

SESIONES ORDINARIAS

2016

ORDEN DEL DÍA N° 365

Impreso el día 22 de agosto de 2016

Término del artículo 113: 31 de agosto de 2016

COMISIONES DE FINANZAS, DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO URBANO, DE LEGISLACIÓN GENERAL Y DE PRESUPUESTO Y HACIENDA

SUMARIO: **Sistema** de Ahorro para el Fomento de la Inversión en Viviendas “Casa de Ahorro”. (12-S.-2016.)

- I. Dictamen de mayoría.
- II. Dictamen de minoría.
- III. Dictamen de minoría.

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Finanzas, de Vivienda y de Ordenamiento Urbano, de Legislación General y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley en revisión por el cual se establece el Sistema de Ahorro para el Fomento de la Inversión en Viviendas “Casa de Ahorro”. Modificación del Código Civil y Comercial de la Nación; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su sanción.

Sala de las comisiones, 17 de agosto de 2016.

Eduardo P. Amadeo. – Daniel A. Lipovetzky. – Luciano A. Laspina. – María C. Cremer de Busti. – Alejandro F. Snopek. – Sergio J. Wisky. – Fernando Sánchez. – Marco Lavagna. – José C. Núñez. – Eduardo A. Fabiani. – Carla B. Pitiot. – Olga M. Rista. – Luis M. Pastori. – Alicia M. Ciciliani. – Samanta M. C. Acerenza. – Berta H. Arenas. – Brenda L. Austin. – Mario D. Barletta. – Miguel Á. Basse. – Hermes J. Binner. – Luis G. Borsani. – Sergio O. Buil. – Eduardo A. Cáceres. – Agustín S. Calleri. – Graciela Cousinet. – Alejandro C. A. Echegaray. – Facundo Garretón. – Horacio Goicoechea. – Alejandro A. Grandinetti. – Anabella R. Hers Cabral. – Manuel H. Juárez. – Leandro G. López

König. – Martín Maquieyra. – Silvia A. Martínez. – Nicolás M. Massot. – Marcelo A. Monfort. – Adriana M. Nazario. – Marcela F. Passo. – Pedro J. Pretto. – Claudio J. Poggi. – Cornelia Schmidt Liermann. – Ricardo A. Spinozzi. – Pablo G. Tonelli. – Francisco J. Torroba. – Alex R. Ziegler.

En disidencia parcial:

Edgardo F. Depetri. – Carlos S. Heller. – Luis F. J. Cigogna. – Analía Rach Quiroga. – Silvia P. Frana. – Oscar A. Martínez. – María C. Álvarez Rodríguez. – Guillermo R. Carmona. – Lucila M. De Ponti. – Jorge D. Franco. – Juan M. Huss. – Axel Kicillof. – Ana M. Llanos Massa. – Juan M. Pedrini. – Julio R. Solanas.

Buenos Aires, 18 de mayo de 2016.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de ley que paso en revisión a esa Honorable Cámara:

El Senado y Cámara de Diputados,...

SISTEMA DE AHORRO PARA EL FOMENTO DE LA INVERSIÓN EN VIVIENDA “CASA DE AHORRO”

CAPÍTULO I

De la creación de la UVI

Artículo 1° – Créanse instrumentos de ahorro, préstamo e inversión denominados en unidades de vivienda (UVI), cuya principal función será la de captar el ahorro de personas físicas y jurídicas, o de titularidad del

sector público, y destinarlo a la financiación de largo plazo en la adquisición, construcción y/o ampliación de viviendas en la República Argentina.

Los objetivos generales de dichos instrumentos son:

- a) Estimular el ahorro en moneda nacional de largo plazo;
- b) Disminuir el déficit habitacional estructural;
- c) Promover el crecimiento económico y el empleo a través de la inversión en viviendas.

Art. 2° – Los instrumentos denominados en UVI serán los siguientes:

- a) Depósitos en caja de ahorro UVI, con una periodicidad de disponibilidad desde 90 (noventa) días y hasta 180 (ciento ochenta) días desde la fecha de la imposición, conforme se pacte entre las partes;
- b) Certificados de depósito a plazo fijo, nominativo (intransferible/transferible) de unidades de vivienda (UVI) por un plazo mínimo de 180 (ciento ochenta) días;
- c) Préstamos hipotecarios;
- d) Títulos valores (UVI), con o sin oferta pública, por plazos no inferiores a 2 (dos) años.

Los instrumentos denominados en UVI que se puedan crear a futuro les serán aplicables las disposiciones de la presente ley, todo ello sin perjuicio de la aplicación de las normas complementarias de prevención del lavado de activos y del financiamiento al terrorismo.

Art. 3° – En cualquiera de los instrumentos UVI, el monto de la imposición como el valor nominal total de los títulos valores, como las operaciones de financiación para la vivienda, sólo podrán captarse y liquidarse, desembolsarse y cancelarse, suscribirse y rescatare respectivamente, en pesos.

Art. 4° – Dispónese la gratuidad de las cuentas en entidades financieras de titularidad de personas físicas por los depósitos en caja de ahorro UVI no pudiéndose cobrar gastos de mantenimiento ni comisiones.

Art. 5° – El capital de los instrumentos creados o a crearse de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2°, se expresarán en UVI.

CAPÍTULO II

De las condiciones generales de los instrumentos denominados en UVI

Art. 6° – El valor inicial en pesos de la UVI será determinado por el Banco Central de la República Argentina, utilizando como referencia la milésima parte del valor promedio del metro cuadrado construido con destino a vivienda en la República Argentina, de forma tal que 1.000 UVI serán equivalentes a un metro cuadrado (1.000 UVI = un metro cuadrado).

El valor de la UVI será actualizado mensualmente a través del índice del costo de la construcción para

el Gran Buenos Aires que publica el INDEC para vivienda unifamiliar modelo 6. El Banco Central de la República Argentina publicará periódicamente el valor diario en pesos de la UVI.

El importe de capital a percibirse por las imposiciones, a su fecha de vencimiento será el equivalente en pesos de la cantidad de UVI depositadas, calculado según el valor de la UVI a esa fecha.

Las amortizaciones de capital de todos los instrumentos denominados en UVI se realizarán en pesos por el equivalente del valor de la cantidad de UVI correspondientes a la fecha de hacerse efectivo el pago.

Los instrumentos denominados en UVI podrán llevar intereses a una tasa fija o variable, pagadera en períodos o al vencimiento, según sea pactada libremente entre las partes o se estipule en el prospecto de emisión de títulos valores, según corresponda. Los intereses correspondientes se computarán y se liquidarán en pesos, calculados sobre las UVI representativas del total del capital adeudado a la fecha de realizarse el pago de los intereses.

Art. 7° – Las entidades financieras deberán dar a los tomadores de préstamos para la vivienda UVI la opción de extender el número de cuotas originalmente previstas cuando el importe de la cuota a pagar supere en un 10 % (diez por ciento) el valor de la cuota que hubiere resultado de haberse aplicado a ese préstamo un ajuste de capital por el coeficiente de variación de salarios (CVS), desde su desembolso. Ante la solicitud expresa del ejercicio de la opción, la entidad financiera deberá extender el plazo originalmente previsto para el préstamo, observando que en dicha extensión de plazos, la cuota no supere el 30 % (treinta por ciento) de los ingresos computables.

Art. 8° – La autoridad de aplicación del presente capítulo de la ley será designada conforme lo dispuesto en el Digesto Jurídico Argentino, conforme el ámbito de competencia que corresponda, en virtud de lo cual podrá realizar todos los actos o gestiones conducentes para facilitar la operatoria propuesta, sin perjuicio de las facultades de competencia en materia de oferta pública de títulos valores que les corresponden a los respectivos organismos de contralor conforme lo dispuesto por el artículo 1.691 del Código Civil y Comercial de la Nación. A tal efecto determinarán los términos y las condiciones particulares de cada uno de los instrumentos enumerados conformes sus respectivas facultades de incumbencia y según las disposiciones en la materia, dispuestas en el Código Civil y Comercial de la Nación (ley 26.994, sus modificatorias y normas complementarias).

Art. 9° – Los depósitos en cuentas de ahorro, a plazo fijo y los títulos valores en UVI quedan exentos del impuesto sobre los bienes personales; las rentas percibidas por diferencia de cotización o valuación de los depósitos en caja de ahorro o plazos fijos UVI, como las rentas percibidas por intereses en dichas im-

posiciones en UVI quedan eximidos del impuesto a las ganancias cuando se trate de personas físicas.

Los préstamos hipotecarios UVI para vivienda familiar única y permanente serán valuados, al cierre de cada período fiscal, en forma similar a los demás tipos de préstamos hipotecarios para vivienda familiar única y permanente conforme la ley sobre los bienes personales. Los fideicomisos financieros que sean creados en el marco de la presente ley se encontrarán exentos del impuesto a los débitos y créditos bancarios, y los préstamos hipotecarios que se encuentren dentro de su patrimonio fiduciario gozarán de la exención de la base imponible del impuesto al valor agregado.

CAPÍTULO III

De los fideicomisos financieros para préstamos hipotecarios

Art. 10. – Autorícese al Poder Ejecutivo nacional, por sí o por intermedio de quien designe expresamente al efecto, a la creación de fideicomisos financieros, en los términos del artículo 1.690 del Código Civil y Comercial de la Nación, cuya finalidad principal consistirá en garantizar el ahorro argentino de largo plazo con el objeto de financiar, principalmente, el acceso a la vivienda nueva, única y familiar en todo el territorio nacional.

Dichos fideicomisos financieros estarán destinados a la obtención de fondos, a través de aportes de los fiduciarios, o por cesión de carteras de préstamos hipotecarios UVI, o por la emisión y la colocación de los títulos representativos de deuda, de acuerdo a la capacidad de los bienes fideicomitados, con la única finalidad de otorgar préstamos hipotecarios UVI.

Las líneas de préstamos hipotecarios que se ofrezcan a través del o los fideicomisos que se pongan en funcionamiento deberán contemplar beneficios especiales a personas físicas para la adquisición, construcción y/o ampliación de viviendas familiares.

Los beneficios podrán consistir en subsidios de una porción del capital, de tasa o de gastos relacionados con la operatoria, fundamentalmente en aquellas personas físicas que pretendan acceder a una vivienda única.

Las características de las líneas de préstamos hipotecarios UVI y los beneficios a implementarse serán coordinados y definidos por el Poder Ejecutivo nacional, con la colaboración de los organismos estatales, provinciales y municipales vinculados a la política de vivienda, con la finalidad de que se propenda al acceso a la vivienda a todos las familias del país, atendiendo a las características del mercado de la vivienda de cada provincia.

Art. 11. – Para el cumplimiento de los objetivos perseguidos por la presente ley y en el marco de la operatoria propuesta se autoriza al Poder Ejecutivo nacional a:

- a) Destinar, como fiduciante, una partida presupuestaria para el presente año, a fin de realizar

un aporte al o a los fideicomisos financieros, para otorgar los préstamos hipotecarios UVI con los beneficios enumerados en el artículo anterior. A tales efectos autorícese al Poder Ejecutivo nacional a realizar todas las desafectaciones presupuestarias que se requieren en el presente presupuesto de gastos y cálculos de recursos del año 2016;

- b) Todos los años a través de la ley de presupuesto se establecerán los montos de las asignaciones presupuestarias, de requerir nuevos aportes (o, por ley específica, aportes extraordinarios) el o los fideicomisos financieros, a efectos de garantizar la continuidad de la operatoria, que modifique la carencia estructural de viviendas en el país.

