

Ley de Entidades Financieras (N° 21.526)

Miguel Carlos Araya

El análisis de la ley de entidades financieras en vigencia a partir del 1° de junio de 1977 y su influencia en el sistema cooperativo de crédito, exige, primeramente un breve repaso de las disposiciones normativas que la nueva ley ha venido a sustituir. Sabido es, que el régimen financiero, en nuestro medio, ha atravesado hasta la fecha, etapas claramente diferenciadas, predominando en cada una de ellas inspiraciones doctrinarias a veces opuestas.

Ya muy lejana está de nuestros días, la concepción inicial sobre la materia, que veía a la actividad entonces exclusivamente bancaria, como un ejercicio comercial privado, sin exigir para ella, virtualmente ninguna fiscalización oficial, dejando librada a las reglas del mercado la regulación de un sistema que hoy conceptuamos como un servicio público.

A partir del año 1935, con la creación del Banco Central de la República Argentina (ley 12.155) y la sanción de la primera ley de Bancos (ley 12.156) se revierte substancialmente este régimen de total liberalidad para iniciarse un provechoso contralor estatal sobre los bancos, que desde ese momento sólo conoce modificaciones en su concepción e intensidad.

Esta primaria regulación que estamos comentando se inscribe en un régimen bancario ortodoxo, o sea donde la capacidad prestable de toda entidad está en directa relación con el monto de sus depósitos. Como nota a destacar, que no se repite más en ninguna ley posterior, apuntamos que la norma sancionada en el año 1935, establecía expresamente el monto mínimo de encaje, que era del 16 % para los depósitos a la visto y del 8 % para los depósitos a plazo.

La reforma del año 1946 (complementada en 1949) importa el ingreso en una nueva etapa. El decreto ley 11.544 sanciona la estatización de los depósitos bancarios, a la par que se nacionaliza el Banco Central (decreto ley 8503/46) creado originalmente como entidad de capitales mixtos. Los bancos se convierten aquí, por disposición de la ley en mandatarios del Banco Central, y la política de crédito se rige a través de los márgenes de redescuento.

Desde el punto de vista de los depositantes, la situación importó también una gran variante, en la medida que a partir de ese año y ya para siempre, el monto nominal de sus depósitos quedaba garantizado por la Nación, en el eventual caso de liquidación de cualquier institución sujeta al sistema.

Mil novecientos cincuenta y siete (1957) importa el fin de régimen que hemos comentado y el retorno a un sistema bancario llamado ortodoxo.

La nueva ley de bancos, sancionada en ese año, (decreto ley 13.127/57) al igual que las anteriores, limita su regulación a los bancos comerciales, omitiendo toda otra consideración acerca de los restantes intermediarios en la oferta y demanda de dinero.

La ley de entidades financieras, sancionadas con el número 18.061, en 15 de enero de 1969, importa por si sola toda una etapa, en esta breve consideración histórica que estamos realizando.

Por vez primera se reconocía a nivel normativo, la multiplicidad de instituciones crediticias en nuestro medio, como un fenómeno típico de la economía moderna.

No se trata ya de regular a los bancos comerciales exclusivamente, sino que estaban comprendidas bajo el sistema de la ley todas “las personas o entidades que medien habitualmente entre la oferta y demanda publica de recursos financieros”(art. 1º).

Entre estas entidades las que nos interesan particularmente: Las Cajas de Créditos Cooperativas, cuya gravitación en la comunidad reconocía expresamente la exposición de motivos, señalando por lo demás que “su operatoria -aunque limitada- es semejante a la de los bancos comerciales, dentro de un sector que no puede tener fácil acceso a ellos. Cubren así -se agregaba- parte del campo de la actividad financiera que si su presencia no quedaría debidamente satisfecho”.

El acierto de esta ley, como sabemos, no era casual.

Es que el sector cooperativo de crédito, superando un origen esencialmente mutualista, se había desarrollado vertiginosamente a partir del año 1958, en base a un radical cambio de su operatoria con la incorporación de las cuentas a la vista o personales y las “ordenes de pago”.

A ello debe agregarse, la creación como órgano de segundo grado del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos todo lo que produce el resultado notable de 974 Cajas de Créditos en el país en el año 1966, a menos de diez años de iniciado aquel proceso. (Ver especialmente: “Cooperativas de Créditos”. Mauricio Mizrahi -Depalma- año1976).

La misma regulación destacaba el objetivo final de todos los esfuerzos del sistema: la atención a las capas medias de la población argentina “pequeños empresarios, productores, profesionales, artesanos, empleados, obreros, instituciones de bien publico”.

Por lo demás, la forma jurídica adoptada masivamente, la cooperativa, inspiraba una gestión de servicios ajena a toda idea lucrativa.

