

## PROYECTO DE RESOLUCIÓN

### LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN

#### RESUELVE

Solicitar al Poder Ejecutivo Nacional que informe acerca de los siguientes aspectos vinculados a créditos bancarios ajustables por inflación.

1. Con relación a los créditos hipotecarios:

- a) Indique la cantidad de créditos hipotecarios ajustables por inflación existentes en la actualidad. Sírvase desagregar cuáles corresponden a créditos UVA, UVI y Pro.Cre.Ar.
- b) Informe la participación que tiene dicha cartera de créditos sobre la cartera total de préstamos del sistema bancario que opera bajo las normas del BCRA. De ser factible, desagregar esa información por entidad bancaria.
- c) Indique la relación entre dicha cartera de créditos y el monto de beneficios totales obtenidos por el sistema bancario que opera bajo las normas del BCRA durante el último año. De ser factible, desagregar esa información por entidad bancaria.
- d) Informe cuántos de ellos han sido alcanzados por el congelamiento de cuotas dispuesto a partir de septiembre de 2019 y por el incremento escalonado establecido por el Banco Central de la República Argentina (BCRA) a partir de febrero 2020. Especifique según programa o modalidad.
- e) Indique cuál es el monto de capital promedio de los créditos asignados en unidades de valor, así como de acuerdo al valor inicial en pesos, en cada uno de los períodos 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022.
- f) Informe la variación promedio del monto de capital adeudado desde el 2016 a la fecha.
- g) Indique el valor cuota promedio a la fecha en la totalidad de los créditos vigentes, expresados en unidades de valor y en pesos.
- h) Especifique la evolución de la relación cuota-ingresos desde 2016 a la fecha, año por año.
- i) Indique la cantidad de casos que han sido relevados en los que la relación cuota-ingresos excede el 25% de los ingresos.

- j) Informe la cantidad de los créditos vigentes que han sido refinanciados, indicando los términos de la refinanciación, en cuántos casos se ha procedido a solicitud del interesado y en cuántos por aplicación automática de la cláusula de redeterminación de cuotas y plazos por parte de las entidades financieras.
- k) Especifique la cantidad de casos reportados en que la cuota actualizada por UVA/UVI supere en un 10% al valor de la cuota que resultaría de haber aplicado un ajuste por el Coeficiente de Variación Salarial (CVS).
- l) Informe el plazo de duración promedio para la cancelación de los créditos vigentes.
- m) Indique si se ha realizado un análisis y evaluación acerca del deterioro de los ingresos familiares de las personas tomadoras de estos créditos ajustables por inflación con relación al valor de la cuota, indicando los resultados obtenidos y las medidas a adoptar en consecuencia.
- n) Informe si se ha realizado un relevamiento y evaluación acerca de la situación de endeudamiento y sobreendeudamiento de los y las titulares de estos créditos y sus grupos familiares, cuáles han sido los resultados y las medidas destinadas a abordar la problemática.
- o) Individualice las acciones desarrolladas en el marco de la comisión destinada a evaluar el desempeño y las consecuencias del sistema de préstamos hipotecarios ajustables por UVA, en virtud del artículo 60 de La ley 27.541, y quiénes han sido los actores y organizaciones que han sido convocadas y consultadas en la materia. Informe si se han efectuado nuevas evaluaciones y proyecciones a raíz del impacto de la pandemia y de las sucesivas escaladas inflacionarias.
- p) Remita todo informe, aporte, propuesta, relevamiento o evaluación que se hubiera realizado en la materia.
- q) Informe las razones por las que el gobierno nacional, a pesar de haber manifestado una postura unívoca acerca de la inviabilidad del sistema de crédito para vivienda ajustable por inflación implementado por la gestión anterior, ha desestimado la posibilidad de sustituir el mecanismo de actualización por un índice que contemple la capacidad de pago del/la deudor/a y restablezca el equilibrio en la relación cuota-ingresos.
- r) ¿Se ha descartado la posibilidad de dar una solución de fondo a la problemática?
- s) ¿Por qué se ha descartado la posibilidad de establecer un tope a las tasas de interés que permita reducir la carga financiera sobre los deudores y las deudoras?
- t) ¿Tampoco serán revisadas y reguladas las tasas, comisiones, cargos, servicios y seguros impuestos por los bancos en el marco de estas operatorias? ¿Se ha realizado alguna evaluación al respecto y, en su caso, con qué resultados?
- u) Especifique qué mecanismos se han implementado para hacer efectiva la cláusula que establece la obligación de revisión cuando la cuota supere el tope del 35% de los ingresos del deudor, de tal modo que su ejecución no quede librada a la sola voluntad

de las entidades bancarias. ¿Qué intervención concreta ha tenido o tiene el Estado Nacional a fin de arbitrar dicha renegociación?

- v) Informe la cantidad de casos en que el deudor esté en mora y con riesgo de ejecución. Envíe un relevamiento de acciones judiciales y/o extrajudiciales iniciadas por incumplimiento del contrato y su estado procesal.
- w) Indique las razones por las que se ha omitido establecer medidas que aborden de manera urgente la situación de quienes se encuentran en mora o en proceso de ejecución, hubieran perdido sus fuentes de ingreso, como también otras situaciones especiales que se hubieran presentado.
- x) Informe qué acciones y dispositivos específicos implementó o prevé implementar el Estado nacional, y en particular el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación en su calidad de garante en el acceso y ejercicio efectivo del derecho a la vivienda y al hábitat, a fin de atender a la situación de deudores y deudoras que no han podido afrontar el salto en las cuotas a partir de agosto de 2022, con el fin del "esquema de convergencia", y en orden a evitar ejecuciones y desalojos.

