



Mercados de Créditos Hipotecarios en la OCDE: Caracterización y ejemplos de políticas de apoyo público para el acceso a crédito hipotecario

Autor

Pablo Morales P.
Email: pmorales@bcn.cl
Tel.: (56) 22 270 1751

Nº SUP: 134.484

Resumen

Entre los países de la OCDE, existen grandes diferencias en lo que se refiere a la profundidad de los mercados de créditos hipotecarios, las características de los productos hipotecarios (es decir, vencimiento, moneda, tasa de interés variable o fija, con o sin amortización, etc.) y las regulaciones vigentes en cada lugar.

La aplicación de límites máximos regulatorios sobre relación préstamo- valor de la vivienda (loan-to-value), relación préstamo- ingreso (loan-to-income) o servicio de deuda- ingreso (debt-service to income) varían ampliamente en la OCDE. De manera similar, el grado de endeudamiento efectivo, medido por la deuda hipotecaria sobre tasas de ingresos, exhibe considerables diferencias entre países.

Varias características de las hipotecas, tales como las tasas de interés variables, los pagos en moneda extranjera y los pagos de interés son comunes en algunos países, ampliando la exposición al riesgo relacionado con la deuda de los hogares.

Por su parte, las políticas que afectan a las hipotecas varían en aspectos tales como el tratamiento tributario de la deuda hipotecaria, monto del préstamo en relación a límites de valor de la propiedad / ingresos del deudor, garantías públicas y reglas que regulan la ejecución y judicialización de los préstamos hipotecarios vencidos.

Varios países promueven la propiedad de la vivienda y el acceso a la hipoteca a través de subsidios fiscales (como deducción de intereses hipotecarios) u otros esquemas de apoyo hipotecario. Sin embargo, a medida que estos subsidios se vuelven parcialmente o totalmente reflejados en los precios de la vivienda (aumentando su valor), resultan en gran medida ineficaces para mejorar la accesibilidad a la vivienda.

I. Introducción

Entre los países de la OCDE, existen diferencias sustanciales en la profundidad de los mercados de créditos hipotecarios, las características de los productos hipotecarios (es decir, vencimiento, moneda, tasa de interés variable o fija, con o sin amortización, etc.) y las regulaciones vigentes en cada lugar.

El tamaño y la estructura de los mercados hipotecarios en última instancia, tiene implicaciones sustanciales respecto a cómo los riesgos que enfrenta esta industria afectan consecuentemente a los mercados inmobiliarios, a los hogares, al sector inmobiliario, a los proveedores de hipotecas y a la economía en general.

Existen diferencias considerables en la contratación de hipotecas entre los países de la OCDE y también al interior de cada país, aunque el elemento común para todos ellos es que la proporción de hogares con una hipoteca es sustancialmente menor en el caso de hogares de bajos ingresos y hogares jóvenes.

Las políticas que afectan a las hipotecas varían en aspectos tales como el tratamiento tributario de la deuda hipotecaria, monto del préstamo en relación a límites de valor de la propiedad / ingresos del deudor, garantías públicas y reglas que regulan la ejecución y judicialización de los préstamos hipotecarios vencidos.

Varios países promueven la propiedad de la vivienda y el acceso a la hipoteca a través de subsidios fiscales (como deducción de intereses hipotecarios) u otros esquemas de apoyo hipotecario. Sin embargo, a medida que estos subsidios se vuelven parcialmente o totalmente reflejados en los precios de la vivienda (aumentando su valor), resultan en gran medida ineficaces para mejorar la accesibilidad a la vivienda y a menudo benefician sobre todo a los compradores ubicados en la parte media-alta de la distribución del ingreso en lugar de a la parte baja.

La aplicación de límites máximos regulatorios sobre la relación préstamo- valor de la vivienda (loan-to-value), relación préstamo- ingreso (loan-to-income) o servicio de deuda- ingreso (debt-service to income) varían ampliamente en la OCDE. De manera similar, el grado de endeudamiento efectivo, medido por la deuda hipotecaria sobre tasas de ingresos, exhibe considerables diferencias entre países.

Varias características de las hipotecas, tales como las tasas de interés variables, los pagos en moneda extranjera y los pagos de interés son comunes en algunos países, ampliando la exposición al riesgo relacionado con la deuda de los hogares (a menos que vaya acompañada de medidas tales como, para los préstamos de interés solamente, la incorporación de un reembolso nominal imputado en el cálculo de la relación servicio de deuda- ingreso).