A la par de estas Cajas de Crédito, la ley de entidades financieras consideraba expresamente en su regulación a los Bancos Comerciales, Bancos Hipotecarios, Bancos de Inversión (institución esta ultima que nuestro país desconocía), Compañías financieras y sociedades de crédito para el consumo.

Recetada casi rigurosamente la ley, el principio de la especialización de estas entidades financieras, estableciendo una división muy marcada entre el mercado de dinero, que comprende el dinero flotante o temporalmente disponible en operaciones de corto plazo y el mercado de capital, que incluye la inversión en el largo plazo.

En lo relativo a la operatoria de las entidades financieras se fijaba un principio limitativo, admitiendo para ellas solo la realización de determinadas operaciones expresamente autorizada. Las no enumeradas les estaban prohibidas.

Las Cajas de Créditos Cooperativas, en este régimen y sobre todo luego de la reforma del año 1972, estaban destinadas a satisfacer los requerimientos de un sector de la población, en el mercado del corto plazo.

Su actividad, era restringida a las siguientes operaciones admitidas por el legislador:

- Recibir depósitos a la vista y al plazo.
- Conceder créditos a corto y mediano plazo.
- Otorgar avales, fianzas u otras garantías.
- Efectuar inversiones de carácter transitorios.
- Y cumplir mandatos y comisiones conexos a tales operaciones”.

La restante actividad crediticia les vedada, aunque como ya sabido, la reforma del año 1972 (ley 20.041) les permitió abrir y mantener como depositarios cuentas corrientes de similar naturaleza a la bancarias y movilizar tales fondos mediante las “letras de cambio cooperativa”.

En este esquema legal la caja de crédito cooperativa constituye una unión de los regímenes propios y diferenciados: la cooperativa de crédito y la entidad financiera.

Como entidad cooperativa, se halla sometida a la ley 20337/73 respondiendo a las caracterizaciones que impone la ley en el artículo segundo, al receptor los principios básicos que hacen a tales asociaciones, y relativos a su gestión de servicios, mutualidad prevalente, variabilidad de personas y capital, gestión democrática neutralidad política y religiosa, etc.

Como entidad financiera, por otro lado, estaba sometida a las exigencias de la ley 18.061 que como hemos visto, limitaba su operatoria y le fijaba la atención de un determinado sector social en el mercado del dinero.

Así caracterizadas, a partir del régimen del año 1969, y su reforma en 1972, relativas a cuentas a la vista, las cajas de créditos cooperativas, adquieren un status bancario.

Su función viene a ser la misma función que los bancos y al menos desde un punto de vista técnico jurídico, no existe inconvenientes en calificarlas como bancos.

Al igual que estas entidades son intermediarios financieros monetario. Únicamente con los Bancos, y excluidas las restantes entidades, se hallan autorizadas para utilizar las cuentas corrientes bancarias o a la vista, y a movilizar los fondos depositados a través de instrumentos de pago.

En un caso es el cheque girado contra un Banco; en otro la letra de cambio girada contra una cooperativa, pero por encima de diferencias que no gravitan, ambos repetimos, instrumentos de pago que movilizan fondos a través de la prestación de un servicio de caja. Entiéndase bien: No pretendo identificar los bancos comerciales con las cajas de créditos cooperativas.

No se me escapan las diferencias que los separan. Por un lado, el banco comercial, habitualmente constituido bajo la forma de sociedad anónima, y por otro la Caja de crédito en gestión de servicio, dirigida a los sectores menos protegidos económicamente.

Pero tomando como base la operatoria de estas entidades financieras y esto es lo que me interesa recalcar, en el régimen anterior las Cajas de Créditos Cooperativa, debían conceptualizarse como Bancos. Por lo demás, agregó, lo dicho no es novedoso, ya que en otras tierras así lo han afirmado juristas de valía. Es la opinión de Vicente Santos, referidas a las Entidades Cooperativas de Créditos, en la española del 7 de diciembre de 1972 y de Colagrosso y Molle, vertida en “Derecho Bancario” y la relativa al régimen italiano.

En síntesis: Las Cajas de Créditos cooperativas, en el sistema de la ley 18.061, constituyen intermediarios financieros monetarios, con una actividad limitada, y vinculadas a las capas medias de la población.

Por su operatoria, básicamente por la posibilidad de recibir depósitos a la vista en cuenta corriente y movilizar tales fondos a través de instrumentos de pago girados en su contra, admiten que se las califique como entidades bancarias.

Hecho por supuesto las salvedades que hacen a su otro enfoque, el cooperativo, que les impone una gestión de servicio.

Estas afirmaciones, mantienen vigencia, aun después de la centralización de los depósitos bancarios, que se dispusiera en el año 1973 mediante la ley 20.520.

