**CEF**Centro para la Estabilidad Financiera
Center for Financial Stability

Nota de Política N° 4
Cooperativas Financieras
en Argentina¹

Febrero 2005

¹ La presente Nota fue enriquecida por las discusiones y recomendaciones surgidas de Mesas Redondas realizadas en el CEF (www.cefargentina.org) entre los meses de agosto y octubre del 2004, y el apoyo de la Confederación Alemana de Cooperativas DGRV.

La utilización o la publicación, parcial o total, para su difusión o con fines comerciales, de documentos, fotografías, logotipos y elementos gráficos, está estrictamente prohibida sin autorización previa de la Fundación Centro para la Estabilidad Financiera (CEF). Ésta deberá solicitarse al CEF o, en el caso de materiales de otras entidades (cuyos datos figuran en nuestros trabajos), así como en el caso de publicaciones de otras editoriales, a la entidad, la persona o la editorial de que se trate. Está prohibido modificar el material cuyos derechos se reserva el CEF, con la obligación de citar la fuente. En caso de utilizar material del CEF se solicitará una muestra o ejemplar de prueba a fin de darle aprobación. Ante el incumplimiento el CEF se reserva el derecho correspondiente.

Índice

Resumen Ejecutivo.....	03
1. Introducción.....	09
2. Hechos estilizados de los sistemas cooperativos financieros a nivel mundial.....	11
3. Evolución del financiamiento bancario y no bancario en Argentina.....	14
4. Marco legal e impositivo de las cooperativas financieras.....	19
5. Diagnóstico y análisis del marco legal, regulatorio e impositivo.....	24
6. Recomendaciones y sugerencias de política.....	35
7. Bibliografía.....	41
ANEXO I: Régimen de regulación vigente para Cajas de Crédito.....	42
ANEXO II: Propuesta alternativa de reglamentación.....	47
ANEXO III. Estadísticas financieras bancarias y no bancarias.....	51
ANEXO IV. Experiencia Internacional.....	52
ANEXO V. Evolución de la legislación sobre cajas de crédito.....	54
ANEXO VI. Análisis de factibilidad.....	56

RESUMEN EJECUTIVO

El desafío de alcanzar un crecimiento económico sustentable tras una profunda crisis económica, financiera y social, con escasa disponibilidad de financiamiento externo, requiere del fortalecimiento de mecanismos financieros que permitan canalizar -de forma más eficiente- el ahorro de los agentes económicos. Ello importa fomentar una mayor profundización de la intermediación financiera facilitando la participación de aquellos agentes que no acceden a la utilización de servicios financieros formales. Tal es el caso de las pequeñas y medianas empresas (Pymes) y las personas físicas no bancarizadas, segmento en el cual las cooperativas financieras tienen ventajas comparativas respecto a otro tipo de entidades en base a la especial relación que se establece entre los usuarios de sus servicios, quienes a partir de la utilización de los mismos se transforman en asociados a las cooperativas y por ende en propietarios de las mismas. Evidencia de ello es el rol jugado por el sector cooperativo financiero a nivel internacional e incluso en el pasado de nuestro país, fundamentalmente en la atención de segmentos de agentes que usualmente no son cubiertos por otro tipo de entidades financieras.

La situación actual de las entidades financieras cooperativas en Argentina², no se condice con la necesidad de acceso a los servicios financieros de un número importante de agentes y de Pymes, especialmente en las economías regionales, teniendo en cuenta el potencial de alcance geográfico, las ventajas comparativas en el mejor conocimiento del cliente/asociado que tienen éstas entidades y la profundización demostrada por el sector en otras épocas. Por otro lado, la existencia de voluntad política para fomentar el desarrollo del sector se ve reflejada en las recientes modificaciones legales y regulatorias. Estas brindan un campo de acción sobre el cual actuar de forma de generar las condiciones adecuadas para reconstituir el sector cooperativo financiero. Considerando las características antes mencionadas, es posible que el cooperativismo financiero pueda cumplir un rol como mecanismo tendiente al logro de una mayor profundización de la intermediación financiera. Ello requiere comprender cuales han sido los factores que han potenciado el rol de estas entidades en otros sistemas financieros y analizar cuales han sido las causas de escasa presencia en el sistema financiero nacional.