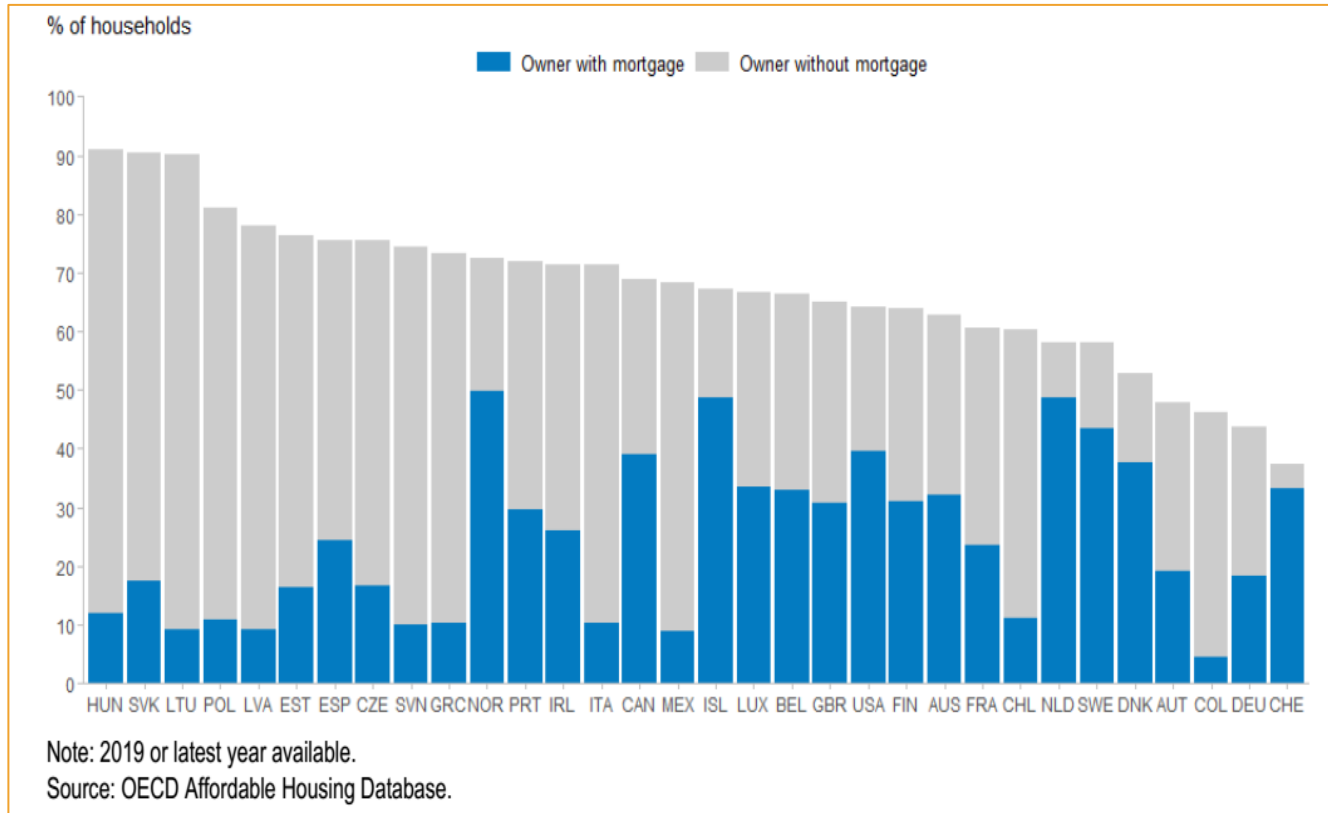
Por otra parte, en los países de la OCDE, hay muchas diferencias en la forma en que los derechos de los deudores y los acreedores es equilibrada y con qué rapidez se resuelve la insolvencia. Un nuevo índice de Regulación de Ejecuciones Hipotecarias presentado por la OECD muestra que, entre los veinte países cubiertos, los derechos de los deudores son más fuertes en Italia y Colombia, mientras que los derechos de los acreedores son más fuerte en Suecia y Austria. Los mercados hipotecarios son más profundos en países donde el índice muestra que los derechos del acreedor y del prestatario están equilibrados.

En los capítulos siguientes del presente informe se caracterizan los Mercados de Créditos Hipotecarios (capítulo II) y se resumen las principales Políticas de apoyo público para el acceso a crédito hipotecario (capítulo III) en la OCDE.

