

ley de bancos solidarios

Aarón Gleizer*

Ha tenido ingreso en la Cámara de Diputados de la Nación un proyecto de reforma de la Ley de Entidades Financieras presentado por el diputado Oscar Lamberto (Exp. 2601-D-05, T.P. 46), que introduce la figura de los *bancos solidarios* como nueva clase de entidades financieras, dentro de la enunciación efectuada por el art. 2º de la Ley 21.526.

El Proyecto registra como antecedentes presentaciones similares del mismo legislador, actuando alternativamente como diputado (Expte. 4268-D-00, T.P. N° 91) o bien como senador (Expediente 0695-S-02)¹.

La necesidad de modificar sustancialmente la nefasta legislación heredada de la dictadura, reemplazándola por una norma que reconozca el carácter de servicio público investido por la actividad financiera, y asegurando el acceso al crédito como un derecho económico y social básico para todos los habitantes del país, ha sido consecuentemente sostenida por el IMFC^{2/3} y fue recogida asimismo en las ediciones del Congreso Argentino de la Cooperación de 1983⁴, 1989⁵ y 2004⁶.

(*) *Contador Público. Licenciado en Economía. Asesor Normativo IMFC. Presidente de la Comisión de Actuación Profesional en Cooperativas y Otras Entidades sin fines de lucro (CPCECABA).*

(1) Cfr. GLEIZER, Aarón, «Salida solidaria de la crisis financiera», en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 143, pág. 474.

(2) Cfr. IMFC, «La propuesta cooperativa. Reforma del sistema financiero argentino. Crédito, reactivación y desarrollo», periódico «Acción», suplemento correspondiente a la edición 542, segunda quincena de marzo de 1989.

(3) Cfr. IMFC, «Propuesta para enfrentar la emergencia», abril de 2005, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 163, pp. 262-290.

(4) Cfr. «Documento Final», Congreso Argentino de la Cooperación (1983), Ed. Consejo Intercooperativo Argentino, Bs. Aires, 1983.

(5) Cfr. «Documento Final», Congreso Argentino de la Cooperación (1989), Ed. Consejo Intercooperativo Argentino, Bs. Aires, 1989.

(6) Cfr. «Congreso Argentino de la Cooperación 2004. De cara al nuevo milenio. Por el desarrollo nacional con inclusión social», ed. Coninagro y Cooperar, Bs. Aires, 2004.

Conceptualmente, el Proyecto Lamberto apunta a introducir una reforma de signo positivo, pero al pasar a los aspectos instrumentales aparecen cuestiones controvertibles que pueden afectar el logro de los propósitos proclamados.

Desde el punto de vista terminológico, la denominación de bancos solidarios resulta poco compatible con la posibilidad de que las entidades se constituyan en forma de sociedades anónimas (Proyecto citado, art. 1º).

Por definición y por esencia, la sociedad anónima persigue propósitos de lucro, sustancialmente distintos del concepto de solidaridad. Cabe recordar aquí la ardua lucha librada por los cooperadores de la rama crédito para preservar su naturaleza⁷.

Es sabido que dentro de las actividades económicas y financieras, la solidaridad encarna sobre todo en las cooperativas como integrantes del campo de la Economía Social.

La solidaridad es una figura extraña a las sociedades anónimas, cuya finalidad y razón de ser es el propósito de lucro. La redacción propuesta reincide en el error conceptual incurrido por la Ley N° 21.526, que consagra a la sociedad anónima como forma general para la constitución de entidades financieras de cualquier clase, admitiendo por excepción la forma cooperativa para los bancos comerciales y las cajas de crédito.

Recordamos que los primeros esbozos de aquella norma, redactada en plena dictadura con una metodología extraña al procedimiento constitucional, proponían excluir del sistema financiero a la forma cooperativa, alegando una presunta ineptitud para asumir la prestación de este tipo de servicios.

En ese entonces se pretendía desconocer y destruir la actividad secular, solidaria y democrática de las cooperativas de crédito, devenidas cajas de crédito cooperativas desde la sanción de la Ley 18.061 y transformadas luego mayoritariamente en bancos cooperativos, por efecto de la sobreviviente Ley 21.526 y de las exigencias patrimoniales y de otro orden establecidas por el Banco Central.

