

PROMOCIÓN DE INVERSIÓN PRIVADA

LEY 18.795

Contenido

Descripción del programa	2
Principales resultados	3
Evolución de la normativa	5
Principales cambios	5
Aspectos a destacar de la normativa	8
Aspectos a mejorar de la normativa	9

Descripción del programa

La Ley 18.795, promulgada en 2011, dentro de sus objetivos busca una mejora en el acceso a la vivienda de los sectores de ingresos medios y medios bajos.

Esta ley fue concebida teniendo en cuenta la oferta y la demanda de vivienda por lo que se compone de elementos de estímulo a la oferta y la demanda.

El estímulo a la oferta se instrumenta a través del otorgamiento de beneficios tributarios a la construcción de vivienda con características específicas. Se exoneran todos los impuestos nacionales: impuesto a la Renta de la Actividad Económica (IRAE), impuesto al Patrimonio (IP), impuesto a las Trasmisiones Patrimoniales (ITP), impuesto al Valor Agregado (IVA compra e IVA venta).

El estímulo a la demanda se instrumenta a través de dos canales:

- **FONDO DE GARANTÍA DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS (FGCH):** Creado para facilitar el acceso a la vivienda a familias que, contando con capacidad de pago de una cuota mensual, no tiene el ahorro previo suficiente para comprar a través de un crédito hipotecario.
- **Créditos hipotecarios con SUBSIDIO A LA CUOTA.** Para familias con capacidad de pago insuficiente (bancarizables). Cabe destacar que esta línea ha tenido variaciones tanto en su instrumentación como en su número a lo largo de las reglamentaciones de la presente Ley.

Se destaca que esta ley ha logrado promover vivienda de calidad, con un producto arquitectónico controlado, tanto en lo que respecta a características constructivas como a la localización en zonas urbanas con infraestructura y servicios. Los proyectos presentados en su mayoría culminan en plazos razonables y en su mayoría se comercializan para la venta, evidenciando su viabilidad económico-financiera.

El programa ha contribuido a la renovación del stock y a la regeneración urbana. Se ha logrado llevar inversión a zonas intermedias de la ciudad de Montevideo y al interior del país.

Desde la perspectiva del estímulo a la oferta, se han logrado resultados significativos. Sin embargo, en lo que respecta al acceso de hogares de ingreso medio y medio bajos, los resultados no son igualmente positivos. Persiste el desafío de orientar la inversión privada en vivienda hacia proyectos dirigidos a hogares de menores ingresos.

Durante los cambios regulatorios implementados entre 2014 y 2017, se buscó alcanzar el objetivo de facilitar el acceso a la vivienda mediante el establecimiento de topes de precios en una proporción de las viviendas. Sin embargo, las dificultades en el diseño y la implementación del Programa de Compra de Vivienda Promovida, junto con la falta de tiempo debido a un cambio de administración, impidieron el cumplimiento de este objetivo.

En contraste, entre 2020 y 2022, a partir del cambio de administración, se levantaron las restricciones de topes de precios y se diseñó, en el marco de la ley, un nuevo programa denominado "Entre Todos". Este programa está orientado a atender a la población de menores ingresos. Aunque se ha logrado concretar un número superior de créditos con subsidio (112 al 31 de marzo de 2025), se identifica la necesidad de realizar ajustes en el diseño de este programa para superar problemas de eficiencia y transparencia.