II. Análisis de Mercados de Créditos Hipotecarios en la OCDE

1. Acceso a vivienda propia en los países de la OCDE

Figura 1. Acceso a vivienda propia en los países de la OCDE



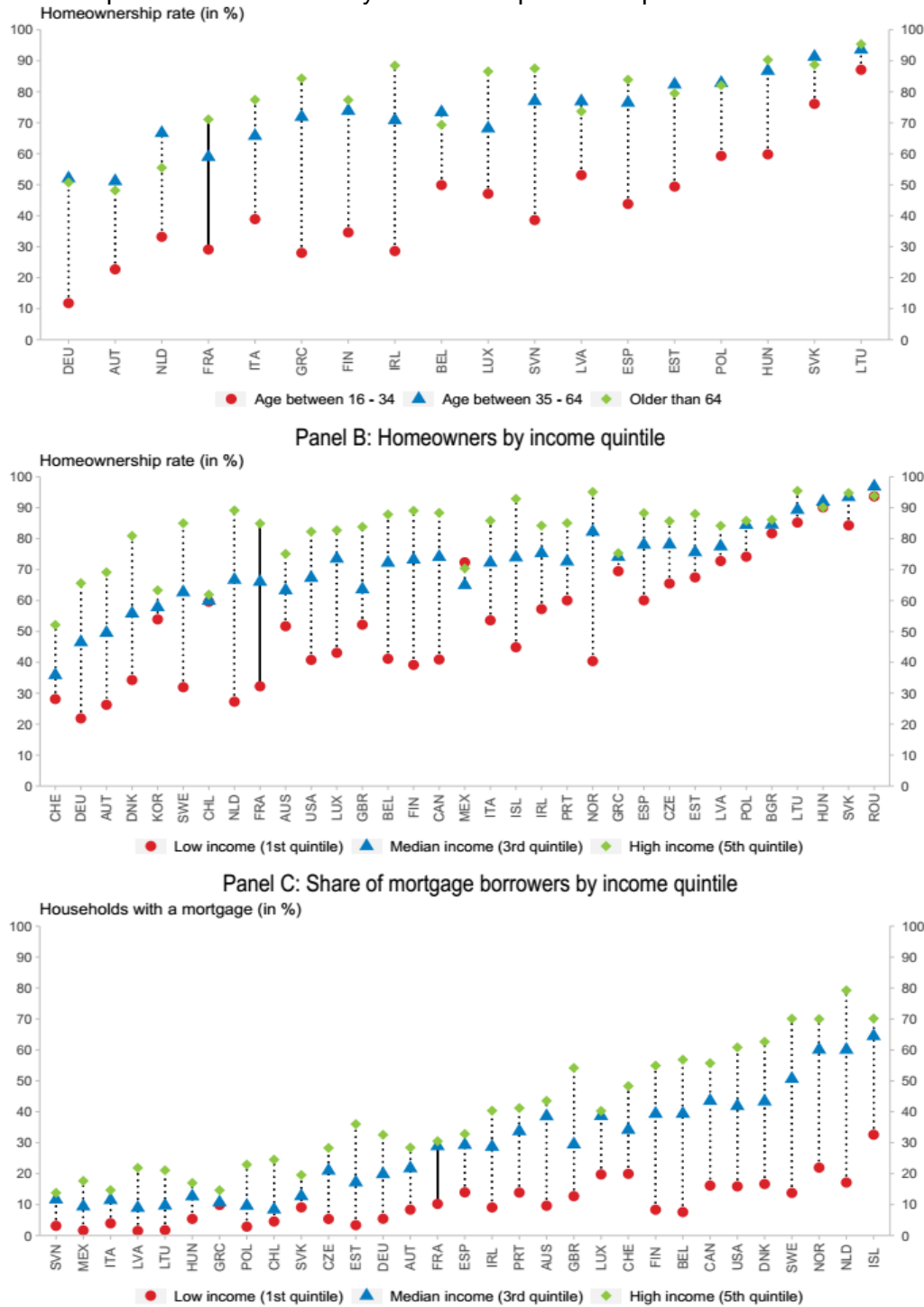
La composición del acceso a vivienda propia y el número de hogares con hipoteca muestran grandes diferencias en los países de la OCDE (Figura 1).

