

Comparecencia de la Cámara Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Capitalización**COMISIÓN ESPECIAL DE COOPERATIVISMO**

(Sesión del día 3 de agosto de 2020)

(Ingresa a sala una delegación de la Cámara Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Capitalización)

—La Comisión Especial de Cooperativismo da la bienvenida a la delegación de la Cámara Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Capitalización (Cucacc), integrada por su secretario, señor José Clavell; el asesor legal, doctor Alfredo Lamenza, y el tesorero, Alejandro Florín.

Como ustedes saben, hemos comenzado el estudio de las modificaciones que puedan introducirse en la ley general de cooperativismo. Por esa razón estamos invitando a los representantes de las distintas formas de cooperativismo a dar su opinión al respecto y ofrecer sus planteos.

Tienen la palabra.

SEÑOR CLAVELL (José).- Antes que nada, corresponde agradecer la invitación que nos cursaron para presentar nuestras ponencias sobre las posibles modificaciones que, a nuestro criterio, deberían realizarse.

Quiero disculpar al señor presidente de Cucacc, quien no pudo acompañarnos por problemas de salud de un familiar.

Voy a referirme brevemente al rol que tiene la Cámara. Cucacc es una gremial que nuclea a las cooperativas de ahorro y crédito por capitalización. Su rol es, principalmente, el trato directo con los organismos del Estado, como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Auditoría Interna de la Nación, etcétera.

Las cooperativas de ahorro y crédito están ubicadas en el país de norte a sur y de este a oeste; desde Artigas a Colonia, Maldonado y Montevideo; de este a oeste, en Treinta y Tres, Cerro Largo y Lavalleja y en Paysandú, Mercedes y Fray Bentos.

El 40 % de las cooperativas están, prácticamente, en el interior del país. Nacen por grupos de afinidad, por ejemplo, grupos de obreros de distintos ámbitos.

Lo fundamental es ver qué tipo de modificaciones se requieren. Hoy, nos convoca la ley general de cooperativas, pero hay diferentes leyes y decretos que han ido perjudicando a las cooperativas de ahorro y crédito en su funcionamiento, porque han sido desplazadas no digo de ciertos beneficios, pero sí de beneficios para el socio, como puede ser la retención de los salarios.

Les agradezco nuevamente la invitación. Nuestro asesor legal profundizará un poco más en estos temas.

SEÑOR LAMENZA (Alfredo).- Hago más las palabras del secretario en cuanto al agradecimiento por la invitación, que consideramos sumamente importante, porque esta Comisión del Poder Legislativo es una referencia para el cooperativismo nacional.

Para complementar lo que decía José Clavell, hoy hay aproximadamente cincuenta y siete cooperativas de ahorro y crédito activas en nuestro país. Este número no es muy significativo; pensamos que podría haber más. Tenemos unos mil trescientos empleos directos y quizás una cantidad un poco mayor de empleos indirectos y más de quinientos mil socios en todo el país; algunas estadísticas hablan de ochocientos mil, pero seguramente, quinientos mil es la cifra más adecuada, porque es posible que en ese conteo haya habido una duplicación de socios. Generalmente, el 10 % de los créditos a las familias los otorga el cooperativismo de ahorro y crédito. Se trata de un cooperativismo de ahorro y crédito que, como bien decía el secretario, está destinado, sobre todo, a los sectores de menores recursos de la sociedad, como empleados públicos, trabajadores, jubilados; por grupos de afinidad fueron formando sus cooperativas, algunas de las cuales son más grandes que el resto. En el interior del país hay muchas cooperativas regionales, que tienen mucha ascendencia y llegada en esos lugares.

Este es un sistema que ha permitido que muchos uruguayos obtengan crédito a tasas bajas; de otra manera no podrían obtenerlo o tendrían que pagar por ellos tasas tres veces mayores o buscarlo en el mercado informal.

Con respecto a las modificaciones a la ley general de cooperativas, obviamente, estamos a disposición de los señores legisladores para cualquier pregunta o sugerencia.

Entendemos que es de recibo comenzar un proceso de modificación de la norma, cuya aprobación fue muy exitosa, en el sentido de que contó con el apoyo de todos los sectores representados en el Parlamento en su momento. Pero ha pasado el tiempo y, lógicamente, con el camino ya aprendido, todos los sectores -el de ahorro y crédito no es la excepción- tienen sugerencias de modificación y de *aggiornamento* de la norma. En ese sentido, apoyamos esta instancia y el trabajo que está haciendo la Comisión con respecto a la revisión de la norma.

