

ley de bancos solidarios. nueva versión

Aarón Gleizer*

Oportunamente hemos comentado el Proyecto de reforma de la Ley de Entidades Financieras presentado por el Diputado Oscar Lamberto (Exp. 2601-D-05, T.P. 46), que introducía la figura de los bancos solidarios como nueva clase de entidades financieras, dentro de la enunciación efectuada por el art. 2° de la Ley 21.526¹.

Señalábamos allí que “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)”².

Tal como dijéramos entonces, 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 asegure el acceso al crédito como un derecho económico y social básico para todos los habitantes del país, ha sido consecuentemente sostenida por el IMFC^{3 4} y fue recogida asimismo en las ediciones del Congreso Argentino de la Cooperación de 1983⁵, 1989⁶ y 2004⁷.

(*) 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, “Ley de Bancos Solidarios”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 163/2005, pág. 254.

(2) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Por una salida solidaria de la crisis financiera”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 143/2002, pág. 474.

(3) 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.

(4) Cfr. IMFC, “Propuesta del IMFC para refundar la Nación” (versión actualizada), abril de 2005, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 163/2005, pág. 262.

La versión recientemente considerada por la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados de la Nación, redactada con abuso de mayúsculas para designar categorías genéricas y con algunas otras desprolijidades, muestra sustanciales diferencias con el texto original, lo que obliga a efectuar un nuevo análisis, apartándose significativamente de las conclusiones extraídas en aquella oportunidad.

Según el art. 1º del Proyecto “créase la modalidad de Banca Solidaria como institución destinada al otorgamiento de microcréditos”. A diferencia de la Ley de Entidades Financieras, que define diversas clases de estas entidades, el texto subexamen utiliza una categoría genérica (la banca solidaria) que caracteriza como modalidad, atribuyéndole como objeto el otorgamiento de microcréditos.

El concepto microcréditos se ha puesto de moda, porque el año 2005 ha sido declarado “Año Internacional del Microcrédito” por la Organización de las Naciones Unidas, y se multiplican las reuniones, congresos y seminarios sobre el tema, pero al mismo tiempo se advierte la falta de mayores precisiones cuantitativas y cualitativas al respecto. Se ha señalado, por ejemplo, que en nuestro país “apenas existen 200 instituciones medianamente formalizadas, las cuales atienden a 30 mil usuarios con un monto aproximado de 40 millones de pesos otorgados. Si a esto se le suma que casi 3000 pequeñas localidades del país carecen de servicios bancarios organizados, la situación es más que preocupante⁸.

Aún con cualquier otra estimación, la comparación de estas magnitudes con los 52.219 millones de pesos en préstamos otorgados por el sistema financiero al sector privado, resulta claramente demostrativa de la escasa significación del sector⁹.

(5) Cfr. “Documento Final”, Congreso Argentino de la Cooperación (1983), Ed. Consejo Intercooperativo Argentino, Bs. Aires, 1983.

(6) Cfr. “Documento Final”, Congreso Argentino de la Cooperación (1989), Ed. Consejo Intercooperativo Argentino, Bs. Aires, 1989.

(7) 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.

(8) Cfr. SOLARI, Marisa, “Microcréditos y equidad social”, en periódico “Clarín”, edición del 14.12.2005, pág. 27.

(9) Cfr. www.bcra.gov.ar, Estados contables de las entidades financieras, octubre de 2005.

El art. 2º del Proyecto establece que “la Banca Solidaria puede organizarse bajo la forma de Cooperativa, Mutual, Fundación o Asociación Civil. Cualquiera sea el tipo asociativo adoptado debe estar regularmente constituida para solicitar la matrícula de Banca Solidaria”.

La nueva versión eliminó la posibilidad de constituir estas entidades en forma de sociedad anónima, permisividad esta que había suscitado nuestra enérgica crítica debido a la admisión promiscua de formas solidarias y lucrativas para asumir una función declaradamente solidaria.

