

Consideraciones sobre el proyecto relativo al BHU y los deudores en UR

AEBU – julio 2023

En el siguiente informe se analiza el contenido de un texto que se convertirá en un proyecto de ley; “Solución de los deudores en UR del BHU y la ANV y protección del crédito público social hipotecario”.

Dicho texto, tiene dos partes claramente diferenciadas; la primera sobre la absorción del BHU por parte del BROU, y la segunda sobre el mecanismo para dar una solución a deudores de créditos hipotecarios de determinadas características.

Ideas principales:

-Entendemos conveniente el tratamiento de ambos temas por separado, dado que resultan de gran relevancia y tienen características que dificultan su trato en conjunto.

-Respecto a la fusión de los bancos oficiales o a la absorción del BHU por parte del BROU, sería necesaria una exposición de motivos donde se establezcan los argumentos que expliquen la razón de esa propuesta.

-No consideramos necesaria ni conveniente la fusión de ambos bancos, cuyos roles son muy diferentes. Es fundamental entender cuál es la estrategia o la visión que se tiene hacia el futuro respecto del rol que la banca estatal va a cumplir en la política de vivienda.

-Es relevante destacar que la situación económica y financiera del BHU es sólida y que en su segmento de actividad es el banco con mayor participación del mercado.

-De realizarse la fusión o absorción prevista en el proyecto, quedan algunos aspectos sin definir respecto al pasaje de los funcionarios de una institución a la otra.

-Respecto a la situación actual de los deudores en UR, compartimos la preocupación y la necesidad de abordar soluciones a dicha problemática

-Aun así, debemos señalar que la puesta en práctica de la propuesta implica inequidades grandes incluso a la interna del propio grupo de deudores que se pretende ayudar.

-A su vez, no prevé ninguna compensación al BHU, ni se cuenta con una estimación clara del costo económico, su financiamiento y el impacto en las finanzas públicas vía ANV.

-También es de señalar que la solución a estas situaciones de endeudamiento se puede realizar por otros mecanismos y no únicamente por la vía legislativa. La propia ANV puede ser un parte de un mecanismo para lograr una solución de mejor diseño y menores perjuicios e inequidades.

Respecto al rol de los bancos estatales y el BHU:

Desde nuestra visión, entendemos que el rol de la banca pública debe ser un agente de desarrollo que puede cumplir funciones clave en la estrategia del país. En este enfoque, el desarrollo humano, que implica la posibilidad

de que las personas puedan acceder a los bienes y servicios que tienen razones para valorar, implica que existan instituciones que ejecuten programas y políticas impulsadas por el sector público para lograr esos objetivos.

Teniendo en cuenta que las entidades privadas razonablemente van a perseguir puramente la rentabilidad económica, es necesario que la política pública a través de los organismos que tiene a disposición ocupe un lugar en el que privilegie la rentabilidad social por sobre la económica. Esto es, que existan entidades que puedan resignar mayores ganancias porque privilegian dentro de sus objetivos los resultados sociales, que son orientados por la estrategia de desarrollo del país.

En ese sentido, siendo la inclusión social un aspecto central para lograr mayores niveles de desarrollo, los bancos oficiales tienen un rol fundamental a cumplir vinculado a la inclusión financiera y la democratización de las herramientas de financiamiento a las que accede la población.

Por lo tanto, dentro de ese rol de la banca del Estado en su conjunto, el lugar que ocupa el BHU resulta clave siendo que el acceso a la vivienda resulta uno de los puntos centrales para que se logren mayores niveles de desarrollo e inclusión social.

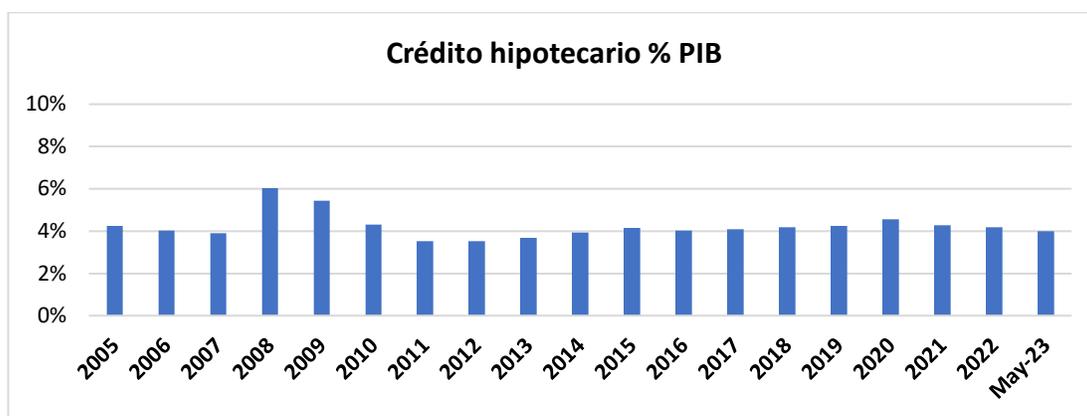
Sin ir más lejos, la Constitución de la República en su artículo 45 establece: “todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin”. Resulta difícil imaginar que la desaparición del BHU, que históricamente ha sido el órgano financiero vinculado a la política de vivienda, resulte favorable al cumplimiento del mencionado artículo.

