección de Desarrollo Urbano del DNP, con base en información de Camacol.

Nota: ^(a) Corresponde al segmento de vivienda valorada entre 135 y 335 SMMLV, y para una cobertura de trece regionales.

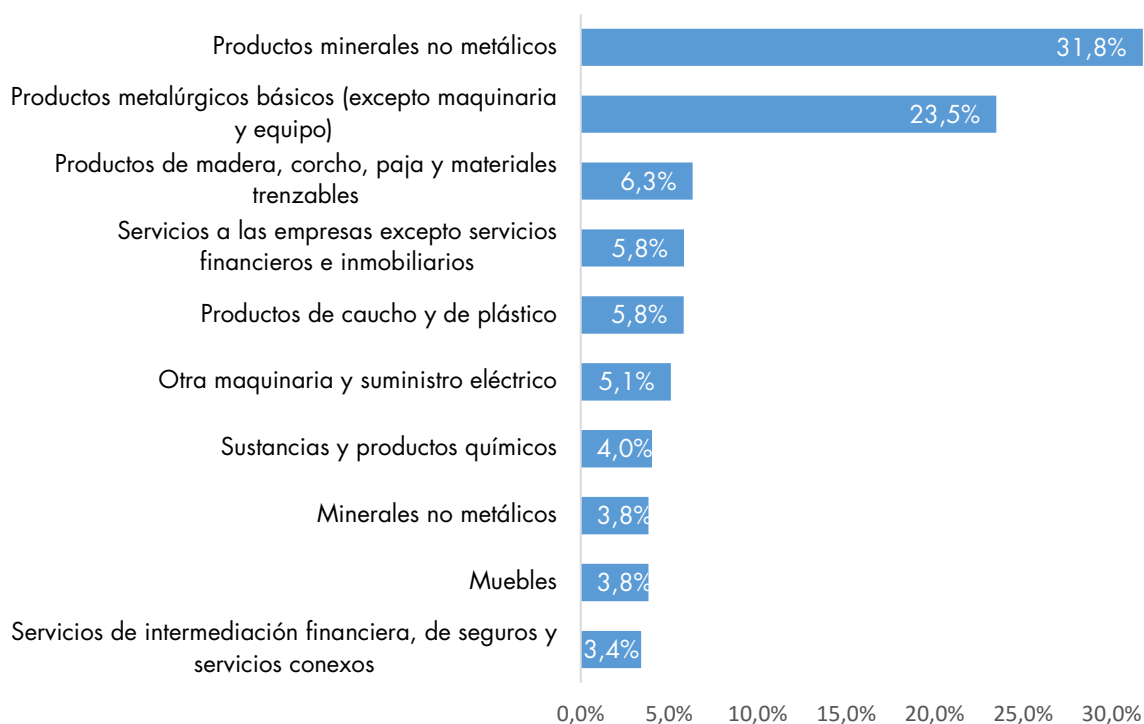
En este sentido, agregando los efectos observados durante los distintos periodos de ejecución de los programas FRECH implementados (2009-2017), se estima que los niveles de iniciaciones de vivienda fueron en promedio 8,4 % más altos para viviendas con valor superior a 135 SMMLV. Es decir, las iniciaciones de vivienda aumentaron durante los periodos en los que el programa estuvo vigente, tendencia que no se observó en los periodos en los que este no operó.

Así, el efecto de los programas FRECH en las iniciaciones de viviendas promueve el multiplicador¹⁹ del sector de construcción, lo que a su vez se refleja en un mejor desempeño de los indicadores líderes comerciales (lanzamientos, ventas y rotación de inventarios de viviendas), y el multiplicador del gasto público en la economía. En términos de encadenamientos, el sector de la construcción demanda insumos de 27 subsectores de la economía, que representan el 46 % del PIB (Gráfico 2). Se observa que existe una estrecha

¹⁹ El efecto multiplicador es el conjunto de incrementos que se producen en la economía como consecuencia de un incremento externo (choque) en el consumo, la inversión o el gasto público.

relación entre la construcción²⁰ y la industria; en particular, con los subsectores de minerales no metálicos (31,7 %) y productos metalúrgicos básicos (23,4 %).

Gráfico 2. Principales encadenamientos directos hacia atrás del subsector de edificaciones con subsectores de la economía



Fuente: Dirección de Estudios Económicos del DNP.

En efecto, los encadenamientos del sector construcción permiten la rápida difusión de las inversiones sectoriales en el resto de la economía. De acuerdo con cálculos realizados por el DNP (Tabla 2), se estima que el FRECH no VIS generará un crecimiento directo del PIB de 0,78 %. En cuanto a su efecto indirecto, derivado de las inversiones movilizadas en otros sectores, este programa generará un crecimiento adicional del 0,54 %. De esta manera, se estima que, en total, el FRECH generará un crecimiento adicional de 1,32 % en el PIB total durante su ejecución, lo cual representa un efecto multiplicador de 1,7²¹.

²⁰ Agrupando edificaciones y obras civiles.

²¹ El multiplicador sectorial es el resultado del cociente entre el efecto total y el efecto directo. Se interpreta como el número de veces que crece la economía dado el crecimiento sectorial observado.

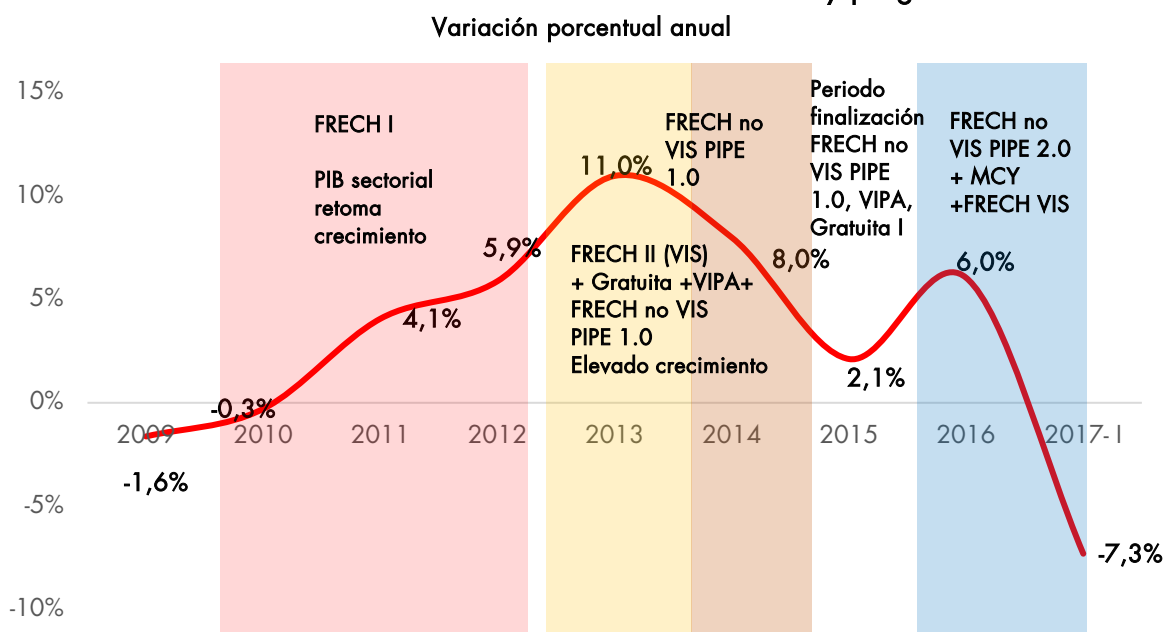
Tabla 2. Efecto multiplicador de la construcción en el PIB total