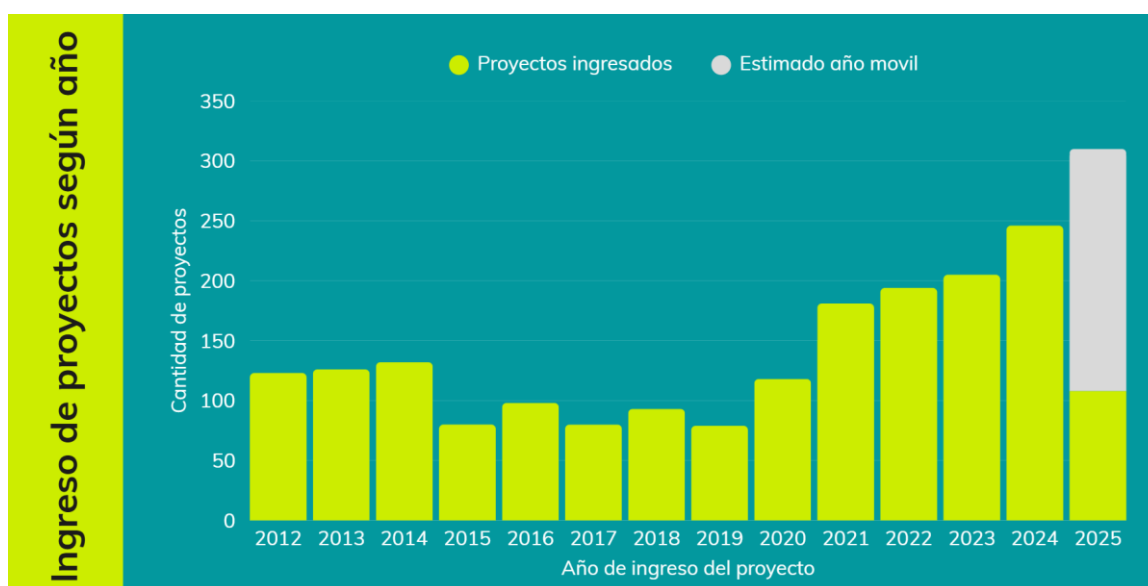
Principales resultados

Proyectos y viviendas ingresadas al 3º de abril de 2025¹

INFORMACIÓN SOBRE PROYECTOS PROMOVIDOS	
PROMOVIDOS	1.551
EN ESTUDIO	237
INACTIVOS	136
PROYECTOS INGRESADOS	1.924
TOTAL DE VIVIENDAS ACTIVAS (*)	55.939

(*) El total de viviendas incluye las viviendas activas en los proyectos promovidos y en estudio.

Desde la promulgación de la ley en octubre de 2011, han ingresado 1.924 proyectos a la Oficina del Inversor de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) para la construcción de más de 55 mil viviendas. De estos proyectos, 1.551 han sido promovidos por el Poder Ejecutivo, para la construcción de 42.9 mil viviendas. De estas, ha finalizado la construcción de más de 25.4 mil viviendas a la fecha, mientras que otras 12.2 mil se encuentran en construcción².



A partir del año 2021, se observa un incremento en el ingreso de proyectos, explicado por el cambio de reglamentación de 2020. En 2024 ingresaron 246 proyectos, siendo el registro más elevado para un año calendario. Si se considera el año móvil a abril 2025, ingresaron 333 proyectos, marcando un nuevo record para esta medida interanual.

¹Información disponible en el sistema informático de la ANV al 30 de abril de 2025.

² Incluye las viviendas promovidas no finalizadas en obras que se encuentran iniciadas.

En cuanto a la localización por departamento, Montevideo concentra la mayor parte de los proyectos y viviendas ingresadas y activas: 1.188 de los 1.788 proyectos promovidos o en estudio se localizan en Montevideo. Le siguen Canelones con 304 y Maldonado con 106. En el resto del país han ingresado y están activos 190 proyectos, destacándose Paysandú (41), Florida (27), Soriano (26), Colonia (23) y Salto (22).

Montevideo también aloja la mayor cantidad de viviendas activas, superando las 38.5 mil. Canelones aparece en segundo lugar con 9.6 mil, Maldonado en tercer lugar con 3.9 mil. En el resto del país se destacan Colonia con 831 viviendas, Salto con 614 viviendas, Paysandú con 567 y Soriano con 492.