Teniendo en cuenta estas razones, el objetivo del presente trabajo es realizar un diagnóstico de la situación de las cooperativas financieras en nuestro país, su importancia real y su potencial para generalizar el acceso a los servicios financieros por parte de pequeñas y medianas empresas y consumidores no bancarizados; analizar y realizar una caracterización del sector mostrando la heterogeneidad existente dentro del mismo, analizar el marco legal y normativo actual y las recientes reformas ocurridas, y por último realizar recomendaciones de política a fin de viabilizar el desarrollo de éstas entidades, teniendo en cuenta sus características particulares y considerando al mismo tiempo, la seguridad y estabilidad del sistema financiero y de sus participantes.

Las entidades financieras cooperativas juegan un rol importante en el mundo. En la actualidad existen más de 40.000 cooperativas de ahorro y crédito en aproximadamente 79 países con una participación que ha venido creciendo en los últimos años. En América Latina el número de entidades financieras cooperativas se estima en alrededor de 4.600, con activos cercanos a los 1.000 millones de dólares. En nuestro país en el año 1966 funcionaban 974 cajas de crédito, representando el 50% del total de entidades financieras. En la actualidad existen 334 entidades financieras cooperativas. Las entidades cooperativas financieras abiertas son cuatro, dos bancos cooperativos y dos cajas de crédito que se encuentran bajo la órbita del Banco Central de la República Argentina (BCRA). Estas cuatro entidades representan en términos de sus activos y pasivos aproximadamente el 2% del total del sistema bancario. Por otro lado existen aproximadamente 330 cooperativas de crédito, que son cerradas ya que no captan depósitos en cuentas corrientes, cajas de ahorro o plazo fijo del público, y están bajo la órbita del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).

² En la presente nota nos referiremos a las cooperativas financieras como todas aquellas entidades cooperativas que realizan actividades financieras, distinguiendo para el caso particular de nuestro país entre tres tipos de cooperativas financieras -según lo establecido por la Resolución 740/81 del INAC. Por un lado los *bancos cooperativos* que solo difieren de los bancos tradicionales en su naturaleza jurídica, por otro lado están las *cajas de crédito (abiertas)* que realizan intermediación financiera pero tienen algunos límites a su operatoria y por último están las *cooperativas de crédito (cerradas)* que no pueden realizar intermediación financiera ya que no captan depósitos a la vista ni a plazo fijo aunque pueden emitir títulos cooperativos que presentan ciertas características de depósitos a plazo.

En los últimos años las cooperativas financieras disminuyeron su participación dentro de los servicios financieros bancarios, a consecuencia del énfasis en aspectos regulatorios y de supervisión que no diferenciaron la especial condición de estas entidades cooperativas, especialmente en los aspectos de regulación prudencial y en particular en relación a los criterios de capitalización. Al igual que en muchos otros países, Argentina no ha sabido establecer un marco legal y regulatorio basado en el control de la solvencia y liquidez de estas entidades y que sea lo suficientemente flexible y diferenciada como para no limitar la habilidad de las cooperativas de crédito para satisfacer las necesidades financieras de sus miembros y poder desarrollarse. El resultado de ello es un marco legal “dual”, por el cual una parte importante de estas entidades está regulada por la misma ley aplicable a todos los entes cooperativos –en nuestro caso la Ley de Cooperativas, Nro. 20.337- y que regula también a las operaciones de las cooperativas de crédito en unas pocas disposiciones, sin que estén sujetas a ningún tipo de regulación prudencial o supervisión, y por otro lado, un único artículo bajo la Ley de Entidades Financieras, Nro. 21.526 que regula en forma insuficiente las actividades y operaciones que pueden hacer estas entidades, con un sentido más restrictivo que la operatoria permitida a los bancos comerciales, pero sujetándolas al mismo tiempo a idéntica regulación prudencial.