Varios países combinan niveles relativamente altos de propiedad de la vivienda y bajos niveles de créditos hipotecarios contratados. En los países de Europa Central y del Este esta situación se debe en algunos casos a la transferencia de viviendas de propiedad estatal a privados, que ocurrió a principios de la década de 1990. En el caso de países como Italia, Grecia, México, Chile y Colombia la alta proporción de dueños sin hipoteca y bajos niveles de dueños con hipotecas se debe en parte a los ahorros acumulados y una larga historia de las herencias como formas alternativas de obtener la propiedad de la vivienda.

En cambio, en Suiza, Dinamarca, Suecia y los Países Bajos, la mayoría de los hogares propietarios de una vivienda tienen deuda hipotecaria, mientras que las tasas de propiedad de vivienda están por debajo del promedio de la OCDE.

2. Propiedad de la vivienda y uso de la hipoteca en países de la OECD

Figura 2. Propiedad de la vivienda y uso de la hipoteca en países de la OECD



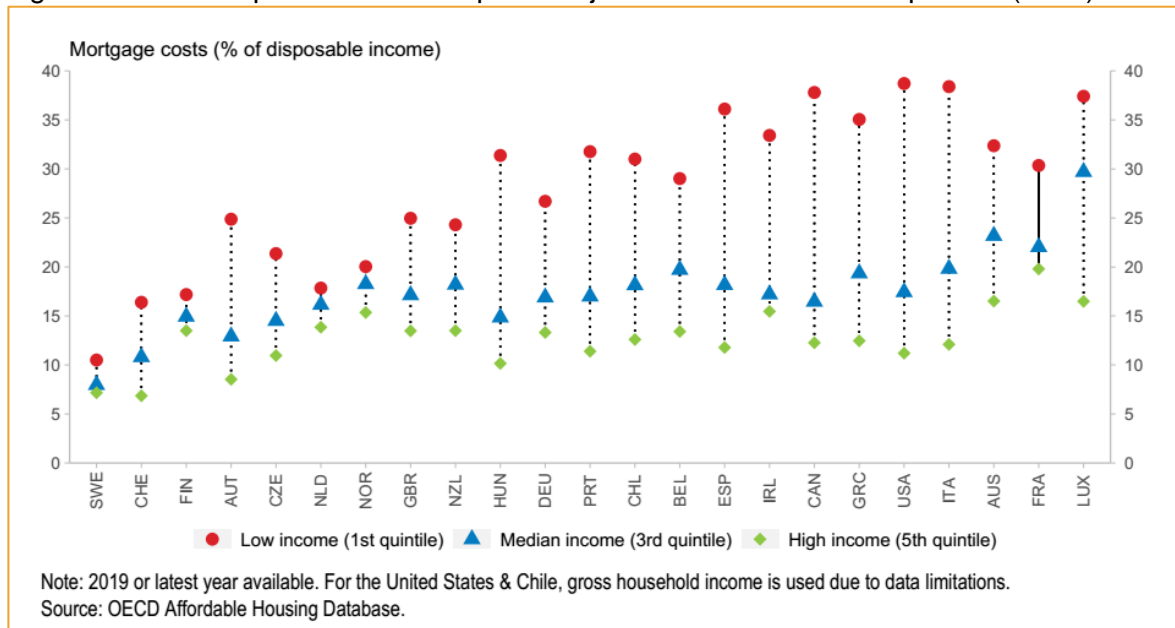
Note: Panel A refers to 2017 data, Panel B and C to 2019 or the latest year available.
 Source: ECB (2017) Household Finance and Consumption Survey; OECD Affordable Housing Database.

Según la OECD, la propiedad de la vivienda y el uso de la hipoteca es sustancialmente menor para los hogares jóvenes o de bajos ingresos (Figura 2). La dispersión entre la proporción de hogares que tienen una hipoteca parece mayor en países donde, en promedio, la adopción de hipotecas es alta.

Por ejemplo, en Suecia y los Países Bajos, el 70% y el 79% de los hogares del quintil de mayores ingresos tienen hipoteca, mientras que los hogares con rentas más bajas sólo disponen de hipoteca en el 14% y el 17% de los casos. En estos países, el acceso a la vivienda de las personas de bajos ingresos depende principalmente del sector de alquiler social (estatal).