En el último año móvil (abril 2025), si bien el ingreso de proyectos sigue concentrado en Montevideo, seguido por Canelones y Maldonado, se observa un cambio en la distribución territorial del ingreso de proyectos, producto del cambio de las condiciones de comercialización de 2020. Montevideo continúa perdiendo participación, pasando de concentrar el 66.9% al 50% de los proyectos. Por el contrario, Canelones, impulsado por Ciudad de la Costa, pasa de acumular el 16.5% en todo el período de vigencia de la ley, subiendo a 33% en el último año móvil (abril 2025). En el mes de marzo y abril 2025, por ejemplo, ingresaron 43 proyectos en Canelones y 53 en Montevideo, reflejando el cambio mencionado en la distribución territorial.

Respecto a los precios, para Montevideo, el precio mediano de una vivienda de dos dormitorios se encuentra en USD 159.600, mientras que en el interior del país es de USD 141.734.

Precios de venta 2024	MONTEVIDEO Precios USD 2024				INTERIOR Precios USD 2024			
	Dorm	Promedio	Mediana	Ventas	Dorm	Promedio	Mediana	Ventas
	0	91.967	90.920	246	0	120.204	116.635	56
	1	121.515	119.700	1.189	1	140.929	139.341	281
	2	163.152	159.600	503	2	155.291	141.734	414
	3	218.572	212.104	42	3	254.702	262.086	110
	Fuente: declaraciones de venta realizadas por los inversores ante ANV							

A abril 2025 se habían finalizado alrededor de 25.400 viviendas, mientras que unas 12.200 se encontraban en obra (proyectos iniciados).

Evolución de la normativa

La Ley 18.795 está reglamentada por el decreto 355/011 y por los reglamentos que se establecen por Resolución Ministerial del MVOT.

La Ley ha tenido cuatro cambios reglamentarios que modificaron el decreto 355/011 y el reglamento (reglamentaciones: 2011, 2014, 2017, 2020, 2022).

Desde el año 2022 se introduce una nueva variante que implica que se promueven proyectos en el marco del programa “Entre Todos”. Este programa tiene una normativa específica, pero requiere también la promoción por medio de la ley 18.795 para hacer uso de los beneficios tributarios y realizar el seguimiento de las obras y las viviendas.

Principales cambios

A continuación, se presenta una tabla resumen con los principales cambios realizados por cada decreto/reglamento

Reglamentaciones				
2011	2014	2017	2020	2022
Decreto 355/11 y RM 1057/2011 Reglamentación original del Programa. Tope de precios en el interior del país y en la costa de Mvd. Rige para todos los proyectos ingresados hasta la modificación 2014: números: 1 al 356.	Decreto 156/14 y RM 636/2014 Incorpora compromiso del 25% de las viviendas promovidas en Mvd (no costa) para venta con tope o alquiler con FGA. Rige para los proyectos ingresados hasta la modificación 2017: 357 al 597.	Decreto 34/17 y RM 434/2017 Modifica compromiso de venta de vivienda promovida (20% interior, 10% Mvd + 15% alquiler). Crea el PCVP para comercializar a través de MVOTMA VP con créditos con subsidio a la cuota. Rige para los proyectos ingresados hasta la modificación 2020: 598 al 841.	Decreto 129/20 y RM 539/2020 y 673/2020 Amplía beneficios para los proyectos promovidos como para quienes adquieran viviendas para colocarlas en arrendamiento. Es la reglamentación más beneficiosa para los inversores desde que fue creado el Programa. Rige del 842 en adelante. Incorpora posibilidad de cambio (*)	Decreto 59/22 y RM 285, 422, 774/2022 Se crea el programa Entre Todos - decreto 59/22 y se reglamenta en las RM 285 y 422/22 Se hacen ajustes a la reglamentación del programa general en la RM 774/22. Rige del proyecto 1265 en adelante. Incorpora posibilidad de cambio (*)

Respecto los proyectos del programa Ente Todos se destaca que pueden tener condiciones de financiamiento diferenciales (garantía SIGA, financiación MVOT), la comercialización de las viviendas es aprobada por el MVOT (no necesariamente son comercializadas por el MVOT) y tienen tope de precio.