La reciente reforma legal a la Ley de Entidades Financieras introducida por la Ley 25.782 constituye un primer cambio de tendencia positivo en el enfoque normativo de este tipo de entidades, consagrando por ejemplo el principio de “regulación diferenciada” en materia de regulación prudencial. Sin embargo, vuelve a introducir algunas restricciones operativas que podrían constituir un obstáculo en el diseño de un marco legal apropiado para el desarrollo del sector.

Los análisis de factibilidad realizados muestran que se requeriría un nivel de activos superior al \$1.300.000 para obtener un rendimiento positivo en término de los activos con un spread de tasas (considerando el costo de oportunidad de los fondos propios) razonable para el nivel actual de tasas activas. Si a esto se agregan los requerimientos regulatorios y de supervisión que implican operar bajo la órbita del BCRA, el nivel mínimo de activos será probablemente superior. En igual sentido operan las restricciones en términos de casa única, límites a las participaciones de los asociados, limitaciones a las operaciones activas y pasivas así como limitaciones de alcance geográfico. Por lo tanto, es probable que la operación de una caja de crédito sea rentable únicamente en localidades que permitan una operatoria activa superior a \$1.500.000 y que operen con asociados capaces de aportar un capital inicial considerablemente superior al mínimo de \$100.000 establecido por la norma regulatoria.

En efecto, si bien la nueva Ley 25.782 puede considerarse como un paso en la dirección correcta para promover el buen funcionamiento del sector, la misma no llega a constituir un marco legal integral adecuado para regular sus actividades. En primer lugar, la propia ley incluye restricciones operativas que paradójicamente restringen más la operatoria de las cajas de crédito abiertas que la permitida a las cooperativas de crédito cerradas, y en segundo lugar, se observan omisiones de aspectos claves que de haberse incluido, podrían haber ayudado a mejorar el marco legal y regulatorio. Dentro del primer tipo de problemas, las restricciones más importantes que contempla la Ley 25.782 son el requisito de actuación en “casa única”, sólo con “asociados” y siempre y cuando estos asociados estén “radicados en el partido, departamento o jurisdicción” (limitación a la expansión geográfica). Otras restricciones impuestas por la Ley se refieren a las limitaciones a la distribución de utilidades (sólo en función de los servicios utilizados), el nivel máximo de 5% de participación por asociado y el monto mínimo de aporte de \$200, aspectos importantes considerando que la capitalización es un problema inherente de las entidades cooperativas. En relación a las omisiones, se observa una falta de regulación en aspectos tales como los relacionados con el gobierno corporativo de las entidades financieras cooperativas. Asimismo, pueden identificarse áreas donde podrían introducirse mejoras regulatorias, por ejemplo en aspectos vinculados al diseño de un adecuado marco de supervisión, el posible rol de las federaciones cooperativas y/o auditores auxiliares, mecanismos de prevención para situaciones de iliquidez e insolvencia, perfeccionamiento del esquema de seguro de depósitos, revisión de restricciones operativas impuestas por el esquema regulatorio, etc.

Debe mencionarse una reciente iniciativa de un proyecto de reformas legales que básicamente trata de regular al universo de las entidades financieras no bancarias, organizadas jurídicamente como cooperativas (Ley 20.337) o mutuales (Ley 20.321) fuera de la competencia del BCRA, dejando al Ministerio de Economía y Producción como Autoridad de Aplicación. Debe tenerse en cuenta que si bien como “buena práctica” se recomienda que el regulador

tenga una especialización en la problemática de este tipo de entidades, no deja de ser – al menos en teoría- más eficiente que la regulación se haga en una unidad dependiente y especializada dentro de la órbita del único regulador financiero bancario, que en nuestro país es el BCRA, conforme a la tendencia regulatoria actual de tener un único regulador financiero o avanzar en una mayor coordinación entre los reguladores existentes.