## 2. Con relación a los créditos UVA otorgados bajo otras modalidades y destinos:

- a) Desagregue la cantidad de deudores y deudoras existentes en la actualidad que hubieran tomado créditos personales y prendarios. Y, en particular, aquéllos con destino a la adquisición de vehículo automotor.
- b) Informe la participación que tiene dicha cartera de créditos sobre la cartera total de préstamos del sistema bancario que opera bajo las normas del BCRA. De ser factible, desagregue la información por entidad bancaria.
- c) Indique la relación entre dicha cartera de créditos y el monto de beneficios totales obtenidos por el sistema bancario que opera bajo las normas del BCRA durante el último año. De ser factible, desagregue la información por entidad bancaria.
- d) Informe el monto de capital promedio asignado en UVAS y el valor inicial promedio en pesos, en este tipo de créditos otorgados en cada uno de los períodos (2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022).
- e) Informe la variación promedio del monto de capital adeudado desde el 2016 a la fecha.
- f) Indique el valor cuota promedio a la fecha en la totalidad de estos créditos vigentes, expresados en UVAS y en pesos. Desagregue por modalidad y destino.
- g) Especifique la evolución de la relación cuota-ingresos desde 2016 a la fecha, año por año. Desagregue por modalidad y destino.
- h) Informe si, en el marco de la emergencia declarada por la Ley 27.541, se ha realizado un análisis y evaluación acerca del deterioro de los ingresos familiares de las personas

tomadoras de estos créditos ajustables por inflación con relación al valor de la cuota, así como el impacto en el nivel de endeudamiento de estas familias, indicando los resultados obtenidos y las medidas a adoptar en consecuencia. Informe, asimismo, si se han efectuado nuevas evaluaciones y proyecciones a raíz del impacto de la pandemia y de las sucesivas escaladas inflacionarias, e indique medidas a adoptar.

- i) Informe si las entidades financieras han procedido a refinanciar créditos y en qué condiciones. En tal caso, indique cantidad y modalidades.
- j) Informe la cantidad de casos en que el/la deudor/a esté en mora, aquéllos en que se hubieran iniciado acciones judiciales o extrajudiciales y estado del trámite de los mismos. En particular, señale cuántos casos se hallan en vías de ejecución.
- k) Especifique las medidas que se hubieran tomado o esté previsto adoptar a fin de atender la situación de quienes se encuentran en mora o en proceso de ejecución, así como respecto a quiénes hubieran perdido sus fuentes de ingreso u otras situaciones especiales, en particular, con el impacto del salto en las cuotas a partir de agosto de 2022, con el fin del "esquema de convergencia".
- l) Indique si se ha evaluado establecer un tope a las tasas de interés que permita reducir la carga financiera sobre los deudores.
- m) Especifique si serán revisadas y reguladas las tasas, comisiones, cargos, servicios y seguros impuestos por los bancos en el marco de estas operatorias.
- n) Informe si se prevé sustituir el mecanismo de actualización por un índice viable que contemple la capacidad de pago del deudor y restablezca el equilibrio en la relación cuota-ingresos.
- o) En caso de haberse adoptado alguna acción positiva con relación a los aspectos incluidos en los puntos l), m) y/o n), sírvase individualizar el alcance de las medidas y el universo de destinatarios.
- p) En caso de respuesta negativa a los apartados k), l), m) y/o n), ¿caso el Poder Ejecutivo ha resuelto desentenderse de la problemática que atraviesan las familias que accedieron a un sistema de crédito ajustable por inflación que el propio Estado promovió, y de la necesidad de generar instrumentos para morigerar esa situación?

3. Tenga a bien remitir cualquier otra información que sirva al presente.

**FIRMA: ENRIQUE ESTEVEZ**  
**ACOMPAÑA: MONICA FEIN**

## FUNDAMENTOS

Señora Presidenta:

La iniciativa que ponemos en consideración tiene como antecedentes otros proyectos de resolución de mi autoría presentados sucesivamente en febrero de 2020, junio del mismo año, marzo de 2021 y marzo de 2022 (Exptes.: 5708-D-2019, 1958-D-2020, 713-D-2021 y 417-D-2022), y aborda la problemática de las familias afectadas por el impacto de los créditos ajustables por inflación.

A raíz de una amplia consulta con el colectivo de deudores y deudoras, tanto de créditos hipotecarios UVA como de aquellos con otros destinos y modalidades también actualizables por UVA (tal es el caso del grupo de Autoconvocados UVA automotor), fuimos incorporando al pedido de informes aquellas inquietudes de los sectores involucrados.

La cuestión que motiva el presente pedido de informes precede a la emergencia a causa de la pandemia por el COVID 19 (sin dudas, agravada), es de suma actualidad y presenta varias aristas.