(7) Cfr. «La experiencia del movimiento cooperativo de crédito en la Argentina como instrumento de transformación económica y social», en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 4/1981, pág. 429.

Si la figura de los bancos solidarios estuviera concebida sobre la base de una acción comunitaria, participativa y democrática, de ningún modo podría incluir actividades de naturaleza lucrativa o especulativa como las que desarrollan las sociedades anónimas⁸.

Según el Proyecto subexamen, «podrá autorizarse la cantidad de bancos necesaria para cubrir todo el territorio nacional, limitando la cantidad al número de población que fije la reglamentación» (Proyecto citado, art. 1º, inc. b, modificatorio del art. 8º de la LEF). Esto denota el propósito de obtener una cobertura geográfica amplia, aunque la obligada recurrencia a la reglamentación del Banco Central hace recordar el criterio discrecional que suele aplicar el ente rector^{9/10/11} y la consiguiente necesidad de que este organismo encuadre tal ejercicio dentro de las pautas de razonabilidad prescriptas por el art. 4º de la Ley 21.526 (texto según Ley 25.782). En tal sentido, el contenido de la Comunicación «A» 4183, reglamentaria de la Ley 25.782, provoca fundadas dudas al respecto^{12/13}.

Por lo expuesto, hubiera sido preferible que en materia de formas jurídicas admitidas, la posibilidad de constituir bancos solidarios quedara limitada a las cooperativas y a los municipios, omitiendo a las sociedades anónimas impropriamente incluidas por el art. 1º, inc. c) del Proyecto, que incorpora el inciso d) al art. 9º de la LEF.

Destacamos que a diferencia de las cajas de crédito cooperativas, que en ningún caso «podrán transferir sus fondos de comercio a entidades de otra naturaleza jurídica ni transformarse en entidades comerciales mediante cualquier procedimiento legal (Ley 25.782, art. 3º), los bancos solidarios constituidos en forma cooperativa podrán transformarse en cualquier mo-

(8) Cfr. GLEIZER, «Salida solidaria ...», op. cit.

(9) Cfr. REZZONICO, Alberto E., «Facultades reglamentarias del BCRA», en «Revista del Instituto de la Cooperación», Año 17, N° 64, Enero-Marzo 1990, pág. 52.

(10) Cfr. VILLEGAS, Carlos G., «Régimen legal de bancos», ed. Depalma, Bs. Aires, 1978, pág. 186.

(11) Cfr. GONZALEZ CALDERON, «Derecho constitucional argentino», t. II, pág. 376, citado por VILLEGAS, op. cit.

(12) Cfr. GLEIZER, Aarón, «Comunicación 'A' 4183, Sección 1. (Autorización)», en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 161, pág. 108.

(13) Cfr. GLEIZER, Aarón, «Comunicación 'A' 4183, Sección 2. (Capitales mínimos), en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 162, pp. 212-218.

mento en sociedades anónimas, a tenor de la permisividad introducida por la Ley 24.485, en medio de las turbulencias del llamado «efecto tequila»¹⁴.

Cabe señalar, al respecto, que el Proyecto del Diputado Polino extendía la prohibición de transformación a los bancos cooperativos, pero en la sanción definitiva de la Ley 25.782 el Parlamento la limitó exclusivamente a las cajas de crédito cooperativas.

En cuanto a las operaciones admitidas, el Proyecto no incluye las cuentas a la vista, que constituyeron el objetivo central de la lucha del Movimiento Cooperativo de Crédito¹⁵. Con la redacción actual, los bancos solidarios tendrían la misma falencia que Onganía y Martínez de Hoz impusieron a las cajas de crédito y que la Ley 25.782 vino a remediar, en tanto su letra y su espíritu no resulten desnaturalizados por la reglamentación del Banco Central^{16/17/18}.

En materia de beneficiarios de crédito, la enunciación de las «pequeñas empresas, productores, artesanos, empleados, obreros, particulares y entidades de bien público, hasta el 0,5% del capital propio más los ahorros captados, por cada uno de los sujetos solicitantes» (Proy. Cit, art. 1º, inc. d), y la consiguiente omisión de las empresas medianas, resulta muy restrictiva ante la diversidad de situaciones existentes y la heterogeneidad de criterios reglamentarios aplicables.