El fortalecimiento del movimiento financiero cooperativo requiere de un correcto diseño normativo, legal e impositivo que considere las características especiales de las entidades financieras cooperativas y brinde un espacio para su desarrollo. El actual marco legal, aunque importó una mejora relativa al esquema regulatorio anterior, no llega a constituir un marco integral adecuado para promover a este sector. En tal sentido, la adhesión a la normativa no debería ser extremadamente costosa y debería guardar relación con el tamaño de las entidades. Además, debe contemplarse un equilibrio en términos de incentivos a participar en el sector “abierto” con respecto al sector “cerrado”.

En el caso de las cooperativas de crédito cerradas se considera importante limitar la operación con terceros. También es necesario verificar y asegurarse del verdadero carácter cooperativo de las entidades. Así como establecer una clara responsabilidad solidaria de los miembros del órgano de administración y fiscalización en caso de que haya un abuso de la personería jurídica cooperativa, haciéndolos responsables personales y solidarios por los tributos no ingresados si se comprobare que operaban como sociedades comerciales. Para el caso de las cajas de crédito abiertas, se recomienda rever las limitaciones impuestas por la normativa considerando un marco legal que permita ampliar la operatoria en cuanto al número de casas y alcance de los negocios con una adecuada regulación. Esto incluye establecer los ratios de capital sobre activos por riesgo en forma decreciente e inversamente relacionados con el alcance de la operatoria así como flexibilizar la misma permitiendo operar con asociados fuera del área geográfica. Establecer normas mínimas en materia de buen gobierno corporativo. Permitir la flexibilización de los requisitos de participación máxima en el capital social, la conformación del aporte societario tal como lo determina la Ley de Cooperativas y reintroducir la opción que permita distribuir excedentes en relación con los aportes.

El rol de supervisión debería recaer en una división específica dentro de la Superintendencia de Entidades Financieras para mantener la homogeneidad de la supervisión, pero también deberían considerarse las ventajas potenciales de los modelos federativos, que podrían cumplir servicios donde se requiera escala, así como prestar servicios de liquidez, seguro de depósitos y como auxiliares de supervisión y hasta autorregulación. Esto requiere de federaciones cooperativas de carácter técnico, con adecuado control y transparencia en su funcionamiento. La normativa también debería considerar el uso de auxiliares de supervisión y mecanismos de mercado que brinden transparencia y control. El régimen de información debería estar directamente relacionado con la menor operatoria y tamaño relativo respecto al sistema ya que esto refleja su importancia sistémica. Reconsiderar alguno de los límites impuestos por la Ley, tanto en depósitos como en préstamos y flexibilizar las posibilidades de cancelación de los préstamos de manera de no desalentar el crédito a Pymes. Flexibilizar la operatoria de las letras de cambio asimilándolas a los cheques, en especial para las entidades cooperativas más grandes. El límite máximo para el inmovilizado de gestión debería unificarse y aumentarse para evitar restricciones a los segmentos más pequeños. En general, se debería considerar un enfoque de des-regular las operaciones de las cooperativas financieras fomentando la especialización, haciendo énfasis en un marco regulatorio prudencial y régimen de información y supervisión diferencial en concordancia con el tamaño de las entidades, teniendo en cuenta el menor grado de riesgo sistémico asociado a las mismas.

Asimismo, debería reconsiderarse el tratamiento fiscal diferencial en relación a los impuestos directos que recaen sobre la actividad financiera cooperativa tanto abiertas como cerradas, estableciendo un subsidio en el tratamiento tributario por un período acotado de tiempo, en virtud de la externalidad positiva generada por las relaciones creadas entre los asociados. De esta manera se corregirían las asimetrías en el tratamiento tributario existente en relación al resto de las entidades financieras.