Art. 12. – El Poder Ejecutivo nacional, a través de la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, podrá contratar directamente con Nación Fideicomisos S.A., para que actúe en carácter de fiduciario de dichos fideicomisos financieros, que se constituirán de acuerdo a los principios de la presente ley, a los términos y condiciones que establezcan las disposiciones del Código Civil y Comercial y más las disposiciones en la materia de los distintos órganos de control en materia de oferta pública, siempre y cuando el costo de administración del fideicomiso no supere los valores de mercado.

Art. 13. – La manda fiduciaria del fideicomiso financiero consistirá en:

- a) Estructurar el o los fideicomisos financieros juntamente con las entidades públicas y privadas que actúen como fiduciarios y emitir títulos valores denominados en UVI con el respaldo de las hipotecas que otorgue el fideicomiso, o le sean cedidas por las entidades financieras;
- b) Verificar que las hipotecas que se otorguen o que les fuesen cedidas tengan una buena calificación crediticia;
- c) Asegurar que los créditos otorgados mejoren significativamente las condiciones de la oferta de créditos hipotecarios para la adquisición, construcción y/o ampliación de viviendas y permitan el acceso al universo de personas físicas que no acceden a las líneas, que, para préstamos hipotecarios UVI, ofrezcan las entidades financieras; a tal efecto deberá asegurar la participación como receptoras de los créditos hipotecarios a familias que no posean vivienda propia y cuenten con capacidad de pago (ingresos mensuales comprobables) para hacer frente a las cuotas del crédito, con los beneficios que faciliten su acceso;
- d) Captar fondos de ahorro privado y/o público para la suscripción de títulos valores emitidos por los fideicomisos financieros y denominados en UVI;

- e) Cumplir todas las normativas que sobre oferta pública de títulos valores se encuentren vigentes;
 - f) Preservar a través de inversiones de bajo riesgo y diversificadas, el valor de los fondos captados que no hayan sido colocados en créditos hipotecarios;
 - g) Proveer la posibilidad de que los créditos hipotecarios otorgados incluyan un seguro que ofrezca a los prestatarios una espera de 6 (seis) meses en el pago de las cuotas en caso de desempleo;
 - h) Realizar los actos útiles y necesarios tendientes al cumplimiento de la manda fiduciaria principal y al fiel cumplimiento de los objetivos previstos en la presente ley;
 - i) Dar a los tomadores de préstamos para la vivienda UVI la opción de extender el número de cuotas originalmente previstas cuando el importe de la cuota a pagar supere en un 10 % (diez por ciento) el valor de la cuota que hubiere resultado de haberse aplicado a ese préstamo un ajuste de capital por el coeficiente de variación salarial (CVS), desde su desembolso.
- Ante la solicitud expresa del ejercicio de la opción se deberá extender en hasta el 25 % (veinticinco por ciento) el plazo originalmente previsto para el préstamo;
- j) Propender a que la extensión de los créditos hipotecarios que se otorguen alcancen los 35 (treinta y cinco) años, respecto del plazo de cumplimiento.

Art. 14. – Autorícese al Poder Ejecutivo nacional, por sí o por intermedio de quien designe expresamente al efecto, a:

- a) Realizar análisis y estudios técnicos;
- b) Suscribir convenios de colaboración con distintas entidades públicas y/o privadas a efectos de llevar adelante la operatoria establecida en el presente capítulo;
- c) Determinar criterios de selección y asignación de fondos para ser aportados a los fideicomisos financieros;
- d) Determinar criterios de selección y otorgamiento de préstamos hipotecarios por los fideicomisos financieros;
- e) Constituir comités técnicos de seguimiento;
- f) Realizar todos los actos o gestiones que considere convenientes y conducentes a la instrumentación y funcionamiento de los fideicomisos financieros.

CAPÍTULO IV

De la emisión de bono del Tesoro denominado en UVI

Art. 15. – Autorízase al Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas a emitir un Bono Metro Cuadrado Argentino, en el marco de la ley 27.198 para el endeudamiento autorizado del presente ejercicio presupuestario, el cual estará denominado en UVI y comprenderá los demás términos y condiciones financieras que se determinen al momento de su emisión, por un monto equivalente de hasta pesos cincuenta mil millones (\$ 50.000.000.000).

El resultado de la colocación del presente bono financiará la partida del aporte al o los fideicomisos financieros que se organicen para el otorgamiento de los préstamos hipotecarios del artículo 11, inciso a).

CAPÍTULO V

Disposiciones generales

Art. 16. – El Poder Ejecutivo nacional, a través de las áreas pertinentes, deberá promover la cultura del ahorro a largo plazo en moneda nacional que propone el presente proyecto de ley, dentro de la política educativa desde los niveles iniciales y con campañas de publicidad oficial.

Art. 17. – Autorízase a la Jefatura de Gabinete de Ministros a realizar las desafectaciones presupuestarias necesarias en el Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos Año 2016, para concretar el aporte del inciso a) del artículo 11 y la obtención de la fuente de financiamiento del artículo 15.

Art. 18. – Se invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley, fomentando el sistema a través de beneficios, exenciones o incentivos impositivos como a participar como fiduciarios a través de inversiones asignadas en sus respectivos presupuestos.

Art. 19. – El Poder Ejecutivo nacional designará dentro de sus áreas, la autoridad de aplicación para el cumplimiento de los capítulos III y IV de la presente ley.

Art. 20. – Anualmente la autoridad de aplicación deberá remitir un informe pormenorizado respecto de la marcha de la operatoria establecida en la presente ley, a las comisiones de Obras Públicas y Finanzas de la Cámara de Diputados y a las comisiones de Infraestructura, Vivienda y Transporte y de Presupuesto y Hacienda del Senado de la Nación.

CAPÍTULO VI

Adecuaciones normativas

Art. 21. – Las disposiciones de la presente ley se encuentran exceptuadas de lo dispuesto en los artículos 7° y 10 de la ley 23.928 y sus modificatorias, y de lo establecido en el artículo 766 del Código Civil y Comercial de la Nación.

Art. 22. – Si se tratare de hipotecas a constituirse para garantizar obligaciones en la presente ley, el requisito de especialidad en cuanto al crédito se considerará cumplido, individualizando el crédito garantizado e indicándose los sujetos, el objeto del crédito y la causa.

Los registros de la propiedad inmueble inscribirán los gravámenes, dejando constancia de que los importes cubiertos por la garantía se encuentran sujetos a la cláusula de actualización del artículo 6°, recaudos que deberán contener las certificaciones que al respecto se expidan por los indicados registros.

Las hipotecas celebradas con arreglo a lo determinado en la presente ley, cumplida la inscripción en el registro respectivo de conformidad a lo dispuesto en el artículo 2.210 del Código Civil y Comercial de la Nación, tendrán efectos contra terceros interesados y de buena fe, no sólo por la cantidad cierta inicial de la deuda, sino por la que corresponda adicionar como consecuencia de la cláusula prevista en el artículo 6°, con más los intereses que se adeudaren, y los daños y costas posteriores que provoque el incumplimiento.

Se considera título que trae aparejada ejecución, siguiéndose para su cobro los trámites que para el juicio ejecutivo establezcan las leyes de procedimiento del lugar donde se ejercite la acción, a la constancia de saldo deudor a la fecha de la mora en el cumplimiento de la obligación, conjuntamente con el título en que se hubiese instrumentado la obligación originaria.

En caso de procederse ejecutivamente al cobro del crédito la ejecución deberá promoverse por la suma que, en definitiva, arroje su importe como consecuencia de la aplicación de la cláusula de actualización a la fecha de iniciación, sin perjuicio de la ampliación al día del pago.

Art. 23. – Reemplácese el texto del artículo 2.189 del Código Civil y Comercial por el siguiente:

Especialidad en cuanto al crédito. En la constitución de los derechos reales de garantía debe individualizarse el crédito garantizado, indicándose los sujetos, el objeto y la causa.

El monto de la garantía debe estimarse en dinero y puede no coincidir con el monto del capital del crédito.

Se considera satisfecho el principio de especialidad en cuanto al crédito si la garantía se constituye en seguridad de créditos indeterminados, sea que su causa exista al tiempo de su constitución o posteriormente, siempre que el instrumento contenga la indicación del monto máximo garantizado en todo concepto, de que la garantía que se constituye es de máximo, y del plazo a que se sujeta, el que no puede exceder de diez (10) años. La garantía subsiste no obstante el vencimiento del plazo en seguridad de los créditos nacidos durante su vigencia.

Art. 24. – Reemplácese el texto del artículo 2.210 del Código Civil y Comercial por el siguiente:

Duración de la inscripción. Los efectos del registro de la hipoteca se conservan por el término de treinta y cinco años (35), si antes no se renueva.

Art. 25. – La presente ley entrará en vigencia desde su publicación en el Boletín Oficial y deberá ser reglamentada e instrumentada dentro del plazo de los noventa (90) días posteriores.

Art. 26. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Saludo a usted muy atentamente

Federico Pinedo. – Juan P. Tunessi.

FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA PARCIAL
DE LOS SEÑORES DIPUTADOS RACH
QUIROGA, FRANA, ÁLVAREZ RODRÍGUEZ,
HUSS, KICILLOF, PEDRINI
Y LLANOS MASSA.

Señor presidente:

Por medio de la presente los diputados abajo firmantes manifestamos nuestra disidencia parcial al proyecto 12-S.-2016 respecto al Sistema de Ahorro para el Fomento de la Inversión en Viviendas “Casa de Ahorro”.

El sistema de ahorro, préstamo e inversión en UVI es un instrumento en pesos que presenta ventajas y desventajas. En lo que concierne a los préstamos hipotecarios, lo que hace es preservar el valor del capital adeudado, convirtiéndose así en un seguro para el prestatista. De esta forma, se incentiva al sector privado a otorgar más facilidades para dar préstamos de largo plazo, en particular, préstamos hipotecarios. La única ventaja para quien desea acceder a una vivienda es la posibilidad de afrontar una tasa de interés más baja, lo que implica una cuota inicial más baja y por lo tanto mejora las posibilidades de acceso inicial. Pero a su vez, se traslada un riesgo mayor al deudor. En el caso de un ajuste por el índice de costos de la construcción, como plantea el proyecto, existe la posibilidad de que el salario evolucione por debajo de este índice. Esto implicaría que el trabajador tiene que destinar un porcentaje mayor de su salario, ampliando las posibilidades de incumplimiento. Para colmo, en cualquier contingencia a la que se enfrente el trabajador cargará sobre su espalda un capital adeudado que fue creciendo en el tiempo, minando su capacidad crediticia y reduciendo las posibilidades de cancelar su deuda. Cabe destacar que en los últimos siete meses la inflación acumulada alcanza el 27 % de acuerdo al CER (29,2 % en Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 21 % de acuerdo al ICC modelo 6). A su vez, el programa económico del oficialismo tuvo como consecuencia la destrucción de 107 mil puestos de trabajo en el sector privado desde diciembre. Ante este panorama, es pertinente ser muy rigurosos con la cobertura de los escenarios negativos. La posibilidad de extender el préstamo sólo agrava el problema ya que acrecienta el valor adeudado. En este sentido, los préstamos a tasa fija –o a tasa variable con algún tope– son mucho más beneficiosos para quien

desear acceder a una vivienda. Cabe destacar además, que en un contexto de inflación muy baja, la venta de cuota inicial accesible de las UVI desaparecería.