Respecto a las normativas 2020 y 2022, se presentan a continuación los cambios más relevantes.

Principales modificaciones 2020

Características de las viviendas

Incorpora la promoción de monoambientes de 25 a 40m².

Elimina la restricción en la proporción de viviendas de un dormitorio.

Características de los proyectos

Elimina el máximo de 100 viviendas (requería excepcionalidad).

Se habilita la inclusión de amenities (antes solo SUM)

Se habilita hasta 25% de garajes como bienes individuales (no promovidos).

Amplía exoneraciones

Exoneración de Impuesto al Patrimonio (3 años viviendas finalizadas).

Plazo para devolución del IVA compras de los costos directos de obra, hasta dos años luego de finalizadas las obras.

Condiciones de comercialización

Se eliminan los precios máximos de venta y la obligación de comprometer viviendas para ser comercializadas por el MVOT.

Se elimina la exoneración diferencial de renta por arrendamiento (primeros y segundos inversores).

Solo se mantienen topes de precio y exoneración diferencial en la costa de Montevideo.

Principales modificaciones 2022

Características de las viviendas

Incorpora la promoción de tipología UMD (Unidad Modular Dinámica).

Hay ajustes en el producto arquitectónico (terminaciones excluidas, tratamiento del ascensor en PB + 2 niveles), restricción según n° de viviendas para incluir piscina.

Características de los proyectos

Se modifica la zonificación especialmente en los bordes de la zona C03 de Montevideo.

Se habilita la obra nueva sin tope de precio en algunos límites al aplicar a ambas aceras la zona con mayores beneficios para el inversor.

Exoneraciones

Se mantienen las exoneraciones establecidas en la reglamentación 2020.

Condiciones de comercialización

Se mantienen las condiciones 2020.

Se elimina el Programa de Compra de Vivienda Promovida liberando viviendas comprometidas por la reglamentación 2017 que no hayan sido comercializadas a la fecha del cambio de reglamentación.

Se crea el Programa Entre Todos con condiciones de comercialización diferenciadas.

Estos cambios en la normativa tuvieron impactos significativos en algunas de las características que venían viéndose de los proyectos presentados al amparo de la Ley 18.795

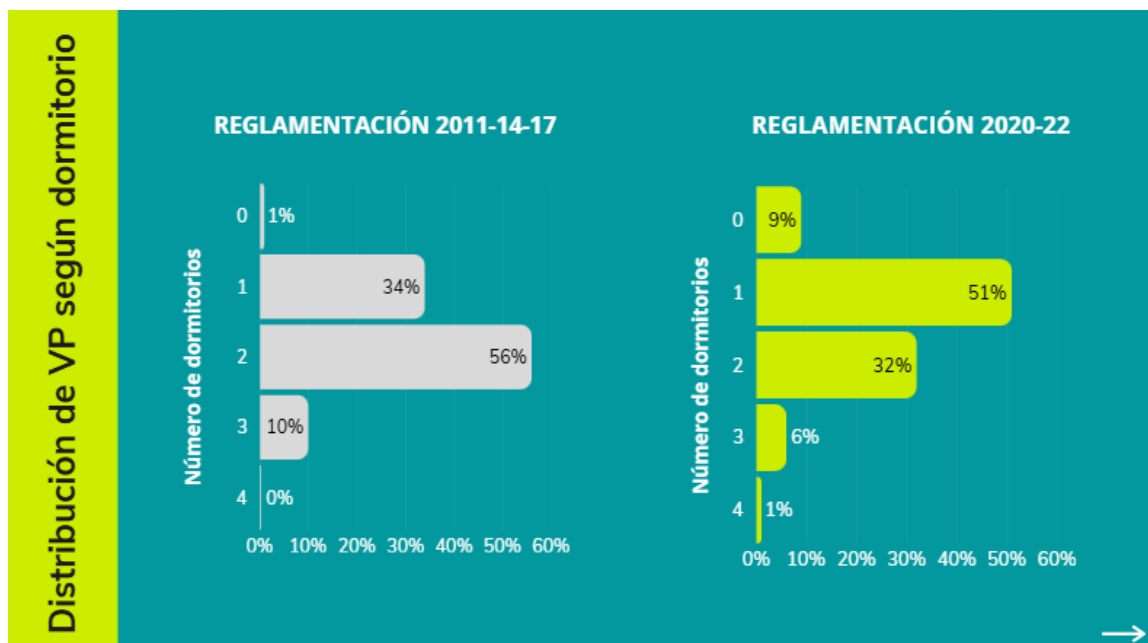
Como primer aspecto se destaca el **aumento en la cantidad de proyectos presentados**, pasando de un promedio de 100 proyectos por año entre 2012 y 2019 a 189 entre 2020 y 2024. Se destaca que el valor mencionado es un promedio, pero se ve un aumento exponencial año a año. Por ejemplo, en 2024 se presentaron 246 proyectos y en el primer cuatrimestre de 2025 ingresaron 154.

