

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DEPARTAMENTO DE COMISIONES

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS ECONÓMICOS

**“CREACIÓN DEL FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA
PARA CLASE MEDIA”**

EXPEDIENTE N.º 17.928

**DICTAMEN AFIRMATIVO UNÁNIME
(6 DE FEBRERO DE 2013)**

**TERCERA LEGISLATURA
(1º de mayo de 2012 al 30 de abril del 2013)**

**SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES EXTRAORDINARIAS
1º de diciembre 30 de abril de 2013**

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**DICTAMEN AFIRMATIVO UNÁNIME****“CREACIÓN DEL FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DE
VIVIENDA PARA CLASE MEDIA”****EXPEDIENTE N° 17.928****ASAMBLEA LEGISLATIVA:**

Los diputados y diputadas que suscriben, miembros de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos rinden **DICTAMEN AFIRMATIVO UNÁNIME** sobre el proyecto de ley: **“CREACIÓN DEL FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA PARA CLASE MEDIA”** expediente legislativo N° 17.928 inicialmente conocido como “CREACIÓN DEL FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DE VIVIENDAS DE PRIMERA SOLUCIÓN PARA LA CLASE MEDIA” que fue publicado en La Gaceta No. 61 del 28 de marzo de 2011.

Luego de la aprobación del Informe en Subcomisión, e integradas las observaciones realizadas tanto por legisladores y legisladoras de la Comisión, así como por las diferentes instancias consultadas, la Comisión rinde el nuevo dictamen, con base en las siguientes consideraciones.

1.- OBJETIVO DEL PROYECTO:

El Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) es el responsable de prestar el servicio público asistencial de los subsidios del bono familiar de vivienda, a fin de coadyuvar en la solución de los problemas habitacionales del país.

Según la “Revisión de los sistemas de financiamiento de la vivienda en Costa Rica”, consultoría realizada en el 2004 para el Ministerio de Vivienda, el hecho de conformar el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) se vio precedido de una serie de conflictos sociales motivados por la inaccesibilidad de vivienda habitable, lo cual obligó al Estado a involucrarse.

“Entre 1981 y 1986, fase anterior a la aprobación de la creación del SFNV y el Banhvi, el grado de conflictividad por carencia de vivienda alcanzó niveles sin precedentes en el país, llegando a representar cerca del 60% de todos los conflictos urbanos” (p. 48)

Asimismo, según dicha consultoría, el incremento de las dificultades relacionadas con el acceso a vivienda propia, también se debió a los siguientes factores:

- a) El incremento acelerado de la población y la constitución de nuevas familias.
- b) La poca participación de los entes estatales, especialmente el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), para atender la condición precaria habitacional de las familias de bajos ingresos.
- c) La falta de compromiso por parte de otras instituciones estatales, como por ejemplo, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y el Instituto Nacional de Seguros (INS), para solucionar esta situación.
- d) “La imposibilidad real de más del cincuenta por ciento (50%) de las familias del país para atender sus obligaciones crediticias, a consecuencia de la crisis económica que vivió Costa Rica a finales de los años setenta y principios de los ochenta”. (p. 49)

En 1986, se promulgó la ley que da origen al Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), integrado por el Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi), como ente rector, y las entidades autorizadas que la ley dispone.

Según la ley, el Banhvi es una entidad de derecho público de carácter no estatal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.

El tiempo ha demostrado las grandes dificultades que siempre ha enfrentado el Banhvi para obtener financiamiento y solventar el problema de la vivienda con fin social. Entre otras razones están las siguientes:

- a) La previsión legal del tres por ciento (3%) del presupuesto nacional, ordinario y extraordinario, hasta el día de hoy nunca se ha cumplido.
- b) Al 2003, según datos del Banhvi, del treinta y tres por ciento (33%), que por ley debía recibir el Fosuvi de Fodesaf, solo percibía el ochenta y ocho por ciento (88%).