Tipo de efecto	Crecimiento del PIB nacional por efecto del programa FRECH no VIS
Efecto directo	0,78 %
Efecto indirecto	0,42 %
Efecto total	1,32 %
Efecto multiplicador (efecto total/efecto directo)	1,70

Fuente: Dirección de Estudios Económicos del DNP.

Así las cosas, el impulso del FRECH no VIS tiene efectos directos en el PIB dado que es un mecanismo para fortalecer la demanda y la dinámica comercial del sector vivienda, así como para promover las iniciaciones de vivienda de alto valor agregado. En este sentido, el Gráfico 3 muestra que los periodos con cobertura del FRECH no VIS del PIPE 1.0 registraron también un repunte en la actividad edificadora: mientras que en 2012 el PIB de edificaciones creció a 5,9 %, durante el año 2013 esa variación se ubicó en 11,0 %, cuando se implementaron el FRECH II y el inicio del FRECH no VIS del PIPE 1.0. Asimismo, luego de la desaceleración registrada al cierre de 2015, cuando el crecimiento del PIB de edificaciones se ubicó en 2,1 %, en 2016 el valor agregado sectorial presentó un repunte (6,0 %), lo que coincide con la entrada en operación del FRECH no VIS del PIPE 2.0.

Gráfico 3. Crecimiento trimestral del sector de edificaciones y programas de vivienda



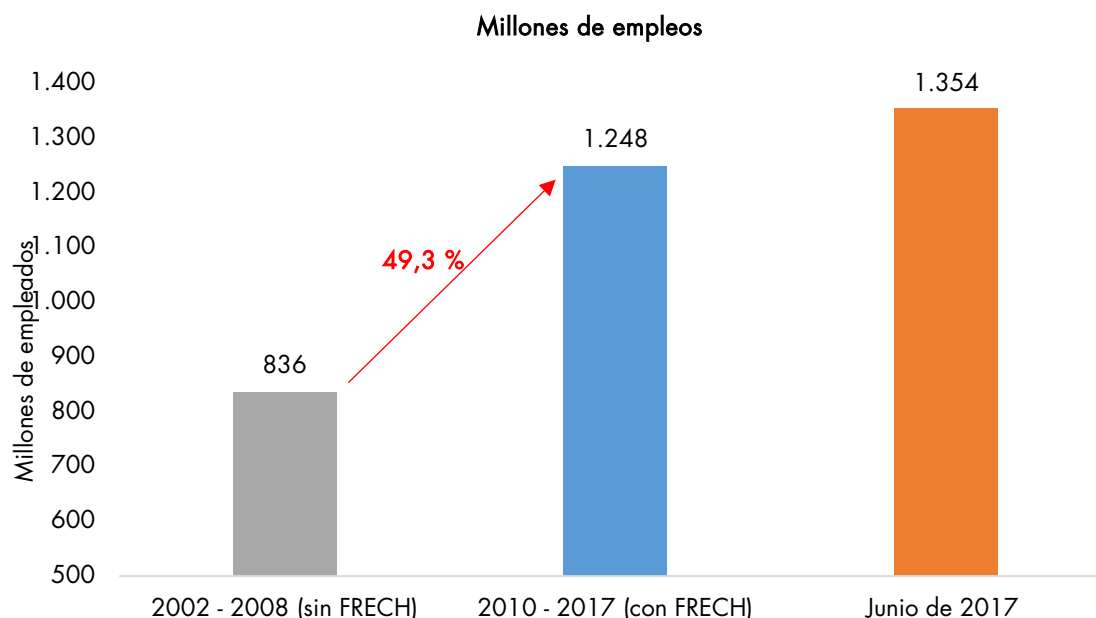
Fuente: Cuentas Nacionales del DANE y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

No obstante, aún con las medidas implementadas, durante el primer trimestre de 2017 se presentó una contracción del PIB de edificaciones (-7,3 %), explicada por la dinámica del segmento no residencial y por las variaciones negativas observadas en el segmento residencial de precios medios y altos. En buena medida, la dinámica reciente justifica la necesidad de estimular la demanda en rangos de precios con generación media y alta de valor agregado.

De otra parte, según estimaciones de la Dirección de Estudios Económicos del DNP, el efecto multiplicador del gasto público del FRECH es mayor para los segmentos de ingresos altos. Mientras que el FRECH VIS presenta un multiplicador del gasto público cercano a 5,1 (esto es, por cada peso invertido por el Gobierno nacional se apalancan inversiones del orden de 5,1 pesos en la construcción de vivienda), el FRECH para viviendas con un valor entre 335 y 435 SMMLV puede lograr un multiplicador de 9,8 para la inversión de la nación.

Así mismo, los periodos en los que se implementaron los programas FRECH coinciden con los niveles máximos de ocupación sectorial. Así, durante la ejecución reciente de los diferentes programas de cobertura a la tasa de interés, entre 2010 y 2017, el sector ha generado de forma consistente un promedio de 1,25 millones de empleos mensuales (Gráfico 4). Esto representa un crecimiento del 49,3 % frente a la media del periodo 2002-2008, cuando no se otorgaron coberturas. Además, con corte a julio de 2017, en el sector construcción se emplearon 1,35 millones de trabajadores.