Vamos a dejarles un documento que contiene las propuestas programáticas de Cucacc para el año 2020. Algunas de ellas tienen que ver con la ley; otras, con la interna de la gremial y, otras, con el decreto reglamentario.

De todas maneras, vamos a abordar algunos grandes títulos que nos parece necesario regular en esta revisión de la ley general de cooperativas.

Uno de los puntos es la capacidad de acceder al financiamiento, que es el talón de Aquiles de todas las leyes cooperativas y de todos los sistemas cooperativos. Lo que las cooperativas buscan es que se potencien los instrumentos que ya tienen -por ejemplo, las participaciones con interés- y que no se creen trabas, porque a veces se crean los instrumentos, pero después, por controles administrativos o por decretos, se terminan restringiendo y se hacen inviables. Otro punto concreto de acceso al financiamiento son los fideicomisos financieros, tema que a algunas cooperativas de mayor tamaño les interesa. Aquí existe una restricción porque tenemos los impuestos al patrimonio y a la renta. Se dice que las cooperativas están exoneradas, pero en realidad no deberían estar gravadas porque, como bien saben ustedes, las cooperativas evitan la intermediación entre la oferta y la demanda. Es decir, las cooperativas no obtienen renta ni tienen un patrimonio separado del de los socios, pero si la ley no lo aclara, lamentablemente, a las cooperativas se las obliga a crear una empresa, generalmente una sociedad anónima, a través de la cual se aportan los tributos que mencionamos, con lo cual se hace inviable y genera un salirse del sistema cooperativo por parte de esa entidad. Entendemos que ahí debería haber alguna modificación.

Creemos que también se debería lograr una mejor coordinación con el Banco de la República y con otros organismos o agencias estatales como ANDE. Si bien con algunos organismos tenemos una muy fluida coordinación -con Inacoop ni qué hablar-, con otros no tanto. Creemos que al igual que en otros países se hace con los bancos estatales, muchas cosas deberían canalizarse por el lado de las cooperativas.

Las tasas y la morosidad también es un tema muy importante para nosotros. Con respecto a las tasas, hoy se fijan a través de un promedio en el que las cooperativas no participan, sino que lo hacen los bancos. Y en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, que retienen, el promedio se realiza en base a la tasa de retención del Banco de la República, que no refleja la realidad, porque dicho Banco tiene una jerarquía muy alta en las retenciones, está en tercer o cuarto lugar, y las cooperativas están en noveno lugar, después de muchísimas retenciones anteriores. Obviamente, el riesgo del BROU es muy bajo, por lo que aplicar dentro de ese promedio ese riesgo del Banco República para fijar la tasa no es algo que refleje la situación de las cooperativas. Entendemos que se debería tener en cuenta la realidad de las cooperativas para fijar dicho promedio, del mismo modo en que se hace con los bancos, que se fija la tasa en función de sus promedios.

La tasa es algo que nos preocupa no por las cooperativas, sino por los socios, porque cuanto mejor se regule, más barato será el crédito para ellos.

En cuanto al contralor, consideramos que deben reafirmarse los roles de contralor de la Auditoría Interna de la Nación y de promoción del Inacoop.

El contralor que hoy realiza la Auditoría a través de su sección de cooperativas es muy especializado y está muy consustanciado con el sistema cooperativo y su funcionamiento, pero entendemos que se lo debe fortalecer con recursos humanos y materiales para que siga realizando un correcto y eficiente control del sistema cooperativo y de otras entidades -¡por qué

no!-, que si bien no son del sistema cooperativo sino de la economía social y prácticamente no tienen controles.

Otro punto muy importante para nosotros es el acto cooperativo. Seguramente los legisladores este tema lo tienen presente porque desde el 2012 hemos venido batallando con él, cuando se nos notificó del proyecto de ley de inclusión financiera, que por el juego de la prioridad de las retenciones y de la reducción del intangible se tornaban casi inviables los préstamos por retención de las cooperativas a la tasa promedio de 40 % -aproximadamente-, y se empujaba a los socios, a las personas, a obtener esos créditos por fuera, en el sistema de las administradoras de crédito u otras empresas crediticias a tasas tres o más veces superiores.

Lo que pretendemos no es muy complejo: es volver a la situación que teníamos hasta el año previo al de la Ley de Inclusión Financiera. Sabemos y nos consta que el Parlamento ha hecho un gran esfuerzo al modificar este tema; de esa manera se logró que el intangible para las cooperativas de ahorro y crédito quedara en 35 %.