En otras palabras, la utilización de UVI como mecanismo de ahorro y crédito encuentra su único fundamento en la creencia de parte del sector público y privado de que no habrá una caída sistemática de la inflación. Consideramos que en el contexto actual, son bienvenidos todos los mecanismos que puedan ayudar a la financiación de préstamos hipotecarios. También nos parece importante extender estos mecanismos a la construcción/ampliación y refacción de viviendas, ya que son estas operaciones las que a su vez incentivan el círculo de la producción y el empleo.

No obstante, creemos que este instrumento debe ser uno más de un menú de opciones, y sobre todo, que debe tener mecanismos que no hagan recaer el peso de una crisis o una recesión en quienes más necesidades tienen. Por otra parte, si bien este instrumento puede incentivar al sector privado a ofrecer más crédito y no desmerecemos que el Estado impulse esto mediante la creación de un fideicomiso, los esfuerzos fiscales del Estado así como la emisión de deuda, deben estar orientados a préstamos que se otorguen en las condiciones más favorables posibles para el deudor, de manera de garantizar efectivamente el acceso a una vivienda allí donde el sector privado no llega.

Por esto, se propone la modificación de los artículos.

Artículo 6°

Se propone la siguiente redacción:

Artículo 6° – El valor inicial en pesos de la UVI será determinado por el Banco Central de la República Argentina, utilizando como referencia la milésima parte del valor promedio del metro cuadrado construido con destino a vivienda en la República Argentina, de forma tal que 1.000 UVI serán equivalentes a un metro cuadrado (1.000 UVI = un metro cuadrado). El valor del UVI será actualizado mensualmente a través del índice del costo de la construcción para el Gran Buenos Aires que publica el INDEC para vivienda unifamiliar modelo 6 o del coeficiente de variación salarial (CVS), el que resulte menor. El Banco Central de la República Argentina publicará periódicamente el valor diario en pesos de la UVI.

El importe de capital a percibirse por las imposiciones, a su fecha de vencimiento será el equivalente en pesos de la cantidad de UVI depositadas, calculado según el valor de la UVI a esa fecha. Las amortizaciones de capital de todos los instrumentos denominados en UVI se realizarán en pesos por el equivalente del valor de la cantidad de UVI correspondientes a la fecha de hacerse efectivo el pago. Los instrumentos denominados en UVI podrán llevar intereses a una tasa fija o variable, pagadera en períodos o al vencimiento, según sea pactada libremente entre las partes o se estipule en el prospecto de emisión de títulos valores, según corresponda. Los intereses correspondientes se

computarán y se liquidarán en pesos, calculados sobre las UVIs representativas del total del capital adeudado a la fecha de realizarse el pago de los intereses.

Artículo 7°

Se propone su eliminación del proyecto.

Artículo 13

Se propone la siguiente redacción para el inciso g):

g) Asegurar la posibilidad de que los créditos hipotecarios otorgados incluyan un seguro sin cargo alguno que ofrezca a los prestatarios una espera de 6 (seis) meses en el pago de las cuotas en caso de desempleo. El seguro deberá cubrir los costos de interés devengados durante el plazo de espera.

Capítulo IV - Artículo 15

Se propone su eliminación del proyecto.

*Analía Rach Quiroga. – Silvina P. Frana. –
María C. Álvarez Rodríguez. – Juan M.
Huss. – Axel Kicillof. – Juan M. Pedrini.
– Ana M. Llanos Massa.*

FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA PARCIAL DEL SEÑOR DIPUTADO CARLOS HELLER

Señor presidente:

No caben dudas de que el acceso al crédito es una de las herramientas fundamentales para acceder a la adquisición de una vivienda, junto a otras políticas públicas de fomento al acceso a la vivienda. Sin embargo, consideramos que así como está presentado, este proyecto posee varias falencias que deberían ser discutidas en el recinto de esta Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Según manifestó el subsecretario de Vivienda y Desarrollo Urbano, Iván Kerr, en su exposición a los señores diputados, existe un déficit habitacional del 25 % en promedio en nuestro país. No obstante, al señalar quiénes serían los principales beneficiarios de la propuesta de préstamos hipotecarios UVI, deja expresamente excluidos a los sectores más vulnerables. En efecto, de acuerdo a su descripción, para aquellas personas que se encuentran en los quintiles 1, 2 y 3, que perciben salarios menores a los dos (2) salarios mínimo vital y móvil (SMVyM), que alcanza al 60 % de los hogares de menores ingresos, se deben destinar los planes federales, el FONAVI, y los relativos a la urbanización de asentamientos y villas.

Recién alguna parte del 35 % siguiente de los hogares se beneficiaría con las políticas de los préstamos UVI, pero con requisitos esenciales, las políticas que denominó ABC (ahorro, bono y crédito), es decir, que se requerirá aporte del Estado y un significativo ahorro previo. El ejemplo que dio es claro: para una familia con ingresos de \$ 14.000 mensuales, cercano a los 3 SMVyM, pagando cuotas de \$ 4.200 deberá tener un ahorro previo de \$ 80.000, un crédito en UVI por \$ 520.000 y un subsidio por \$ 200.000, para acceder

a una modesta vivienda de \$ 800.000. Pero habría que preguntarse ¿cuántos hogares que perciben \$ 14.000 de salario pueden destinar \$ 4.200 al pago de la cuota, y, aún con mayor improbabilidad, tener un ahorro de \$ 80.000? Sólo algunos pocos de esta franja podrán acceder al sistema de la ley que se está tratando.

Será sólo el 5 % restante, de mayor nivel adquisitivo, que estaría capacitado para utilizar plenamente la línea UVI.

Por lo tanto, no queda claro a quién se orientan estos préstamos, o si sólo está armado para generar un negocio a los desarrolladores o a los bancos.

Considero que deberíamos buscar soluciones para quienes más lo necesitan, independientemente de que además puedan acceder a los créditos hipotecarios los estratos con ingresos más altos.

Otra de las grandes inconsistencias que presenta este proyecto es el hecho de que asume una distribución inequitativa de los riesgos implícitos en el crédito.

Por un lado, el riesgo inflacionario recae sobre el tomador del crédito, la parte más débil o con menor poder de negociación. Si bien podría tomarse como algo favorable para el prestatario el hecho de que exista la opción de “extender el número de cuotas originalmente previstas cuando el importe de la cuota supere en un 10 % el valor de la cuota que hubiere resultado de haberse aplicado a ese préstamo un ajuste del capital por el coeficiente de variación de salarios (CVS)” (artículo 7° y 13 inciso i), no hay que dejar pasar el hecho de que los bancos no estarían asumiendo ningún riesgo.

El artículo 13 inciso i) establece además una especie de “tope” al señalar que “la opción se deberá extender en hasta un 25 % el plazo originalmente previsto para el préstamo”. Pero con esto no alcanza, habría que establecer un seguro en los casos en los cuales la cuota se dispare muy por encima del aumento de los salarios, o, más globalmente, de los ingresos del tomador de crédito. Porque la decisión de pasar estas diferencias y alargar el crédito va absolutamente en contra del tomador del crédito, además de que no puede prolongarse indefinidamente. Cabe destacar, además, que no debería dejarse librado a la opción del prestatario el alargar los plazos cuando se den las condiciones estipuladas en el proyecto que estamos tratando, puesto que los mismos pueden no estar correctamente informados. Debería establecerse un método automático, para protección de los tomadores de crédito.

Otra clara muestra de la descarga inequitativa del riesgo se encuentra en el artículo 6° del proyecto, a saber: “Los instrumentos denominados en UVI podrán llevar intereses a una tasa fija o variable [...] según sea pactada libremente entre las partes o se estipule en el prospecto de emisión de títulos valores, según corresponda ...”. No hay que ser muy perspicaz para darse cuenta cuál de las partes, el cliente o el banco, va a imponer su voluntad a la hora de pactar “libremente” la tasa de interés. Entonces, deberían establecerse explícitamente topes a las tasas de interés, y no dejarlas

libradas a la libre “negociación” entre las partes. Porque en este caso, sería una tasa real, con lo cual no está afectada por la inflación, y podría legislarse una banda con techo y piso. Tampoco queda claro cuál es el objetivo de establecer una tasa variable a un monto que es variable, ajustándose por el índice de la construcción.

Creo que el ajuste del valor de la UVI con el precio de la construcción es un despropósito, porque está totalmente desvinculado de la evolución de los salarios, y además porque tiene mucha volatilidad.

Sostengo que el coeficiente de ajuste para establecer el valor de la UVI debería hacerse a partir del aumento de los salarios correspondientes al sector privado formal de la economía. Dado que este índice salarial tiene cierta volatilidad (incluso menos que el índice de los precios de la construcción) podría establecerse un promedio trimestral móvil, por el cual evitaría la volatilidad, pero marcaría la tendencia. Si suponemos que los salarios acompañen a la inflación (una cuestión esencial para que el país crezca), los inversores no deberían verse desestimulados para ahorrar con este coeficiente de ajuste. Si por el contrario, los salarios van a la zaga de la inflación y del costo de las viviendas, entonces se generará un verdadero problema al aplicar el índice que establece el proyecto 12-S.-16.

Dada la gran brecha que existe en la actualidad entre los salarios y el valor de los inmuebles, es esencial subsidiar a los estratos más bajos que soliciten este tipo de créditos.

Sin embargo, el articulado del proyecto es bastante vago en este sentido. No deja bien en claro cuál es el papel del gobierno en el otorgamiento de estos beneficios ni qué criterios se utilizarán para su aplicación.

En el artículo 10 se establece que serán “coordinados y definidos por el Poder Ejecutivo nacional, con la colaboración de los organismos estatales, provinciales y municipales vinculados a la política de la vivienda”. La redacción resulta muy amplia, lo que podría por ejemplo, dejar a criterio de los distintos bancos la decisión de a qué clientes otorgar estos beneficios y entonces se corre el riesgo de que los perciban quienes en realidad no los necesitan.

Deben establecerse claramente los mecanismos de aplicación de los mismos y los organismos a cargo de controlar la operatoria que los involucren.

Deseo resaltar que, de aprobarse esta ley, habría dos sistemas de indexación de activos y pasivos por UVI, pero con diferentes índices de ajustes: el propuesto por esta ley y el normado por el BCRA, que se ajusta por el coeficiente de estabilización de referencia (CER). Más aún, tal como está redactado el proyecto, el mismo exceptúa de lo dispuesto por los artículos 7° y 10 de la ley 23.928 (t. o. según ley 25.561) como así también, de lo previsto en el artículo 766 del Código Civil y Comercial de la Nación, a los instrumentos de este proyecto de ley, otorgándole sustento legal a la actualización del capital de los préstamos nominados en UVI. Pero esta

excepción no alcanza a los créditos normados por el BCRA, cuestión que debería solucionarse.

En el artículo 15 se dispone la emisión de un bono del Tesoro por hasta un total de \$ 50.000 millones (no se especifica plazo del mismo). Este bono estaría destinado a financiar a los fideicomisos, que “podrán” ser contratados por el Poder Ejecutivo nacional con Nación Fideicomisos, para otorgar los préstamos con beneficios especiales (según el artículo 10). Esta redacción deja abierta la posibilidad de contratar a actores del sector privado, un tema con el cual no estamos de acuerdo.