Por un lado, no podemos soslayar que la problemática habitacional es un fenómeno de carácter estructural que afecta sensiblemente a la Argentina, pues hablamos de un déficit estimado de aproximadamente 3,5 millones de viviendas. El acceso a la vivienda y al hábitat constituye un desafío y una responsabilidad que el Estado debe garantizar, tanto en el plano de la regulación de los distintos actores y actividades como en la promoción, articulación e implementación de políticas públicas.

En ese orden de ideas, el acceso al crédito con destino a vivienda es, sin lugar a dudas, una herramienta indispensable -complementariamente con otros instrumentos y estrategias-, para abordar la cuestión habitacional y hacer efectivos los derechos ampliamente reconocidos por la Constitución Nacional y las convenciones internacionales en materia de derechos humanos.

En los inicios de la gestión de Cambiemos, allá por 2016, en un escenario de escasez de crédito, el gobierno de Mauricio Macri anunció el lanzamiento de una línea de créditos hipotecarios para el acceso a la vivienda propia. A tal fin, el Banco Central de la República Argentina (BCRA) creó la por entonces denominada Unidad de Vivienda (UVI), hoy conocida como Unidad de Valor Adquisitivo (UVA): una moneda ficticia para el acceso al crédito y ahorro para la vivienda, vinculada a la evolución de los precios de la construcción.

En efecto, el valor inicial de la unidad al 31 de marzo de 2016 estuvo determinado por un monto equivalente a la milésima parte del costo promedio de construcción de un metro cuadrado testigo, tomando como referencia la CABA y las ciudades de Córdoba, Rosario, Salta, Paraná y Santa Fe, dividido por mil (1000 UVAS = 1 metro cuadrado).

Ahora bien, ese valor de la UVA se actualizaría diariamente en función de la variación del Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER): indicador que refleja la evolución de la inflación,

tomando como base de cálculo la variación registrada en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) que publica el INDEC. A través de la Comunicación A 5945, el BCRA explicaba que "el índice de precios al consumidor tiene una altísima correlación con el costo de la construcción, pero sufre menor volatilidad".

Así es que la implementación de dicho instrumento, por ese entonces llamado UVI, introdujo una modalidad de crédito hipotecario ajustado a la inflación, recurriendo al índice CER establecido por el DNU 905/2002 que fuera dictado en plena crisis del sistema económico y financiero.

Por su parte, en septiembre de 2016, la Ley 27.271 destinada al Fomento de la Inversión en Vivienda, creó un instrumento de indexación también denominado UVI, cuya valuación inicial es idéntica (costo de construcción de un milésimo de metro cuadrado de vivienda al 31/3/16) pero que, a diferencia del implementado por el BCRA, se actualizaría según el Índice del Costo de la Construcción (ICC) para el Gran Buenos Aires para vivienda unifamiliar modelo 6 que publica el INDEC.

Había entonces dos instrumentos UVI en vigencia: uno, atado al CER (índice de precios) y, el otro, al ICC (costo de construcción). Fue así que el BCRA, a través de la Comunicación A 6069, reglamentó la ampliación de los instrumentos de crédito y ahorro de largo plazo y determinó que el instrumento de actualización ya existente en base al CER, pasaría a llamarse UVA (Unidad de Valor Adquisitivo).

De esa forma, los préstamos hipotecarios y depósitos a plazo fijo en ejecución ajustables por CER, cambiaron su denominación de UVI a UVA, instrumento que rige para las entidades sometidas al régimen del BCRA y permite indexar tanto créditos hipotecarios como el resto de los productos de un banco, tales como préstamos personales, prendarios, comerciales, pymes o plazos fijos. Mientras tanto, la UVI continuó siendo la unidad de la ley 27.271, aplicable para financiar la adquisición, construcción o ampliación de viviendas exclusivamente. Vale aclarar que, en general, los bancos optaron por el sistema de UVA. Así es que el sistema de financiación ajustable por inflación no ha limitado sus alcances a la cartera de créditos hipotecarios, sino que también se ha extendido a operatorias de la vida cotidiana como créditos personales o prendarios con otros destinos distintos a la adquisición o mejoramiento de vivienda.

Bajo cualquiera de estas modalidades, los préstamos se toman nominados en unidades alternativas que equivalen a un monto en pesos al momento de celebrar la operatoria. Esa masa de fondos otorgada equivale a una determinada cuota en el momento inicial. Habiendo efectuado la aclaración sobre el universo acotado de créditos UVI, nos referimos en adelante a la unidad de valor como "UVA" de manera general.

A diferencia de los créditos tradicionales a tasa fija, tienen un mecanismo de ajuste mensual predeterminado, de modo que el capital residual se va actualizando con el nivel de los precios. Así, la cuota del crédito en pesos crece a lo largo del tiempo, aunque mantenga su valor real constante en UVA.

Si bien en aquel momento quienes promovían este sistema que presentaba requisitos más flexibles y cuotas iniciales más accesibles, sostenían que las cuotas eran asimilables a un alquiler tradicional por representar un porcentaje fijo del valor de la propiedad que se va adecuando con el nivel de precios de la economía; lo cierto es que varios analistas advertían acerca de los riesgos que representaba este mecanismo de ajuste para los usuarios, señalando "a priori" que el alquiler se indexa en forma semestral o anual mientras que estas cuotas se ajustan mensualmente y, por sobre todas las cosas, que en un contexto inflacionario en alza, el nivel de ingresos de los tomadores de créditos difícilmente crecería a la par de los índices de precios.