Es importante que el trabajador reciba una parte de su sueldo, pero también se entiende como muy importante que con el resto de su salario, con el 65 %, pueda garantizar los créditos. Eso, no más ni menos, determinará que pueda tener un crédito a una tasa muy baja si es un buen pagador. Además, nosotros propendemos a la educación financiera.

Si a ese trabajador se le quita la posibilidad de garantizar el crédito con su sueldo a través de aumentar el intangible -como lo hizo la Ley de Inclusión Financiera; después se fue modificando-, que llegó al 50 %, se le torna algo inviable.

Un intangible de 50 % -las cooperativas están en noveno lugar de las retenciones; primero están las retenciones alimenticias, luego vienen los alquileres y un montón de otras cosas- implicaba que la cooperativa no pudiera otorgar créditos con retenciones y, por lo tanto, tampoco existiría la tasa de 40 % para esa persona.

Obviamente, eso implica pérdidas millonarias para los sectores de menores recursos al no poder obtener ese préstamo más barato.

En este caso pretendemos que el intangible vuelva a ser de 30 % y que la jerarquía de retención de las cooperativas se ubique en el lugar que tenía antes, pues ahora ha quedado por debajo de los créditos de los bancos y de las nóminas, y se iguale a las cooperativas de consumo, que están en un escalón superior a las cooperativas de ahorro y crédito. Además, entendemos que esto sería de justicia pues se trata del mismo acto cooperativo para todas las cooperativas y no hay ninguna diferencia al respecto.

Otro tema muy importante que queremos poner sobre la mesa es el pequeño ahorro para el socio cooperativista. No pretendemos que las cooperativas se transformen en bancos, sino que a través de la integración de capitales -mecanismo que ya existe, pero sería algo *aggiornado*- el socio pueda integrar cierto capital en su beneficio. De esta forma, al socio se le estaría fomentando el ahorro.

Algo que debemos mencionar al principio de nuestra intervención es que actualmente las cooperativas son entidades de crédito de capital nacional, porque las demás responden a capitales extranjeros, que no es malo. Sin embargo, debemos destacar el importante rol del capital nacional y de las cooperativas; todos sabemos que un directivo de una cooperativa está al alcance de los socios, cuál es su relacionamiento y que en momentos de crisis, como en el 2001 o ahora, eso facilita las cosas.

Debido a esta pandemia las cooperativas han tomado medidas para que los socios que han tenido dificultades en sus empleos, en la medida de lo posible, no quedaran rezagados. Esto también lo seguirán haciendo.

Otro tema que queremos mencionar es el impulso legal a las políticas públicas hacia las cooperativas, en función de que son prácticamente exclusivas empresas de capital nacional.

Entendemos que también merece ser legislada la simplificación de la gestión de las retenciones ante el BPS y otros organismos paraestatales de seguridad social, a los efectos de facilitar la retención de los préstamos otorgados con menores tasas.

Otro punto importante es continuar con el fortalecimiento de la Auditoría para que haya mayores estándares de transparencia en todo el sector financiero, en particular en los de economía social y de cooperativas, pero de una manera adecuada a sus necesidades.

Hemos mencionado la necesidad de mejorar el orden de prioridades en materia de retenciones. Entendemos que, eventualmente, podría ser importante analizar la institucionalidad del Inacoop. Si bien estamos conformes con su rol de promoción del cooperativismo creemos que hay que ahondar en eso sin inmiscuirlo en temas de control, que los debería realizar en forma separada la Auditoría.

Esto, *grosso modo*, es con relación a los aspectos legales. En su momento, a petición de los señores diputados, podremos hacer llegar propuestas de artículos o de modificaciones a la ley.

Otro punto que no queremos soslayar y deseamos poner en conocimiento de los integrantes de esta Comisión Especial de Cooperativismo tiene que ver con las eventuales modificaciones al Decreto N° 183, de 2018, reglamentario de la Ley de Cooperativas. Sabemos que es materia reglamentaria y que es potestad del Poder Ejecutivo, pero también sabemos que en este ámbito se analiza la normativa sobre las cooperativas. Entendemos que hay algunos puntos que deben modificarse, por ejemplo, la limitación de la antigüedad requerida para adquirir los derechos sociales. El nuevo decreto limitó la posibilidad de que el estatuto de las cooperativas diga: "Si usted quiere ser directivo debe contar con una experiencia de uno o dos años en la cooperativa. No puede ser directivo si ingresó en el día de ayer". Por el juego de las disposiciones de este decreto podría darse el caso de que yo ingrese a una cooperativa el 24 de diciembre y que el 2 de enero me postule para ser directivo. Nosotros siempre estamos a favor de la mayor participación posible, pero no podemos dejar de ver que una disposición de esta naturaleza puede implicar lo contrario a democratizar. Además, dos días antes de la elección podría inscribirse un montón de gente y borrarse después de votar.