Es una gran cantidad de dinero, cuya finalidad se explicita sólo ampliamente, y queda a la determinación de los fiduciarios. El papel que desarrollarán los bancos no está claro, dejando margen para amplias interpretaciones.

La creación de fideicomisos financieros para préstamos hipotecarios que obtienen fondos “a través de aportes de los fiduciantes, o por cesión de carteras de préstamos hipotecarios UVI, o por la emisión y la colocación de los títulos representativos de deuda”, podría generar una titularización de las hipotecas y de esta forma, la deuda podría convertirse en objeto de venta y transacción económica en el mercado de capitales. Esto daría lugar a la posibilidad de traslado del riesgo de incumplimiento y al desconocimiento del inversor del verdadero riesgo asumido, y sin regulaciones adecuadas, podría reeditarse un problema similar al de las hipotecas de baja calidad en EE.UU.

La cotización de los títulos hipotecarios también genera un factor de eventual inestabilidad en los casos de problemas macroeconómicos, pudiendo agravar los mismos.

En el proyecto no se establece que los préstamos se destinen a vivienda nueva. El término vivienda “nueva” aparece sólo en el artículo 10 en el cual se establece la creación de los fideicomisos financieros “cuya finalidad principal consistirá en garantizar el ahorro argentino de largo plazo con el objeto de financiar, principalmente, el acceso a la vivienda nueva, única y familiar en todo el territorio nacional”. Esta redacción no descarta la posibilidad de financiar el acceso a viviendas existentes con la posibilidad de que el auge por la demanda de las mismas provoque un aumento excesivo y especulativo de su valor.

Una última reflexión: en la presentación de un proyecto que trata sobre créditos hipotecarios no podemos dejar de considerar los serios problemas que están teniendo varios beneficiarios del programa Pro.Cre.Ar. Una gran cantidad de beneficiarios denuncian que no pueden avanzar con la construcción de sus viviendas por el impacto de la inflación en los créditos. “Aquel monto que debía costear la primera etapa ya no alcanza ni para la mitad y al no cumplir con el plan de avance el programa suspende nuevos depósitos, con lo cual se condena a los beneficiarios a incumplir y pagar una cuota por vencimiento de

plazos sin construcción terminada como contrapartida”, señalan en comunidad Pro.Cre.Ar, un foro con grupos de familias que fueron beneficiadas con el programa. Es un tema que esta Honorable Cámara de Diputados debe tratar sin dilación, porque está en riesgo la vivienda de miles de familias cuyos proyectos de construcción de su vivienda han sido demolidos por la elevada inflación producida desde el mes de diciembre de 2015.

Por los motivos expuestos, solicito a mis pares se tenga presente la fundamentación de esta disidencia parcial en el momento de aprobación del dictamen.

Carlos Heller.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Finanzas, de Vivienda y Ordenamiento Urbano, de Legislación General y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley en revisión por el cual se establece el Sistema de Ahorro para el Fomento de la Inversión en Viviendas “Casa de Ahorro”. Modificación del Código Civil y Comercial de la Nación; y, encuentran viable su sanción por parte de la Honorable Cámara, por las razones que oportunamente se darán.

Eduardo P. Amadeo.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Finanzas, de Vivienda y Ordenamiento Urbano, de Legislación General y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley en revisión por el cual se establece el Sistema de Ahorro para el Fomento de la Inversión en Viviendas “Casa de Ahorro”. Modificación del Código Civil y Comercial de la Nación; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1º – Rechazan el proyecto expediente 12-S.-16 que establece el Sistema de Ahorro para el Fomento de la Inversión en Viviendas “Casa de Ahorro”. Modificación del Código Civil y Comercial de la Nación devenido del Senado, porque no se trata de un verdadero plan de construcción de viviendas populares, sino de un nuevo instrumento de capitalización financiera al servicio de la banca inversionista y especuladora. En su lugar es necesario promover un verdadero plan de construcción de viviendas populares a cargo del Estado nacional.

Art. 2º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 17 de agosto de 2016.

Néstor A. Pitrola. – Pablo S. López.

INFORME

Honorable Cámara:

Es necesario oponerse a la propuesta enviada por el Senado (12-S.-16) porque no se trata de un verdadero plan de viviendas populares, sino de la creación de un nuevo régimen de hipotecas inmobiliarias cuyo verdadero objetivo es constituir una nueva fuente de valorización del capital, en la Argentina en crisis. Particularmente en la rama de la construcción es donde más se ha manifestado la recesión. El objetivo del proyecto apoyado por el macrismo y todas las variantes del PJ, no es el de resolver el terrible drama de la falta de vivienda popular sino, como lo dice su propio título: “establecer un Sistema de Ahorro para el Fomento de la Inversión en Viviendas “Casa de Ahorro”.

Por otra parte, es necesario destacar, que en el anterior blanqueo de capitales realizado por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se lanzó un título especial, los CEDIN, para invertir en la propiedad inmobiliaria.

Pero el blanqueo impulsado por el gobierno de Macri, ha dejado los CEDIN de lado. Este proyecto viene, en parte, a compensar esta falta de estímulo que beneficiaba especialmente a las grandes constructoras e inmobiliarias.

Se trata de la creación de un sistema basado en un nuevo tipo de valor, los UVI (unidades de vivienda) para préstamos hipotecarios, bonos y hasta un régimen fiduciario a cargo de la banca. Los UVI, formalmente parten del valor de la construcción de un (1) metro cuadrado, y se van indexando de acuerdo a la variación del índice de la construcción. Esta indexación es mensual.

Un trabajador puede ir ahorrando en UVI y/o recibir un préstamo hipotecario (con la garantía de la vivienda que pretende comprar) en la misma moneda (UVI).

La propaganda de quienes defienden este nuevo sistema hipotecario es que como se trata de un préstamo indexado, la base de la cuota que debe pagar el trabajador es relativamente baja, comparada con los créditos hipotecarios para la vivienda existentes en la actualidad, que parten de valores altos y tasas de interés elevadas (fijas o ajustables). Los UVI partirían de una cuota baja, pero ésta se indexa mensualmente, y a la que se suma una tasa de interés fija, que se calcula será del 4,5 al 5 %.

Se puede decir que es un bono favorable para inversores porque mantiene el capital actualizado (indexación mensual) y cobrando una tasa de interés del 5 %. Compiten con las LEBAC –que emite sistemáticamente el gobierno para esterilizar fondos del mercado– y puede ser una nueva plataforma para las famosas “bicicletas financieras”. Pero para el trabajador que tome un préstamo hipotecario en UVI puede llegar

a ser un infierno. Porque mientras que el capital de lo que adeuda se va indexando mensualmente, su salario crece anualmente y lo está haciendo a la baja respecto a la inflación. Este año la carestía lleva la delantera del 45 % de incremento, contra el 30 % de los salarios.

Esta nueva perversidad financiera no es original de los Macri: es una copia de la reforma hipotecaria de Chile y sus unidades UF. Macri intenta seguir los pasos liberales de Chile en todos los planos (educación, etcétera). Pero Chile, bajo la dictadura de Pinochet y luego con sus gobiernos civiles es un país recolonizado por el capital financiero. Allí la burguesía logró imponer –a pura represión– la indexación compulsiva de los capitales y la desindexación, también compulsiva, de los salarios.

En cambio, en la Argentina está prohibida legalmente la indexación. Esto proviene de la gran reacción popular que hubo frente al régimen hipotecario basado en la indexación, que se conoció bajo la dictadura con el nombre de la (circular) 1.050 y que llevó a desalojos masivos.

Justamente, este proyecto UVI va acompañado por cláusulas que superan bloqueos circunstanciales existentes en las recientes reformas de los códigos Civil y de Comercio, a la indexación. Los funcionarios y diputados que defendieron el proyecto oficialista de las UVI resaltaron que esta ley sería la primera vez que desbloquea el prejuicio del pueblo argentino frente a la indexación. Juristas invitados por los banqueros y representantes de las cámaras patronales de la construcción, afirmaron que esta ley está redactada para facilitar los desalojos por mora.

En un país donde el gobierno empuja los salarios a la baja (tarifazos, etcétera) y avanza la desocupación los únicos reaseguros que se colocan para el trabajador en el proyecto UVI son:

a) Un seguro (que cubre el trabajador en las cuotas que tiene que pagar mensualmente) para que en caso de despido se le bonifiquen seis (6) cuotas-meses. Y luego... a la calle.

b) En caso de un 10 % de desfasaje entre el alza del índice de la construcción con que se rige la UVI, por encima del índice de evolución de los salarios (no el salario concreto del trabajador en cuestión) los bancos fiduciarios podrán... ¡estirar el plazo de los pagos! Estamos ante las puertas de un régimen de pago permanente de cuotas UVI que esclavizará al trabajador. ¡Ni que hablar si un trabajador activo se jubila y su ingreso es reducido a la mitad!

Por otra parte, el precio de las propiedades está hoy en día muy alto, producto de que han mantenido sus valores en dólares. Pero las devaluaciones monetarias han terminado de alejar las viviendas de los bolsillos del trabajador. La brecha actual entre los salarios y la propiedad de la vivienda es la más alta de la historia nacional. Un adecuamiento, una caída de los precios de la propiedad –como ocurrió en la crisis de 2000/2– que no va de la mano de la caída del valor de la construcción,

puede hacer –como fue con la circular 1.050 bajo la dictadura– que la propiedad que está pagando el hipotecado valga menos de lo que él adeuda a los bancos. Esta fue la base de la famosa crisis de las hipotecas inmobiliarias que detonaron la crisis norteamericana en 2007.

No se trata de prejuicios contra la indexación –como dice el oficialismo–, el pueblo argentino tuvo una gran experiencia y un fuerte trauma con la 1.050. Y es deber de nuestro Partido Obrero recordar y alertar al pueblo sobre esa experiencia y de los nuevos operativos capitalistas que no buscan resolver el problema de la vivienda, sino valorizar sus capitales a costa del saqueo del bolsillo de la familia trabajadora.

En contraposición al proyecto antipopular presentado, creemos necesario elaborar un verdadero plan nacional de viviendas populares no sólo para avanzar en disminuir el déficit habitacional existente, sino para reactivar la economía nacional, toda vez que la construcción es madre de industrias. Éste debería tener las siguientes características:

Primero: Creación de un plan nacional de viviendas populares sobre la base de un fondo especial con un primer aporte del presupuesto de 50.000.000.000 de pesos. A este monto se le sumarán los fondos de los intereses de la deuda externa que la Nación debiera pagar, pero que serán redireccionados para el plan nacional de viviendas populares, suspendiendo el pago de la deuda usuraria.

Segundo: Sancionar nuevas leyes que graven al gran capital para destinar esos fondos al plan nacional de viviendas populares.

Tercero: Nacionalización de la banca, bajo control de los trabajadores, para centralizar el crédito en favor de este plan nacional de viviendas populares y otras obras públicas necesarias para el desarrollo nacional.

Cuarto: Se constituirá un banco nacional de tierras ociosas para poder contar con los terrenos necesarios para un ambicioso plan de construcción nacional de viviendas (gran parte del fracaso del limitado plan Pro.Cre.Ar se debe a la imposibilidad de conseguir tierra barata)

Quinto: Nacionalización de las grandes constructoras para poder realizar este plan sin necesidad de intermediarios, ni negociados a costa de los trabajadores y del pueblo.

