

Nota técnica

Proyectos Legislativos que dificultan el futuro del crédito hipotecario

Contenido

Créditos hipotecario UVA.....	1
Condiciones para el desarrollo del crédito hipotecario para la vivienda.....	2
Proyectos de Ley presentados en el Congreso que dificultarán el acceso a la vivienda	3
Hacia un mercado de crédito hipotecario para la vivienda robusto.....	4
Lineamientos de una nueva legislación de crédito hipotecario para la vivienda.	5
Conclusiones.....	6

El crédito hipotecario en Argentina es bajo con relación a su PBI, representando menos del 1% del producto. En el resto de los países de la región, el ratio crédito hipotecario sobre producto se ubica en torno al 8% y en algunos casos llega al 27%. En esta nota técnica, se hará hincapié en los créditos hipotecarios atados al índice de la Unidad de Valor Adquisitivo (UVA¹), que representa una gran parte de los créditos hipotecarios para la vivienda.

Créditos hipotecario UVA

Desde el nacimiento de las UVA en el año 2016 hasta el año 2019 se otorgaron aproximadamente 105.000 créditos hipotecarios UVA para la vivienda. En otras palabras, más de cien mil familias lograron adquirir su primera vivienda con ayuda de dicho financiamiento. Cabe señalar que casi el 75% de las hipotecas UVA fue otorgado por la banca pública. A partir de 2019, prácticamente no se concretaron nuevos créditos hipotecarios por las condiciones económicas adversas que atravesó el país.

Las cuotas de los créditos hipotecarios UVA tienen un componente de capital y otro de interés, como cualquier otro préstamo. Los tomadores de estos créditos en lugar de deber pesos deben UVA, las cuales ajustan por el coeficiente CER, que para simplificar se podría decir que ajustan por inflación. Es decir, en términos nominales la cuota sube mes a mes, producto de la inflación que acecha a nuestro país, pero en términos reales se mantiene constante. Ergo, la cuota no se licua con la inflación, lo que hace que los créditos no necesiten subsidio, sean escalables, tengan una cuota inicial baja (incluyen más gente) y sean sostenibles en el tiempo. La relación cuota-ingreso de los nuevos propietarios que

¹ El valor de la UVA se actualiza diariamente en base al Coeficiente de Actualización de Referencia (CER), informado por el BCRA en su sitio web.

deben UVA no solo depende de la cuota (no se licuará) sino también de sus ingresos, que en algunos casos podría haber variado en términos reales.

En términos generales, cuando se analizan los datos sobre los créditos UVA, se puede observar que los mismos presentan un muy bajo nivel de morosidad, siendo las líneas de crédito con menores ratios de irregularidad del sistema financiero. Los créditos en general de las familias tienen una irregularidad de cartera del 3,1%, mientras que los hipotecarios mostraron una morosidad de tan solo el 1,3% e, incluso si se mide solo los hipotecarios UVA para vivienda, la cifra es menor. De esta forma, se puede afirmar que no hay un problema sistémico con respecto a los hipotecarios UVA y que tampoco se registra incumplimiento masivo de contratos.

Además, en los aproximadamente mil casos (1% de total de créditos hipotecarios UVA) en los cuales la relación cuota ingreso subió de manera significativa y los deudores tuvieron complicaciones para pagar la cuota, los bancos han atendido puntualmente cada una de estas situaciones, ya sea extendiendo plazos, bajando las tasas de interés o una combinación de ambos. Sea cual fuese el caso, la situación se puede y debe arreglar entre privados, sin poner en jaque la seguridad jurídica.

Más allá de alguna cuestión puntual, hay que destacar que los precios de los alquileres también se han incrementado, en línea con la inflación. La mayoría de los casos en los que la relación cuota-ingreso de un hipotecario UVA subió, también hubiese aumentado la relación alquiler-ingreso, solo que, en el caso de los propietarios, además de tener una propiedad en su activo tienen la posibilidad de reestructurar la deuda con el banco. En otras palabras, los deudores de los créditos UVA no se encuentran más afectados que los inquilinos.