También se destaca que, dado que la normativa lo habilitó, muchos proyectos promovidos al amparo de reglamentaciones anteriores **cambiaron el proyecto o algunas de las viviendas para el nuevo régimen de promoción 2020**. Así, alrededor de 160 proyectos cambiaron la reglamentación de su proyecto o el régimen de comercialización de alguna (o todas) sus viviendas. Estos cambios incluyeron monoambientes que antes no estaban promovidos. Aproximadamente

uno de cada cinco proyectos que habían sido promovidos al amparo de las reglamentaciones anteriores, hizo uso de la opción de cambio.

Otro cambio importante es la **distribución por dormitorios** de los proyectos. Hasta la reglamentación 2017, la mitad de las viviendas presentadas correspondían a unidades de dos dormitorios, mientras que para las reglamentaciones 2020 y 2022, más de la mitad de las unidades son de un dormitorio.

Se destaca también que, con la introducción del monoambiente como tipología promovida, aumentó la cantidad de viviendas de esta tipología en los proyectos.



Se observa también un cambio sustancial en la **distribución geográfica** de los proyectos. Se destaca el impacto que tuvo el cambio normativo sobre los proyectos ubicados en Ciudad de la Costa. Se constata un aumento sustancial de los proyectos presentados allí, junto con cambios en sus características (torres en altura), tamaño (aumento de proyectos grandes), y precio de venta de los inmuebles (inmuebles de alto valor comercial).

Otro aspecto a destacar refiere al **programa Entre Todos**. Al amparo de esta normativa se han presentado 42 proyectos y se han cambiado a esta normativa 11 proyectos. La mayoría de estos se encuentran en el interior del país, habiendo logrado ingresar proyectos en localidades que antes no se habían presentado. Se destaca también el impacto en la comercialización, ya que casi 1.200 viviendas ya tienen tope asignado, lo que implica que ya están comercializadas o están en proceso.

Aspectos a destacar de la normativa

A continuación, se listan los aspectos que se visualizan como positivos de la normativa, para la concreción de los objetivos planteados:

- Funcionamiento de los incentivos en la concreción de inversión inmobiliaria destinada a vivienda. La puesta en marcha de la Ley ha generado un cambio en la localización de la inversión inmobiliaria, dirigiendo recursos a las zonas especificadas de interés dentro de la normativa. Esto se constata sobre todo en Montevideo, restando potenciar más estos resultados en el interior del país.
- Funcionamiento de la **zonificación como mecanismo efectivo** para incidir en la localizar inversión en los márgenes (límites de zonas). Los datos muestran que los inversores buscan localizarse en las zonas donde la ecuación riesgo-retorno les resulta más favorable. A este respecto se ha identificado que los límites entre la zona C01 y C03 (anteriormente la zona C02 Y el límite entre las zonas C02 y C04) son los que primero atraen inversiones. La localización en avenidas o su entorno también es una característica.