Tal como indica un informe del Observatorio Económico Social de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) de mayo de 2018, "bajo la modalidad de los créditos tradicionales, la tasa de interés necesariamente era elevada desde el inicio, debido a que el prestador (el banco) descontaba un escenario inflacionario futuro y, por lo tanto, parcialmente indefinido. Así, el mismo terminaba siendo cargado a la tasa de interés ofrecida, la que terminaba siendo marcadamente elevada. Bajo créditos UVA, la dinámica inflacionaria se internaliza con la variación del precio de la UVA, lo que permite al banco ofrecer una tasa de interés más baja. De esta manera, la tasa de interés de un crédito en UVA se define como UVA más, un porcentaje determinado anual".

Mientras que en el sistema tradicional las entidades bancarias imponen cuotas altas como reaseguro para compensar el hecho de que la inflación puede "licuar" el valor de las cuotas posteriores, en el caso de los UVA los bancos pueden permitirse reducir la cuota inicial y quedar "cubiertos" a futuro con el mecanismo automático de actualización del capital. Ello conlleva, a priori, una menor exigencia de ingresos, puesto que la torna accesible y atractiva para el tomador del crédito.

Sin embargo, las cuotas de estos créditos son crecientes si existe inflación. Y es allí donde se produce el desfase de la relación cuota-ingresos, toda vez que el salario del tomador del crédito no aumenta a la velocidad de la inflación.

Señala con acierto el Centro de Economía Política (CEPA) que "los créditos UVA esconden un riesgo adicional para el prestatario, porque a diferencia de los créditos tradicionales, no sólo se actualiza el monto de intereses y cuota total, sino también el capital adeudado, lo que representa un seguro de inflación para los bancos a costa de los prestatarios" (Informe publicado en octubre de 2017). Así, "el ajuste de la deuda de capital es uno de los factores que lleva a que el valor de la cuota se vea incrementado mes a mes, toda vez que los intereses que se abonan son sobre el saldo deudor. A mayor saldo deudor, mayores intereses" (publicación del CEPA de mayo de 2019).

Si bien en estos casos las tasas de interés, en principio, pueden no parecer altas en relación a los créditos tradicionales, hay que tener en cuenta que el interés aplicado a los créditos UVA es una tasa real, o sea que al incremento propio de la inflación debemos aplicar la tasa sobre la totalidad del capital adeudado.

Todo ello implica una transferencia de riesgos de los bancos a los hogares de los tomadores de crédito, máxime en un escenario de ajuste, con sucesivos procesos inflacionarios y escasa recomposición salarial que se traduce en una pérdida generalizada del poder adquisitivo.



El riesgo de desfasaje entre precios y salarios y su impacto en los créditos hipotecarios fue advertido, a su vez, por los técnicos del Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV) en un informe correspondiente a abril de 2017 y en sucesivas publicaciones posteriores: "el deterioro constante de la relación entre la cuota y los salarios podría complicar las posibilidades de los tomadores de crédito de hacer frente a los pagos".

El movimiento del dólar ha sido otro factor determinante en esta relación fruto de las sucesivas devaluaciones de los últimos años, haciendo imposible soportar semejante carga financiera sobre los hogares ante un aumento significativo que alcanzó a triplicar el monto de las cuotas adeudadas.

La realidad da cuenta de que, mientras que, al 31 de marzo 2016, la UVA expresó un valor base de \$14.05, hacia fines de febrero de 2023 está valuada en \$204.69; de modo tal que se registra un aumento que excede al 1300% en 7 años. Una suba a ritmo exponencial e incesante.

En efecto, tal como se auspiciaba desde que se implementara esta política crediticia, tanto el valor de la cuota como la totalidad del monto adeudado crecieron muy por encima del incremento de los salarios. Así, la relación inicial cuota-ingreso máxima de un 25% de los ingresos demostrados se vio absolutamente desfasada, lo que en muchos casos obligó a las familias a refinanciar los créditos a mayor plazo para poder pagarlos.

Desconocemos el grado de aplicación que ha tenido la cláusula de opción que establece el sistema, habilitando a los tomadores a ejercer la opción de refinanciar la deuda cuando la cuota actualizada por UVA supere en un 10% al valor de la cuota que resultaría de haber aplicado un ajuste por el Coeficiente de Variación Salarial (CVS), aunque en los hechos las entidades bancarias la han aplicado en forma generalizada de modo tal que algunas operatorias ya habrían pasado por este proceso de redeterminación del valor cuota a costa de la extensión del plazo para la cancelación del préstamo.

La acuciante situación de las cerca de 120 mil familias afectadas condujo a un reclamo masivo y organizado del movimiento de deudores y deudoras hipotecarios/as que hoy subsiste y se agrava.

La movilización de las organizaciones que nuclean a los sectores afectados y de distintos bloques políticos, hizo posible que, en abril del año 2019, la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Urbano de esta Cámara de Diputados emitiera un despacho que unificaba distintas iniciativas tendientes a atender a la problemática, conforme al cual se declaraba la emergencia del sistema de créditos UVA y UVI para la adquisición o ampliación de vivienda única familiar y de ocupación permanente por un año, plazo durante el cual se estipuló que las cuotas debían actualizarse conforme al CER o al CVS, el que resultara menor. La emergencia se prorrogaría automáticamente por un año más en caso de que la diferencia de la variación acumulada por el CER durante la vigencia de la emergencia fuera superior en un 5% a la del CVS. Se establecía, a su vez, un período de gracia especial de 6 meses para aquellas personas que quedaran desempleadas después de tomar el crédito, y, por último, se suspendían las ejecuciones y desalojos en curso por falta de pago.



