

Cinco años después

# La LIVIS y el acceso a la vivienda\*

Alvar Álvarez, Andrea Blanco, Teresa Buroni, Jorge Casaravilla, Luis Fabre,  
María Teresa Jorge, Martín Rampoldi y Américo Rocco

\* El informe base de este artículo fue terminado en agosto de 2016 y editado en agosto de 2017 para su publicación en VIVIENDA POPULAR. El mismo finalmente será incluido en el Boletín de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay con la edición que determine la misma.

El presente análisis ha sido elaborado por un grupo de arquitectos preocupados por los escasos resultados alcanzados por la implementación de la Ley N° 18.795, de Inversión en Vivienda de Interés Social (LIVIS), en cuanto a facilitar el acceso a la vivienda a sectores de ingresos medios y medio bajos de la población.

Reconociendo la insuficiencia de la inversión pública en vivienda de interés social y recogiendo ideas planteadas por las organizaciones empresariales vinculadas al sector, el Poder Ejecutivo genera mediante la Ley 18.795 un mecanismo similar al de la Ley de Inversiones. Para ello establece un paquete de exoneraciones fiscales para la construcción, venta y alquiler de “vivienda económica” y “vivienda media”, según las definiciones incluidas en la ley 13.728.

La ley aparece en 2011, tras una década de inversiones inmobiliarias centradas en los balnea-

rios del este del país y en las zonas de mayor valor tierra de Montevideo. En ellas la saturación de la oferta suntuaria y sus precios enlenteció la colocación de unidades en los últimos años.

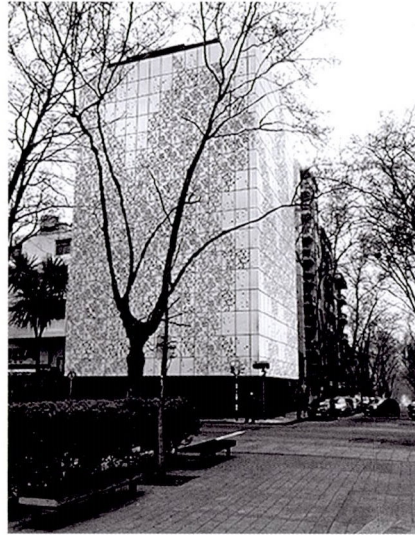
La composición del costo de la industria tuvo variantes sustanciales en la última década, como por ejemplo el aumento del precio de la mano de obra, o el incremento del valor de la tierra. Desde los años ochenta los valores de la tierra e infraestructura eran de un 10% máximo sobre los de las unidades construidas, de acuerdo a BHU y aplicado por los promotores en toda la gama; en la actualidad se llega al 15%.

En la fundamentación de la LIVIS se afirma que: “se trata de una serie de instrumentos normativos capaces de abarcar un vasto conjunto de situaciones, que incidirán favorablemente en las condiciones de acceso a la vivienda de sectores medios y medio bajos (...) las exoneraciones

tributarias, la incorporación de instrumentos de financiamiento, y la facilitación de mecanismos de garantía, constituyen instrumentos idóneos, aunque su otorgamiento debe responder a criterios objetivos y claramente enfocados al logro de los fines antedichos, de modo que el esfuerzo fiscal correspondiente pueda ser adecuadamente evaluado”.

En la evaluación de los proyectos se aplican normativas que incluyen: metrajés según cantidad de dormitorios, vivienda económica o media, verificación de niveles de transmitancia térmica, previsión de consumo energético, asoleamiento, habitabilidad e higiene.

En agosto de 2016 se conocieron algunas características de la respuesta del sector privado (Documento de estudio inédito). Se evaluó que al 1° de abril de ese año habían ingresado a la ANV 438 proyectos, que involucraban 14.263 vivien-



Fuente: <http://anv.gub.uy>

das. Los proyectos de pequeño tamaño (2 a 20 viviendas) eran 274 y constituían el 63% de los proyectos. Pero a su vez el 63% de las viviendas (9.029) eran parte de proyectos grandes (más de 50 viviendas). El promedio de unidades por proyecto era de 29. Eso está indicando que tuvieron un peso mayoritario los grandes inversores. Estas empresas han tendido a incorporar los beneficios de la ley a la tasa de ganancia, más que a la moderación del precio de venta de las unidades.

Del total de viviendas promovidas sólo un tercio eran proyectos medianos y pequeños, lo que está indicando que la ley no fue bien aprovechada por las empresas chicas y los profesionales independientes. Es claro el hecho de que estuvieron limitados para invertir recursos propios, y tuvieron dificultades importantes de acceso a financiación bancaria para presentar proyectos en el marco de la ley.

Montevideo concentró el 71 % de los proyectos y también de las viviendas ingresadas (10.152), mientras Maldonado llegaba a 39 proyectos ingresados y 2.395 viviendas y Canelones, con 35 proyectos y 571 viviendas completaba los tres departamentos con mayor proporción de propuestas y viviendas; en el resto del país la ley no tuvo efectos significativos.