También es de destacar que existe un valor intangible vinculado a la marca “BHU”, que además de tener asociada una imagen de confianza y solidez, también es reconocida por la población como la alternativa de financiamiento hipotecario con mayor orientación social y preocupación por sus deudores incluso a la hora de aplicar los procedimientos típicos de su línea de negocios, que muchas veces implican ejecuciones y situaciones familiares muy complejas.

Sin embargo, el rol del BHU como agente de política pública de vivienda, se encuentra desde hace años en un segundo plano, dado que las decisiones de los distintos gobiernos lo han llevado a centrarse en su rol comercial y en la competencia directa con la banca privada por el mercado de créditos hipotecarios. De hecho, en el pasado el BHU percibía directamente ingresos por impuestos que eran volcados a su actividad como parte de la política de vivienda, algo que ya no ocurre.

En el proyecto que está en discusión, el BHU pasa nuevamente, y de forma circunstancial, a ser un instrumento de política pública, ya que facilita la adquisición de la vivienda para un grupo de personas, estableciendo condiciones económicamente ventajosas a partir de la resignación de recursos. Pero al mismo tiempo, no se establece ningún tipo de financiamiento del sector público para esta medida, siendo entonces una decisión de política que es financiada enteramente por el BHU con los recursos que logra en el mercado competitivo como una empresa más.

Finalmente es importante señalar que el crédito hipotecario tiene un gran espacio para crecer y por lo tanto el BHU tiene un rol que jugar en ese sentido. Dada la necesidad de vivienda que tiene un sector amplio de la sociedad y el bajo nivel de crédito hipotecario que tiene Uruguay en una comparación regional e internacional, parece haber posibilidades de desarrollo claras. El volumen de crédito hipotecario en Uruguay respecto al Producto Interno Bruto (PIB) ronda el 4%, lo que lo ubica por debajo de Brasil (8%), Chile (27%), México (12%), Paraguay (5%), Colombia (7%), Perú (7%) y Bolivia (11%).



Respecto a la situación del BHU y su posible absorción por el BROU

Por varias razones desde AEBU se considera una decisión inconveniente que el BHU sea absorbido por el BROU.

Además de los aspectos mencionados anteriormente sobre el potencial que tiene como banco estatal para ser un actor relevante en el desarrollo, institucionalmente el BHU mantiene una relación directa con el MVOT y la ANV en el desarrollo de la política de vivienda, más allá de sus cometidos, y eso no se transfiere directamente al BROU ni es un proceso automático.

La fusión de ambos bancos implica profundizar la orientación de mercado del crédito inmobiliario en detrimento de la articulación con la política de vivienda, esto tiene relación con los mecanismos de ejecución de hipotecas, los aspectos regulatorios y diferencias en materia jurídica que existen entre las carteras del BROU y el BHU.

Esta fusión tal como está propuesta, también implica indefiniciones respecto a la forma en que los funcionarios harán su pasaje desde una entidad a la otra. Referencias a las indefiniciones sobre los funcionarios.

Se señala que continuarán gozando de la calidad de funcionarios de la banca oficial, mantendrán sus derechos y beneficios adquiridos y se regirán por el Estatuto del Funcionario del BHU hasta su “incorporación definitiva”. Sin embargo, no aclara el proyecto cuándo se produce esta “incorporación definitiva”.

También presenta dudas la referencia que se hace en el primer inciso del art. 2 del proyecto al requisito de la previa aprobación del Poder Ejecutivo, con informe favorable de la Oficina Nacional del Servicio Civil y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, para la incorporación de los funcionarios del BHU al BROU, otorgándose al efecto un plazo de 180 días. No queda claro si la incorporación al BROU es preceptiva, o si los funcionarios pueden ser redistribuidos a otros organismos -como lo habilitarían las normas generales sobre redistribución de funcionarios, si éstos son declarados excedentarios.