Gráfico 4. Crecimiento del empleo en el sector de la construcción, 2002-2008 y 2010-2017



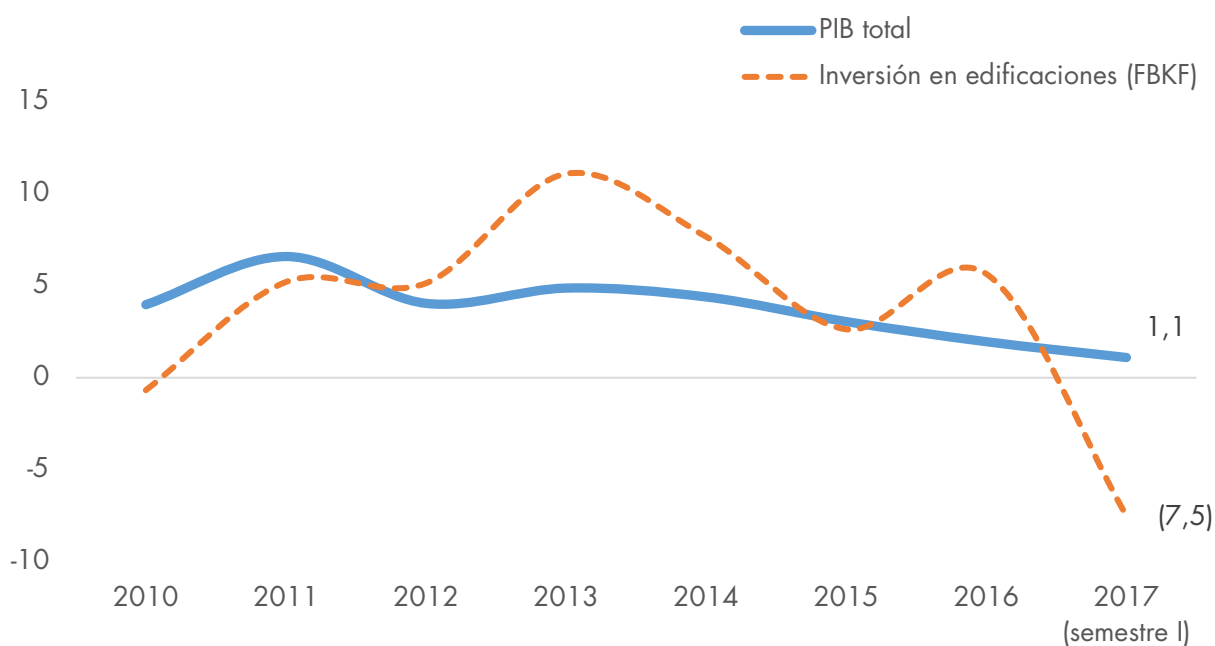
Fuente: Dirección de Desarrollo Urbano del DNP, con información del DANE-GEIH, a junio de 2017.

En suma, los programas de cobertura a la tasa de interés, implementados por el Gobierno nacional desde 2009, han demostrado tener efectos positivos tanto en la construcción de edificaciones como en la economía en su conjunto gracias a los multiplicadores sectoriales. Las coberturas han estimulado la demanda de vivienda de valor agregado medio y alto, así como la actividad edificadora de nuevas unidades en el sector formal, atendiendo las necesidades habitacionales de los hogares vulnerables y de clase media.

3. DIAGNÓSTICO

Mientras que en el periodo 2010-2015 el crecimiento promedio anual de la economía colombiana fue del 4,5 %, el crecimiento registrado durante 2016 y 2017 se ubicó por debajo del 3 %. Al cierre de 2016, el producto interno bruto creció 1,1 %, siendo el registro más bajo desde el año 2009. La desaceleración se explica, en gran medida, por la reducción en la formación bruta de capital fijo, categoría que incluye la inversión en vivienda nueva por parte de los hogares, que viene presentando variaciones negativas desde el tercer trimestre de 2015 y que registró un cierre del -4,5 % en 2016 (Gráfico 5).

Gráfico 5. PIB total y formación bruta de capital fijo
Variación porcentual anual



Fuente: Dirección de Desarrollo Urbano del DNP, con información de las Cuentas Nacionales del DANE.

La dinámica del PIB de edificaciones ha experimentado una marcada desaceleración en lo corrido de 2017. Si bien el cierre de 2016 fue positivo para el sector con un crecimiento del 6 % (tres veces superior al del PIB total), para el primer semestre de 2017 las edificaciones registraron una contracción del -7,5 %. Además, el análisis del comportamiento de la economía por el lado de la demanda, específicamente del rubro de edificaciones, muestra una reducción del -7,7 % durante el primer semestre de 2017.

Teniendo en cuenta que la construcción es una actividad de larga duración y que, por sus características en términos de acabados, las viviendas no VIS (entre 135 y 335 SMMLV) son las que generan mayor valor agregado (y en consecuencia mayor crecimiento del PIB), es de esperar que caídas en la demanda de vivienda de los segmentos de ingresos medios y altos tenga impactos importantes en el producto sectorial.

Como se observa en el Panel B del Gráfico 6, las ventas para el segmento superior a 335 y hasta 435 SMMLV vienen registrando variaciones negativas desde el tercer trimestre de 2016. Los bajos niveles en ventas generan incrementos en los periodos de rotación de inventarios (Panel D) que, con corte a junio de 2017, se encuentran en niveles históricamente elevados: con un registro medio de 14,5 meses para el segmento superior a 335 y hasta 435 SMMLV, y de 9,7 meses para el segmento entre 135 y 335 SMMLV.