La distribución de las “viviendas promovidas” en la ciudad de Montevideo, condicionada por el texto de la ley y por la zonificación que dispuso la Intendencia capitalina, presentó y presenta una importante concentración en las áreas centrales, cumpliendo con el efecto esperado indicado en la exposición de motivos (“racionalizar la ciudad consolidada y con servicios”).

A su vez, los altos valores de venta, tácitamente mantenidos por inversores e inmobiliarias sobre

los emprendimientos exonerados explican la lenta colocación de viviendas regidas por esta Ley.

Con un promedio de costo de construcción de U\$S 1300 por metro cuadrado, más 15% por la incidencia de terreno (o sea unos U\$S 1500 en total), se ha constatado que los valores de venta en algunas zonas alcanzaron los U\$S 2600, llegando a superar los U\$S 3000 por metro cuadrado en otras, similar al de vivienda sin exoneraciones fiscales en la misma zona, es decir que la utilidad bruta bordea el 100%. Por tanto los precios de venta no estarían supeditados al costo de construcción ni a la incidencia de la tierra ni recogerían el beneficio de las exoneraciones.

Con el decreto 656 del año 2014 el gobierno interviene, estableciendo topes de precio al 25 % de las unidades de Montevideo. En ese año

según cálculos del INE los ingresos familiares en UR por quintiles eran: primer quintil máximo 24 UR; segundo quintil, de 24 a 37 UR; tercero, de 37 a 52 UR; cuarto, de 52 a 77 UR; y quinto, más de 77 UR. Las cifras en UR mantienen validez aproximada actualmente porque esta unidad sigue el aumento de salarios promedio.

Al mismo tiempo, el MVOTMA estableció el “Déficit Habitacional en porcentaje por Quintiles de ingreso de los hogares” como sigue: para el primer quintil, el 36.6% de los hogares; para el segundo quintil, el 25.3%; para el tercero, el 18.4%; 13.4% para el cuarto, y para el quinto, el 6.3% de los hogares. O sea que casi dos tercios del déficit están en los dos primeros quintiles y el 80% en los tres primeros.

El Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH, también conocido por “Hábitat”) establece un indicador que relaciona costo de vivienda e ingreso familiar (total de meses de ingresos familiares totales necesarios para la compra de una vivienda). Tomando los precios topeados en 2014 para el 25% de las viviendas y los ingresos máximos por quintil, se llega a que estarían por debajo de los 5.5 años que se considera el lapso máximo admisible a nivel mundial, los siguientes hogares:

- en el primer y segundo quintil de ingresos, los hogares no podrían aspirar a ninguna vivienda ya que les costaría más de 5,5 años de sus ingresos mensuales totales;
- en el tercer quintil de ingresos, solo podrían aspirar a una vivienda de 1D que le costaría 4.8 años de sus ingresos mensuales totales; las de más dormitorios requerirían más de 5,5 años de sus ingresos;
- en el cuarto quintil, las familias llegarían a viviendas de uno, dos y tres dormitorios, que les costarían 3.2 años; 4.3 años y 5.3 años respectivamente;
- las familias del quinto quintil accederían a todas las viviendas, con un costo relativo menor: de 2.2 a 4.1 años de sus ingresos mensuales totales.

Con relación al 75% restante de las viviendas promovidas, que se vende a precio libre, mayor a los topes, se deduce naturalmente que el acceso es mucho menor.

El MVOTMA dispone de un subsidio para facilitar el acceso a estas viviendas, que se aplica según situación de los destinatarios y que puede llegar al 50% de la cuota; calculamos según criterios de crédito aplicados por BHU el acceso para viviendas con precio tope para el máximo de ingresos del quintil y usando subsidio, y el resultado

es el siguiente:

- las familias del primer quintil no acceden a ninguna vivienda porque el subsidio necesario supera el 50% de la cuota;
- las del segundo quintil accederían a una vivienda de un dormitorio solamente, y para ello sería necesario subsidiar un 41% de la cuota;
- las del tercer quintil, accederían a viviendas de uno, dos y tres dormitorios con subsidios de la cuota del 17%; 37% y 50%, respectivamente;
- las familias del cuarto quintil accederían a una vivienda de un dormitorio sin subsidio, y a viviendas de dos y tres dormitorios con 7% y 25% de subsidio respectivamente.

En resumen, es evidente que no se logró que el precio final de las viviendas estuviera al alcance de la población objetivo. Sólo el sector de mayores ingresos de la población puede acceder a ellas. Se comprueba además que con la aplicación de los precios tope por el Decreto de 2014, el 80% de las familias tampoco acceden, sin subsidios, aun pagando el 30% de sus ingresos mensuales e incluso con subsidios el acceso es restringido.



Fuente: <http://anv.gub.uy>

## Conclusiones

Desde la promulgación de la LIVIS se admitió una inversión privada en vivienda, dentro de ese marco, en el entorno de 1.000 millones de dólares, que no necesariamente se ejecutó, comprometiendo a cambio una importante renuncia fiscal.