Los registros del Banhvi hacen constar que desde que inició sus operaciones hasta diciembre de 2009 ha otorgado casi doscientos cuarenta mil bonos de vivienda a las familias con ingresos menores a dos salarios mínimos, lo cual implica que un ochenta y ocho coma cuatro por ciento (88,4%) de los recursos dispuestos por el Estado para la solución de los problemas de vivienda, se ha adjudicado a las familias en situación de pobreza o pobreza extrema.

Para las familias que tienen alguna capacidad de pago se destina un once coma seis por ciento (11,6%), situación que sólo podría cambiar, autorizando al Banhvi a otorgar avales a las familias de clase media, abriendo la opción de nuevas formas de financiamiento, en apoyo con los entes financieros interesados siempre y cuando sean entes autorizados en el Sistema Financiero para la Vivienda.

La realidad de la clase media

La preocupación por la situación económica, nacional e internacional, así como por las limitaciones propias de las economías domésticas, inhiben a la clase media para acceder a créditos que les permitan tener casa propia.

Está claro que la exigua, por no decir inexistente, capacidad de ahorro de este grupo social lo limita para ser objeto de crédito, lo que cercena la posibilidad de que aseguren su futuro y el de sus hijos.

Según el Informe anual sobre el estado de la vivienda y el desarrollo urbano en Costa Rica en el 2009, la crisis financiera internacional que se presentó durante los años 2008 y 2009, desatada por las hipotecas de alto riesgo “subprime”, repercutió a nivel mundial en distintos sectores de las diferentes economías. (p. 7).

Esta crisis tuvo impacto en dos sentidos: primero, ante la incertidumbre que se vivió en los diferentes mercados internacionales, los bancos limitaron los recursos destinados a préstamos, o aplicaron condiciones o restricciones más fuertes al otorgamiento de créditos para garantizar su seguridad financiera, sobre todo si se considera que “uno de los efectos de esta crisis en el ámbito nacional fue la escasez o la falta de liquidez de medio circulante” (Informe anual sobre el estado de la vivienda y el desarrollo urbano en Costa Rica en el 2009 (p. 7)

“Ante una situación de incertidumbre y recesión en la actividad económica del país, y con el temor de una posible ola de despidos, el resultado esperable es que las personas pospongan sus planes de inversión y limiten sus gastos durante el periodo de recesión por razones de seguridad” (Informe anual sobre el estado de la vivienda y el desarrollo urbano en Costa Rica en el 2009 (p. 8), y eso fue lo que ocurrió en el sector vivienda.

Los dos sectores más afectados fueron el sector de la construcción, según dicho Informe, con el despido de más de trece mil empleados entre el 2008 y el 2009, y el sector financiero, con más de tres mil quinientas personas (Informe anual sobre el estado de la vivienda y el desarrollo urbano en Costa Rica en el 2009. (p. 8)

En un contexto de crisis internacional que desincentivó los proyectos constructivos de muchas familias, el Informe anual sobre el estado de la vivienda y el desarrollo

urbano en Costa Rica evidencia que dicha reducción repercutió “en términos relativos, con mayor peso en cantones con mejor IDH (sic.) (indicadores de desarrollo humano), lo que refleja el impacto de la crisis en los sectores con mejores ingresos, dadas las características de las viviendas que se han dejado de construir”. (p. 28)

Lo expuesto permite colegir que los efectos desencadenantes de la crisis internacional afectaron más directamente a las familias de clase media, en su búsqueda de seguridad y estabilidad.

Si a las dificultades expuestas se le suma que suele ser en el trámite relativo a la cobertura de la garantía en los bancos, donde dichas familias no pueden acceder a su solución habitacional ya que no tienen la capacidad de ahorro necesaria para ajustar el veinte por ciento (20%) correspondiente a la garantía, el panorama se torna aún más complicado para estas familias.