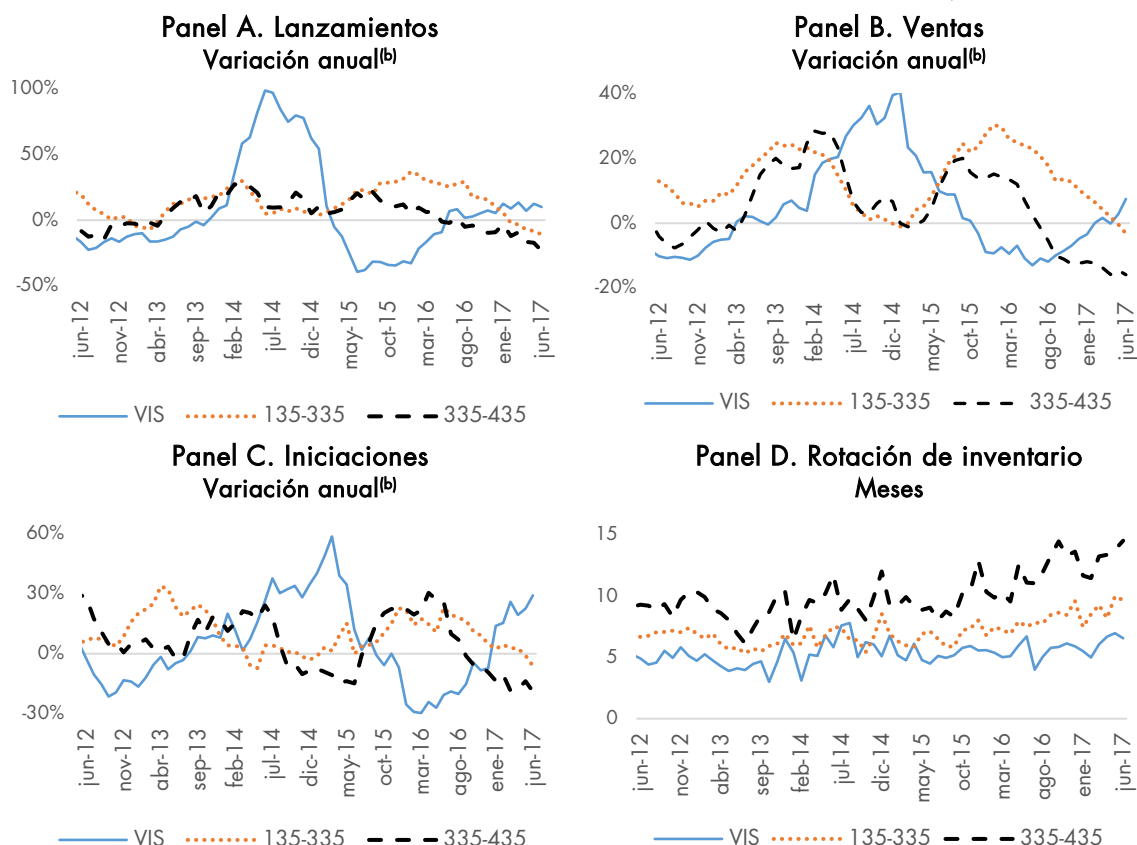
Los mayores niveles de rotación de inventarios (Panel D del Gráfico 6) son reflejo de una débil dinámica comercial, de manera que los proyectos tardan más tiempo en llegar a punto de equilibrio financiero y, por lo tanto, se presentan menores niveles lanzamientos (Panel A del Gráfico 6) e iniciaciones de viviendas (Panel C del Gráfico 6). De acuerdo con estadísticas de Camacol, con corte a junio de 2017 el segmento de viviendas comprendidas entre 135 y 335 SMMLV presentó una contracción del -10,9 % en las unidades lanzadas y de -6,0 % en las iniciadas, mientras que el segmento entre 335 y de hasta 435 SMMLV registró una contracción de -23,4 % y -18,9 %²² en lanzamientos e iniciaciones respectivamente. Pese a que el segmento de entre 135 y 335 SMMLV presenta variaciones negativas en los indicadores líderes, dichas variaciones han sido moderadas si se comparan con el segmento sin cobertura (es decir, viviendas con precios mayores a 335 y hasta 435 SMMLV). Esto es un indicador de que el FRECH ha contribuido a moderar la dinámica negativa del sector.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que menores niveles de iniciaciones de construcción de vivienda implican también menores niveles de culminaciones de proyectos.

²² Variaciones acumuladas 12 meses

Esto, a su vez, deriva en menores niveles futuros de lanzamientos en tanto existe *stock* disponible para la venta.

Gráfico 6. Indicadores líderes de actividad edificadora residencial, 2012-2017^(a)



Fuente: Cálculos de la Dirección de Desarrollo Urbano del DNP con base en Camacol-Coordenada Urbana.

Notas: ^(a) Enero de 2012 a junio de 2017. ^(b) Las variaciones son calculadas sobre las series acumuladas de doce meses.

Lo anterior evidencia la importancia de reactivar la demanda de viviendas de rango medio de precios con el fin de generar choques en el valor agregado sectorial. De acuerdo con información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), las viviendas de estratos medios y altos dedican mayores recursos a las fases constructivas asociadas a acabados, las cuales, a su vez, generan un mayor valor agregado durante el periodo de construcción.

La Tabla 3 muestra los coeficientes de incidencia por estrato²³, los cuales aproximan el porcentaje de recursos que son invertidos en cada etapa constructiva. Como se puede

²³ Se trata del porcentaje del valor agregado causado durante cada etapa de la construcción de una edificación residencial.

observar, cuanto mayor es el estrato, tanto mayor es el valor que representan las etapas finales sobre el valor agregado total de la vivienda. En este sentido, la construcción de viviendas de estratos medios y altos genera un mayor y más efectivo impulso sobre crecimiento del PIB sectorial y el PIB total.

Tabla 3. Coeficientes de incidencia por estrato

Capítulo constructivo	Estratos bajos (1 y 2)		Estratos medios (3 y 4)		Estratos altos (5 y 6)	
Preliminares, excavación y cimentación	0.190		0.120		0.080	
Estructura y cubierta	0.400		0.420		0.380	
Mampostería, pañetes e impermeabilizantes	0.160	0,75^(a)	0.120	0,66^(a)	0.090	0,55^(a)
Acabados de Nivel 1	0.152		0.210		0.290	
Acabados de Nivel 2	0.084	0,25^(b)	0.120	0,34^(b)	0.150	0,45^(b)
Acabados de Nivel 3	0.014		0.010		0.010	
Total	1.000		1.000		1.000	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con información del DANE.

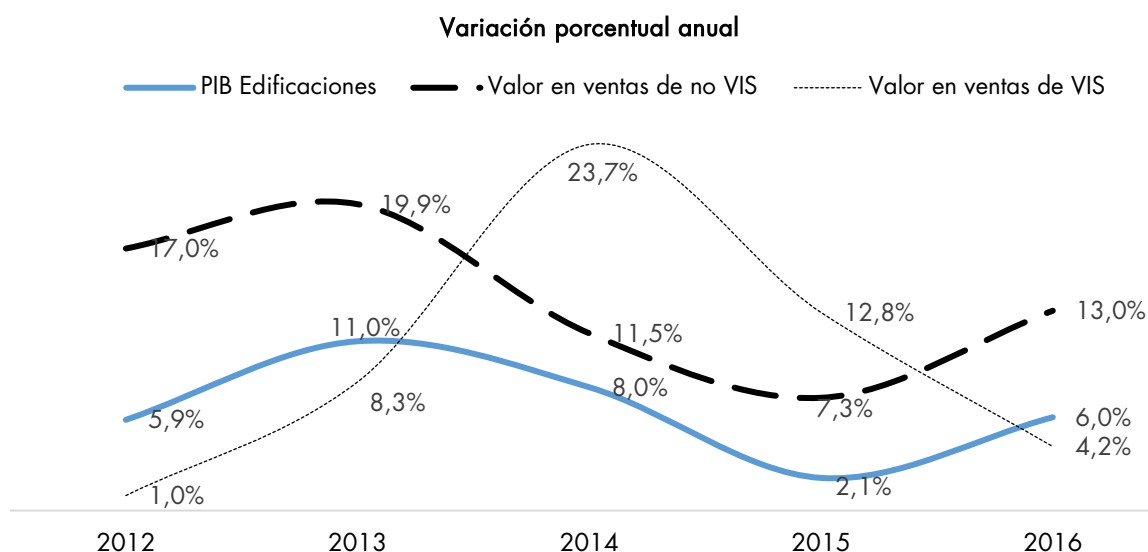
Notas: ^(a) Capítulos con menor valor agregado. ^(b) Capítulos con mayor valor agregado.