La ausencia de préstamos hipotecarios no es inocua para el bienestar de la sociedad y el desarrollo de la economía. Por el contrario, el crédito hipotecario, entre otras cosas, potencia las virtudes de la industria de la construcción, con sus efectos multiplicadores en la economía, de forma directa e indirecta. Las unidades indexadas permiten otorgar créditos con cuotas iniciales más accesibles en contextos de inflación media o alta. Consolidar este mercado es uno de los grandes desafíos que tienen los bancos para los próximos años.

Condiciones para el desarrollo del crédito hipotecario para la vivienda

El desarrollo de un mercado hipotecario requiere, en cualquier país, la capacidad de atraer gran cantidad de recursos del sector privado que se destinen a dicho fin, por un plazo de entre 10 y 30 años. Sin la afluencia de recursos del sector privado, no hay posibilidad de aspirar a atender en el mediano y largo plazo el déficit habitacional de nuestro país.

Los recursos del Estado podrán utilizarse estratégicamente para llegar a sectores que no accedan al sistema financiero, pero difícilmente tendrán la magnitud necesaria para solucionar el déficit habitacional del país; se requiere necesariamente del capital privado.

Así es en todo el mundo, el Estado fija las normas generales para los créditos hipotecarios, pero el grueso de los recursos los aporta el sector privado.

En este sentido, la capacidad de atraer recursos económicos para el desarrollo de un mercado de crédito hipotecario requiere de tres elementos básicos:

- Seguridad jurídica, es decir, confianza en la permanencia y estabilidad de los contratos.
- Un marco normativo adecuado y estable para el desarrollo del crédito hipotecario.
- Cierta estabilidad macroeconómica.

Estas son condiciones necesarias que deben mantenerse en el tiempo para, progresivamente, incrementar el volumen de créditos hipotecarios.

Proyectos de Ley presentados en el Congreso que dificultarán el acceso a la vivienda

Los proyectos de Ley presentados en el Congreso de la Nación con relación a los créditos hipotecarios UVA para la vivienda, en su mayoría², dificulta el desarrollo del crédito hipotecario en Argentina (ver Anexo). Si bien los objetivos declarados son loables, los instrumentos elegidos llevarían a resultados opuestos a los buscados. Esta situación fue claramente expuesta por las Asociaciones de Bancos, Banco Nación, Banco Ciudad, BCRA y otros referentes del sector financiero en la reunión conjunta de las Comisiones de Finanzas y Presupuesto y Hacienda de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación el 01/09/2022.

La mayoría de los proyectos de Ley, que tienen estado parlamentario, proponen el recálculo compulsivo de las cuotas y en forma retroactiva, la imposición de nuevas cargas/contribuciones sobre la operatoria incluso en forma retroactiva, fijación de tasas máximas, entre otros elementos que afectarán el acceso a la vivienda en el futuro. Esto sería un alivio económico como máximo a las 100.000 familias que ya accedieron a comprar una vivienda con crédito hipotecario y perjudicaría a los tres millones de familias que tienen problemas habitacionales, cuya solución requiere acceso a crédito hipotecario. A este perjuicio se deben agregar los derivados por no contar con el impacto positivo sobre el ingreso y empleo que tienen las actividades relacionadas con la construcción de viviendas, que con la aprobación de los proyectos mencionados no ocurriría. Cabe señalar que la gran mayoría de las personas que accedieron a estos créditos hipotecarios pertenecen al decil de ingresos más alto de la población e incluso varias ya han pre-cancelado el crédito, mientras que los tres millones de familias con problemas de vivienda pertenecen a estratos de menores niveles de ingreso y, por ende, son más vulnerables.