A partir de lo expuesto, se perfilan tres premisas interesantes y a la vez concluyentes:

- a) Los recursos del Banhvi, a través de los avales, serán una oportunidad tanto para las familias de clase media, como para este Banco de segundo piso que podrá tener una participación más activa y atinente a los objetivos que le dieron origen, en cuanto a apoyar el bienestar de las familias costarricenses.
- b) Queda demostrada la necesidad real de atender las insuficiencias habitacionales de la población que suele estar marginada de las políticas públicas del Estado por considerársele autosuficiente, sin que lo sea realmente.
- c) La banca pública es determinante en su importancia en la contribución con el Banhvi y el Estado en generar bienestar a la ciudadanía.

Desde esta perspectiva, se insiste y se retoma la misión y la responsabilidad que en su conformación se le otorgó al Sistema Bancario Nacional, en el sentido de que este sería motor y propulsor del desarrollo, tal y como consta en el inciso 4) del artículo 3 de su Ley orgánica, en el cual indica que le compete –entre otras- la siguiente función esencial:

“Evitar que haya en el país medios de producción inactivos, buscando al productor –es decir, en general, al ciudadano- para poner a su servicio los medios económicos y técnicos de que dispone el Sistema”.

De lo anterior se puede colegir, no solo la vocación de servicio que se le proyectó a la banca nacionalizada, sino, además, que sería propicia para la economía nacional una mayor retribución o involucramiento de su parte, tan esperado por la sociedad, con el fin de que se constituya en la punta de lanza que reactive el sector constructivo nacional en su calidad de auspiciador del financiamiento dirigido a las familias de clase media, para que puedan garantizar su estabilidad y seguridad con vivienda propia, en directo apoyo con el Banhvi.

Esta propuesta consolida dos vías de financiamiento para la solución de vivienda de la clase media, que son las siguientes:

a) Fondo de Financiamiento de Vivienda para Clase Media

Este fondo será constituido por los bancos públicos, las mutuales, cooperativas y los bancos privados interesados en ofrecerle una primera solución a sus necesidades de vivienda a la clase media. Para financiar estos créditos se hará uso de los siguientes mecanismos:

Los Títulos Valores de Vivienda para clase media (TVCM) que emitan las entidades financieras contempladas en la ley, cuya captación será exclusivamente para financiar proyectos de vivienda en el marco de esta Ley. Los recursos captados al emitir estos Valores, serán administrados por cada entidad emisora y por tanto formarán parte de sus pasivos.

Las entidades públicas autónomas y semiautónomas del sector financiero y no financiero, podrán invertir en estos Valores (TVCM) hasta quince puntos porcentuales (15%) de lo que destinan a inversiones en instrumentos financieros, bajo la condición de que estos Títulos Valores estén en condición de rentabilidad equivalente a otros que, con ese carácter, estén disponibles en el mercado.

A su vez, las Operadoras de Pensiones, incluida la Operadora del Magisterio Nacional, podrán invertir en estos valores.

b) Avalés para Vivienda de Clase Media

Se autoriza al Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) para otorgar avales a las familias con ingresos entre 4 y 10 salarios mínimos mensuales de una persona obrera no especializada de la industria de la construcción, hasta un quince por ciento (15%), como máximo, del financiamiento otorgado por las entidades autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

2.- CONSULTAS REALIZADAS

Fueron aprobadas las siguientes mociones de consulta:

- Banco Central de Costa Rica
- Bancos comerciales del Estado (BNCR, BCR, y Bancrédito)
- Banco Popular y Desarrollo Comunal
- Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Mivah)
- Banco Hipotecario de la Vivienda (BANVHI)
- Contraloría General de la República
- Superintendencia General de Entidades Financieras
- Asociación Bancaria Costarricense
- Cámara de Bancos e Instituciones Financieras de Costa Rica
- Federación de Mutuales

3.- RESPUESTAS A LAS CONSULTAS

Las instituciones que respondieron las consultas fueron las siguientes:

- El **Ministerio de Vivienda**, mediante oficio No. DMV-0715-12, el 5 de diciembre de 2012 indica: ***“Le informo que el Ministerio ha estudiado el nuevo texto, se considera que se han incorporado las observaciones anteriormente realizadas (sic.), por lo cual esperamos que el proyecto de ley sea aprobado a la brevedad posible”.***
- El **Banco Popular**, en oficio No. GGC-1314-2012, del 11 de diciembre de 2012, indicó que: ***“cumpliendo acuerdo adoptado en sesión ordinaria de Junta Directiva Nacional Número 5026 del día de hoy martes 11 de diciembre del 2012, en relación con consulta efectuada por esa Comisión relativo al Proyecto contenido en el expediente No. 17.928 “Creación del Fondo para el Financiamiento de viviendas para la clase media”, conocido antes de la aprobación del texto sustitutivo como: “Creación del Fondo para el Financiamiento de viviendas de primera solución para la clase media”, me permito informar que nuestra institución no tiene comentarios al respecto”.***
- El **Banco Nacional**, en oficio No. GG-247-12, del 10 de diciembre de 2012, indicó que ***“Al respecto, me permito informarle que esta Institución no tiene observaciones que realizar al proyecto sometido a nuestra consideración”.***
- **Bancrédito** en oficio No. GG 009-2013 del 29 de enero de 2013, se mostró complacido de que sus observaciones se hubieran incorporado al texto sustitutivo e indicó que ***“En conclusión, el Banco Crédito Agrícola de Cartago sí está apoyando que se emita legislación para apoyar el acceso al crédito de vivienda para la clase media, como lo pretende el proyecto del expediente número 17.982”.***

- La **Contraloría General de la República**, en oficio DFOE-EC-0810 de 19 de diciembre de 2012, indicó: ***“(...)me permito comunicarle que una vez analizado el asunto de marras encontramos que todas las observaciones que en su oportunidad había realizado este órgano contralor a la versión original de proyecto, dentro del presente texto sustitutivo fueron atendidas en su totalidad, de allí que en esta oportunidad esta Contraloría General únicamente emite un único comentario a este texto sustitutivo vinculado con el parámetro establecido para definir qué se entiende como una “familia de clase media”.***

En atención a la observación del órgano contralor, se especifica la definición del articulado del proyecto de ley, mediante moción que a la letra dice, en el artículo 2: **“Entendiéndose por familias de clase media todo núcleo familiar cuyo ingreso total familiar bruto no exceda el límite mayor de diez salarios mínimos mensuales para una persona obrera no especializada de la industria de la construcción, conforme al Reglamento del Fondo de Subsidios para la Vivienda (Fosuvi), de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banco Hipotecario de la Vivienda, No. 7052, del 27 de noviembre de 1986 y sus reformas”.**

- La **Cámara de Bancos**, en nota del 4 de febrero de 2013, sin número, manifiesta su complacencia por la incorporación de sus sugerencias en el proyecto de ley, y afirman que ***“En ese contexto, y en atención al objetivo planteado por usted de mejorar el citado Proyecto de Ley, a efecto de que logre ser un mecanismo para el financiamiento de viviendas para la clase media, debo informarle que se consideró sumamente positiva la incorporación de nuestras sugerencias, en cuyo caso no tendríamos más objeciones al Expediente No. 17.928”.***
- La **Superintendencia General de Entidades Financieras**, en oficio SUGEF 3713-2012 del 21 de diciembre de 2012, principalmente indicó que la retención en fuente prevista en el artículo 8 es riesgosa para los

beneficiarios de la ley pues podría conducir a abusos por parte de los patronos o exponerlos a morosidades innecesarias y que ellos no podrían controlar.

En atención a esta observación de la Superintendencia General de Entidades Financieras, se introduce moción que elimina la retención en fuente.

4.- CONCLUSIONES:

La importancia que reviste este proyecto en términos de su alcance y apoyo al bienestar y la calidad de vida de la clase media costarricense, es inobjetable en virtud de la realidad económica imperante.