En materia de facultades operativas, prevé el art. 3º que “la Banca Solidaria” puede:

- a) Recibir subsidios y donaciones para integrar el patrimonio social.
- b) Captar ahorros de sus asociados.
- c) Contratar préstamos de terceros bajo las distintas modalidades de obligaciones.
- d) Prestar sumas de dinero a sus asociados, dentro de las condiciones que establezca su carta orgánica o el reglamento de funcionamiento.
- e) Otorgar avales, fianzas y otras garantías.
- f) Efectuar colocaciones de fondos en el sistema Bancario o en el Mercado de Capitales.

Observamos que el Proyecto no incluye las cuentas a la vista, que constituyeron el objetivo central de la lucha del Movimiento Cooperativo de Crédito^{10 11}. 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.

A semejanza del Proyecto Polino devenido en Ley 25.782, el Proyecto Lamberto establece criterios de mutualidad estricta para las operaciones activas (art. 4º, inc. d) y pasivas (art. 4º, inc. b). Este criterio de mutualidad es aplicable a los bancos solidarios constituidos en forma de cooperativa,

(10) Cfr. GLEIZER, Aarón, “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.

(11) Cfr. GLEIZER, “Por una salida solidaria ...”, op. cit.

mutual o asociación civil; no así para las entidades constituidas en forma de fundación, ya que por la naturaleza de estas últimas y por la ley de facto 19.836 que las rige, las fundaciones tienen fundadores, pero no pueden tener asociados.

También resulta extraña la mención a la carta orgánica como fuente reguladora de las operaciones activas, por resultar una expresión propia de los bancos públicos. Parecería más adecuado limitar la referencia al estatuto, y por derivación, al reglamento específico.

En algunos aspectos, el Proyecto introduce innovaciones de gran significación. A partir de añejas propuestas del IMFC, recogidas por el INAES y por el Ministerio de Economía y Producción de la Nación¹², sobre la base de exitosos modelos existentes en otros países, y a diferencia del régimen vigente para las entidades financieras, los bancos solidarios estarán sujetos a autorización y regulación del Ministerio de Desarrollo Social, a través de la Superintendencia de la Banca Solidaria que se crea según el art. 4º y que tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Otorgará la matrícula para operar como Banca Solidaria.
- b) Reglamentará las normas para su operatoria.
- c) Establecerá el importe de capitales mínimos, y relaciones técnicas sobre encajes.
- d) Fijará límites a los préstamos individuales.
- e) Autorizará los sistemas de registros contables.
- f) Dictará las normas sobre preparación, presentación y control de los Estados Contables.
- g) Impulsará toda norma necesaria para el funcionamiento y desarrollo de la Banca Solidaria.

Vemos entonces que frente a los antecedentes conocidos en la legislación financiera, el Proyecto innova sustancialmente en materia de autorización y supervisión. A diferencia de la atribución genérica de facultades reglamentarias efectuada por el art. 4º de la Ley de Entidades Financieras, convenientemente acotada por la Ley 25.782 para prevenir desbordes reglamentarios

(12) Ibid.

del Banco Central^{13 14 15 16}, el autor enuncia detalladamente las facultades de la Superintendencia de la Banca Solidaria.

Según el art. 5º “cuando a juicio de la Superintendencia alguna entidad realice operaciones reñidas con los fines de la Banca Solidaria, o violatorias de sus estatutos y reglamentos o que pongan en peligro el ahorro de los asociados o el patrimonio social, procederá a la intervención de la misma instrumentando un plan de saneamiento, si el mismo no diera resultados ordenará su disolución y procederá a la liquidación de la misma y a la cancelación de la matrícula”.

Por otra parte, prevé el art. 6º del Proyecto que “cuando los ahorros recibidos o los préstamos otorgados por cada Banca Solidaria, superen los diez millones de pesos, deberá someterse a la superintendencia del Banco Central de la República Argentina”.