Parecería que la supresión del BHU no implica la inmediata y definitiva incorporación al BROU de sus funcionarios, porque ésta queda condicionada a la aprobación del Poder Ejecutivo y a los mencionados informes favorables. Aunque los puestos de trabajo quedan inmediatamente transferidos, éstos podrían ser eliminados por norma presupuestal, y los funcionarios podrían ser declarados excedentarios.

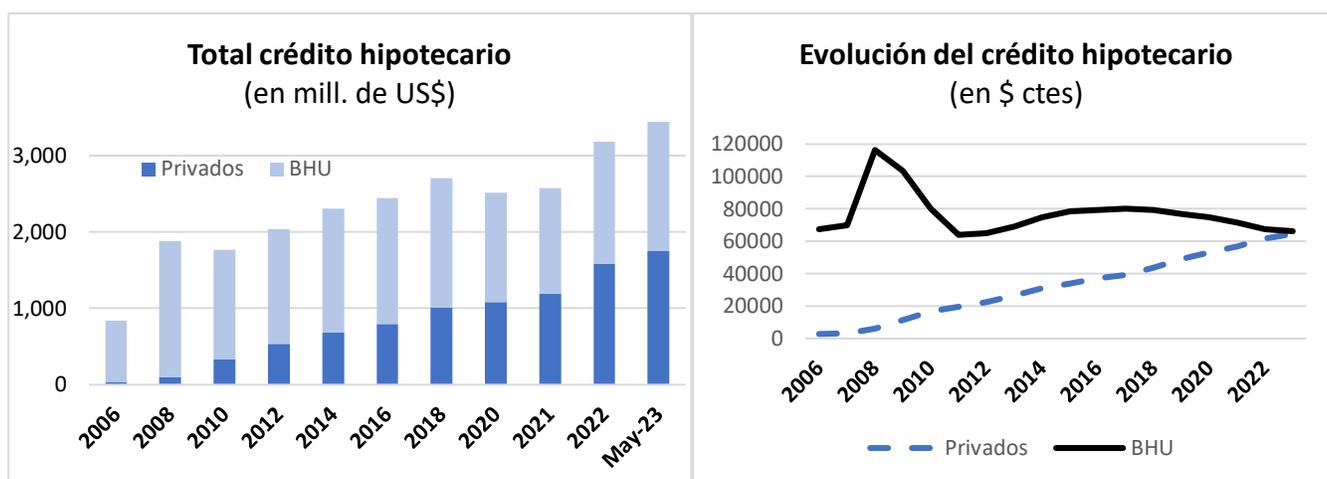
Por otro lado, tampoco parece razonable ni necesario que el BROU absorba al BHU dada la solidez de su situación económica y financiera.

El BHU opera desde su reestructura de 2007 como un banco comercial más, pero orientado únicamente al mercado de créditos hipotecarios. En ese escenario, si bien la banca privada ha ganado terreno de forma importante en los

años recientes, el BHU continúa siendo el líder del mercado con una proporción de aproximadamente el 50% de los créditos para vivienda.

Además de ese rol central que tiene en el mercado, al mismo tiempo actúa como una institución “testigo” que aporta una señal al resto del mercado respecto a las tasas de interés y las condiciones de acceso.

Por otra parte, la amplitud de su público objetivo resulta mayor a la de los bancos privados, cuya orientación está más centrada en estratos de ingresos medio-altos y altos. De hecho, algunos datos recientes a los que tuvo acceso AEBU muestran que, en segmentos como la población más joven, el BHU ha tenido un desempeño positivo y más dinámico que los bancos privados, siendo una opción para ese grupo de la sociedad que tiene mayores dificultades para acceder a la vivienda.



En ese contexto, si bien la cartera total de créditos del BHU no se ha expandido al mismo ritmo que la de la banca privada, sigue concentrando un volumen importante de créditos que supera el 2% del PIB, algo más de US\$ 1.600 millones, que además presentan una morosidad muy baja.

Esto tiene asociadas ganancias año a año de forma sostenida, las cuales lo posicionan como uno de los bancos más rentables de la plaza local. En efecto, si se comparara con los bancos privados, sería la segunda institución que genera mayores utilidades en el mercado.

	2019	2020	2021	2022
Crédito (en mill. de US\$)	1.550,9	1.440,0	1.383,8	1.600,2
Morosidad (en %)	1,2%	1,6%	1,4%	1,5%
Resultado (en mill. de US\$)	81,1	66,5	59,7	80,0
IRAE (en mill. de US\$)	30,6	25,2	23,4	30,4

Ese desempeño tiene aparejado un aporte de impuesto a la renta que el BHU tributa todos los años y al mismo tiempo aportes a Rentas Generales, en 2022 por ejemplo, por unos US\$ 7 millones, según la información de la Rendición de Cuentas.