En líneas generales, las iniciativas hacían hincapié en aspectos tales como: la perversidad de la cláusula de ajuste -toda vez que el monto de capital aumenta sostenida e indefinidamente al contar con una actualización constante atada a la inflación-, el traslado de riesgos desde el acreedor al deudor que ello implica, el deterioro de la relación cuota-ingreso a raíz de la caída del poder adquisitivo, o el endeudamiento crónico que el sistema genera para el tomador.

Paralelamente, la Asociación de Defensores del Pueblo de la República Argentina (ADPRA), entidad que reúne a las defensorías de todo el país, promovió un ámbito de diálogo e intercambio a fin de abordar la problemática de los titulares de créditos UVA y proponer soluciones que permitieran morigerar el impacto de las cuotas y el desfase entre los aumentos salariales y la inflación.

Sin embargo, ni el proyecto acordado por los diversos bloques de oposición de aquel entonces, ni el accionar conjunto de los distintos organismos de protección de derechos, ni la desesperante situación de miles de familias frente al ahogo, el endeudamiento y la posibilidad de perder su casa fruto de una desacertada política de Estado, lograron torcer la negativa oficial a rever la cuestión. Fue recién en agosto de 2019 cuando, luego de la derrota electoral en las elecciones primarias, la fuerte devaluación y la consecuente aceleración de la inflación, la gestión de Mauricio Macri dispuso un congelamiento cuotas por cuatro meses (hasta diciembre de 2019).

Según las estimaciones oficiales publicadas en aquel momento, la medida de transición alcanzaría a más de 90 mil familias, incluyendo a 33 mil que accedieron al Plan Pro.Cre.Ar., y otras 60 mil que accedieron a su vivienda única con una valuación menor a 140.000 UVAS al momento de la compra. Se afirmaba, además, que la cláusula de compensación de cuota en caso de que el ajuste por inflación superara en más del 10% el ajuste por CVS, se hallaba activa para todo ese universo de beneficiarios.

Si bien aquel subsidio representó un alivio para las familias afectadas, lejos estuvo de acercar una solución a la problemática de fondo.

Ahora bien, dicho paliativo se circunscribió a los créditos descriptos, sin proponer morigeración alguna para los segmentos excluidos, así como tampoco para los tomadores de otros préstamos no vinculados a la vivienda que también son rehenes de este sistema perverso cuya problemática ha tenido mucha menor visibilidad. Y en ese sentido se ha movilizó la agrupación "UVA AUTOconvocados", en defensa de los intereses de miles de familias que adquirieron automotores y otros vehículos a través de créditos prendarios e incluso personales que, como el común de los argentinos, han visto severamente deteriorados sus ingresos y para quienes las cuotas se han tornado inabordables.

Con la asunción de Alberto Fernández a la presidencia, a través de la Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el marco de la Emergencia Pública, se encomendó al BCRA una evaluación sobre el desempeño y las consecuencias del sistema de préstamos UVA para la adquisición de viviendas, sus consecuencias sociales y económicas, y el estudio de mecanismos para mitigar sus efectos negativos atendiendo al criterio del esfuerzo compartido entre acreedor y deudor (conf. artículo 60).

Si bien en la oportunidad del tratamiento y sanción de la ley se habló de contemplar un amplio universo de afectados, se omitió referir expresa y detalladamente a cada una de las modalidades y destinos que tuvo el otorgamiento de los créditos UVA, mientras que sí se hizo especial mención a los sistemas de planes de ahorro no bancarios con destino a la adquisición de vehículo automotor.

En tal sentido, hemos suscripto una de las iniciativas presentados en esta Cámara a los efectos de adecuar la redacción del artículo 60 de la Ley 27.541 impulsada por este Interbloque Federal, Proyecto de Ley de autoría del diputado Andrés Zottos (Expte. 5707-D-2019).

A fines de diciembre de 2019, a raíz de un acuerdo entre el BCRA y el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación, se prorrogó durante el mes de enero de 2020 la vigencia de los beneficios para compensar el aumento en las cuotas de los tomadores de créditos hipotecarios ajustables por Unidades de Valor Adquisitivo (UVA) dispuesta por la anterior gestión, manteniéndose congeladas las cuotas al valor de agosto 2019 con el alcance acotado que señalamos anteriormente.

En un comunicado del BCRA se informaba que se conformaría una comisión para llevar a cabo la labor encomendada por la Ley 27.541.

Pese a que el cambio de gobierno había generado ciertas expectativas en torno a la búsqueda de soluciones de fondo para el colectivo de deudores y deudoras hipotecarios/as UVA, a la luz de las manifestaciones públicas del propio Presidente de la Nación acerca de la inviabilidad del sistema, y habida cuenta de los antecedentes parlamentarios favorables a establecer una fórmula de equilibrio que atendiera a la capacidad de pago de las familias, lo cierto es que las primeras medidas adoptadas no fueron alentadoras para este colectivo, sino más bien para los bancos. Un acuerdo entre el BCRA y el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, dejó sin efecto el congelamiento de cuotas al valor de agosto de 2019 que había sido extendido hasta el mes de enero, inaugurando una etapa de esquemas "de convergencia" que distribuiría en doce cuotas a partir de febrero del 2020 el incremento por inflación acumulado durante el período subsidiado, argumentando que el mecanismo permitiría evitar un salto en el valor cuota y amortiguar incrementos.