3. Gasto hipotecario como porcentaje de la renta familiar disponible (2019)

Figura 3. Gastos hipotecarios como porcentaje de la renta familiar disponible (2019)



Los hogares de bajos ingresos gastan una proporción mayor de sus ingresos en pagos de hipotecas, aun cuando la heterogeneidad es alta entre distintos países de la OCDE (Figura 3). Un informe de la OCDE mostró que la sobrecarga en el costo en vivienda - medida por la proporción de hogares que gastan más del 40% de sus ingresos en vivienda- es sustancialmente mayor en los quintiles inferiores de la distribución del ingreso (OECD, 2021b). Para los hogares propietarios de una casa, estos números son relativamente bajos en comparación con los hogares con ingresos similares que viven en una vivienda de alquiler.

4. Características de los préstamos hipotecarios

Las características de los préstamos, tales como préstamos de tasa variable, préstamos en moneda extranjera o préstamos de interés solamente, son elementos que también pueden generar riesgos adicionales a los hogares. Los contratos con estas características suelen tener precios atractivos, porque los prestamistas hipotecarios transfieren parte de su riesgo a los hogares. Por lo tanto, reducen los costos en el inicio del contrato, pero corren el riesgo de ser finalmente más caros durante la vigencia del contrato.

Sin embargo, la proporción de préstamos a tasa variable ha disminuido en la mayoría de los países de la OCDE, en parte debido a la reducción de la brecha entre las tasas de préstamo de tasa fija y variable (Figura 4).

Figura 4. Spread entre tasas fijas y variables



Nota: La tasa variable se refiere a la media de los tipos de interés hipotecarios bancarios con un plazo inicial de tipo fijo inferior a un año. La tasa hipotecaria fija se refiere a un promedio de todas las tasas hipotecarias con un período de tasa fija inicial de 10 años o más.

Fuente: ECB Statistical Warehouse Bank interest rate statistics

No obstante lo mencionado anteriormente, las hipotecas a tasa variable siguen siendo los préstamos para vivienda más habituales en algunas jurisdicciones – en Polonia por ejemplo, es incluso casi el único tipo de contrato hipotecario disponible (ver Figura 6, Panel A). Los países con contratos de tasa fija difieren en la duración durante la cual las tasas de interés son constantes. En algunos países - como la República Checa y el Reino Unido, la mayoría de las hipotecas tienen un contrato de tasa fija, pero el período de tasa fija es en su mayoría por debajo de diez años. En Bélgica y Dinamarca, la mayoría de las hipotecas tienen tasa fija por períodos superiores a diez años (ver Figura 6, Panel B).

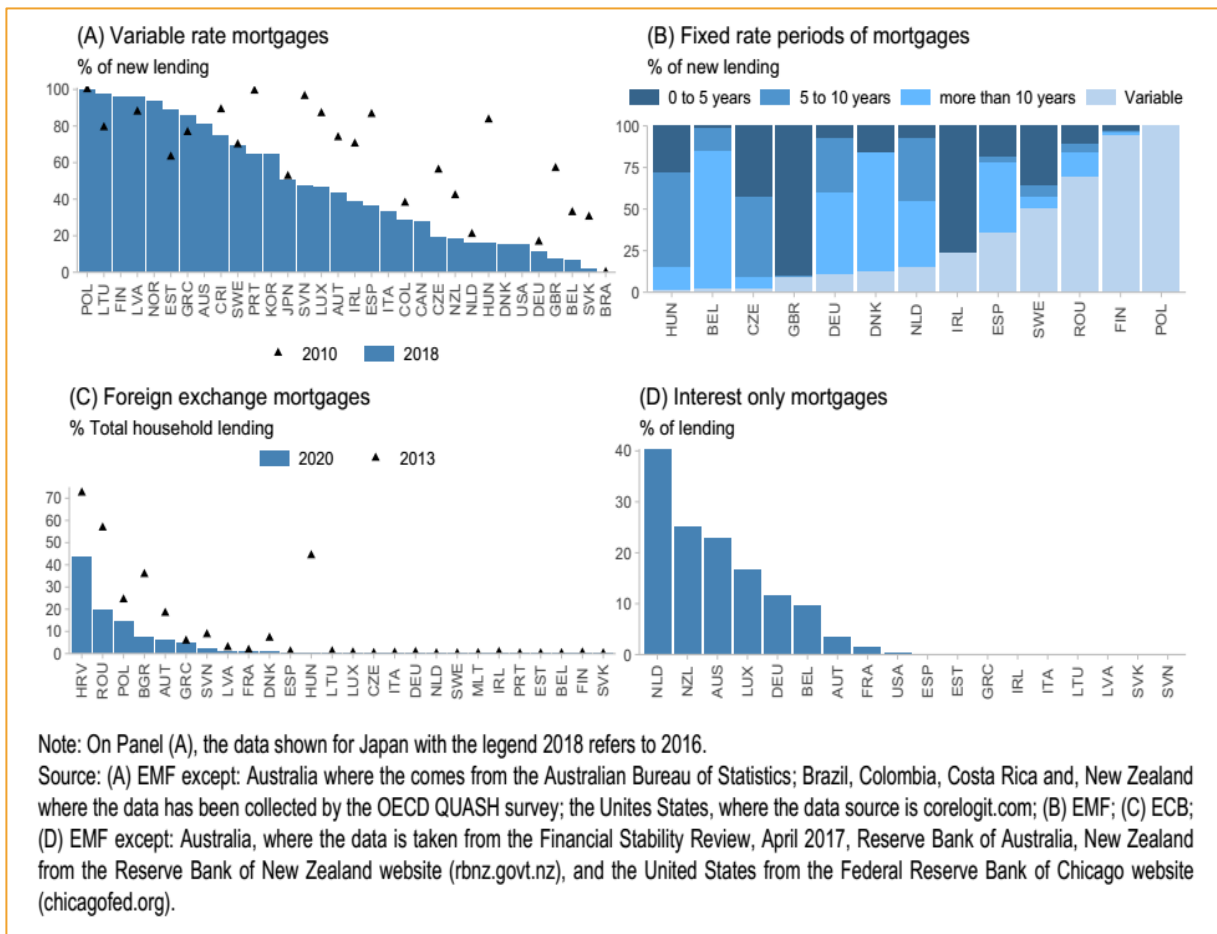
Aunque ha disminuido desde la crisis financiera mundial, una parte sustancial de los hogares en varios países se orienta a préstamos hipotecarios en moneda extranjera (ver Figura 6, Panel C). Estos préstamos en moneda extranjera son relevantes en países del Este de Europa tales como Croacia, Rumania, Polonia y Bulgaria.