Asimismo, la responsabilidad que se le da a la banca pública de contribuir con esta misión, es trascendente para la vida socioeconómica nacional y su reactivación.

Finalmente, la oportunidad que se le genera al Banco Hipotecario de la Vivienda de participar en este logro y, simultáneamente, diversificarse él como banco de segundo piso, es inobjetable.

De tal suerte que a partir de lo planteado, y del análisis de las respuestas a las consultas, se colige la pertinencia del proyecto propuesto.

Por las razones detalladas, sometemos a consideración del Plenario Legislativo, el presente Dictamen Afirmativo Unánime que se rinde sobre el proyecto de ley discutido, expediente N° 17.928, que textualmente dice:

**LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:**

**“CREACIÓN DEL FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DE
VIVIENDA PARA CLASE MEDIA”**

**CAPÍTULO ÚNICO
CONSTITUCIÓN DEL FONDO Y CARACTERÍSTICAS**

ARTÍCULO 1.- Objetivo

La presente Ley tiene como objetivo la constitución del Fondo para el Financiamiento de Vivienda para Clase Media (Fofivi), en cada una de las entidades públicas bancarias, mutuales, bancos privados y cooperativas de ahorro y crédito supervisadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef), con el fin de brindar crédito para primera solución de vivienda a la clase media. Las Entidades participantes en los alcances de esta ley deberán, sin excepción, ser entes autorizados en el Sistema Financiero para la Vivienda, según la legislación vigente.

ARTÍCULO 2.- Creación del Fondo de Financiamiento de Vivienda para Clase Media

Los bancos públicos, las mutuales, cooperativas y los bancos privados interesados podrán constituir un Fondo de Financiamiento de Vivienda para Clase Media (Fofivi), que brinde crédito a la clase media, a fin de ofrecerle una primera solución a sus necesidades de vivienda.

Entendiéndose por familias de clase media, todo núcleo familiar cuyo ingreso total familiar bruto no exceda el límite mayor de diez salarios mínimos mensuales de una persona obrera no especializada de la industria de la construcción, conforme

al Reglamento del Fondo de Subsidios para la Vivienda (Fosuvi), de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banco Hipotecario de la Vivienda, No. 7052, del 27 de noviembre de 1986 y sus reformas.

ARTÍCULO 3.- *Recursos económicos del Fondo de Financiamiento de Vivienda para Clase Media*

Para financiar estos créditos se hará uso de los siguientes mecanismos:

1. Los Títulos Valores de Vivienda para clase media (TVCM) que emitan las entidades financieras contempladas en el artículo segundo de esta ley, cuya captación será exclusivamente para financiar proyectos de vivienda en el marco de esta Ley. Estas emisiones deberán contemplar todos los alcances y requisitos establecidos en la Ley Reguladora del Mercado de Valores No. 7732, del 23 de marzo de 1998, y los Reglamentos de Oferta Pública Vigentes y los que emitiera la Superintendencia General de Valores, así como cualquier otra disposición reglamentaria que fuera emitida en relación a esta ley. Los recursos captados al emitir estos Valores, serán administrados por cada entidad emisora y por tanto formarán parte de sus pasivos.

Las entidades públicas autónomas y semiautónomas del sector financiero y no financiero, podrán invertir en estos Valores (TVCM) hasta quince puntos porcentuales (15%) de lo que destinan a inversiones en instrumentos financieros, siempre y cuando, estos Títulos Valores estén en condición de rentabilidad equivalente a otros que, con ese carácter, estén disponibles en el mercado.

A su vez, las Operadoras de Pensiones, incluida la Operadora del Magisterio Nacional, quedan debidamente autorizadas para invertir en estos valores en concordancia con lo establecido en la Ley de Protección al Trabajador, No. 7983, del 18 de febrero de 2000.

2. Los recursos de intermediación financiera, que las entidades del Sistema financiero nacional decidan dedicar al cumplimiento de esta ley, para lo cual quedan debidamente autorizados.