² Los proyectos presentados tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados afectan la seguridad jurídica y el mercado de créditos hipotecarios, con excepción de proyectos de Ley 1733-S-2022, 1578-S-2023, los cuales “no implican la ruptura de contratos” ni gravan retroactivamente la operatoria. No obstante, tienen varios aspectos que deberían mejorarse.

En forma de ejemplo se puede mencionar el proyecto 1664-D-2022 que entre otras cosas prevé en forma obligatoria:

- Renegociación de contratos por única vez.
- Tasa máxima del 5% (en forma retroactiva y a futuro).
- Acceso a un fondo de estabilización, sin costo para el solicitante.
- Suspensión de ejecuciones judiciales.
- Aportes por créditos ya otorgados a cargo del Estado y de entidades financieras.

Este tipo de propuestas, que se replican con variaciones en los otros proyectos, afectan la seguridad jurídica, imponen nuevos costos al Estado y a los usuarios del sistema financiero y reducen sustancialmente la posibilidad de contar a futuro con un mercado de crédito para la vivienda vigoroso. Con relación a la propuesta puntual de tasas máximas, la teoría y la práctica demuestran que es un mecanismo que excluye a los sectores de ingresos medios y bajos del acceso al crédito.

Si el Congreso considerara que existe mérito para que las 100.000 familias que han accedieron a la vivienda con créditos hipotecarios UVA deben recibir una ayuda para el pago de sus cuotas, la forma que prevé el sistema republicano es la creación de un subsidio explícito, aprobado por Ley.

En paralelo, el Estado podría aumentar el monto deducible sobre el impuesto a las Ganancias por los intereses de los créditos hipotecarios, equivalente al mínimo no imponible de los alquileres. Esta medida sería una buena solución, que aliviaría la situación fiscal no solo de los actuales, sino también de los futuros deudores de los hipotecarios UVA.

Por otro lado, la inflación que impacta en las cuotas de los créditos UVA se origina por la financiación con emisión monetaria que cubre el exceso de gasto del Estado, con relación a los impuestos cobrados. Cabe destacar que la autorización de gastos al Poder Ejecutivo es aprobada anualmente por el Congreso, por lo que este último cuenta con capacidad y la responsabilidad de influir sobre la inflación y la consecuente variación de las cuotas de los créditos UVA.

Hacia un mercado de crédito hipotecario para la vivienda robusto

El Congreso puede hacer una contribución positiva al desarrollo de crédito hipotecario mediante dos acciones concretas:

- Evitar legislar modificaciones compulsivas en los contratos entre privados y por lo tanto generan inseguridad jurídica, lo cual limita el desarrollo futuro del crédito para la vivienda.
- Crear un marco legal propicio para el desarrollo del crédito hipotecario en los próximos años, en un contexto de estabilidad económica.

El mercado de créditos hipotecarios requiere una estabilidad macroeconómica que todavía el país no logró alcanzar. Desde el punto de vista legal y normativo se necesita mayor estabilidad de los contratos que se firman y eso implica mirar más hacia adelante y sobre todo si no hay problemas sistémicos a resolver. Se debe generar confianza para que los recursos económicos del sector privado se vuelquen en el segmento de créditos hipotecarios, a través de los bancos y del mercado de capitales. La condición necesaria para tener un mercado hipotecario robusto contar con seguridad jurídica, certidumbre de que los contratos se van a cumplir, un contexto de estabilización de la macroeconomía, con una moneda estable. La estabilidad y estandarización de los contratos es además fundamental para que las hipotecas puedan *securitizarse*³ y así conseguir más fondos para seguir desarrollando el mercado de créditos hipotecarios.

Si el Congreso se abstuviera, a pesar de los proyectos presentados, de aprobar leyes que interfieran en los contratos pactados entre privados o que impongan tasas máximas a futuros créditos, estaría enviando una señal positiva acerca de la seguridad jurídica a futuro. Sería un muy buen antecedente para el desarrollo de crédito hipotecario.