Actualmente, casi todos los países de Europa con altos porcentajes de préstamos hipotecarios en moneda extranjera tienen préstamos en euros, excepto Polonia, Austria y Grecia, que todavía tienen préstamos en francos suizos.

Las hipotecas en la OCDE generalmente se amortizan por completo, pero las hipotecas de sólo interés (interest-only mortgage) ¹ tienen una cuota de mercado sustancial en algunos países (ver Figura 6, Panel D).

En los Países Bajos, las hipotecas de interés único se convirtieron en el tipo de hipoteca dominante a principios de siglo, principalmente porque permitían maximizar el valor de la deducibilidad de los intereses hipotecarios. A medida que el gobierno holandés eliminó las ventajas fiscales para este tipo de préstamos para nuevos propietarios, su aceptación disminuyó. Aun así, la parte de hipotecas de interés único sigue siendo sustancial, porque las hipotecas existentes todavía se pueden refinanciar sin perder sus ventajas tributarias.

Figura 6. Características clave de los créditos hipotecarios en países OCDE

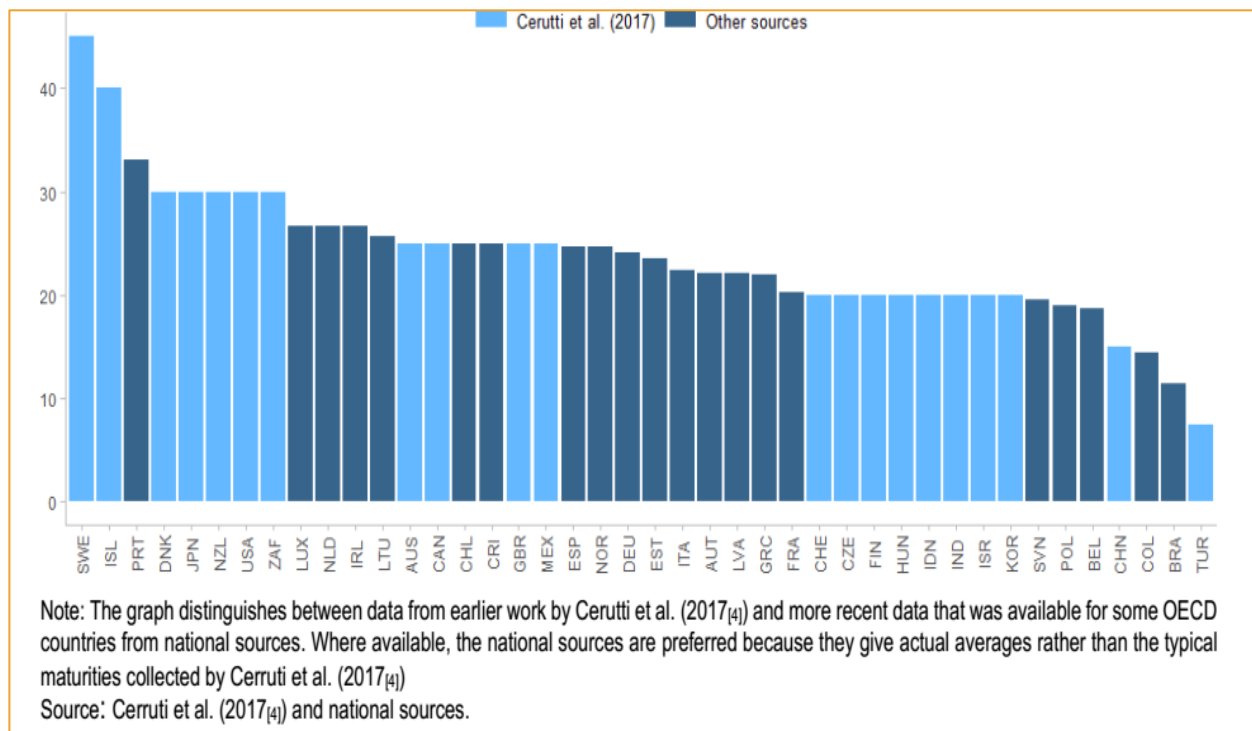


Los vencimientos promedio de los préstamos para vivienda varían considerablemente entre los países de la OCDE (Figura 7). Los vencimientos suficientemente largos pueden beneficiar a los hogares al permitirles suavizar su carga financiera a lo largo de su vida.

¹ Una hipoteca de solo interés es un tipo de hipoteca en la que el deudor hipotecario (el prestatario) debe pagar solo el interés del préstamo durante un período determinado. El principal se reembolsa en una suma global en una fecha determinada o en pagos posteriores.

La mayoría de los países de la OCDE y países asociados registran vencimientos hipotecarios promedio (en el momento de la emisión) superiores a 20 años; algunas excepciones incluyen a Brasil, Colombia, Turquía y China.

Figura 7. Vencimiento medio o típico de los préstamos hipotecarios en países OCDE