Finalmente, es importante destacar que todos los indicadores de solidez financiera muestran muy buenos valores según las mediciones disponibles, cumpliendo de forma holgada con los requerimientos regulatorios del BCU. De hecho, en cuanto a la solvencia y la liquidez, el BHU se encuentra entre los bancos con mejores ratios. Por ejemplo, el apalancamiento (la relación entre lo prestado y el pasivo) es muy bajo respecto al resto de los bancos, lo que señala un riesgo bajo en sus operaciones.

Respecto a la propuesta sobre deudores en UR:

En relación a la propuesta para solucionar la situación del grupo de deudores en UR, si bien se puede considerar necesaria una solución dadas las circunstancias, es claro que al tratarse de un tercio de la cartera del BHU esto tendría un impacto significativo en la situación económica y financiera del banco.

Por otro lado, resulta una preocupación que se desconozca el impacto económico que la medida tiene para la sociedad en su conjunto, ya que también a través del impacto en los fideicomisos que administra la ANV, producirá una afectación sobre los recursos del Estado a través de Rentas Generales.

Pero ese impacto no está del todo claro, no se sabe que magnitud tendrá en los hechos el mecanismo al ser aplicado.

Al mismo tiempo, para el caso del BHU, hay aspectos regulatorios sobre la forma de registrar esos cambios contablemente que aún no están definidos, algo que también incide en la forma en que el banco tendrá capacidad de absorber el perjuicio que implica la medida sobre sus finanzas y el tiempo que le lleve para superarlo.

De todas maneras, los servicios técnicos del BHU tienen seguridad de que los mecanismos propuestos en el proyecto de ley no implican que el banco pase a dejar de funcionar o sea insolvente. De hecho, estiman que en todos los escenarios simulados de mayor o menor impacto, el BHU podría seguir prestando al mismo ritmo que lo hace actualmente. Informan que se podría registrar un deterioro en los resultados de los ejercicios próximos, pero no un cambio estructural que implique que el BHU pase a ser inviable.

Entre otras consideraciones que se pueden realizar de la medida planteada, una de ellas es que implica un trato desigual entre los deudores. No ya con los deudores que no están comprendidos en el proyecto, si no dentro del propio grupo al que se le plantea una solución. Al ser una medida “al barrer” esto hace que haya situaciones muy distintas que serán tratadas de igual forma.

Un enfoque serio y responsable del sistema político que afecte los contratos debe asegurar la certeza a todas las partes: este proyecto no lo hace, por tratar en forma homogénea realidades diferentes, cometer injusticias dentro de los beneficiados, y al mismo tiempo no tener prevista una financiación.

Más allá de la afectación fiscal a través de los fideicomisos de ANV, la medida no implica ninguna contrapartida económica para el BHU, que debe hacerse cargo de todo el impacto con sus propios recursos. Como ya se señaló, se trata de una institución que opera en el mercado en competencia con la banca privada y sin apoyos estatales, pero a partir de una decisión de política pública, se puede ver fuertemente debilitado sin que haya una compensación de ningún tipo.

Por último, es necesario señalar que la medida que se pretende aplicar tiene múltiples maneras de ser llevada adelante, no necesariamente por la vía legislativa, e incluso se podría realizar de forma más precisa, eficiente y sin generar un trato tan desigual entre los deudores a los que se pretende dar una solución.

El hecho de que la ANV, que es el mecanismo por el que anteriormente se manejaron distintas problemáticas relacionadas a carteras hipotecarias, también este alcanzada por las medidas orientadas a los deudores, refuerza lo innecesario de vincularlo a una disolución del BHU.

Propuestas

1. Separar el proyecto sobre deudores en UR del de unificación del BHU y BROU
2. Establecer con claridad el costo de la medida para deudores y su financiación.
3. Instrumentar un mecanismo que estipule el análisis caso a caso.
4. En ese marco, promover que la ley establezca un fideicomiso que lleve a la ANV todos los créditos del BHU que el proyecto intenta beneficiar. Establecer para la ANV las bases para una reestructuración de las deudas con la orientación del proyecto.
5. Reafirmar que el BHU tiene un rol importante para cumplir en la financiación de la vivienda para las capas medias de la sociedad, y hoy existe fuerte liquidez financiera para cumplirlo. Por ello se debe apostar a la complementación de funciones entre los bancos del Estado, que ofrezcan productos cruzados, compartan excedentes de disponibilidad, redes de funcionamiento y servicios.
6. Promover que existan mecanismos de prioridad para el BHU para la financiación de viviendas promovidas por la ANV, en tanto estas soluciones habitacionales implican renuncias fiscales.