Es decir, cuando el total de depósitos (ahorros) o de préstamos de los bancos solidarios supere el tope de \$ 10.000.000, estos pasarán a revistar como entidades financieras sujetas a regulación y supervisión del Banco Central, saliendo simultáneamente de la jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Social. Se estaría creando así una nueva clase de entidades financieras (los bancos solidarios), y en tal sentido estimamos que la creación de un ámbito de supervisión y regulación variable podría generar incertidumbre durante la etapa de transición.

Ante todo, sería necesario precisar cuál será la autoridad competente para regular la transición. Podría ser el Presidente de la Nación a través de un decreto reglamentario (CN, art. 99, inc. 2), o el Jefe de Gabinete de Ministros a través de un acto administrativo conocido como decisión administrativa (CN, art. 100, inc. 2), o bien a través de una resolución conjunta del Banco Central y de la Superintendencia de Banca Solidaria dependiente del Minis-

(13) Ibid.

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

(15) Cfr. VILLEGAS, Carlos G., “Régimen legal de bancos”, ed. Depalma, Bs. Aires, 1978, pág. 186.

(16) Cfr. GONZALEZ CALDERON, “Derecho constitucional argentino”, t. II, pág. 376, citado por VILLEGAS, op. cit.

terio de Desarrollo Social, siempre que no se atribuya tal facultad al Banco Central, en su carácter de autoridad incumbente.

De todos modos, la adquirida condición de entidad financiera generaría diversas cuestiones. Por ejemplo, se incorporarían a la nómina de formas jurídicas admitidas para la prestación del servicio financiero las mutuales y las fundaciones; en el caso de las mutuales, recogiendo antecedentes controvertidos sobre el tema¹⁷, con aparente intención de proveer una salida; y en el caso de las fundaciones, con la ya mencionada imposibilidad de contar con asociados que operen con la entidad.

Consideramos positiva la supresión total de las exenciones impositivas que la versión original otorgaba promiscuamente a entidades lucrativas y solidarias, lo que motivara nuestra opinión crítica, como así también el ahora suprimido abordaje de temas impositivos por parte de una legislación de naturaleza financiera, naturalmente distinta de la tributaria.

Desde el punto de vista teórico, se plantea la cuestión de si los bancos solidarios, una vez superado el tope de \$ 10.000.000 en depósitos o en préstamos y colocados por ende bajo la órbita de supervisión y regulación del Banco Central, podrían solicitar su transformación en entidades financieras de otra clase, incluso bajo la forma jurídica de sociedad anónima.

Sostenemos al respecto una posición contraria, por cuanto tal transformación vulneraría el principio de mutualidad estricta que se desprende del art. 3º, incs. b) y d) del Proyecto.

Recordamos aquí que las cajas de crédito cooperativas 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)^{18 19}.

En síntesis, entendemos que el Proyecto de creación de bancos solidarios presentado por el Diputado Lamberto, en su versión actualizada, constituye

(17) Cfr. GLEIZER, “Por una salida solidaria ...”, op. cit.

(18) Cfr. GLEIZER, “La experiencia ..”, op. cit.

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

un llamado de atención sobre la necesidad subsistente de brindar servicios financieros asequibles a un vasto sector de compatriotas que carecen de acceso a los mismos.

Más allá de ello, continúa vigente el interrogante acerca de la conveniencia de sancionar un nuevo marco normativo para la financiación solidaria, cuando se encuentra pendiente de completamiento y aplicación la normativa para las cajas de crédito cooperativas^{20 21 22}.

(20) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Comunicación ‘A’ 4183, Sección 1. (Autorización)”, op. cit.
(21) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Comunicación ‘A’ 4183, Sección 2. (Capitales mínimos), op. cit.
(22) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Comentario sobre la Comunicación ‘A’ 4421 del Banco Central”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 167/2005, pág. 592.