Veamos ahora, las modificaciones que sufre este planteo, luego de la sanción de la nueva ley de entidades financieras N° 21.526, que nos rige a partir del 1° de junio del corriente año, aclarando que precedió a su sanción, el dictado de la ley 21.495, que dispuso la descentralización de los depósitos y el retorno al sistema que admite la recepción de los mismos, por cuenta propia de las entidades financieras.

La exposición de motivos anuncia las reformas al sistema de la ley 18.061, que comentaremos en general antes de incursionar específicamente en lo atinente al movimiento cooperativo.

La nueva ley mantiene el sistema anterior de someter bajo su regulación a todas “las personas o entidades privadas o públicas que realicen intermediación habitual entre la oferta y demanda de recursos financieros” (art. 1°), bancarios o no bancarios.

Entre las entidades expresamente comprendidas, sin embargo, hay una exclusión: las sociedades de crédito para el consumo cuya transformación se auspicia, ya sea en compañías financieras o en cajas de crédito.

También hay una inclusión: las sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda, que se incorporan al contralor del Banco Central reconociéndose su actividad de intermediaron en el crédito.

La insolación de nuevas entidades, está sometida en esta ley, al igual que en anteriores, a la autorización del Banco Central, quien está facultada a este efecto para ejercer un control de mérito, juzgándolo la conveniencia de la iniciativa y las particularidades del mercado a cubrir, todo conforme a la reglamentación que ha fijado la circular RF 6, de reciente sanción.

Las entidades locales de capital nacional, pueden constituirse bajo la forma de sociedad anónima con acciones nominativas, con la excepción de los bancos comerciales,

que pueden adoptar también el tipo cooperativo y las cajas de créditos que admiten, además de los mencionados, el de asociación civil.

La ley distingue por lo demás, al igual que su antecesora, las entidades locales con capital nacional de las entidades con capital extranjero, tendiente al ejercicio de una mayor fiscalización sobre estas últimas, que en principio, sólo pueden actuar como bancos comerciales o de inversión y su autorización depende del régimen de reciprocidad con el país de origen y previa aprobación del Poder ejecutivo nacional.

Tal vez receptando críticas que mereciera sobre este punto la ley 18.061, el nuevo régimen morigera sensiblemente la especialización rígida que aquella establecía entre las instituciones que servían al mercado de dinero y las que actuaban en el mercado de capital.

En base a esta modificación, la ley toma como tronco central del sistema financiero a los Bancos Comerciales, retornando a criterios ya fijados en el país antes de 1969.

Los Bancos comerciales constituyen los únicos intermediarios financieros monetarios o sé con acceso al corto plazo, pero además se les amplía notablemente su campo de acción, al punto tal que pueden realizar todas las operaciones que no al punto tal que pueden realizar todas las operaciones que no les estén prohibidas expresamente, o sea también incursionar en el crédito de mediano y largo plazo.

Estas expresiones se afirman cuando advertimos que el nuevo criterio permisivo se extiende sólo en favor de los Bancos Comerciales, pero no para las demás instituciones reguladas.

Recordemos que para la ley 18.061, todas las operaciones eran prohibidas con excepción de las permitidas.

Aquí rige igual criterio, pero no para los bancos comerciales, ejes del nuevo sistema, que pueden realizar cualquier tipo de operatoria con tal que la misma no esté prohibida por la ley o por las normas que con sentido objetivo dicte el Banco Central.

Existen también diferencias, ya muy difundidas, en lo relativo a las aperturas de filiales de las entidades autorizadas dentro del territorio nacional. Rompiendo los principios hasta ahora vigentes desde el año 1935, se admite la apertura de filiales sin necesidad de autorización previa, y dando sólo cumplimiento de requisitos a fijarse por el organismo contralor. Esperamos que esta facilidad no se ejerza en detrimento de las entidades radicadas en el interior del país.

Por lo demás, la ley mantiene un régimen similar en lo referente al llamado secreto bancario, incorpora como posible sanción la inhabilitación temporaria o permanente del uso de la cuenta corriente bancaria e incluye para él supuesto de liquidación judicial un procedimiento específico que puede culminar en la declaración de quiebra de la entidad afectada, modificando así criterios que han primado en el país desde el año 1946. La razón de esta última variante, debe buscarse en la sanción de la ley de 1955 de Concursos, que ha exigido el dictado de este régimen complementario vinculado a las entidades financieras.

En lo atinente a la garantía de depósitos, tan esencial para un ajustado funcionamiento del sistema, la nueva ley extiende la garantía del Banco Central a todas las entidades autorizadas y por las imposiciones en moneda nacional.

Ingresando ya en el tema específicamente cooperativo, debe señalarse que al igual que su antecedente la nueva ley admite dos tipos de entidades que pueden adoptar la forma jurídica cooperativa: los bancos comerciales y las cajas de créditos.