III. Políticas de apoyo público para el acceso a crédito hipotecario en países OCDE

Los gobiernos utilizan diversos instrumentos para facilitar el acceso a la propiedad de la vivienda, incluso mediante acceso a deuda hipotecaria más barata (ver Tabla 1).

En muchos casos, se incentiva a los hogares a financiar su vivienda con deuda en lugar de sus propios fondos. El instrumento más común es la deducción de intereses hipotecarios (MID por sus siglas en inglés) que está presente en 17 países de la OCDE. El MID contribuye al tratamiento fiscal favorable de la vivienda en relación con otros activos, especialmente para viviendas ocupadas por sus propietarios (OCDE, 2018).

Cabe destacar que, de acuerdo con algunos autores, las exenciones fiscales para los préstamos hipotecarios pueden inflar sustancialmente los precios de la vivienda (Cournède, Ziemann y De Pace, 2020; Cavalleri, Cournède y Özsöğüt, 2019). Gran parte o la totalidad de los mecanismos MID y los subsidios de vivienda, en general, se traspasan a los precios de la vivienda, aumentando su valor, especialmente si la oferta de vivienda es inelástica (Damen, Vastmans y Buyst, 2016; Hilber, 2017).

Por lo tanto, no está claro si MID es en realidad un una herramienta eficaz para promover la propiedad de la vivienda, ya que el nivel de precio de la vivienda más alto que se induce con estos mecanismos dificulta que los que compran por primera vez ahorren lo suficiente para cumplir con su restricción de pago inicial (Sommer and Sullivan, 2018; Hilber y Turner, 2014).

Además, dado que la desgravación de los intereses hipotecarios da lugar a una mayor deuda hipotecaria, también contribuye a una mayor volatilidad macroeconómica. Países en los que la tributación global efectiva de la vivienda (de la cual la desgravación de los intereses hipotecarios es un determinante importante) es más alta han demostrado estar menos expuestos a graves recesiones económicas (Cournède, Sakha and Ziemann, 2019).