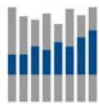
Finalmente, debe tenerse en cuenta que el establecimiento de un marco legal, tributario y normativo adecuado es una condición necesaria pero no es suficiente, ya que el fortalecimiento de éstas entidades está también

fuertemente vinculado a fenómenos sociales que no surgen de forma espontánea y que están muy relacionados a aspectos culturales, educativos y sociales.

A continuación se presenta un cuadro resumen de los principales aspectos del Marco Legal, Normativo e Impositivo, considerando la situación actual y las recomendaciones que surgen de la presente Nota de Política.

CUADRO RESUMEN

Aspectos Considerados	Situación Actual	Recomendaciones
A-Marco Legal y Normativo		
a - Incentivos de pertenencia al sector de cooperativas de crédito cerradas	- Escaso control de personería jurídica	- Incrementar los controles de legalidad (INAES y AFIP)
	- Posibilidad de operar con terceros	- Prohibir la operatoria con terceros
	- Posibilidad de emitir cuasi depósitos	- Limitar y controlar la emisión de títulos, requerimientos de información
b – Limitaciones a la operatoria de las cajas de crédito abiertas	- Casa única, operación sólo con asociados radicados en la jurisdicción, restricciones a la transferencia de carteras y ofertas de servicios tales como cajero automático	- Flexibilizar la operatoria enfatizando la regulación prudencial
	- Ratios de capital por riesgo crecientes en relación a los activos	- Establecer los ratios de capital sobre activos por riesgo en forma decreciente e inversamente relacionados con el tamaño de la operatoria
	- Límite de \$12.000 a depósitos a plazo fijo por titular y por cuenta	- Eliminar las restricciones a las operaciones pasivas
	- La operatoria de letras de cambio es restringida al no admitirse como valor cursable a través de una cámara de compensación electrónica	- Flexibilizar la operatoria de las letras de cambio asimilándolas a los cheques. Permitir que las letras de cambio puedan ser compensadas por alguna de las cámaras electrónicas de compensación
	- Límite de inmovilizado de gestión menor al 60%	- El límite máximo para el inmovilizado de gestión debería unificarse y aumentarse a 100% de la Responsabilidad Patrimonial Computable (RPC)
	- Límite máximo de \$50.000 por prestatario y préstamos amortizados en cuotas mensuales	- Flexibilizar la operatoria activa por préstamos, sin restringir el monto máximo y/o la estructura de los préstamos
c - La capitalización de las cajas de crédito abiertas	- Participación máxima del 5% por asociado, salvo cooperativas de servicio, 10%	- Flexibilización con posibilidad de exceder el 5% con carácter excepcional y participación decreciente en el futuro. Mayor control de legalidad
	- Suscripción de capital mínimo de \$200 de integración inmediata	- Monto a definir por la propia cooperativa, flexibilización de la integración conforme a Ley de Cooperativas (5% por año)
	- Distribución de retornos por servicios	- Flexibilización conforme a Ley de Cooperativas, por servicio y/o por participación del capital a decisión de los asociados
	- Ausencia de normativa en relación al "capital variable"	- Incluir en los estatutos las limitaciones impuestas por la Ley de Cooperativas al reembolso anual de cuotas sociales. Prever la imposibilidad de distribución en caso de incumplimiento de requisitos técnicos