Se estableció, asimismo, que las entidades financieras debían habilitar una instancia para considerar la situación de aquellos clientes que acreditaran que el importe a pagar supera el 35% de sus ingresos actuales, debiendo contemplar situaciones especiales que derivaran en una variación de los deudores/codeudores considerados en su origen.

Si bien el gobierno sostuvo en su momento que con ese plan de descongelamiento gradual de cuotas habría "un esfuerzo compartido entre las entidades financieras y los deudores", lo cierto es que, según las propias fuentes oficiales, a raíz del congelamiento de las cuotas debieron destinarse unos \$690 millones desde septiembre 2019 hasta enero de 2020 para financiar la diferencia que se abonaba a los bancos. Fondos provenientes del fideicomiso Pro.Cre.Ar., un instrumento originalmente diseñado para construir viviendas. Es decir que, a lo largo de ese

tiempo, fue el Estado el que subsidió a los bancos aquella parte de la cuota que, con la inflación de agosto, los tomadores no estaban en condiciones de pagar.

El aumento escalonado podía significar un alivio en ciertos casos, pero por sobre todas las cosas, contribuiría a que la problemática no fuera percibida como un fenómeno masivo puesto que procuró evitar que los niveles de morosidad se dispararan de un día para el otro y con ello, las ejecuciones, invisibilizando así aquellos casos críticos.

En efecto, la por entonces ministra María Eugenia Bielsa precisó que "aunque la morosidad en los créditos fue baja, esto obedeció a que los tomadores pusieron como prioridad pagar la cuota y se endeudaron con otros medios, como las tarjetas de crédito, o pidieran dinero a familiares o amigos".

Contrariamente a lo que se había predicado desde las altas esferas del Gobierno Nacional, este plan de incremento gradual de cuotas mantuvo intacto el sistema en el que el capital y las cuotas se actualizan por inflación, y con ello, el problema de fondo. El tan cuestionado mecanismo de indexación siguió vigente, sin incorporar fórmula alguna que contemple la evolución de los salarios y atienda al desequilibrio producido en la relación cuota-ingresos, y menos aún, algún sistema para la redeterminación del capital adeudado. En ese contexto, el propio presidente de la Nación, que había prometido soluciones antes de su asunción, optaba por reducir la problemática a un "contrato entre privados".

A partir de marzo de 2020, la coyuntura dada por la emergencia sanitaria a causa de la pandemia por el COVID-19, y las medidas de aislamiento social y restricciones a la circulación dispuestas inicialmente, con la consecuente parálisis económica y productiva del país, empeoraron aún más la situación económica de las familias endeudadas con este tipo de créditos atados a la inflación, reduciendo las posibilidades de afrontar sus obligaciones. En ese contexto, se adoptaron una serie de medidas temporales para aliviar los impactos económicos en los tomadores y tomadoras de créditos hipotecarios con destino a vivienda única y créditos prendarios actualizables por Unidad de Valor Adquisitivo (UVA), como la suspensión de las ejecuciones y el congelamiento de cuotas, cuyas diferencias (así como las deudas por falta de pago) serían redistribuidas en las cuotas a abonar con el fin del congelamiento.

Por supuesto que tales medidas pudieron significar un paliativo en el contexto de emergencia económica que atraviesa la Argentina, pero lejos estuvieron de acercar una solución a la problemática que aqueja a los deudores y las deudoras con créditos actualizables por inflación. En efecto, continuaron difiriendo y acumulando cada vez mayores niveles de endeudamiento, contrayendo préstamos paralelos, o incluso refinanciando deuda con las mismas entidades bancarias atados/as a nuevos créditos personales para una vez saldado el crédito hipotecario original.

Transcurrieron más de 3 años de la Ley 27.541 de emergencia económica, que encomendó al BCRA evaluar la problemática de los deudores hipotecarios UVA y prever mecanismos que atiendan al criterio del esfuerzo compartido entre acreedor y deudor. Desde el inicio de la gestión de Fernández en diciembre 2019 las respuestas pasaron de la prórroga por un mes del

congelamiento de cuotas subsidiado por el Estado, al "esquema de convergencia" a través de un descongelamiento gradual (o aumento escalonado) dispuesto por el BCRA, para luego fijar un nuevo congelamiento en el marco de la emergencia sanitaria hasta enero 2021, pero con un sistema en el que las diferencias adeudadas fueron redistribuidas en los meses subsiguientes, o bien refinanciadas en cuotas al finalizar el cronograma vigente del préstamo (Decretos 319/2020 y 767/2020), pero sin subsidio del Estado. Concluido el congelamiento, desde febrero de 2021 y hasta el 31 de julio de 2022 se fijó un nuevo sistema escalonado de convergencia.