Tabla 1. Programas a nivel de país para apoyar a los prestatarios hipotecarios

	Mortgage interest relief	Mortgage guarantee schemes	Subsidised mortgages	Public mortgages
Belgium	X	X		
Canada		X	X	
Chile	X			
Costa Rica		X		
Czech Republic	X		X	X
Denmark	X			
Estonia	X	X		
Finland	X	X		X
France			X	
Greece	X			
Hungary			X	
Ireland				X
Israel			X	
Italy	X	X		
Japan	X		X	
Korea	X			
Latvia		X		
Lithuania			X	
Luxembourg		X	X	
Mexico	X		X	
Netherlands	X	X		
New Zealand		X		
Norway	X			X
Russia			X	
Spain	X			
Sweden	X	X		
Switzerland	X			
United Kingdom				X
United States	X	X		

Note: Only programs on the national level are selected. Various countries, however, also have programs on a local or regional level.

Source: OECD Affordable Housing Database.

Tal como se muestra en la Tabla 1, muchos países ejecutan programas públicos adicionales para apoyar la adquisición de hipotecas por parte de los hogares.

En los Estados Unidos, la Administración Federal de Vivienda (Federal Housing Administration) asegura al prestamista contra el incumplimiento de pago de sus prestatarios a cambio de una prima por costos de operación y una tarifa anual. Los préstamos cubiertos por este programa deben cumplir ciertos requisitos, como una relación préstamo-ingreso (loan-to-income) o servicio de deuda-valor (debt-service to income) máximos. En 2020, alrededor del 20% de los hogares de Estados Unidos fueron financiados con una hipoteca de la Administración Federal de Vivienda.

En Nueva Zelanda, el esquema de garantía hipotecaria ayuda a los hogares con restricciones de pago al permitir relación servicio de deuda- valor más alto que los prestamistas del mercado. Alternativamente, algunos países otorgan directamente préstamos para vivienda a grupos específicos de hogares.

En Irlanda, el programa Rebuilding Ireland Home Loan, por ejemplo, ayuda a los hogares irlandeses a obtener una hipoteca con una relación préstamo-valor de la vivienda de hasta el 90%. El programa “Help to Buy” del Reino Unido permite a los hogares cubrir su pago inicial tomando una participación accionaria en la casa. Esta participación accionaria puede ser pagada gradualmente hasta que la familia es totalmente propietaria de su casa.

En el caso de México, un organismo público llamado Infonavit otorga créditos hipotecarios con subsidios sustanciales a las tasas de interés para los hogares de ingresos bajos y medianos. Otra forma en que los países orientan la oferta de préstamos a ciertos grupos de hogares es a través del mercado. En los Estados Unidos, las empresas patrocinadas por el gobierno (GSE) como Fannie Mae y Freddie Mac garantizan un flujo constante de tipos de financiación de las hipotecas, lo que permite contener sus tasas de interés.

Referencias

-Cavalleri, M., B. Cournède and E. Özsögüt (2019), “How responsive are housing markets in the OECD? National level estimates”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1589, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/4777e29a-en>

-Cournède, B., V. Ziemann and F. De Pace (2020), “The Future of Housing: Policy Scenarios”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1624, OECD Publishing, Paris. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1787/0adf02cb-en>

-Damen, S., F. Vastmans and E. Buyst (2016), “The effect of mortgage interest deduction and mortgage characteristics on house prices”, Journal of Housing Economics, Vol. 34. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jhe.2016.06.002>

-Hilber, C. (2017), “The Economic Implications of House Price Capitalization: A Synthesis”, Real Estate Economics, Vol. 45/2, Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/1540-6229.12129>

-Hilber, C. and T. Turner (2014), “The mortgage interest deduction and its impact on homeownership decisions”, Review of Economics and Statistics, Vol. 96/4. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1162/REST_a_00427

-OECD (2021). Mortgage finance across OECD countries. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/mortgage-finance-across-oecd-countries_f97d7fe0-en

-OECD (2021b). Brick by brick building better housing policies. Disponible en: <https://www.oecd.org/economy/brick-by-brick-b453b043-en.htm>

-Sommer, K. and P. Sullivan (2018), “Implications of US Tax Policy for House Prices, Rents, and Homeownership”, American Economic Review, Vol. 108/2 Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1257/aer.20141751>

Nota Aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)