Producto arquitectónico adecuado. Se entiende que en general, el producto arquitectónico es adecuado, estableciendo estándares mínimos para la habitabilidad y durabilidad de las viviendas promovidas.

Acompañar los incentivos tributarios con medidas de apoyo a la demanda (subsidio a la cuota, condiciones diferenciales para el uso del FGCH) puede contribuir a generar vivienda de menor precio. Si bien en todas las normativas se buscó disponibilizar vivienda a precios accesibles para hogares de ingresos medios y medios bajos, en el marco del programa Entre Todos han ingresado proyectos en localidades del interior donde no había.

Aspectos a mejorar de la normativa

Mejoras en la eficiencia de la norma. Se entiende que en un mecanismo de incentivo a la inversión basado en exoneraciones fiscales es necesario realizar controles para asegurar que se cumpla el objetivo de la norma, pero igualmente necesario resulta que los aspectos a controlar sean costo efectivos. Esto implica identificar los aspectos clave que se quiere asegurar y poner el foco del control allí. En este sentido se identifican algunos aspectos que se consideran clave para lograr el objetivo de la Normativa (promover la construcción de vivienda de calidad adecuada en zonas intermedias de la ciudad, donde el privado por sí solo no iría).

- **Razonabilidad del costo del proyecto en base al público objetivo.** Para el control del costo se utiliza la definición de la Ley de vivienda, que implica que el costo de construcción de la obra puede tener un margen de 40% respecto al costo especificado por el organismo competente. Dado que no existe el mencionado valor de referencia, se sustituye por el costo de construcción del INE, lo cual tiene algunas limitaciones. Se propone mejorar este aspecto, encontrando indicadores que permitan controlar que el producto arquitectónico sea adecuado, pero que no esté dirigido a un público de altos ingresos. Dentro de las propuestas a analizar está incorporar una dimensión de costo del terreno y otros aspectos relevantes para el costo y sucesivo precio final de venta.

Por otra parte, se considera relevante revisar los criterios aplicados para las **modificaciones de presupuesto**. Actualmente los proyectos tienen habilitado solicitar una modificación al presupuesto. Esta modificación es evaluada y referida a CAIVIS para su consideración. En general las modificaciones solicitadas son referidas a CAIVIS y esta comisión las aprueba. Es necesario establecer parámetros para la aprobación por parte de Oficina de estas modificaciones, con el fin de limitar excesos o transferir riesgos propios del privado.

- **Zonificación.** Tal como se menciona en los aspectos a destacar, se ha constatado que los proyectos tienden a localizarse en las zonas con mejor relación riesgo-retorno, que se encuentran generalmente en los límites de las zonas.

Así también, se constata que, levantada la restricción de tope de precio y a falta de un control más estricto del costo del proyecto, se ha generado una gran dinámica de proyectos en Ciudad de la Costa, que son de alto valor comercial. Lo mismo ocurre con Maldonado y los proyectos localizados cerca de Punta del Este, haciendo evidente la necesidad de reevaluar los límites que actualmente se aplican para la promoción de obra nueva.

Incentivos temporales y localizados. En este sentido se debería evaluar la posibilidad de sinergia entre planes locales e incentivos tributarios que genera la ley. Por ejemplo, se podría pensar en un incentivo acotado en el tiempo para proyectos en el marco del programa Late Ciudad Vieja, o para mejorar pequeñas zonas que escapan a los límites de la zonificación (ej, alguna zona del Buceo).