También debemos mencionar la necesidad de aprobar el manual de créditos por parte de la asamblea general.

Es bueno mencionar esto para que los señores diputados tengan en cuenta las restricciones reglamentarias que se generan.

En una empresa de créditos lo operativo es el manual de créditos que se les otorga a los funcionarios para que sepan a quién otorgar un crédito y cuáles son los parámetros que tiene una cooperativa. El decreto nos establece que eso lo tenemos que aprobar a través de la asamblea general.

Una asamblea general en una cooperativa se hace una vez por año, y con lo cambiante que son el mercado y las situaciones, esto no contempla la realidad de una empresa de crédito porque, reitero, las cooperativas no dejan de ser empresas, de los propios socios, pero empresas al fin.

Entendemos que debería reanalizarse el artículo sobre las cooperativas constituidas en el extranjero a efectos de evitar una invasión en el mercado de otro tipo de cooperativas que no cumplan con los estrictos requisitos de nuestra ley, con los que estamos totalmente de acuerdo.

En cuanto a la capacitación de los directivos, entendemos que en el decreto se deben establecer sus exigencias, la capacitación y su experiencia. Por eso decíamos que si permitimos que una persona que ingresa hoy y en el día de mañana sea directivo puede ser algo contraproducente.

También queremos hacer referencia al control a las empresas que retienen y a las que mandan retener. Muchas veces en la práctica se da que hay empresas que no son cooperativas ni tienen facultades legales de retención, pero retienen.

A través de la Cámara hemos llevado estas denuncias a distintos organismos y todos, de alguna manera u otra, se han declarado incompetentes. Es difícil que se consideren competentes, porque no tienen una norma o una herramienta legal para sancionar a esas empresas.

Si no hay una denuncia del propio damnificado el Área de Defensa del Consumidor no actúa porque la Auditoría no está para controlar a las empresas que no son de su competencia,

etcétera. Pensamos que aquí hay un problema porque hay mucha gente que cae en buena fe. Hay muchas sociedades anónimas que muchas veces piden la retención y la empresa no tiene por qué saber que dicha sociedad no tiene facultades de retención, por lo que se termina generando todo un problema, y entendemos que puede legislarse para evitar esos abusos.

Obviamente, se requeriría un análisis integral del decreto porque repite la ley, lo cual determina que en muchos aspectos pierda su carácter reglamentario porque no se trata de repetir los artículos sino de ampliarlos o reglamentarlos en definitiva.

Hay que buscar la mayor desburocratización posible y que se realicen muchos actos a través de las tecnologías. Recientemente, se aprobó un decreto reglamentario que permite la realización de asambleas virtuales, lo que nos parece muy positivo. Desde hace tiempo nosotros teníamos algunas ideas al respecto, y muchas de ellas están plasmadas en dicho decreto.

También está el tema de tomar pasivos y de las disponibilidades; se deberían ampliar esas posibilidades por parte de las cooperativas. Además, está la inmovilización del capital cooperativo; a veces, las cooperativas tienen buena liquidez, pero por restricciones establecidas en el decreto, no pueden invertir en cuestiones que pueden ser buenas hasta para el Estado. Entendemos que, con los cuidados necesarios, ese aspecto se debería ampliar.

Este ha sido un pantallazo de las modificaciones legales y reglamentarias que visualizamos en principio.

SEÑOR PRESIDENTE.- El trabajo recién empieza. Seguramente, durante la discusión presupuestal se detendrá, porque las comisiones se desarman; varios de nosotros integramos también la comisión encargada de estudiar el presupuesto. La ley general llevó unos tres años entre la consideración y armado. Yo calculo -a ojo de buen cubero- que las modificaciones podrían insumirnos un año o menos. Ojalá lo logramos en menos tiempo. Teniendo en cuenta la interrupción que tendremos dentro de una o dos semanas, ese sería el tiempo estimado.

Les agradecemos vuestra presencia; nos mantendremos en contacto.

(Se retira de sala la delegación de Cucacc)