Sexto: Se trata de un plan de vivienda universal, que se irá adjudicando, a través de un listado público que tome en cuenta las necesidades sociales (cantidad de hijos, etcétera). Los adjudicados de una vivienda popular deberán pagar mensualmente una cuota que no supere en ningún caso el 20 % del ingreso familiar.

De esta manera se dejarán de usar los fondos de la ANSES, como hizo el anterior gobierno, para financiar el plan Pro.Cre.Ar. Los fondos de los jubilados deben estar destinados a los jubilados: a subir sus ingresos hasta llegar al 82 % móvil.

Este plan nacional de viviendas populares debe ser parte de un plan económico de desarrollo, votado por un congreso nacional de trabajadores. Será una transición hacia un gobierno de los trabajadores.

Néstor A. Pitrola. – Pablo S. López.

III

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Finanzas, de Vivienda y Ordenamiento Urbano, de Legislación General y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley en revisión por el cual se establece el Sistema de Ahorro para el Fomento de la Inversión en Viviendas “Casa de Ahorro”. Modificación del Código Civil y Comercial de la Nación; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

TÍTULO I

Financiación de la vivienda y reactivación de la economía

Artículo 1° – En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 75, inciso 11 de la Constitución Nacional, el valor de la moneda extranjera en términos reales deberá ser nominado por ley en moneda de curso legal a un tipo de cambio real competitivo. Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a establecer la paridad real de inicio de la moneda extranjera. Las modificaciones que se introduzcan en la paridad real de la moneda extranjera con posterioridad deberán ser fijadas por ley, debiendo requerir el Congreso de la Nación a estos efectos, el asesoramiento del Banco Central de la República Argentina. El Banco Central de la República Argentina asesorará al Congreso de la Nación sobre el valor de la moneda extranjera, en base a los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), organismo desconcentrado del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) estará a cargo de un director, que será designado por el Poder Ejecutivo nacional, con acuerdo de cuatro quintas partes de los miembros del Senado. El director será designado por seis años y será inamovible. Podrá ser destituido solamente con previo acuerdo del Senado, con las mismas mayorías requeridas para su nombramiento. Responderá ante el Congreso Nacional, el que fijará por ley el procedimiento que deberá seguir el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), para la elaboración del índice de precios al consumidor-nivel general (IPC), según normas internacionales generalmente aceptadas, de acuerdo con los criterios técnicos del Fondo Monetario Internacional.

El Poder Ejecutivo nacional dispondrá la publicación en el Boletín Oficial de las tablas diarias de conversión del valor de la moneda extranjera en moneda de curso legal, calculado por el Banco Central de la República Argentina sobre la base de las variaciones del índice de precios al consumidor - nivel general (IPC) que publica el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Art. 2° – Modifícanse los artículos 765, 766, 1.390 y 2.189 del Código Civil y Comercial de la Nación, los que quedarán redactados en la siguiente forma:

Artículo 765: *Concepto*. La obligación es de dar dinero si el deudor debe cierta cantidad de moneda, determinada o determinable, al momento de constitución de la obligación. Si por el acto por el que se ha constituido la obligación se estipuló dar moneda que no sea de curso legal en la República, la obligación debe considerarse como de dar cantidades de cosas y el deudor puede liberarse dando el equivalente en moneda de curso legal en las condiciones cambiarias que permitan al acreedor obtener la satisfacción total de su crédito en la moneda designada dentro de las 24 horas hábiles subsiguientes.

Artículo 766: *Indexación*. El deudor y el acreedor son libres de pactar cláusulas de indexación que consideren convenientes con el propósito de asegurar la equivalencia de las prestaciones en los contratos a plazo.

Artículo 1.390: *Depósito en dinero*. Hay depósito de dinero cuando el depositante transfiere la propiedad al banco depositario, quien tiene la opción de restituirlo, si el depósito se constituyó en moneda extranjera, en la moneda nacional al tipo de cambio vigente en el mercado libre de cambios, a simple requerimiento del depositante, o al vencimiento del término del preaviso convencionalmente previsto.

Artículo 2.189: *Especialidad en cuanto al crédito*. El monto de la garantía o gravamen debe estimarse en dinero. La especialidad queda cumplida con la expresión del monto máximo del gravamen, el que podrá calcularse bajo cláusulas de indexación. El crédito puede estar individualizado en todos los elementos desde el origen o puede nacer posteriormente; mas en todos los casos, el gravamen con más los importes resultantes de la eventual indexación, lo mismo que los intereses y costas del proceso de ejecución, constituyen el máximo de la garantía real por todo concepto. El acto constitutivo debe prever el plazo al que la garantía se sujeta, que no puede exceder de cuarenta años, contados desde ese acto. Vencido el plazo, la garantía subsiste en seguridad de los créditos nacidos durante su vigencia.

Art. 3° – Deróganse los artículos 7°, 8°, 9° y 10 de la ley 23.928, así como también las modificaciones a esta ley dispuestas por la ley 25.561.

Art. 4° – Desdóblanse las funciones del peso argentino, el que por una parte seguirá vigente como moneda para los pagos corrientes, y por la otra parte, las funciones de unidad de cuenta y reserva de valor serán asumidas por la Unidad de Cuenta Estable, UCE, cuyo contenido es el valor resultante de aplicar la variación del índice de precios al consumidor - nivel general.

Art. 5° – El Banco Central de la República Argentina calculará diariamente el valor de la UCE en base al asesoramiento técnico del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Art. 6° – En cumplimiento del artículo 75, inciso 11, de la Constitución Nacional el valor de la moneda extranjera deberá ser nominado por ley en UCE conforme a los lineamientos fijados en el artículo 1° de esta ley. La paridad de inicio así como las modificaciones que se introduzcan en el futuro en su paridad serán fijadas por ley con asesoramiento al Congreso por parte del Banco Central de la República Argentina.

Art. 7° – Los depósitos a plazos fijos constituidos en pesos en entidades financieras a noventa días o más serán convertidos en forma automática en UCE por la entidad que los recibe, al momento de su imposición, sin necesidad de petición del depositante.

Art. 8° – Los títulos, bonos y demás títulos valores que emita el Estado en pesos a plazos mayores a noventa (90) días, serán en todos los casos, nominados en UCE.

Art. 9° – Se podrán pactar en UCE todo tipo de obligaciones civiles, comerciales, laborales, administrativas, impositivas o de cualquier otra índole, así como créditos hipotecarios, prendarios, bonos, obligaciones u otros títulos valores, cualquiera fuere el destino o el plazo de la operación. Las obligaciones contratadas en pesos o en moneda extranjera antes de la sanción de esta ley continuarán con su régimen originario.

Art. 10. – Si la obligación estuviera nominada en UCE, el deudor cumple entregando la cantidad de pesos que resulte de multiplicar las cantidades adeudadas de UCE por el valor de dicha unidad al momento del pago.

Art. 11. – El Congreso Nacional dispondrá la publicación en el Boletín Oficial de las tablas diarias de conversión del valor de la UCE en pesos corrientes calculado por el Banco Central de la República Argentina sobre la base del índice del costo de la vida, nivel general que publica el INDEC.

Art. 12. – En las convenciones colectivas de trabajo que se celebren en el futuro, los salarios y sueldos podrán, a voluntad de las partes, ser convertidos a UCE a la paridad vigente a la fecha de promulgación de la presente ley, a partir de la cual los valores correspondientes se ajustarán a la paridad vigente al tiempo de acreditación de cada pago a fin de garantizar al trabajador el mantenimiento del poder adquisitivo de su salario. En tal caso, dicho valor regirá hasta la siguiente convención colectiva de trabajo. Todo ello sin perjuicio de las modificaciones en UCE que se convengan al renovarse cada convención colectiva de trabajo. Los

salarios y sueldos de trabajadores no comprendidos en convenciones colectivas de trabajo podrán, a voluntad de las partes, ser nominados en UCE, a fin de mantener el poder adquisitivo del salario. Ello, sin perjuicio de las variaciones en UCE que acuerden periódicamente las partes.

Art. 13. – Las prestaciones del régimen previsional público comprendidas en la ley 26.417 se convertirán a UCE a la paridad vigente a la fecha de promulgación de la presente ley, a partir de la cual los valores correspondientes se ajustarán a la paridad vigente al tiempo de acreditación de cada pago a fin de garantizar al beneficiario el mantenimiento del poder adquisitivo.

Art. 14. – Las cuotas y pensiones alimentarias, judiciales o extrajudiciales, serán expresadas en UCE.

Art. 15. – Los impuestos, tasas, contribuciones y multas que actualmente están expresados en montos fijos y no en porcentajes serán convertidos a UCE a la paridad vigente a la fecha de promulgación de la presente ley. El mínimo no imponible y las escalas progresivas del impuesto a las ganancias serán expresados en UCE para garantizar su actualización automática. El punto de partida para este cálculo anual será el de la ley de actualización del mínimo no imponible, cargas de familia y las escalas del impuesto a las ganancias que se sancionen en el año 2016 y regirán a partir del 1° de enero de 2017. Los balances de las empresas serán ajustados por inflación a la paridad UCE a partir del 1° de enero de 2017.

Art. 16. – Los ajustes o indexaciones de cualquier naturaleza están exentos del impuesto a las ganancias.

Art. 17. – Las disposiciones de este título comenzarán a regir a partir del primer día del mes siguiente al mes en que el Poder Ejecutivo declare normalizado el INDEC. Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a postergar en hasta sesenta (60) días la fecha de aplicación de las disposiciones mencionadas en estos artículos.

TÍTULO II

Bancarización de la economía, eliminación de la economía subterránea y registración de 4 millones de trabajadores adicionales

Art. 18. – Derógase el impuesto a los créditos y débitos bancarios creado por la ley 25.413 y sus modificaciones a partir del 1° de enero de 2018.

Art. 19. – Incorpórase como segundo, tercer y cuarto párrafo del artículo 285 del Código Civil y Comercial de la Nación, los siguientes:

No surtirán efectos entre partes ni frente a terceros los pagos totales o parciales de sumas de dinero superiores a pesos diez mil (\$ 10.000) de poder adquisitivo al 31 de diciembre de 2015, o su equivalente en moneda extranjera, que no sean efectuados, conforme a alguno de los procedimientos que se indican a continuación:

1. Depósitos en cuentas de entidades financieras.
2. Giros o transferencias bancarias.

3. Cheques o cheques cancelatorios.

4. Tarjeta de crédito, compra o débito.

5. Factura de crédito.

El monto de pesos diez mil (\$ 10.000) se actualizará en base a la evolución del índice de precios al consumidor (IPC) y se convertirá a UCE.

Además, los pagos que no sean efectuados de acuerdo a lo dispuesto en este artículo tampoco serán computables como deducciones, créditos fiscales y demás efectos tributarios que correspondan al contribuyente o responsable, aun cuando éstos acrediten la veracidad de las operaciones.