	- Tratamiento diferencial de las reservas en caso de liquidación o transformación de forma jurídica	- Permitir la distribución (parcial o total) de los remanentes patrimoniales al momento de la liquidación de la cooperativa
d – Aspectos relacionados con el gobierno corporativo	- Ausencia de provisiones regulatorias tendientes a la observancia de las mejores prácticas de gobierno corporativo	- Requerir un “estatuto tipo”, limitaciones a los mandatos de los consejeros
		- Adecuado sistema de control interno y auditoria, interna, externa y/o federada
		- Rol activo del órgano de gobierno o asamblea de asociados, control del procedimiento de convocatoria e información
		- Regulación estricta de operaciones con partes relacionadas
e - Supervisión efectiva	- Ausencia de consideración específica al carácter y alcance de la Supervisión a la cual estarán sujetas las cajas de crédito	- Prever una supervisión relacionada con el tamaño y alcance de la operatoria (riesgo sistémico). Descansar en la regulación prudencial para disminuir la carga regulatoria neta
	- No se prevén mecanismo auxiliares de supervisión	- Prever la utilización de mecanismos auxiliares externos que cumplan en parte el rol de auditores internos a fin de disminuir los costos - Prever incentivos para la supervisión por parte de federaciones
	- Régimen de información aún no definido	- El régimen de información debe ser diferenciado y simplificado, no sólo en relación al alcance de la operatoria sino también en términos del tamaño relativo y la implicancia sistémica. Los costos implicados por el régimen deben ser menores al beneficio desde el punto de vista sistémico
	- Proyecto de Ley de Entidades No Bancarias que prevé la Supervisión por parte de una nueva Superintendencia	- La supervisión debería recaer en un área específica, preferiblemente dentro de la SEF. Teniendo en cuenta la homogeneidad de supervisión - Deberían considerarse las ventajas potenciales de modelos federados, auxiliares externos y mecanismos de mercado
f - Requisitos de Liquidez y Seguro de Depósitos	- Requisitos de Liquidez diferenciales respecto al resto de las entidades	- Requisito diferencial redundante en una menor exigencia de liquidez que podría ser perjudicial considerando el mayor riesgo idiosincrático, aunque los depósitos tienen menor rotación - Otras restricciones a la operatoria pueden ser perjudiciales (operaciones de pase, compra/venta de cartera, jurisdicción acotada)
	- Requisito del 100% para depósitos mayores a \$30.000 por titular	- Eliminar las restricciones de liquidez impuesta a depósitos mayores a los \$30.000
	- Seguro de depósito SEDESA con un aporte adicional del 20% (sin aporte relacionado al riesgo)	- La sobretasa fija del 20% si bien simplifica su aplicación puede generar subsidios cruzados respecto al resto de las entidades financieras y entre las cajas de crédito en particular
	- La norma no considera el rol potencial de las Federaciones de Cooperativa ni	- Considerar el rol potencial de una federación de cooperativas que con



CEF

Centro para la Estabilidad Financiera
Center for Financial Stability

	incentiva su conformación	carácter técnico brinde servicios que requieran escala, servicios de liquidez, administración de un seguro de depósitos, supervisión, auditoría y autorregulación
B. Marco Impositivo		
- Impuestos directos	- Tratamiento diferencial en relación a los impuestos directos con efectos potencialmente adversos sobre las cooperativas financieras	- Otorgar por un período acotado de tiempo un subsidio a las cooperativas a través de una alícuota menor a la vigente para sociedades comerciales en el impuesto a las ganancias. - Derogar la Contribución Especial al Fondo para la Educación y Promoción Cooperativa - Eximir del impuesto a las ganancias la distribución de excedentes a los asociados

1. Introducción

1.1. Las cooperativas financieras constituyen un universo de entidades financieras que se diferencian del resto debido a su especial naturaleza cooperativa³. En nuestro país se dividen en cooperativas de crédito “cerradas” que actúan bajo la órbita del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) y no están autorizadas a realizar intermediación financiera, y cajas de crédito o bancos cooperativos que operan bajo la Ley de Entidades Financieras (LEF)⁴. Las cooperativas se caracterizan principalmente por su carácter abierto de libre adhesión por parte de los asociados, por el principio de control democrático (igual derecho a voto de todos los asociados independientemente de su participación en el capital social), por ser entidades sin fines de lucro y que tienen la obligación de fomentar la educación cooperativa. La cooperativa de crédito se ha definido como “... una asociación de personas que, sin propósito de lucro, se agrupan para volcar a una caja común su movimiento financiero y crear con ello disponibilidades dinerarias con las que se autoabastecen crediticiamente, satisfaciendo igualmente sus necesidades económicas, educativas, asistenciales y culturales en beneficio de la comunidad”⁵. La definición dada por la *World Council of Credit Union* (WOCCU) (2004) adiciona el hecho que “Las cooperativas de ahorro y crédito sirven a grupos que comparten un vínculo común... y existen para ofrecer un lugar seguro y conveniente a sus asociados para depositar ahorros y acceder a préstamos y otros servicios financieros a tasas razonables”. Estas definiciones muestran que el capital de las cooperativas financieras se dispone al servicio de los asociados no por el rédito que produce, sino esencialmente por la actividad que promueve. Esto es, son típicas “entidades de servicio” y por ello no es la finalidad de una cooperativa financiera la obtención de excedentes, sino la prestación de servicios a sus asociados en forma cada vez más eficiente y económica.