Con la ley se logró el objetivo de mantener en niveles adecuados la actividad en la construcción, reorientándola a un producto no suntuario, especialmente en Montevideo. Ayudada por la zonificación establecida en la capital, se produjo un avance significativo en la densificación de las áreas centrales.

En alguna medida la ley promovió un avance en la terminación de obras inconclusas y en la sustitución de inmuebles fuera de su vida útil. De la misma manera, el mercado de tierras

urbanas se reactivó en las áreas promovidas por la zonificación, con la consiguiente suba de precios.

Un producto esperable a corto plazo es el aumento del *stock* de viviendas para alquilar. Entonces se verá si la ley contribuye al descenso del precio de los alquileres, como prevén algunos operadores, lo que hasta ahora no ha sucedido.

De los datos analizados en este informe se desprende con claridad que la ley no ha llegado al conjunto de su población objetivo, que son los sectores de ingresos medios y medio-bajos. Sólo alcanzó mínimamente al sector de ingresos medio-altos.

A agosto de 2016, y en función de todo lo anterior, consideramos que:

-sería conveniente estudiar la aplicación de topes

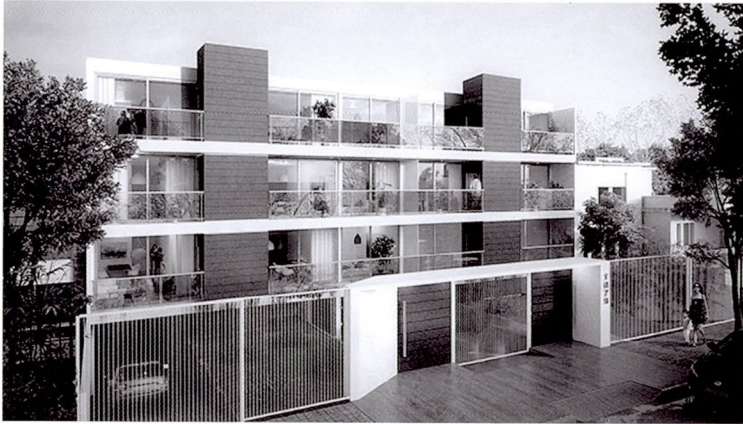
al precio de alquiler de una porción de las unidades destinadas a ese fin;

-asimismo, estudiar la fijación de plazos de ocupación por venta o alquiler de las viviendas, supeditando los beneficios tributarios al cumplimiento de los mismos;

-se debería promover e instrumentar el apoyo financiero a empresas constructoras pequeñas y pequeños inversores para que operen con proyectos abordables a su escala, así como generar un apoyo informativo a los técnicos desde la SAU;

-se comprueba que los bancos privados no operan en pequeños proyectos. Para esos emprendimientos el Estado debería tomar medidas para hacer operativo el Fondo de Garantía de Desarrollos Inmobiliarios (FOGADI).

Este año, con la aprobación de la Resolución Ministerial 434/2017 del MVOTMA, que modifica



Fuente: <http://anv.gub.uy>

en varios aspectos la reglamentación vigente de la Ley 18.795, se introducen una serie de cambios en el sistema. Primeramente se cambia el nombre, de "Vivienda de Interés Social" del producto a "Vivienda Promovida" pretendiendo de esta manera sortear la principal crítica realizada, "no es de interés social ya que acceden sin subsidio los sectores más ricos".

Podrán ampararse en este decreto aquellos proyectos en que las viviendas promocionadas no han sido enajenadas o firmado compromiso de compra venta. Para las viviendas construidas bajo este sistema se rebaja al 10% las que tienen tope para vender (antes era 25%), pero al mismo tiempo se reserva un 15% adicional para alquilar a través del Fondo de Garantía de Alquileres que maneja el MVOTMA u otra garantía habilitada por el ministerio, lo que estará vigente hasta la primera enajenación o nueve años post construcción.

Para las viviendas promovidas con primera enajenación se mantiene el 100% de exoneraciones si alquilan por debajo de ciertos topes (que llegan para marzo 2017 a \$13.000 para 1D y \$18.000 para 4 D); si el alquiler supera los topes la exoneración se reducirá al 40% de las rentas.

Se aplican estos criterios base diferenciadamente según área de promoción. Se especifica claramente áreas mínimas y máximas según cantidad de dormitorios y forma de cálculo. Se admiten viviendas de mayor categoría sólo para el 10% del total de unidades y se limitan otros locales no habitacionales. Esta nueva norma fija límites para las viviendas en alquiler en precio, tiempo y porcentaje de exoneración.

En resumen, este último decreto de marzo de 2017 procura enmendar algunos graves problemas surgidos durante la implementación de la

LIVIS, que terminaron desfigurando los objetivos de la ley primigenia. Sólo queda esperar, como mínimo resultado, un aumento de unidades en alquiler con precios razonables.