Art. 20. – Sustitúyase el artículo 124 del capítulo IV de la ley 20.774 y sus modificaciones por el siguiente:

Artículo 124: Las remuneraciones en dinero debidas al trabajador deberán pagarse, bajo pena de nulidad, en cheque a la orden del trabajador para ser cobrado personalmente por éste o quien él indique o mediante la acreditación en cuenta abierta a su nombre en entidad bancaria o en institución de ahorro oficial. Dicha cuenta especial tendrá el nombre de cuenta Sueldo y bajo ningún concepto podrá tener límites de extracciones, ni costo alguno para el trabajador y el empleador, en cuanto a su constitución, mantenimiento o extracción de fondos en todo el sistema bancario, cualquiera fuera la modalidad extractiva empleada. La autoridad de aplicación podrá disponer que en determinadas actividades, empresas, explotaciones, establecimientos o en determinadas zonas o épocas, el pago de las remuneraciones en dinero debidas al trabajador se haga exclusivamente mediante efectivo y con el control y supervisión de funcionarios o agentes dependientes de dicha autoridad. El pago que se formalizare sin dicha supervisión podrá ser declarado nulo.

Art. 21. – A fin de facilitar el acceso universal de los habitantes de nuestro país a los servicios bancarios, el Banco Central de la República Argentina deberá flexibilizar los requisitos exigibles para la apertura de cuentas bancarias y la imposición en plazos fijos o cuentas especiales de ahorro. No obstante ello, tratándose de ciudadanos argentinos, nativos o naturalizados, los únicos requisitos exigibles para la apertura de cuentas bancarias, constitución de plazos fijos u otras cuentas especiales de ahorro serán la exhibición del documento de identificación personal, expedido por autoridad argentina, y la constancia de la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT) o la Clave Única de Identificación Laboral (CUIL), expedida por la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Asimismo, el Banco Central de la República Argentina deberá disponer la ampliación del horario de atención al público desde las 9 horas hasta las 19 horas como mínimo, para facilitar la realización de operaciones bancarias vinculadas a cuentas corrientes, cajas de ahorro, tarjeta de débito y plazos fijos.

Art. 22. – El Ministerio de Educación y Deportes de la Nación Argentina implementará un programa práctico de alfabetización bancaria en todas las escuelas primarias y secundarias del país, con el objeto de concientizar a todos los habitantes respecto de la aplicación de los instrumentos bancarios y la importancia decisiva de la bancarización en el pleno empleo y en el crecimiento del salario real.

Art. 23. – Las disposiciones de este título entrarán en vigencia desde el día de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 24. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 17 de agosto de 2016.

Eduardo R. Conesa.

INFORME

Honorable Cámara:

En este proyecto de ley se actualizan los proyectos presentados con anterioridad con expediente 1.513 de 2016 y 3.099 de 2016 y en los mismos se propone movilizar el ahorro nacional dentro del país y facilitar la vuelta del capital fugado para acrecentar el ahorro nacional y destinarlo a las actividades productivas, particularmente a la construcción de viviendas. El estímulo al ahorro nacional y a la vuelta de capital fugado se efectúa mediante el establecimiento de un régimen de moneda indexada a la chilena con un tipo de cambio real competitivo promotor de nuestras exportaciones y del empleo. Y luego se propone cerrar el círculo bancarizando nuestra economía de manera tal de dar un golpe de gracia a la economía negra y reforzar más aún la disponibilidad de ahorros en nuestra economía.

El régimen propuesto constituye un cambio radical del régimen económico del país dentro de los cauces constitucionales. En la actualidad los argentinos ahorran principalmente en dólares y otras monedas extranjeras. Esta anomalía contribuye a la fuga de capitales en perjuicio de la economía nacional. Se trata de poner fin a la misma. Es bien sabido que las causas de la fuga de capitales son tres. La primera es la sobrevaluación cambiaria; cuando nuestra moneda está sobrevaluada, el dólar está barato y es natural que el público se incline a comprar dólares precisamente por la oportunidad de su bajo precio y la posibilidad real y concreta de una devaluación futura, ya que las sobrevaluaciones no son sostenibles en el tiempo. La segunda causa de la fuga es la existencia de una recesión en la economía local; cuando hay recesión las oportunidades de inversiones rentables en el país escasean, y la mejor alternativa es comprar dólares, fugarlos y esperar. La tercera causa de la compra de dólares y su sustracción de la economía local es la necesidad de evadir el impuesto inflacionario en pesos. Las tres causas son conjuradas y atacadas por la aplicación conjunta de las medidas aquí propuestas.

Bajo los lineamientos de este proyecto se estimula a los que proyectan comprar dólares a abandonar esa intención, y colocarlos en un depósito en UCE o en

bonos indexados en pesos, y de esta manera quedarán alcanzados con una triple protección: contra la posibilidad de la inflación desde que la UCE está indexada con el índice del costo de la vida; contra una devaluación desde que el tipo de cambio también estará indexado con el índice del costo de la vida; y finalmente también esos ahorristas habrán efectuado una buena inversión desde que la tasa de interés de los depósitos bancarios en UCE será probablemente más alta que la tasa de los depósitos en dólares en Estados Unidos. También en este proyecto se incentiva fuertemente la vuelta del capital fugado del país, sin perjuicio de los impuestos que haya que pagar y otras restricciones vinculadas al blanqueo dispuesto por la ley 27.260.

Los ahorros se materializarían en depósitos a plazo fijo nominados en UCE, en entidades comprendidas en el régimen de la ley 21.526 y sus modificaciones. También mediante la utilización de los dólares o divisas extranjeras para la suscripción de títulos públicos, bonos y demás títulos valores, emitidos por el Estado, bajo ley argentina y jurisdicción nacional, nominados en UCE, que tendrán las demás condiciones financieras que se determinen al momento de su emisión. La nominación en UCE de los depósitos a plazo fijo, así como también de los títulos públicos señalados, implica su conversión a pesos y posteriormente su indexación por aplicación del índice de precios al consumidor (IPC). Implica también, como explicamos antes, que el inversor estará en una excelente situación, ya que, por una parte, el valor de su inversión en pesos indexados por la UCE conserva su valor en dólares, pero, además, ganará un interés en UCE que seguramente será mayor que el que se podría haber devengado en dólares, si esos fondos hubiesen permanecido en el exterior sin exteriorizarse ni repatriarse.

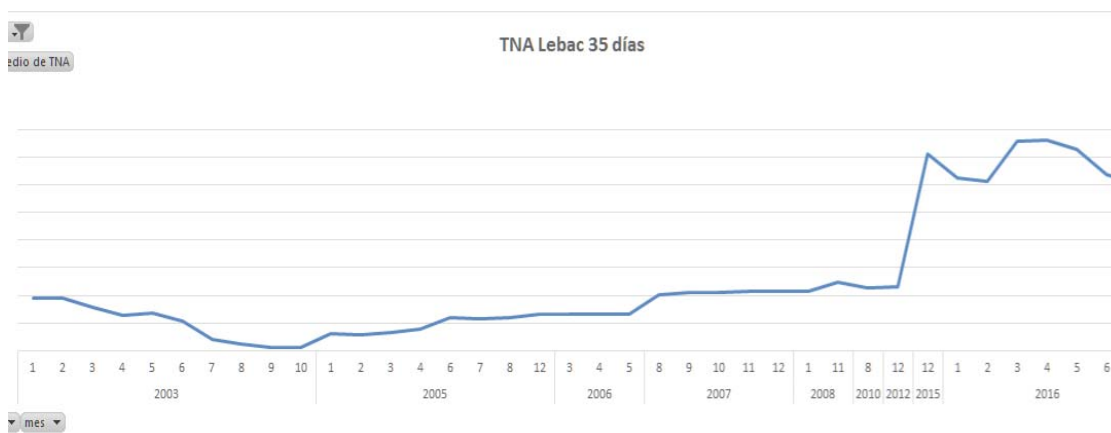
Consideramos que, en el caso de verificarse déficits fiscales en los próximos años, éstos podrían ser financiados con el ahorro genuino por la vía de la colocación de títulos públicos, bonos y demás títulos valores emitidos por el Estado nacional, sujetos a jurisdicción nacional y nominados en UCE, es decir, en pesos indexados por la variación del índice de precios al consumidor (IPC). La emisión de los referidos títulos públicos, en las condiciones señaladas, permitiría que el gobierno nacional o los gobiernos provinciales obtengan fondos mediante el endeudamiento local y sometan dicha emisión a jurisdicción nacional. De esta manera, se eliminan los riesgos y perjuicios de exponer nuevamente nuestro país a la jurisdicción extranjera, con pronunciamientos judiciales arbitrarios emitidos y originados en la prórroga de jurisdicción, en clara contraposición con las sabias previsiones contenidas en el artículo 116 de la Constitución Nacional. Recientemente, los argentinos pudimos sufrir y observar los efectos perniciosos que han generado pronunciamientos judiciales cuestionables de tribunales norteamericanos, originados en la imprudente decisión unilateral adoptada por nuestro país de prorrogar jurisdicción para dirimir controversias en materia de deuda pública, resignando

soberanía nacional hacia otro Estado. Estos riesgos se evitan con el régimen previsto en este proyecto de ley.

Estas medidas fomentarán que los capitales que se exterioricen y reingresen al país se canalicen hacia el desarrollo económico y así se descarten las inversiones de carácter meramente especulativo como las que se derivan de las altas tasas de interés en dólares que el país sufre con motivo de la sobrevaluación cambiaria y la paridad de interés cubierta. Estas especulaciones financieras dañinas quedan imposibilitadas por la fijación del tipo de cambio indexado. Este punto es de particular vigencia actual. Y puede ser ilustrado con el gráfico siguiente que muestra las tasas de interés en LEBAC. Las LEBAC son títulos de deuda pública que emite el Banco Central para comprar base monetaria y así restringir el crecimiento de ésta a cambio de incrementar el crecimiento de la deuda pública y provocar un fuerte aumento de las tasas de interés, precisamente por el menor crecimiento de la cantidad de moneda que la emisión de LEBAC implica. El problema radica en que la suba de las tasas de interés provoca una valorización excesiva del peso, lo cual torna no competitivas a la industria nacional y todas las actividades económicas del interior del país, desde la producción y exportación de vinos hasta a las de limones y yerba, etc. y exceptuando la producción de soja, trigo y maíz

en la Pampa Húmeda. De esta manera, el mejor negocio en la Argentina es la llamada “bicicleta financiera”, es decir en traer dólares, convertirlos a pesos, comprar LEBAC para después volver a dólares y así ganar una tasa del 2 % mensual en dólares equivalente a más de un 30 % anual en esa moneda, la tasa más alta del mundo. Este negocio es tan atractivo y deslumbrante que paraliza el resto de la actividad económica. La oferta de dólares acentúa más la sobrevaluación cambiaria, la cual provoca un mar de desempleo. Este panorama es de libro de texto.* Es el modelo de Mundell - Fleming bajo tipo de cambio flotante. Este modelo, que no es más que el conocido modelo keynesiano, pero adaptado a la economía abierta y es aceptado por todas las universidades del mundo. Este modelo predice que, bajo tipo de cambio fluctuante, la política monetaria restrictiva provoca sobrevaluación cambiaria y desempleo. Y además predice que el déficit fiscal en caso de tipo de cambio fluctuante no es expansivo de la economía, sino que también provoca sobrevaluación cambiaria, es decir que tendríamos sobrevaluación cambiaria y recesión al cuadrado.

* Conesa, Eduardo, *Macroeconomía y política macroeconómica*, Sexta edición, Editorial La Ley, capítulos 38, 39 y 40, págs. 543 y siguientes.