Teniendo en cuenta que el comportamiento de la inversión²⁴ es procíclico²⁵, un periodo de desaceleración de la economía suele estar acompañado de una reducción de demanda de vivienda. Como se muestra en el Gráfico 7, periodos con bajos crecimientos en las ventas de viviendas no VIS coinciden con bajas dinámicas de crecimiento en el PIB de las edificaciones. Esta relación no es tan clara cuando se compara la dinámica de las ventas VIS y el valor agregado sectorial.

²⁴ En este caso la inversión hace referencia al componente de formación bruta de capital fijo en el PIB nacional.

²⁵ Esto quiere decir que la tendencia de las series (ventas y PIB total) tienden a moverse en la misma dirección.

Gráfico 7. Valor en ventas de vivienda y PIB de edificaciones



Fuente: Dirección de Desarrollo Urbano del DNP, con información del DANE y Camacol.

Lo anterior se ha visto reflejado en los bajos niveles de ejecución del FRECH no VIS. Para la vigencia 2016, se ejecutó el 69,5 % de los cupos disponibles, y al 30 de junio de 2017 se han entregado 7.762 coberturas, equivalentes a un 31,1 % de los cupos dispuestos para dicha vigencia. En este mismo sentido, el segmento mayor a 335 SMMLV y de hasta 435 SMMLV, cuya participación es del 8% de las ventas en unidades y de 11% del total en valor, es uno de los que ha presentado mayor reducción de actividad durante el último año. Esta reducción, como se evidencia en la Tabla 4, se ha visto reflejada en el aumento de las unidades terminadas sin vender (UTV)²⁶.

Tabla 4. Indicadores de actividad edificadora, segmento de 335 a 435 SMMLV

Periodo (junio-mayo)	Ventas (unidades)	Lanzamientos (unidades)	Oferta (saldo)	Valor ventas (billones de pesos)	UTV (saldo)
2012-2013	11.607	12.181	9.486	2,4	328
2013-2014	14.291	14.847	10.721	3,1	375
2014-2015	14.943	17.140	12.560	3,4	430
2015- 2016	15.524	16.959	13.334	3,8	609
2016- 2017	13.283	13.982	13.921	3,7	1.084

Fuente: Camacol.

²⁶ Las unidades terminadas sin vender son equivalentes al inventario o stock de vivienda nueva terminada.

De esta manera, es importante subrayar que la inclusión del segmento de vivienda con precios mayores a 335 SMMLV y hasta 435 SMMLV dentro del esquema de coberturas a la tasa de interés, crea los incentivos para el agotamiento del inventario construido sin vender, así como la consecuente promoción de lanzamiento de nuevos proyectos en este segmento.

Adicionalmente, la medida genera condiciones para la maximización de la capacidad de pago para la compra de vivienda por parte de hogares de clase media consolidada, entendidos como aquellos con ingresos entre 1,9 y 7,5 millones de pesos²⁷. De acuerdo a estimaciones del DNP con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de 2016, cerca de 2,1 millones de hogares de clase media habitan en condición de arrendatarios u otra forma de tenencia y, por lo tanto, son potenciales beneficiarios de los programas para adquisición de vivienda del Gobierno nacional. En este sentido, la ampliación del rango del FRECH no VIS aprovecha el importante potencial de demanda de servicios habitacionales de la clase media. En efecto, con base en la GEIH de 2016, se estima que 18,4 millones de colombianos (39,3% de la población) componen la clase media emergente, mientras que 14,2 millones hacen parte de la clase media consolidada (30,5%)²⁸, lo que suma alrededor del 69,6 % de la población en Colombia.

Así mismo, se estima que con la modificación del FRECH se logrará reducir la cuota del crédito o *leasing* habitacional de los hogares hasta en un 17 %, reducir el ingreso mínimo requerido para la compra de vivienda en el rango objetivo y ampliar el número de hogares beneficiarios del programa. En este sentido, es importante mencionar que existe un potencial de inversión cercano a los 744.846 hogares con ingresos iguales a superiores a 8,5 SMMLV²⁹, de los cuales 218.583 podrían utilizar las coberturas para volverse propietarios dado que en la actualidad no lo son.

Dada la relevancia de la vivienda no VIS en la actividad edificadora y su importante potencial para atender la clase media, se propone la modificación del FRECH no VIS definido en el CONPES 3848. En la siguiente sección se define la ampliación del rango de valor de las viviendas a financiar con el programa objeto del presente documento.

²⁷ Cálculos de la Dirección de Desarrollo Social del DNP, con base en la Gran Encuesta de Hogares 2016.

²⁸ Cálculos de la Dirección de Desarrollo Social del DNP.

²⁹ Equivalentes a 6,3 millones de pesos de 2017.

4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

4.1. Objetivo general

Entregar coberturas a la tasa de interés de créditos hipotecarios y de *leasings* habitacionales para la adquisición de vivienda urbana nueva no VIS, con el fin de fortalecer la demanda residencial, impulsar el sector de la construcción, promover el empleo y dinamizar la economía.

4.2. Plan de acción

Para las vigencias 2016 y 2017, el Documento CONPES 3848 contemplaba la asignación de 50.000 coberturas distribuidas uniformemente en cada año y segmento, según se presenta en la Tabla 5. Específicamente, durante los dos años, se asignarían 25.000 para viviendas no VIS valoradas entre 135 y 235 SMMLV, y otras 25.000 coberturas para viviendas con valor entre 235 SMMLV y 335 SMMLV.