Cabe recordar al respecto, que el art. 26, inc. c) de la Ley 21.526 (texto según Ley 25.782) autoriza a las cajas de crédito cooperativas a «conceder créditos y otras financiaciones a corto y mediano plazo, destinados a pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales, incluso unipersonales, profesionales, artesanos, empleados, obreros, particulares y entidades de bien público».

(14) Cfr. GLEIZER, Aarón, «La banca cooperativa argentina. Trayectoria y perspectivas», en «Revista del Instituto de la Cooperación», N° 101/1996, pág. 405.

(15) Cfr. «La experiencia ...», op. cit.

(16) Cfr. CRACOGNA, Dante, «Las nuevas cajas de crédito cooperativas (Hacia una política diferente en materia de entidades financieras)», en «Doctrina Societaria y Concursal», ed. Errepar, N° 196, marzo de 2004.

(17) Cfr. GLEIZER, «Comunicación 'A' 4183, Sección 1. (Autorización)», op. cit.

(18) Cfr. GLEIZER, Aarón, «Comunicación 'A' 4183, Sección 2. (Capitales mínimos), op. cit.

El ya citado art. 1º, inc. d) del Proyecto Lamberto autoriza también a los bancos solidarios a «otorgar avales, fianzas u otras garantías hasta el 10% de su capital, colocaciones de cuenta corriente o caja de ahorros en el Sistema Bancario y emitir obligaciones negociables».

La facultad de emitir obligaciones negociables (no prevista, por ejemplo, para las cajas de crédito cooperativas) resulta significativa desde el punto de vista teórico, pero su eficacia práctica dependerá de la posibilidad de que los bancos solidarios encuadren dentro de las condiciones establecidas para acceder al régimen de oferta pública.

En materia de liquidez y solvencia, prevé el art. 1º, inc. e) del Proyecto subexamen que «el capital mínimo de los Bancos Solidarios será de PESOS CIEN MIL (\$ 100.000)».

La fijación legal del capital mínimo exigible a los bancos solidarios brinda protección contra eventuales excesos reglamentarios del Banco Central, como los registrados en el caso de las cajas de crédito cooperativas, para las cuales se ha establecido una escala variable de \$ 100.000 a \$ 1.000.000, según la ubicación geográfica de las entidades¹⁹, y es sensiblemente inferior a la exigencia general de \$ 15.000.000 prevista por las normas actuales para el conjunto de entidades.

Por otra parte, expresa el art. 1º, inc. e) del Proyecto que «ningún accionista podrá tener una participación superior al 5%». En el caso de los bancos solidarios constituidos en forma cooperativa, dejando de lado la cuestión terminológica porque no tendrían accionistas sino asociados, el tope del 5% podría resultar excesivo, atento a la multiplicidad de asociados deseable y esperable en ellas.

Continúa diciendo el art. 1º, inc e) del Proyecto que «el Banco Solidario puede captar ahorros hasta el límite que le fije el Banco Central de la República Argentina». Según expusieramos anteriormente, resulta altamente riesgosa, en este y en otros aspectos, la delegación incondicional de facultades reglamentarias en el Banco Central.

(19) Cfr. GLEIZER, Aarón, «Comunicación 'A' 4183, Sección 2., op. cit.

Por último, dispone el art. 1º, inc. e) del Proyecto analizado que los bancos solidarios podrán «recibir donaciones para préstamos», pero no menciona la posibilidad, operativamente más previsible, de recibir préstamos de entidades financieras nacionales e internacionales, con igual finalidad. Esta última facultad tampoco ha sido reconocida expresamente por la Ley 25.782 a las cajas de crédito cooperativas, y se ubica en el campo de la discusión normativa.

La posibilidad de recibir donaciones resulta admisible en el caso de las entidades de servicio no lucrativo (en el caso, bancos solidarios constituidos en forma de cooperativas o como entidades autárquicas municipales), pero no parece razonable en el caso de los bancos constituidos como sociedades anónimas.