Si bien hasta julio de 2022 estuvieron habilitadas las instancias para la consideración de aquellos casos en los que la cuota supere el 35% de los ingresos de deudores y codeudores, lo cierto es que en los informes del Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso se informaba que, tanto el Banco Central como luego el DNU 767/2020 han establecido su obligatoriedad por parte de las entidades financieras, pero que no estaba prevista la intervención del Estado nacional como árbitro, destacándose que "el BCRA posee mecanismos y procedimientos de control para garantizar el cumplimiento de la mencionada instancia, ante casos en que se requiera". Hasta el momento ha sido materia regulada a través de circulares del BCRA.

Lo cierto es que han existido innumerables abusos por parte de las entidades bancarias que desnaturalizaron este mecanismo de revisión, fundamentalmente reducido a la alternativa de continuar difiriendo cuotas u obtener una extensión del crédito, un artilugio más para asegurar la rentabilidad del sector financiero a costa de más endeudamiento de las familias. A ello, se sumaron las trabas burocráticas impuestas por los bancos a las solicitudes presentadas por las personas afectadas que explican tanto los altos niveles de rechazo (casi un 70%) como la escasez de presentaciones formalizadas.

Cabe aclarar que en materia de créditos PROCREAR, el DNU 643/2020 de agosto de 2020 incorporó en el mecanismo de ajuste el Coeficiente de Variación Salarial (CVS), índice que mide la evolución de los salarios, para los créditos que se otorgaran en adelante. Tal como explicita el decreto, lo hizo ante la necesidad de contar con índices de actualización alternativos al C.E.R. (Coeficiente de Estabilización de Referencia), que permitieran sostener a lo largo del tiempo una correspondencia entre el valor de las cuotas y los ingresos familiares de los deudores hipotecarios; no como ocurre en la actualidad.

Mientras tanto, los tomadores y tomadoras de créditos UVA siguen siendo rehenes del sistema perverso de ajuste por inflación, atado a la variación del C.E.R. (y por ende, a la evolución del Índice de Precios al Consumidor -IPC-), tanto para la actualización de las cuotas como del capital.

Sí es de destacar el caso del pequeño segmento de deudores y deudoras del fideicomiso PROCREAR modalidad UVA administrados por el Banco Hipotecario (7.655 tomadores/as), que migraron a la fórmula Hog.Ar., luego devenido en Coeficiente Casa Propia, y actualizan según la evolución salarial.

Es importante tener en cuenta que, durante la vigencia de los decretos dictados en el marco de la emergencia sanitaria, no sólo se congelaron las cuotas de los créditos, sino que fueron

suspendidas las ejecuciones. Luego, las familias en situación de morosidad y en riesgo de ejecución o desalojo quedaron a la deriva, con lo que implica perder la vivienda en este contexto de empobrecimiento y sobreendeudamiento que atraviesan tantas familias argentinas.

Según la información brindada en los informes del Jefe de Gabinete de Ministros ante las Cámaras del Congreso, la evolución de los créditos UVA con el impacto de la pandemia y en un contexto de inflación sostenida y caída del salario real, es la siguiente:

Con relación a los créditos:

*-En los primeros meses de 2021 el saldo de créditos hipotecarios a las familias en UVA en todo el sistema financiero estaba conformado por poco más de 100 mil financiaciones, en tanto que la cantidad de financiaciones personales y prendarias en igual denominación rondaba los 220 mil y 65 mil, respectivamente.*

*-Para noviembre de 2022 los registros oficiales contabilizaban 95.270 créditos hipotecarios UVA.*

*-Se registran 23 entidades financieras con saldo de créditos hipotecarios UVA. Las principales 5 entidades financieras registran poco más de 80% del total. Las entidades públicas concentran el 70% del total: un 47% corresponde al Banco Nación, 13% al Banco Provincia y 9% al Banco ciudad.*

Con relación a los índices de morosidad:

*-A fines de marzo de 2020, 646 financiaciones se encontraban en situación irregular (0,6% de un total de 104.167 financiaciones hipotecarias ajustables por UVA otorgadas a personas humanas).*

*-Para el tercer trimestre de 2020, 950 se encontraban en situación irregular (0,9% de un total de aproximadamente 103.740 financiaciones).*

*-Al mes de abril de 2021, los créditos hipotecarios UVA a familias presentaban una ratio de morosidad del orden de 0,4% (no se especifican números).*

*-En septiembre de 2022, se estimaba un porcentaje de mora para créditos hipotecarios UVA de 1,4%. Este número ascendía a un 4,4% en créditos prendarios.*

*-En noviembre de 2023 se informan unas 1535 personas deudoras hipotecarias UVA (1,6% del total) en situación irregular de repago (mora de 90 días o más). En términos de saldos de financiaciones, la irregularidad se ubicaba en el orden de 1,3%.*

Sin embargo, la veracidad de esta información es cuestionada por el colectivo de deudores/as hipotecarios/as UVA, en contraposición con un informe del BCRA de marzo de 2022, ante una solicitud de acceso a la información pública, que da cuenta de un índice de morosidad del 3,57% y permitiría suponer que en la actualidad el porcentaje es aún mayor. Según afirman las familias afectadas, la información sobre morosidad brindada por Jefatura de Gabinete data de principios de 2021.