Tabla 5. Distribución de cupos por segmento del Documento CONPES 3848

Vigencia	Entre 135 y 235 SMMLV	Entre 235 y 335 SMMLV
2016	12.500	12.500
2017	12.500	12.500
Subtotal por segmento	25.000	25.000
Total		50.000

Fuente: DNP, con datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El presente documento modifica lo anteriormente descrito en la medida en que amplía el límite superior del valor de las viviendas inicialmente contemplado a 435 SMMLV y permite el otorgamiento de coberturas hasta el año 2019. En concreto, la propuesta conserva la asignación y la distribución de los cupos bajo los parámetros del Documento CONPES 3848 y la Resolución 201 de 2016 para las coberturas entregadas hasta antes del 1 de septiembre de 2017, y plantea las siguientes modificaciones que entrarían en vigencia a partir de esa fecha:

- Se elimina la distinción entre los dos segmentos no VIS definidos en el Documento CONPES 3848³⁰. En este sentido, se tendrá en cuenta un único segmento que incluirá viviendas con valor mayor a 135 SMMLV y hasta 435 (inclusive) SMMLV para la

³⁰ Segmento 1: viviendas con valor mayor a 135 y menor o igual a 235 SMMLV; y segmento 2: viviendas con valor mayor a 235 y menor o igual 335 SMMLV.

asignación de las coberturas dispuestas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dichas coberturas podrán distribuirse indistintamente entre viviendas que se encuentren en el rango único definido en la presente modificación.

- Se extiende el periodo de ejecución del FRECH no VIS definido en el Documento CONPES 3848, que inicialmente finalizaba en 2017, a las vigencias 2018 y 2019.
- Para la vigencia 2017, se modifica el número de coberturas dispuestas en el Documento CONPES 3848 y la Resolución 201 de 2016, de manera que se reducirá el monto total de 25.000 a 20.000 coberturas. Esta reducción será compensada por la ampliación del rango de viviendas con cobertura: a partir del 1 de septiembre de 2017, los hogares podrán acceder a viviendas no VIS con valor superior a 135 y hasta 435 SMMLV, sin distinción entre segmentos, hasta el agotamiento de los cupos. Las 20.000 coberturas dispuestas para 2017 incluyen las coberturas que hayan sido asignadas hasta el 1 de septiembre de 2017 bajo las disposiciones del Documento CONPES 3848 y la Resolución 201 de 2016.

Cabe anotar que se mantiene la cobertura de 2,5 puntos porcentuales sobre la tasa de interés, liquidados sobre el saldo remanente del crédito o del contrato de *leasing* habitacional adquirido para la compra de viviendas no VIS con valor superior a 135 y hasta 435 SMMLV, y sin tope a la tasa pactada.

El número total de coberturas para el periodo 2017-2019 será de 60.000, distribuidas de la siguiente manera:

- El cupo de coberturas que se otorguen entre el 10 de febrero de 2017 y el 31 de diciembre de 2017, o hasta su agotamiento, será de 20.000. Esto incluye las que fueron otorgadas en el marco de la Resolución 201 de 2016 y del Documento CONPES 3848.
- 20.000 coberturas otorgadas a partir del 10 de febrero de 2018 y hasta el 31 de diciembre de 2018, o hasta el agotamiento de las mismas.
- 20.000 coberturas otorgadas a partir del 10 de febrero de 2019 y hasta el 31 de diciembre de 2019, o hasta el agotamiento de las mismas.

En la Tabla 6 se resume la distribución de coberturas propuesta en el presente documento CONPES.

Tabla 6. Nueva distribución de coberturas, 2017-2019

Vigencia	Coberturas para el segmento entre 135 y 435 SMMLV^(a)
2017	20.000
Asignadas en 2017 con corte al 30 de junio	7.762
Coberturas por asignar para la vigencia 2017	12.238
2018	20.000
2019	20.000
Total de cupos por asignar	60.000

Fuente: Dirección de Desarrollo Urbano, con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Decreto 2500 de 2015, la Resolución 201 de 2016, el aval del CONFIS del 27 de enero de 2017 y Transunion Colombia.

Nota: ^(a) El segmento excluye las viviendas de 135 SMMLV e incluye las de 435 SMMLV.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá ampliar, reducir o suspender el número de coberturas, de acuerdo con las condiciones del mercado, teniendo en cuenta que su colocación depende directamente de la demanda.

Cabe aclarar que las demás condiciones se mantienen inalteradas frente a lo dispuesto en el Documento CONPES 3848. Así, los hogares que deseen acceder a coberturas a la tasa de interés para viviendas no VIS deberán seguir los siguientes lineamientos:

- Adquirir un crédito o contrato de *leasing* habitacional otorgado por un establecimiento de crédito para financiar el acceso a una vivienda urbana nueva cuyo valor, según el avalúo del establecimiento de crédito, esté dentro del segmento establecido anteriormente.
- No haber sido beneficiario de cualquier título de las coberturas establecidas en el presente programa o de aquellas otorgadas en desarrollo de cualquier programa de coberturas del Gobierno nacional (FRECH I, FRECH II, FRECH III, VIPA, Mi Casa Ya y FRECH no VIS).
- Por vivienda nueva se entenderá la que se encuentre en proyecto, en etapa de preventa, en construcción y la que, estando terminada, no haya sido habitada. No se considerarán elegibles para efectos de la cobertura los créditos o contratos de *leasing* habitacional que hayan sido otorgados para reparación, subdivisión o ampliación de inmuebles, y los originados en reestructuraciones, refinanciaciones o consolidaciones.
- El derecho a la cobertura se adquirirá en el momento del desembolso del crédito o el inicio del contrato de *leasing* habitacional.

- La cobertura se aplicará a un crédito individual de vivienda nueva o a un contrato de *leasing* habitacional nuevo por sujeto de crédito, a cualquier título.
- No se exigirá que la vivienda nueva a adquirir sea primera vivienda.
- El programa no tendrá restricciones relacionadas con los ingresos del beneficiario.

4.2.1. Ajuste de la base normativa de la política

Los cambios y ampliaciones propuestas en este documento implican la necesidad de realizar ajustes en la normativa actual. En efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expedirá un decreto modificatorio del Decreto 1068 de 2015³¹ con el fin de establecer que el nuevo techo de las coberturas del programa FRECH no VIS será de 435 SMMLV. Adicionalmente, por medio de dicho decreto se eliminará la segmentación por rangos establecida en el Documento CONPES 3848. Así mismo, para la extensión del programa FRECH no VIS a los años 2018 y 2019, el decreto modificatorio deberá establecer la extensión del programa en las condiciones descritas anteriormente.

Con la expedición del decreto modificatorio, que entrará en vigencia a más tardar el 1 de septiembre de 2017, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicará una nueva resolución que modifique la Resolución 201 de 2016 en lo referente al número de coberturas por entregar. En dicha resolución se especificará que en 2017 se entregarán 20.000 para el segmento entre 135 y 435 SMMLV, en lugar de las 25.000 contempladas en el Documento CONPES 3848 (Tabla 5).