¿Qué podemos hacer para evitar la “bicicleta financiera”? Lo propuesto en este proyecto de ley. Lo mejor es indexar el tipo de cambio con el índice del costo de la vida como lo hace este proyecto. De esta manera, al que traiga dólares al país, le convendría invertirlos en la economía real y en la creación de empleos y no en la “bicicleta financiera”. El mismo modelo de Mundell - Fleming, de libro de texto, predice que con tipo de cambio fijo, el déficit fiscal es expansivo y tiene un efecto multiplicador de los empleos. Claro está que debe haber una política creíble y, esta misma, sería de reducción del propio déficit fiscal para ir reduciendo gradualmente la tasa de inflación. Incidentalmente, esta política de indexación del tipo de cambio llamada de *crawling peg* y reducción gradual del déficit fiscal fue aplicada con gran éxito durante la presidencia del doctor Arturo Umberto Illia en 1964 y 1965. En esos dos años la tasa de crecimiento del PBI y del empleo fue cercana al 9 % por año. En cambio, la política de restricción monetaria, altas tasas de interés y sobrevaluación cambiaria fue aplicada en 1977-81 y en 1991-2001 con los resultados que todos conocemos:

La emisión de títulos públicos indexados por parte del Estado nacional posibilitaría que el gobierno nacional cuente con fondos para financiar obras públicas de infraestructura de gran impacto social y económico. Dichas obras permitirán mejorar las condiciones de vida y remontar los índices de pobreza que tanto laceran a nuestro país. Las obras se constituirán en un legado de desarrollo para las futuras generaciones que estarán en condiciones de pagar el interés del endeudamiento en razón de que recibirán el beneficio de las obras. Además, las sumas depositadas quedarían resguardadas de los efectos inflacionarios, sin perjuicio de que éstas generen un rendimiento para el ahorrista y, al mismo tiempo, que las entidades financieras cuenten con una enorme masa de depósitos, posibilitando que éstas puedan expandir la cartera de préstamos a las pymes a bajas tasas de interés y crear además importantes carteras de préstamos hipotecarios a largo plazo y bajas tasas de interés reales para la vivienda. Nótese que la oferta de préstamos, con un costo financiero moderado, permitiría expandir el empleo en nuestra economía, principalmente, en el sector de la construcción, industria creadora de empleos por excelencia, sin necesidad de recurrir a fideicomisos rellenos con gasto público.

Asimismo, el régimen propuesto en este proyecto de ley actualiza la iniciativa presentada el 11 de abril de este año, bajo el título Obligaciones monetarias, creación de la unidad de cuenta estable y reactivación de la economía. (Proyecto de ley 1.513-2016). En la actualidad, en nuestro país la cartera de préstamos bancarios sobre el PBI asciende al catorce por ciento (14 %) aproximadamente. Con la adopción del sistema propuesto –similar al implementado y vigente actualmente en Chile*–, los préstamos bancarios sobre el PBI

podrían sobrepasar el ciento nueve por ciento (109 %), como en Chile, con lo cual la cartera de préstamos de los bancos a las pymes y a las familias en nuestro país también se podría multiplicar por ocho en términos reales lo cual implicaría, entre otros efectos, un apoyo masivo a la construcción de viviendas en todo el país que contribuiría a materializar el anunciado propósito de pobreza cero, todo ello con escaso impacto en el gasto público.

Cabe insistir además que el regreso y reinserción del capital nacional a la economía argentina, bajo los lineamientos previstos, no provocará sobrevaluación cambiaria debido a que el tipo de cambio estaría indexado con el IPC. En efecto, por una parte la adopción de una Unidad de Cuenta Estable (UCE), esto es, la indexación de la moneda local, y por otra parte, la implementación de un tipo de cambio real fijo para la valuación de la moneda extranjera, generarán las condiciones macroeconómicas propicias para evitar la utilización del mercado cambiario con fines meramente especulativos. Más aún la adopción de un tipo de cambio real competitivo, y la reinserción de capitales que aquí se promueve, tampoco generarán inflación ya que dichos fondos se asignarán prioritariamente al ahorro por la vía de los depósitos a plazo fijo o de los títulos públicos. Nótese que la inflación en sí no tiene un efecto pernicioso mayor. Todos los economistas académicos afirman que lo que determina la malignidad de la inflación es el desfase de los precios relativos. Concretamente, el perjuicio principal de todo proceso inflacionario radica principalmente en el retraso o adelanto que la inflación genera en los precios relativos de los bienes y servicios y la consiguiente deficiente asignación de recursos entre las distintas actividades económicas. Está claro entonces que la indexación es consistente con un aumento general de precios parejo pero declinante, es decir con el gradualismo en la lucha contra la inflación, siempre en el entendimiento que su causa más importante es el déficit fiscal, el que debe eliminarse gradualmente y lo antes posible.

La vuelta de capitales aquí propuesta se complementa con el programa de bancarización de la economía contenido en el título II del presente proyecto de ley. El desarrollo de la economía argentina requiere de un sistema bancario profundo y sólido que esté en condiciones de financiar el crecimiento, brindando crédito genuino, abundante, y de coste y plazo compartible con los plazos de maduración de cada tipo de inversión. El lamentable bajo nivel de bancarización de nuestro país a la fecha, uno de los más bajos del mundo, puede ser revertido fácilmente si se aprueba el conjunto de medidas legislativas que aquí se proponen.

Dicho proceso requerirá cuatro condiciones: la primera es que el dinero se encuentre depositado en los bancos. Para que exista crédito bancario, el primer requerimiento es que previamente haya ahorro bancario. Cuando el público pierde el hábito de mantener el dinero en los bancos y lo retira para realizar sus pagos en efectivo, los bancos carecen de la materia prima

* Ver al respecto *La moneda virtual* de Guillermo Laura y Ergasto Riva, prólogo de Eduardo Conesa, Pluma Digital Ediciones, 2012.

indispensable para efectuar préstamos, y los préstamos se vuelven escasos y caros. En una economía altamente bancarizada, la mayor parte de los movimientos de dinero deben hacerse dentro del circuito bancario. El dinero pasa de una cuenta a otra, pero siempre dentro del sistema, sin que se produzcan filtraciones que interrumpan el proceso del multiplicador de los depósitos. Un proceso profundo de bancarización requiere el sostenido crecimiento de los depósitos y la permanencia de los mismos dentro del sistema.

La segunda condición es el fluido funcionamiento del multiplicador bancario que permita al sistema en su conjunto prestar varias veces el dinero depositado. Una vez depositado el dinero en los bancos, la segunda etapa del proceso de bancarización es que no se retire el efectivo. La bancarización permite maximizar el fenómeno de expansión múltiple de los depósitos bancarios. La reserva fraccionaria hace que los bancos conserven un encaje ínfimo para hacer frente a los depósitos. De esta forma, cada peso de alta potencia que se incorpora al sistema bancario integra la base monetaria y posibilita multiplicar la oferta de dinero tantas veces como lo permite el encaje o efectivo mínimo. Esto es lo que se denomina multiplicador de los depósitos bancarios. En la Argentina, hasta ahora, la escasa bancarización obligó a una enorme expansión de la base monetaria con fuerte impacto inflacionario y crédito prácticamente inexistente para el largo plazo.

La tercera condición del programa de bancarización propuesto es crear una moneda de cuenta estable (UCE), para garantizar al ahorrista el mantenimiento del poder adquisitivo. La erosión del poder adquisitivo en los depósitos de baja movilidad por efecto de la inflación disuade a los agentes económicos y los induce a buscar otras opciones que les permitan conservar el valor. Así, aparece la compra de dólares y la fuga de capitales, la cual es desalentada con esta propuesta.

Para alcanzar un alto grado de bancarización es necesario un programa coherente que remueva los factores que desalientan el uso del sistema. El programa de bancarización propuesto en el título II del presente proyecto de ley sugiere la implementación de medidas simultáneas tendientes a producir un rápido cambio de ciertos hábitos que hoy se encuentran fuertemente arraigados en la sociedad. Algunos de estos hábitos se originan en normas legales que constituyen barreras insalvables para que el sistema bancario pueda prestar sus servicios con alcance universal y con bajos costos de transacción que permitan su fluido funcionamiento como palanca de crecimiento.

En primer lugar, y como condición esencial, se propone la eliminación del impuesto a los créditos y débitos bancarios a partir del 1° de enero de 2018. Este impuesto, creado mediante la ley 25.413, es el principal obstáculo que encontramos para alcanzar una profunda bancarización de nuestra economía y no es más que una solución cortoplacista que aspira a recaudar impuestos en lo inmediato, comprometiendo el futuro recaudatorio al premiar fuertemente la economía negra, creando una

competencia desleal en perjuicio de quienes cumplen con la ley impositiva. Asimismo, se sugiere la adopción de medidas que faciliten la bancarización universal y gratuita, tales como la eliminación de los costos bancarios vinculados a la apertura de cuentas bancarias; la simplificación de los trámites de apertura de las cuentas bancarias; y la extensión del horario bancario para la realización de determinadas operaciones bancarias y a la facilitación del servicio de *posnets*. Consideramos que la bancarización propuesta convertiría a la banca en un servicio de carácter universal, al alcance aún de los más pobres. Nótese que existe una clara correlación entre la bancarización, el desarrollo social, el crecimiento económico y el desarrollo financiero. Los altos porcentajes de bancarización alcanzados por los países desarrollados se apoyan en el uso del dinero bancario en todos los estratos de la población.

Además, se propone incorporar al Código Civil y Comercial de la Nación las normas que establecen la obligatoriedad de efectuar determinados pagos, mediante procedimientos que requieren intervención bancaria (vgr. depósitos en cuentas de entidades financieras, giros o transferencias bancarias, cheques o cheques cancelatorios, tarjeta de crédito, compra o débito, y factura de crédito). Cabe señalar que las normas ya dictadas en tal sentido, y contenidas en la ley 25.345 y sus modificaciones, no han sido lo suficientemente eficaces, en cuanto a promover la bancarización. Para superar esta limitación, se propone que por ley la AFIP y los fiscos provinciales no reconozcan gastos que no estén bancarizados, excepto los muy menores, con lo cual el operador en negro tendría que pagar altísimas tasas de impuesto a las ganancias e IVA. Queda claro entonces que con este proyecto de ley, no solamente se crea un incentivo fundamental para la repatriación de capitales y su incorporación al circuito económico nacional y se desincentiva su salida al exterior, sino que por la vía de la bancarización forzada se elimina la economía subterránea y de esta manera se posibilita el aumento considerable de la futura recaudación fiscal. En pocas palabras, este proyecto de ley traerá capitales al país, impedirá futuras fugas y combatirá eficazmente la economía no registrada, y con ello posibilitará el aumento de la recaudación y la eliminación del déficit fiscal. Y además posibilitará que la deuda pública sea de jurisdicción nacional.

En síntesis, consideramos que con la adopción de este esquema triple de medidas macroeconómicas de repatriación de capitales, de moneda y de tipo de cambio indexados, cerrando con la bancarización forzada de la economía, se conforma un sistema económico coherente para promover el empleo de manera efectiva y lograr con fuerte crecimiento del PBI, de las exportaciones, de las importaciones y de la recaudación fiscal en un contexto de creciente estabilidad de precios. Si el PBI crece sin sobrevaluación cambiaria, el empleo registrado y en blanco se incrementará en la misma proporción, permitiéndose así alcanzar la viabilidad del sistema jubilatorio futuro con la incorporación a la

economía registrada de cuatro millones de trabajadores ahora no registrados, tendiendo así a acercarnos a la ansiada meta de pobreza cero.