ARTÍCULO 4.- Propósito de los préstamos

Los recursos crediticios se podrán destinar con los siguientes propósitos:

- a) Compra de primera solución de vivienda.
- b) Compra de lote y construcción de primera solución de vivienda.
- c) Construcción de primera solución de vivienda en lote propio.

ARTÍCULO 5.- Condiciones de acceso

Podrán acceder a estos créditos, las personas físicas que reúnan las siguientes condiciones:

- a) El núcleo familiar cuyo ingreso familiar total no exceda el límite mayor de diez salarios mínimos mensuales de una persona obrera no especializada de la industria de la construcción, conforme al Reglamento del Fondo de Subsidios para la Vivienda (Fosuvi), de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banco Hipotecario de la Vivienda, No. 7052, del 27 de noviembre de 1986 y sus reformas.
- b) Que el monto de la solución de vivienda no sobrepase el límite establecido por la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef) para el Grupo Dos, a partir de su reglamentación de evaluación de deudores o la que llegare a sustituirla. Se entenderá por Grupo Dos aquellos deudores cuya suma de los saldos totales adeudados al Banco es menor o igual al límite que fije el Superintendente General de Entidades Financieras

(¢65.000.000 según acuerdo SUGEF 1-05, en marzo 2012 y 2011). Dicho monto deberá incluir tanto el valor del lote como el de la construcción. Este indicador se ajustará anualmente a partir de los ajustes que la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef) realice en esa materia.

- c) Que el núcleo familiar solicitante de crédito, adquiera también un seguro de desempleo. Para el cumplimiento de tal fin, las entidades financieras deberán implementar las acciones necesarias.

ARTÍCULO 6.- Características de los préstamos

Cada entidad financiera, de conformidad con las políticas propias, deberá estandarizar las características de los préstamos (tasas de interés, plazos, nivel de compromiso, fecha de pago, etc.) de tal forma que las carteras puedan ser titularizadas a futuro.

ARTÍCULO 7.- Gastos de formalización

Las operaciones crediticias otorgadas al amparo de la presente Ley estarán exentas del pago de los honorarios de notario y avalúos. Para tal fin, las entidades crediticias que trabajen al amparo de esta ley tendrán que tomar las previsiones del caso.

ARTÍCULO 8.- Aavales para Vivienda de Clase Media

Se autoriza al Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) para otorgar aavales a las familias con ingresos entre 4 y 10 salarios mínimos, hasta un quince por ciento (15%), como máximo, del financiamiento otorgado por las entidades autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

Para efectos de la normativa de la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef) en lo concerniente a la estimación de la suficiencia patrimonial y todos los indicadores vinculados, los avales otorgados a las entidades financieras al amparo de esta ley, son mitigadores de riesgo en un cien por ciento (100%) sobre los créditos que se otorguen.

Los mecanismos y procedimientos para la liquidación de los avales, así como el monto de las comisiones a cobrar por el otorgamiento de éstos, serán fijados mediante el reglamento que defina el BANHVI.

TRANSITORIO I

1. La Junta Directiva del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), tendrá un periodo de cuatro meses a partir de la publicación de esta Ley para reglamentar debidamente el programa de avales para vivienda de clase media creados a partir del Artículo 8 de esta ley.
2. El Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) tendrá un plazo máximo de doce meses a partir de la publicación de esta Ley, para tener en operación el programa de avales para vivienda de clase media.

Rige a partir de su publicación.

DADO EN LA SALA DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS ECONÓMICOS, A LOS SEIS DÍAS DEL MES DE FEBRERO DEL AÑO DOS MIL TRECE.

Víctor Hugo Víquez Chaverri
Presidente

Patricia Pérez Hegg
Secretaria

Jorge Angulo Mora

Carolina Delgado Ramírez

Víctor Hernández Cerdas

Juan Carlos Mendoza García

Martín Monestel Contreras

Pilar Porras Zuñiga

José Roberto Rodríguez Quesada
Diputados (as)