4.3. Seguimiento

En consecuencia con lo presentado en la sección precedente, para el seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento del objetivo del presente documento, se modifica el plan de acción y seguimiento (PAS) del Documento CONPES 3848. De esta manera, se realizará un seguimiento consolidado tanto del Documento CONPES 3848 como del presente documento (Anexo A).

En este sentido, las acciones 1.1, 1.2, 1.3 y 1.4 del PAS del Documento CONPES 3848 para la formulación de la base normativa, la difusión, la asignación de coberturas y el monitoreo, son reemplazadas por nuevas acciones. Para el caso de las acciones de asignación y monitoreo que aún se encuentran vigentes, se toma como línea base el avance acumulado al corte 30 de junio de 2017.

³¹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

En cuanto a las metas, para el caso de la vigencia 2017, se calculan como la diferencia entre la nueva meta planteada y el avance registrado en el primer semestre. Para las vigencias 2018 y 2019 se establecen nuevas metas, de acuerdo con las modificaciones establecidas en el presente documento.

Adicionalmente, en el PAS se señalan las entidades responsables de cada acción, los periodos de ejecución, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo, así como la importancia relativa de cada una de ellas para el cumplimiento del objetivo general de la política. El reporte periódico al PAS estará a cargo de todas las entidades concernidas en este documento CONPES y será consolidada por el DNP, de acuerdo con lo estipulado en la Tabla 7.

Tabla 7. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer	31 de diciembre de 2017
Segundo	30 de junio de 2018
Tercer	31 de diciembre de 2018
Cuarto	30 de junio de 2018
Quinto	31 de diciembre de 2019
Informe de cierre	30 de junio de 2020

Fuente: DNP.

4.4. Financiamiento

El total de recursos aprobados para las coberturas del tramo 2016 es de 501.334 millones de pesos. Sin embargo, al cierre de 2016, se habían entregado 17.277 coberturas de las 25.000 presupuestadas para ese año, por lo cual las obligaciones financieras efectivas se redujeron a 337.153 millones de pesos en ese tramo. Así, quedó un remanente de 164.181 millones de pesos que será empleado para cubrir parte del pago de las obligaciones generadas por las coberturas que se entregarán en 2017.

El costo total de las 20.000 coberturas del tramo 2017³², con la ampliación del límite superior del valor de las viviendas, asciende a 592.355 millones de pesos. Teniendo en cuenta el remanente del tramo 2016, el monto solicitado en vigencias futuras para las coberturas que se tiene presupuestado entregar en 2017 es de 428.173 millones de pesos,

³² 25.000 anteriormente, según el Documento CONPES 3848.

según se presenta en la Tabla 8. De esta manera, se completan los recursos necesarios para financiar la totalidad del programa.

Cabe aclarar que el costo total del programa establecido en el Documento CONPES 3848 era de 1.03 billones de pesos (Anexo C), para lo cual el CONFIS había otorgado aval fiscal en sesión del 29 de octubre de 2015. Sin embargo, teniendo en cuenta la ejecución del programa a la fecha, el costo total actual para 2016 y 2017 es de 929 mil millones (Tabla 8).

Tabla 8. Recursos del programa FRECH no VIS, tramos 2016 y 2017
Millones de pesos

Año	Recursos aprobados		Vigencias futuras totales FRECH no VIS Documento CONPES 3848
	CONFIS, 22 de enero 2016	CONFIS, 27 de enero 2017	
2016	66.115	0	66.115
2017	80.609	48.831	129.440
2018	77.068	52.735	129.803
2019	73.199	52.890	126.090
2020	68.973	52.901	121.874
2021	64.355	62.803	127.158
2022	59.310	68.402	127.712
2023	11.703	63.236	74.940
2024	0	26.375	26.375
Total	501.334	428.173	929.507

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Documento CONPES 3848.

El costo total de las cuarenta mil coberturas adicionales dispuestas para las vigencias 2018 y 2019 se estima en 1,14 billones de pesos, incluyendo los gastos de administración del FRECH por parte del Banco de la República (Tabla 9). Estos recursos serán garantizados a través de vigencias futuras ordinarias hasta el año 2026, considerando que la cobertura se extiende por los siete primeros años del crédito hipotecario o *leasing* habitacional y se realizarán desembolsos hasta este año para quienes se les otorgue el beneficio en 2019. En consecuencia, para comprometer recursos que superan el periodo de Gobierno actual, el CONFIS, en sesión del 13 de junio de 2017, otorgó el correspondiente aval fiscal (Anexo B), de conformidad con el artículo 10 de la Ley 819 de 2003, el artículo 123 de la Ley 1450 de 2011 y los artículos 2.8.1.7.1.2 y 2.8.1.7.1.3 del Decreto 1068 de 2015.

Tabla 9. Recursos FRECH no VIS tramos 2018 y 2019

Millones de pesos

Año	Coberturas			Gastos administrativos			Total
	Tramo 2018	Tramo 2019	Total	Ordinarios	Extraordinarios	Total	
2018	46.498	0	46.498	0			46.498
2019	86.344	48.851	135.195	0	0	0	135.195
2020	83.960	90.713	174.673	0	0	0	174.673
2021	81.255	88.208	169.463	0	0	0	169.463
2022	78.184	85.366	163.550	0	0	0	163.550
2023	74.699	82.140	156.839	0	0	0	156.839
2024	70.743	78.479	149.222	0	0	0	149.222
2025	31.930	74.323	106.253	313	222	535	106.788
2026	0	33.546	33.546	322	228	551	34.097
Total	553.613	581.626	1.135.239	635	450	1.086	1.136.325

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, se estima que el costo total de las coberturas dispuestas para las vigencias 2016, 2017, 2018 y 2019 es de 2,07 billones de pesos, tal y como se resume en la Tabla 10.

Tabla 10. Recursos FRECH no VIS tramos 2016-2017 y 2018-2019

Millones de pesos

Año	Tramo 2016-2017	Tramo 2018-2019	Total
2016	66.115	0	66.115
2017	129.440	0	129.440
2018	129.803	46.498	176.301
2019	126.090	135.195	261.285
2020	121.874	174.673	296.547
2021	127.158	169.463	296.621
2022	127.712	163.550	291.262
2023	74.940	156.839	231.779
2024	26.375	149.222	175.597
2025	0	106.788	106.788
2026	0	34.097	34.097
Total	929.507	1.136.325	2.065.832

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Dirección de Desarrollo Urbano del DNP.

5. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio recomiendan al CONPES³³:

1. Declarar de importancia estratégica la modificación del Documento CONPES 3848, según lo mencionado en el presente documento.
2. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público:
 - a. Expedir la reglamentación correspondiente que permita la implementación del Programa FRECH no VIS con las consideraciones señaladas en este documento (septiembre de 2017).
 - b. Realizar los ajustes pertinentes en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP) al proyecto de inversión BPIN 2015011000331 *Distribución coberturas de tasa de interés para financiación de vivienda nueva, nacional*. Esto, de acuerdo con las modificaciones señaladas en este documento (noviembre de 2017).
 - c. Adelantar la solicitud de las vigencias futuras ordinarias requeridas para la financiación del Programa FRECH no VIS, contempladas en el aval fiscal otorgado por el CONFIS en sesión del 13 de junio de 2017 (Anexo B) y de conformidad con el presente ajuste (enero de 2019).
 - d. Monitorear continuamente el Programa, de tal manera que la distribución de las coberturas pueda ser ajustada oportunamente, atendiendo cambios en las condiciones de mercado o cualquier otro factor que refleje la necesidad de dicho cambio (enero de 2020).
 - e. Garantizar que las coberturas de los créditos hipotecarios o contratos de *leasing* habitacional para vivienda no VIS lleguen efectivamente a los beneficiarios (enero de 2020)
3. Solicitar al DNP consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el PAS (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en la Tabla 7 (junio de 2020).

³³ Los plazos para ejecución se encuentran en paréntesis.

ANEXOS

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo en Excel.

Anexo B. Aprobación del CONFIS a la modificación al programa y aval fiscal para la financiación de los nuevos tramos



MEMORANDO

5.3.0.1. Grupo de Control y Gestión Pública

No. de Radicación 3-2017-011127

No. Expediente:12645/2017/MEM

Bogotá D. C., 23 de junio de 2017

PARA ANDRES ESCOBAR ARANGO
Viceministro Técnico

DE Secretario Ejecutivo
Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS

ASUNTO Modificación condiciones de otorgamiento de tasas de interés y Aval
Fiscal del programa de coberturas a créditos hipotecarios.

De manera atenta, me permito comunicarle que el CONFIS en sesión del día 13 de junio de 2017, aprobó la modificación de las condiciones del programa de coberturas a la tasa de interés para créditos de vivienda nueva (FRECH NO VIS), ampliando a 435 salarios mínimos legales vigentes el límite máximo para el valor de las viviendas correspondiente al tramo 2017.

Así mismo, se aprueba el Aval Fiscal para el otorgamiento de las coberturas a la tasa de interés para los créditos de vivienda nueva urbana NO VIS para los años 2018 a 2026, según el siguiente flujo de recursos.

Cifras en Millones de \$

	Tramo 2018 20.000 coberturas	Tramo 2019 20.000 coberturas	Total 40.000 coberturas
2018	46,498	0	46,498
2019	86,344	48,851	135,195
2020	83,960	90,713	174,673
2021	81,255	88,208	169,463
2022	78,184	85,366	163,550
2023	74,699	82,140	156,839
2024	70,743	78,479	149,222
2025	32,465	74,323	106,788
2026	0	34,097	34,097

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia
Código Postal 111711
Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071
atencioncliente@minhacienda.gov.co
www.minhacienda.gov.co



14yH GaoN Neo xOmP 2OI 11op zO3=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación memorando



Página 2 de 2

Los recursos necesarios para el desarrollo del programa presentado, son consistentes con las cifras del Marco Fiscal de Mediano Plazo, conforme lo dispuesto por la Ley 819 de 2003. En consecuencia, el Sector Hacienda deberá priorizar su incorporación en el Marco de Gasto de Mediano Plazo 2018 – 2021.

Cordial saludo,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ

Secretario Ejecutivo

Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS

REVISÓ: Omar Montoya/Carlos Zambrano

ELABORÓ: Rafael Pizarro.

Firmado digitalmente por: CICERON JIMENEZ RODRIGUEZ

Director General del Presupuesto Público Nacional

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

Anexo C. Recursos asignados al FRECH no VIS en el Documento CONPES 3848

Tabla 11. Recursos totales del programa FRECH no VIS

Millones de pesos

Vigencia	Etapa 2016 25.000 coberturas	Etapa 2017 25.000 coberturas	Total acumulado
2016	66.115	0	66.115
2017	80.609	48.831	129.440
2018	77.068	85.044	162.112
2019	73.199	81.419	154.618
2020	68.973	77.457	146.430
2021	64.355	73.130	137.485
2022	59.310	68.402	127.712
2023	11.703	63.236	74.939
2024	0	26.375	26.375

Fuente: Documento CONPES 3848, Tabla 5, pág. 26.

BIBLIOGRAFÍA

- Cámara Colombiana de la Construcción. (2017, mayo). Censo Georreferenciado Coordinada Urbana [Base de datos].
- Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). (2014). *La creciente pero vulnerable clase media en América Latina. Patrones de expansión, valores y preferencias*. Serie de Políticas Públicas y transformación productiva. Número 17.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2017, mayo). Gran Encuesta Integrada de Hogares [Base de datos]. Disponible en: http://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/427
- Departamento Nacional de Planeación. (2002, julio). *Evaluación del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social, 1999-2002. Documento CONPES 3178*, Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3178.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2015, noviembre). *Importancia estratégica del Programa de cobertura condicionada de tasas de interés para créditos de vivienda no VIS, FRECH no VIS. Documento CONPES 3848*, Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3848.pdf>
- Doepke, M. y Zilibotti, F. (2007). "Occupational choice and the spirit of capitalism". IZA Discussion Paper No. 2949.
- Galor, O. y Zeira J. (1993) Income distribution and macroeconomics. *The Review of Economics Studies*. Volume 60 (1): 35-52.
- López-Calva, L. y Ortiz-Juárez, E. (2011) "A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class" Diciembre 2011. Banco Mundial. Policy Research Working Paper 5902.
- Preciado N, Torres J, Torres C. (2013). Segunda generación del programa de cobertura condicionada de tasa de interés para adquisición de vivienda en Colombia. Transmisión a los principales indicadores de la construcción y alcance de la política. *Boletín Institucional de la DEUT-Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio*, 3, pp. 4-28.
- Torres J, (2015). Incidencia de la política fiscal y la política monetaria en el acceso a la vivienda prioritaria en Colombia. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Bogotá.

Villegas, C., Paula, G. A., Cysneiros, F. J. A., y Galea, M. (2013). Influence diagnostics in generalized symmetric linear models. *Computational Statistics & Data Analysis*, 59(C), pp. 161–170.