Respecto a estas últimas, la ley restringe sensiblemente su accionar, al excluir como operaciones permitidas la posibilidad de recibir depósitos a la vista, lo que importa en los hechos la eliminación de las cuentas a la vista y su instrumento complementario: la letra de cambio.

La supresión de esta operatoria sin duda esencial para la gestión de servicio que hoy realizan, impulsara al sector cooperativo de crédito, hoy masivamente constituido como caja de crédito, a transformarse en la otra clase de entidad financiera autorizada, el banco comercial.

Centrándonos en nuestro tema, repetimos, las opciones que le plantea el cooperativismo de crédito la nueva ley:

a) El mantenimiento de las cajas de créditos, con operatoria muy limitada, coartada en su actividad esencial, a la vista.

b) O la transformación en banco comercial, manteniendo a la forma jurídica originaria, la cooperativa, y modificando su objeto.

Las diferencias de posibilidades entre una y otra institución ya han sido sugeridas en este análisis:

Su operatoria es ilimitada; les está permitida todo aquello no prohibido.

Son los únicos que pueden recibir depósitos a la vista en cuentas corrientes bancarias, facultad que les ha sido excluida en la ley que comentamos, no sólo a las cajas de créditos, sino también a los bancos de inversión.

Por lo demás, la operatoria actual se ampliará notablemente, en la medida que los nuevos bancos cooperativos podrán realizar actividades básicas para el desarrollo de la economía del país, como exportación e importación, podrán operar en moneda extranjera, e incursionar en los nuevos tipos de contratación bancaria admitidos por ley, algunos de ellos de escasa difusión, como el leasing (locación de bienes de capital); factoring (anticipo sobre créditos), underwriting (inversiones en valores mobiliarios, y su prefianciación) e incluso actuar como fideicomisarios y depositarios de fondos comunes.

El sistema cooperativo de crédito, para su desenvolvimiento futuro, tiene además otra opción que es ajena a la ley de entidades financieras.

Esta tercera opción, puede materializarse a través de la constitución de cooperativas de créditos, que operen con capital propio y e base a aun mutualidad rigurosa.

Tratándose de entidades que obtienen sus recursos a través del aporte de su asociados, al suscribir capita, dinero que luego puede volcarse entre los mismos, con fines de préstamo, se hallan excluidos del régimen de la ley de entidades financiera.

En efecto, y como hemos visto, la ley regula la actividad intermediadora en el crédito y en este supuesto no habría intermediación en la medida que faltaría uno de los elementos que la caracterizan: la obtención de recursos a través de operaciones pasivas.

Por ello, excluida como entidad financiera institucionalizada su régimen legal sería exclusivamente el que surge de la ley 20.337 que le impone otra característica diferencial con respecto a las cajas de crédito y a los bancos cooperativos: la mutualidad rigurosa.

Así, esta entidad sólo podría realizar sus operaciones con sus asociados, siendo le prohibido a la actividad crediticia con terceros (art. 2º inc. 10 y 116 de la ley 20.337).

Quedan planteadas las tres posibilidades relativas al acción futuro del cooperativismo:

- Los Bancos comerciales, cooperativos, con la amplias actividades que fija la ley, lo que importará un acrecentamiento de la gestión de servicio que hoy se está realizando a través de otra clase de entidad.

Como contrapartida, recordamos que para la transformación de Bancos Comerciales se exige un mínimo de capital muy elevado, en virtud de la circular B.1424, regulación que no ha hecho distingo alguno entre los diversos bancos comerciales, o sea constituidos como sociedad anónima o entidad cooperativa.

- Las Cajas de créditos cooperativas, que deberán limitar su operatoria a las nuevas disposiciones de la ley 21.526, perdiendo la facultad de recibir depósitos a la vista

Estos dos supuestos, bajo el régimen de la nueva ley, que admite, y esto puede interesar al movimiento, la posibilidad de que las entidades financieras pueden ser titulares de acciones de otras entidades sometidas también al sistema, modificando criterios anteriores, (art. 29).

En consecuencia, podría suponerse un sistema cooperativo integrado dentro de la ley, donde las instituciones más potentes económicamente, Bancos comerciales, ayuden a las más débiles, a través de la suscripción de parte del capital de las cajas de crédito.

- Por otro lado y fuera del sistema financiero institucionalizado, las cooperativas de créditos, regidas por la ley 20.337, prestando su propio capital, con mutualidad religiosa, y sometidas al contralor del INAC.

El dictado de la nueva ley de entidades financieras, como se advierte, importa un nuevo reto al movimiento cooperativo de crédito, en la medida que exige una pronta adecuación, que en algunas circunstancias demandarán enormes esfuerzos de sus asociados. No dudamos sin embargo, que al igual que momentos históricos menos propicios, sabrá responder a ese reto con la fortaleza y el vigor que lo han caracterizado desde sus orígenes.