Lineamientos de una nueva legislación de crédito hipotecario para la vivienda.

El Congreso tiene la oportunidad de sentar las bases legales para el desarrollo del crédito hipotecario, que podrá comenzar a crecer al momento de lograr cierta estabilidad y previsibilidad macroeconómica. Esta estabilidad y previsibilidad depende, como se mencionó, en gran medida, del propio Congreso, que es quien aprueba anualmente el total del gasto público que realizará el Poder Ejecutivo, y que fue la causa de la inflación (y el aumento de las UVA) de las últimas décadas.

Los proyectos de ley deberían abordar, al menos, los siguientes puntos:

- **Unidad de cuenta hipotecaria.** Crear una unidad de cuenta que ajuste por inflación. Dado la experiencia y difusión, esa herramienta podría ser la actual UVA.
- **Fondo Compensador privado.** Crear un fondo compensador privado, entre variación de las UVA y los salarios (CVS), de manera de los tomadores de crédito tengan una especie de “seguro” que los protegerá en los periodos donde la inflación aumente sustancialmente por encima de los salarios. Hay estudios que determinan que con una contribución cercana al 1% del valor de las cuotas de un crédito hipotecario, se puede financiar dicho Fondo.
- **Promover el proceso de venta de hipotecas (*securitización*).** Aprobar un marco legal que otorgue seguridad jurídica y no grave con impuestos distorsivos a las transferencias de hipotecas generadas por los bancos. De esta forma, los bancos

³ Agrupar un conjunto de activos, en este caso hipotecas, todos similares, para estructurar por fuera del balance de los bancos y vender el flujo de fondos que se genera a otros actores del mercado financiero o del mercado de capitales.

podrían transferir sus carteras de hipotecas al mercado de capitales e inversores de largo plazo. También obtendrían más fondos para otorgar nuevos créditos.

- **Simplificar las actuaciones notariales.** Crear mecanismos que simplifiquen y hagan más económicos los procesos de registración de hipotecas y procesos notariales.
- **Promover la seguridad jurídica de las operaciones de crédito hipotecarios y derecho de propiedad.** Generar el marco legal que le dé transparencia y estabilidad jurídica a las transacciones de crédito hipotecarios, así como a los procesos de ejecución en caso de no pago.

Conclusiones

El Congreso, en función de las decisiones que tome, puede ayudar a crear las bases para el desarrollo y crecimiento del crédito hipotecario en los próximos años, permitiendo que el sistema financiero aporte a la solución progresiva y sostenible de los problemas de vivienda.

Pero también puede aprobar medidas coyunturales (como alivios generalizados y compulsivos a los beneficiarios actuales) que pueden comprometer por muchos años la capacidad de millones de familias de acceder al crédito para la vivienda y demorar varios años del desarrollo de un mercado de crédito hipotecario pujante.

Es de esperar que luego de un debate profundo -que tome en cuenta los estudios e información objetiva disponibles con respecto a la evolución del mercado de crédito, en Argentina y en el mundo- el Congreso sancione una legislación que promueva el crédito a la vivienda los próximos años y se generen las bases para terminar con el problema habitacional de nuestro país. Nuestros ciudadanos no merecen menos. Luego le corresponderá al sector privado aportar los recursos para desarrollar el mercado de crédito hipotecario.