En otro orden de cosas, estimamos relativamente positivo el mandato que el art. 1º, inc. f) del Proyecto subexamen otorga al Banco Central para promover la creación de bancos solidarios, invitando a municipios y entidades de bien público a actuar como promotores, pero resulta restrictivo limitar el mandato a «las regiones del país donde no exista una adecuada asistencia crediticia», porque no es la falta de entidades financieras la causante de la ausencia de asistencia crediticia general, sino la carencia de entidades especializadas y con vocación para atender a los sectores sociales de menores recursos. Aquí también resulta poco prudente dejar librada esa responsabilidad al criterio subjetivo de los funcionarios del Banco Central²⁰.

Según el art. 2º del Proyecto Lamberto, los bancos solidarios estarán exentos de los impuestos a las ganancias (inc. a) y a la ganancia mínima presunta (inc. b); se entiende, cuando estén constituidos como sociedades anónimas, ya que las cooperativas en general están exentas de estos gravámenes. Cuando asuman la forma cooperativa, estarán exentos de la Contribución Especial sobre el Capital de las Cooperativas creada por Ley 23.427 (inc. c), y también estarán exentos del Impuesto al Valor Agregado los préstamos menores de \$ 10.000 (inc. d).

Más allá del espíritu promocional que trasunta el Proyecto, suscitan objeciones estos beneficios, porque resulta contradictorio el reconocimiento simultáneo de exenciones a quienes realicen inversiones en la actividad financiera con propósitos de lucro y quienes se organicen solidariamente

(20) Cfr. GLEIZER, «Salida solidaria», op. cit.

para obtener tales servicios. Esto confirma además la extemporaneidad de la admisión de la forma lucrativa en estos entes²¹.

Cabe recordar que tradicionales posiciones del Movimiento Cooperativo reclaman para las cooperativas de todas las ramas un tratamiento tributario acorde con su naturaleza de usuarios agrupados para organizar y prestar democráticamente esos servicios^{22/23}.

Estas objeciones alcanzan a la exención prevista en el impuesto sobre los bienes personales que el art. 3º del Proyecto reconoce a las participaciones en el capital de los bancos solidarios; y extensivamente, a la invitación que según el art. 4º se efectuará a las provincias y municipios para «establecer tratamientos fiscales diferenciados en el impuesto de sellos, en el impuesto sobre los ingresos brutos y en general en los restantes gravámenes que favorezcan la creación y funcionamiento de los bancos solidarios».

Resulta contradictorio que la propuesta de otorgamiento de franquicias promiscuas provenga de un legislador conocido por su postura favorable al reconocimiento de los efectos tributarios derivados de la naturaleza particular de las cooperativas, plasmada recientemente en su proyecto de establecer la no sujeción de las cooperativas en el impuesto a las ganancias, en lugar de la actual exención²⁴.

En síntesis, el Proyecto de Ley de Bancos Solidarios del Diputado Oscar Lamberto tiene el mérito de promover una reforma en la legislación financiera heredada de la dictadura. Pero los modos instrumentales elegidos adolecen de serias falencias que afectan su viabilidad, tales como la utilización del calificativo *solidario* para identificar indistintamente a entidades cooperativas, públicas (municipales) y lucrativas (sociedades anónimas), la falta de inclusión de las cuentas a la vista entre las operaciones admitidas, y el otorgamiento promiscuo de exenciones tributarias a entes sociales, públicos y lucrativos.

(21) Ibid.

(22) Cfr. «Documento sobre tributación cooperativa», Declaración del Consejo Intercooperativo Argentino, «Las cooperativas ante el régimen tributario», Intercoop editora, Bs. Aires, 1980, pág. 1.

(23) Cfr. «Congreso Argentino de la Cooperación 2004. De cara al nuevo milenio. Por el desarrollo nacional con inclusión social», ed. Coninagro y Cooperar, Bs. Aires, 2004.

(24) Cfr. GLEIZER, Aarón, «Las cooperativas y el impuesto a las ganancias», en periódico «Acción», N° 929, primera quincena de mayo de 2005, pág. 15.