- **Superposición de herramientas de incentivos tributarios.** Actualmente coexisten dos regímenes de exoneraciones fiscales: la ley de inversiones y la ley de vivienda promovida. Si bien en un principio se pensaba en mecanismos excluyentes, la práctica ha demostrado que

existen proyectos que utilizan ambos mecanismos³. A modo de referencia, en el período 2020-mar2025, el 20% de los proyectos promovidos por la Ley 18.795 cumplen el requisito para ser considerados de gran dimensión económica. Se debe evaluar si es pertinente que existan proyectos que utilicen beneficios fiscales de los dos regímenes, y en caso afirmativo, coordinar acciones de seguimiento y control.

- **Rediseño del programa Entre Todos.** Se entiende que, si bien este programa ha mostrado resultados positivos para atraer inversión para vivienda destinada a público objetivo de la política pública de vivienda, es necesario realizar ajustes para dotarlo de mayor eficiencia y transparencia.

En lo referente a la eficiencia, se destaca: la necesidad de evaluar la pertinencia de que existan dos comisiones asesoras y que ingresen proyectos en los dos mostradores, con las ineficiencias que ello genera para el inversor y para el trabajo, y la necesidad de revisar las condiciones para acceder a estos beneficios (muchas veces muy difíciles de controlar), etc.

Respecto a la transparencia, los mecanismos de asignación de vivienda y sus respectivos subsidios deberían mejorarse para equiparar oportunidades entre los hogares que están en situaciones similares.

Aspectos arquitectónicos. En esta línea se detallan algunos aspectos de la normativa y la práctica habitual de los últimos años que sería importante considerar:

- Exigencia de terrazas en Reciclajes. Dada la particularidad de este tipo de obra, se ha hecho habitual el pedido de excepcionalidad al cumplimiento de este artículo, la cual en general se aprueba. Se debería considerar si esta restricción es o no pertinente.
- Saneamiento. La restricción impuesta al saneamiento, que opera sobre todo en el Interior y particularmente en Ciudad de la Costa, se resolvía, por definición de DINAVI, con la aceptación de sistemas de bombeo para saneamiento (tipo A). Dado el cambio de administración se considera necesario evaluar nuevamente este aspecto. Se entiende pertinente coordinar estos aspectos con los gobiernos departamentales y con OSE, para asegurar una razonabilidad entre las expectativas y las posibilidades de cada organismo.
- Amenities. La reglamentación aprobada en 2020 facilitó la incorporación de amenities en los proyectos, lo que tiene un impacto directo en el precio de venta. Se recomienda evaluar la pertinencia, como, por ejemplo, las piscinas en proyectos de más de 20 viviendas.
- Restricción de colocar ascensor en tipologías de planta baja + tres niveles, o planta baja + dos niveles. Si bien se considera positiva la incorporación de ascensor en estas tipologías desde el punto de vista de la accesibilidad, se entiende pertinente evaluar su incidencia en el costo (vinculado a la cantidad de viviendas).

³ Decreto 25.03.2025 extiende la vigencia del régimen que promueve las actividades de construcción para la venta o arrendamiento de inmuebles con destino a oficina o vivienda y las urbanizaciones de iniciativa privada, correspondientes a proyectos de gran dimensión económica, al amparo de la Ley 16.906.

- Se ha flexibilizado la exigencia con respecto a la protección exterior de las ventanas (se admite black out). Se considera que esta flexibilización implica una pérdida de calidad por lo que se sugiere restablecer las exigencias de la reglamentación original.
- Eficiencia energética. Evaluar la pertinencia de brindar incentivos extra si se quiere promover desde la política pública.
- Restricciones a los monoambientes y viviendas de un dormitorio. Este es uno de los puntos que más ha modificado las tipologías de vivienda que se presentan en la Oficina. Desde que se permite promover monoambientes y se ha flexibilizado la proporción de vivienda de un dormitorio, se observa un aumento de la importancia de estas tipologías en los proyectos ingresados. Se entiende que este aspecto tiene múltiples aristas, porque es una tipología muy demandada para volcar a la vivienda en alquiler (destino contemplado por la Ley), pero debería evaluarse en qué medida o proporción se desea exonerar impuestos para estas tipologías.