ANEXO

Proyectos de Ley presentados con estado parlamentario en la Cámara de Diputados de la Nación sobre créditos hipotecarios UVA

n°	Expte	Ingreso	Autor/a	Sumario
1	0397-D-2023	06/03/2023	Cristian Ritondo (PRO, Buenos Aires)	Reconversión de créditos hipotecarios otorgados en "Unidades De Valor Adquisitivo - UVA -" y "Unidades De Vivienda - UVI -". régimen. suspensión de las ejecuciones hipotecarias por el termino de 365 días.
2	0260-D-2023	02/03/2023	Gustavo Hein (PRO, Entre Ríos)	Protección de deudores de créditos UVA y UVI. régimen.
3	0095-D-2023	01/03/2023	Alicia Aparicio (Frente de Todos, Buenos Aires)	Sistema integral de cobertura y promoción de créditos hipotecarios.
4	5200-D-2022	30/09/2022	Juan Manuel Pedrini (Frente de Todos, Chaco)	Suspensión de las operatorias de créditos hipotecarios y prendarios ajustables por índices UVA Y UVI, y otras cuestiones conexas.
5	2429-D-2022	20/05/2022	Alicia Aparicio (Frente de Todos, Buenos Aires)	Creación del sistema integral de cobertura y promoción de créditos hipotecarios.
6	1961-D-2022	29/04/2022	Liliana Paponet (Frente de Todos, Mendoza)	Desendeudamiento familiar. Créditos hipotecarios UVA medidas de emergencia. Creación
7	1664-D-2022	18/04/2022	Julio Cobos (UCR, Mendoza)	Renegociación de los contratos para créditos hipotecarios de vivienda única otorgados En Unidad De Valor Adquisitivo - UVA - ley 27271 -.
8	2045-D-2022	03/05/2022	Marisa Uceda (Frente de Todos, Mendoza)	Adecuación de los créditos hipotecarios y prendarios tomados en UVAs.

9	2666-D-2022	31/05/2022	Romina del Plá (Partido Obrero, Buenos Aires)	Derecho a la vivienda para los hipotecados UVA bajo todas sus modalidades. Régimen.
10	1172-D-2022	23/03/2022	Graciela Ocaña (PRO, Buenos Aires)	Protección de deudores de préstamos hipotecarios UVA y UVI". Régimen.
11	0532-D-2022	09/03/2022	José Luis Gioja (Frente de Todos, San Juan)	Exceptuase la aplicación del coeficiente de estabilización de referencia - C.E.R. - y del Índice Del Costo De La Construcción - I.C.C. - a los préstamos hipotecarios, personales o prendarios otorgados en Unidades De Valor Adquisitivo - UVA - o Unidades De Vivienda - UVI -".

Proyectos de Ley presentados con estado parlamentario en la Cámara de Senadores de la Nación sobre créditos hipotecarios UVA

n°	Expte	Ingreso	Autor/a	Sumario
1	1076-S-2023	24/05/2023	Silvina García Larraburu (Frente de Todos, Río Negro)	Proyecto de ley que establece el cambio de Coeficiente de Ajuste (CER) por el Coeficiente de Variación Salarial (CVS) para los deudores hipotecarios con créditos otorgados en Unidades de Valor Adquisitivo (UVA).
2	0269-S-2023	08/03/2023	Mario Fiad (Jujuy, UCR)	Regulación de las operaciones enmarcadas en los sistemas de créditos con capital ajustable UVA y UVI previstas en las Leyes 25827 y 27271
3	1733-S-2022	10/08/2022	Daniel Kroneberger (La Pampa, UCR)	Proyecto de ley que crea un fondo para proteger y asistir a los deudores hipotecarios y prendarios con créditos otorgados en Unidades de Valor Adquisitivo (UVA)- ley 25.827- y en Unidades de Vivienda (UVI) ley 27.271.
4	1578-S-2023	21/07/2022	Pablo Blanco (Tierra del Fuego, UCR)	Proyecto de ley que crea el sistema de créditos hipotecarios para vivienda ajustados por índice salarial

5	771-S-2022	22/04/2022	Julio Cesar Martinez (UCR. La Rioja)	Proyecto de ley que garantiza la sustentabilidad de las operaciones enmarcadas en el sistema de créditos con capital ajustable por Unidades de Valor Adquisitivo (UVAs y UVIs).
---	----------------------------	------------	--------------------------------------	---

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Congreso de la Nación