Ahora bien, otro aspecto a tener en cuenta es que las medidas de diferimiento de cuotas, ya sea por convergencia o tope de ingresos, además de resultar contraproducentes para las familias hipotecadas por generar más deuda al final del crédito y extender indefinidamente la vida del mismo, han permitido invisibilizar los verdaderos niveles de morosidad, excluyendo del cálculo a quienes difieren cuotas para el final (aun compulsivamente) o a quienes obtienen una cautelar. No olvidemos que estamos frente a mutuos con cláusulas que permiten a las entidades bancarias realizar débitos en descubierto y sin límite alguno, inclusive haciendo uso de otras cuentas del deudor para cobrar las cuotas o la totalidad del crédito; lo cual reduce sensiblemente los índices de morosidad aun cuando fuera afectado un altísimo porcentaje de los ingresos de la persona deudora.

Por otra parte, de acuerdo a información brindada por el colectivo de deudores hipotecarios UVA:

*-Los incrementos en los créditos han alcanzado entre un 700% y 900% en el valor de la cuota y monto del capital.*

*-El descalce entre salarios e inflación es tal que algunas familias ven afectado más del 80% de sus ingresos al pago de la cuota.*

*-Se estima que la mora afecta en realidad a un 10% de las familias hipotecadas.*

*-Ya existen en el país unas 4 mil familias que no han podido afrontar las cuotas y están en proceso de ejecución.*

Buena parte de quienes se encuentran en mora han acudido a la Justicia, que ha hecho lugar a varias medidas cautelares, que impiden a las entidades bancarias cobrar cuotas que excedan el 25% o 30% de los ingresos de las familias endeudadas, o bien, incluso, obligan a aplicar Coeficiente de Variación Salarial (CVS) publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) hasta la resolución de fondo. Se trata de soluciones parciales y transitorias, aunque algunos pronunciamientos judiciales sobre la cuestión de fondo vienen a echar luz a la problemática.

Recientemente, un fallo de la Justicia Federal de Mendoza ordenó al Banco de la Nación Argentina la readecuación de un contrato de crédito hipotecario y la sustitución del mecanismo de actualización, adoptando el CVS en lugar del CER (Coeficiente de Estabilización de Referencia), retrotrayendo la situación a partir de la fecha del primer congelamiento establecido en agosto de 2019, "sin que ello implique extender el número de cuotas originalmente previsto, conservando la tasa de interés pactada, con una tasa máxima del 3,50% nominal anual". Pese a que lo antecedieron algunos fallos dictados en este sentido contra bancos privados y provinciales -como el de abril de 2022 de jueza Cecilia Landaburu, del Segundo Tribunal de Gestión Judicial de Mendoza, contra el Banco Francés, que fue pionero en la materia-, la vital importancia de esta decisión radica en que fue dictada contra el BNA que concentra casi el 80% de estos créditos hipotecarios, constituyendo un precedente fundamental para las familias que acudan a la vía judicial.



De acuerdo a la sentencia dictada por el magistrado Pablo Quiros, titular del Juzgado Federal de Mendoza N° 2, *a partir de la escalada inflacionaria posterior a enero de 2018 operó un desequilibrio negocial o una ruptura de la ecuación económica del contrato susceptible de provocar la readecuación de lo convenido; una modificación extraordinaria de las condiciones contractuales que fue ajena al riesgo asumido por el deudor y se configura en razón de que los salarios del deudor quedaron atrasados por no haber sido incrementados o por haberlo sido en una proporción inferior al índice de la inflación, generando un sobreendeudamiento oneroso al deudor.*

Es de destacar que en los fundamentos del fallo se reconoce que en *"la solución del litigio debe contemplarse el criterio del esfuerzo compartido entre el deudor y el acreedor que surge como parámetro legal para la renegociación de los créditos UVA, y asumirse en todo su alcance la condición de consumidor del tomador del crédito para acceder a la vivienda única familiar"*.

Si bien pretende alegarse que se registran bajos niveles de morosidad, ello ha sido a costa del sobreendeudamiento de las familias que han hecho enormes esfuerzos por sostener la economía del hogar sin perder la vivienda, fenómeno que ha sido harto reconocido en el diagnóstico de la situación socio-económica realizado por altos funcionarios del gobierno.

Lo cierto es que al día de hoy la situación es dramática y las familias atraviesan serias dificultades para afrontar el pago de las cuotas, con un nivel de asfixia y sobreendeudamiento que ya no deja margen alguno.

Es una responsabilidad del Estado dotar de previsibilidad a quienes se acogieron a un sistema de créditos hipotecarios que fue promocionado como una política pública de acceso a la vivienda. Pues el riesgo de perder la vivienda única familiar y permanente (no se trata aquí de intereses inmobiliarios especulativos) debe ser ponderado por sobre la rentabilidad de las entidades bancarias.

También lo es atender a la preocupante situación que atraviesan los tomadores y tomadoras de créditos UVA de otra naturaleza, tal como sucede con el centenar de damnificados por los créditos UVA para la compra de automotores que son víctimas del mismo mecanismo perverso de actualización. Todos los sectores afectados se han movilizado y exigen una respuesta.

Entendemos que es necesario avanzar en la búsqueda de una solución de fondo, que trascienda la coyuntura de la excepcionalidad y la emergencia a la que hoy asistimos.

Por las razones expuestas, y ante la necesidad de obtener información detallada acerca del estado de situación y las políticas adoptadas en la materia, solicito a mis pares que acompañen el presente proyecto de resolución.

**FIRMA: ENRIQUE ESTEVEZ**  
**ACOMPaña: MONICA FEIN**