En este proyecto de ley se considera que el llamado proyecto de las UVI, unidades de vivienda, no es positivo, ya que deroga la indexación de manera tímida y solamente para dar lugar a un régimen de hipotecas para la financiación de la compra vivienda única por parte de las familias. La timidez del sistema de las UVI se funda en que en nuestro país existe un prejuicio equivocado contra la indexación proveniente del régimen nefasto de la circular 1.050 del 1° de abril de 1980 del Banco Central de la República Argentina. Infortunadamente, en abril del año 1980, el Banco Central de la República Argentina estaba en manos de economistas que en su ideologismo monetarista superficial crearon un mecanismo perverso que el público identificó erróneamente con la indexación. Los economistas del Banco Central estaban embelesados con el sistema del eurodólar vigente en Londres y admiraban las supuestas bondades de las tasas de interés libres, determinadas en el mercado monetario por la oferta y demanda de fondos prestables en el circuito bancario. Infortunadamente, la tasa de interés de corto plazo en nuestro país no era tan libre pues estaba determinada a niveles altísimos por encajes impuestos por el propio Banco Central con su restricción de la oferta monetaria, y por la sobrevaluación del peso determinada por la tablita cambiaria, también impuesta desde el Banco Central, por la otra. A esas dos determinantes de altas tasas de interés habría que agregar tres más: la demanda de fondos proveniente de las letras de tesorería que emitía el propio gobierno, los enredos de la cuenta de regulación monetaria, y sobre todo las expectativas de una alta inflación del orden del 100 % anual vigente en ese entonces. Con respecto a este último punto, es bien sabido que la tasa de interés libre siempre tiende a ubicarse algo arriba de la tasa esperada de inflación: es la famosa ley de Fisher. En nuestro país hacia 1980, los economistas directivos del Banco Central, como afirmamos antes, eran admiradores del sistema de la tasa de interés libre de corto plazo vigente en el mercado del eurodólar en Londres: la llamada tasa LIBOR. Como la inflación en dólares en Estados Unidos estaba alrededor del 10 % anual, la tasa de interés libre en el mercado de dólares de Londres debía estar alrededor del 12 % anual, y se reajustaba de acuerdo a la oferta y demanda de fondos prestables en el mercado londinense cada tres meses. El equilibrio en los contratos de préstamo en el mercado monetario londinense en dólares se obtenía ingeniosamente: si bien por una parte la inflación reducía el capital adeudado en perjuicio de los acreedores y beneficiando a los deudores, por otra parte el aumento de la tasa de interés por arriba de la tasa de inflación beneficiaba a los acreedores y, además, el promedio del plazo del préstamo se acortaba, lo cual también beneficiaba a los prestamistas. El sistema funcionaba bien en el mercado interbancario de Londres con la inflación menor del 10 % anual. Debe

aclararse, sin embargo, que el Banco de Inglaterra no fomentaba los préstamos en dólares para la economía interna de ese país. Adentro de Inglaterra regía rigurosamente la libra esterlina. El fomento de los préstamos en dólares a la tasa variable LIBOR se hacía afuera del país, para financiar desde Londres el comercio internacional en dólares, y préstamos a extranjeros en dólares. Este sistema se tornó ridículo, sin embargo, cuando se lo aplicó en Buenos Aires en pesos cuando la inflación era del 100 %, pues en tal caso la tasa de interés debía ser del 130 % anual por lo menos, y el promedio ponderado del plazo del préstamo se acortaba considerablemente, todo lo cual apretaba a los deudores con un sistema de pinzas infernal. Pero esto no es indexación, es otro animal completamente diferente. En todo caso es un reajuste letal de deudas sobre la base de la tasa de interés. Lo cierto es que en nuestro país quedó un tendal de deudores arruinados con ejecuciones judiciales y bancarias. Como el público no entendía bien ese sistema infernal de repotenciación de deudas, quedó establecido en la opinión pública que la indexación era muy malsana. Pero es que la 1.050 no establecía la indexación sino el sistema de reajuste de deudas sobre la base de la tasa de interés del mercado del eurodólar, pero en pesos en un contexto totalmente distinto e inapropiado. Por eso es que el Código dirigido originalmente por los distinguidos juristas Lorenzetti-Highton-Kamelmajer, rechazó la indexación y prefirió el sinalagma contractual implícito en la dolarización. Pero se trata de una confusión. En la verdadera indexación, el capital se reajusta con el índice del costo de la vida, y al eliminarse el factor inflacionario en el préstamo por la misma indexación, la tasa de interés pasiva baja al 2 % anual por la gran oferta de fondos prestables, y la activa baja al 4 %, más o menos, para poder colocar esos fondos en préstamos, todo esto manteniendo los préstamos con plazos larguísimos, que no se acortan por la inflación, como en la 1.050, pues el factor inflacionario es eliminado de cuajo del contrato. Reiteramos, del confuso rechazo de la opinión pública argentina a la indexación proveniente de la falta de comprensión de la naturaleza de la 1.050 proviene la timidez del proyecto UVI. Pero la indexación parcial para favorecer a un solo sector es peor aún que la prohibición de la indexación total. Si se permite la indexación, debe hacerse sin cortapisas. Por eso es que en este proyecto se modifica totalmente el artículo 766 del Código Civil que prohíbe la indexación y también se derogan las disposiciones de la ley de convertibilidad y su derogatoria que también prohíben la indexación. El inconveniente del proyecto de la UVI radica en que fomenta solamente un tipo de ahorro: el que se dedica a la financiación de viviendas. El ahorro también debe dirigirse a otros sectores estratégicos que lo necesitan para su propio crecimiento económico, por ejemplo para el desarrollo industrial de las pymes, o al desarrollo de las empresas pymes agropecuarias, todas ellas actividades creadoras de empleo a lo largo y a lo ancho de todo el país. Un contratista que debe entregar una

obra en dos años, por ejemplo, también puede necesitar indexación. Gran parte del engorro y la corrupción en las obras públicas y en los procesos licitatorios se debe a que no existe una indexación automática. Al prohibirse la indexación no queda otro remedio que la contratación en dólares, pero las oscilaciones del valor del dólar en el mercado de cambios suelen ser astronómicas y el álea de los contratos inmensa. Tampoco se ven razones de justicia para negar la indexación de los salarios en las convenciones colectivas de trabajo, por ejemplo, si hay acuerdo de las partes. Existen muchas otras actividades prioritarias que también necesitan del apoyo del ahorro privado, y no solamente la construcción de viviendas. Por ello, al privilegiar el ahorro indexado y los pagos de las hipotecas solamente para viviendas, es claro que el proyecto UVI fomenta una distorsión en asignación de los recursos económicos del país y es víctima del espejismo de la 1.050. En Chile todas las obligaciones a más de tres meses se pactan en unidades de fomento indexadas y el sistema funciona perfectamente e incluso ha permitido bajar sustancialmente la tasa de inflación. Por ejemplo, del 500 % anual en 1973 a 31 % en 1980, a 8,20 % anual en 1995 y a 2,9 % anual en 2010. Lo que ocurre es que la indexación de los depósitos a plazo fijo a más de tres meses otorga a los ciudadanos una forma muy fácil de evadir el pago del impuesto inflacionario. Y finalmente, esto decide al gobierno a tener finanzas públicas equilibradas porque le resulta casi imposible engañar al público emitiendo moneda. Para incrementar la afluencia de ahorro privado para la vivienda y para otras actividades se debe bancarizar la economía forzosamente, como propone este proyecto. Esto es que todos los pagos de la economía se hagan obligatoriamente por la vía bancaria, y que solamente queden para efectuarse por medio de billetes las transacciones muy menores. La bancarización permitiría atacar la evasión impositiva, lo cual daría pie a su vez para ampliar la base de tributación y bajar las tasas de impuestos en general para toda la actividad económica. Ello redundaría en un mayor crecimiento económico. La misma bancarización reforzaría aún más la afluencia de fondos hacia los bancos. La superabundancia de fondos prestables determinaría considerables bajas adicionales en las tasas de interés reales lo cual, a su vez, redundaría en un tipo de cambio real competitivo que daría un fuerte impulso a la exportación y a la sustitución eficiente de importaciones, amén del crecimiento de la construcción de viviendas. Todo ello permitirá aumentar la demanda de trabajo y eliminar el amenazante desempleo y subempleo que hoy enfrenta la Argentina con 1 millón de desempleados buscando trabajo, 4 millones de trabajadores en negro y 4 millones de desempleados desahuciados. Con la bancarización forzada que proponemos desaparecería la economía subterránea, que no paga impuestos y convive cerca del delito. En síntesis, si se decidiera a bancarizar la economía habría que tomar cinco medidas legislativas clave propuestas en este proyecto de ley:

Primero: derogar el impuesto al cheque, que como ya se dijo, implica un subsidio a la economía negra, ya que con tal de evadir legalmente este impuesto, una gran parte de los pagos se hacen por fuera del sistema bancario.

La segunda medida sería obligar a que todas las obligaciones de más de 10.000 pesos se paguen por cheque o por la vía bancaria, como tarjetas de débito o crédito.

La tercera medida consiste en que por ley, la AFIP debería rechazar todas las deducciones de gastos de las empresas, incluso pymes, cuyos pagos no se hagan por la vía bancaria, excepto, por supuesto, las transacciones menores de 10.000 pesos.

Cuarto: por ley habría que obligar a todos los comercios a tener *posnets* e incluso subsidiar la compra de estos utensilios por parte de los pequeños negocios.

Y quinto: obligar a los bancos a abrir sucursales en todos los barrios y regiones más apartadas del país, incluyendo a los pueblos más pequeños de más de 2.000 habitantes.

Con estas cinco medidas desaparecería la economía negra y se integrarían al mercado casi la totalidad de los 8 millones de personas entre trabajadores en negro, desempleados, e incluso los desahuciados que hoy ya no buscan trabajo porque se cansaron de hacerlo. Todo ello con un gran auge de la industria de la construcción y con dirección hacia la solución del problema de la vivienda y el objetivo de pobreza cero y la viabilidad del sistema jubilatorio de reparto.

Por último cabe señalar que en las discusiones preliminares del proyecto UVI varios colegas diputados señalaron con razón que la indexación del proyecto UVI sólo servía para proteger la integridad de los préstamos bancarios, es decir, que protegía a los capitalistas y no a los trabajadores. Ello no ocurre con este proyecto porque también permite la indexación de los salarios en los convenios colectivos de trabajo y la indexación de cualquier convenio laboral con tal de que ambas partes estén de acuerdo. Este proyecto es superior al proyecto UVI también porque adopta como base para la indexación el IPC que tiene una desviación estándar menor y no el índice de la industria de la construcción que está cuestionado por los grandes saltos que registra.

Por lo demás, este proyecto se complementa con nuestro proyecto de impuesto al valor venal de la tierra libre de mejoras en todo el país registrado en esta Cámara de Diputados con el número 4.765 de 2016. Se trata de un impuesto altamente progresista y productivista que puede verse en la página web www.diputadoconesa.com, impuesto que reemplazaría a ingresos brutos en todas las provincias. El impuesto a los ingresos brutos es un impuesto nocivo en cascada que se piramida aumentando artificialmente los precios en un 6 %. Su eliminación, en consecuencia, aumentaría los salarios reales de los trabajadores en un 6 %.

Eduardo R. Conesa.