1.2. Las características diferenciales de las entidades cooperativas financieras las vuelven un vehículo atractivo para canalizar el ahorro de los agentes por varias razones. En primer lugar, estas entidades son distintas al resto de las entidades financieras con fines de lucro y ofrecen ventajas especiales a sus asociados. El asociado a una institución cooperativa financiera no sólo es cliente de ésta respecto a los servicios financieros que le presta, sino que es también propietario de la misma. Cada asociado de una cooperativa de ahorro y crédito es “accionista” de la misma y tiene derecho a un voto en la asamblea general, más allá de la cantidad de cuotas sociales que posea o del dinero que tenga depositado en ella. Ello es así por las especificidades propias de las organizaciones cooperativas que en nuestro sistema legal, al igual que en todo el mundo, se rigen por la regla de la igualdad de las personas (“un hombre un voto”), también denominado como principio de control democrático por parte de cada asociado⁶.

1.3. Esto genera una relación particular entre los clientes y la entidad que por ser sin fines de lucro, tener una relación de inmediatez y buen conocimiento del asociado y poseer algunas exenciones impositivas, puede facilitar el acceso a servicios financieros ofreciendo mejores condiciones de acceso a los servicios financieros comparado al que podrían ofrecer las entidades con fines de lucro a ese mismo universo de clientes en condiciones normales. Las cooperativas financieras tradicionalmente tienen una fuerte presencia de las fuerzas vivas de la región donde residen sus asociados, y son dirigidas por un consejo de administración conformado por miembros elegidos de entre los asociados en la asamblea general, características que les da ventajas comparativas para poder llegar con servicios financieros a un sector que generalmente no está bancarizado por las entidades financieras tradicionales o si lo está, le ofrece servicios a un costo relativo mayor.

1.4. En efecto, la segunda razón que hace atractivas a las entidades financieras cooperativas radica en el rol potencial que éstas tienen para canalizar ahorro hacia las Pymes y grupos de consumidores que no tienen acceso a

³ En nuestro régimen legal de cooperativas se define a éstas como “entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios...” (Art. 2, Ley 20.337). Conforme a la Ley de Cooperativas las mismas tienen capital variable y responsabilidad limitada a las cuotas sociales suscriptas y duración ilimitada, no siendo repartibles las reservas sociales entre los asociados a su liquidación; no tienen límite al número de asociados y como mínimo se requiere tener 10 asociados; conceden un solo voto a cada asociado y no hay privilegios políticos; se le puede reconocer un interés limitado al capital, si el estatuto autoriza aplicar excedentes a retribuir el capital; los excedentes se distribuyen en proporción al uso de los servicios sociales, excepto en las cooperativas de crédito que puede ser por participación en el capital; no puede tener fines políticos, religiosos, etc. y debe fomentar la educación e integración cooperativa; prestan servicios a sus asociados y a los no asociados sólo en la forma que lo establezca la autoridad de aplicación.

⁴ Debe notarse que no se incluye en el análisis de la presente Nota de Política a las Asociaciones Mutuales que prestan servicios financieros a sus asociados y que operan sin control regulatorio financiero.

⁵ Conforme la definición dada por el Anteproyecto del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos Soc. Coop. Ltda, 1965, Art. 1.

⁶ Según nuestra Ley de Cooperativas, éstas: “...conceden un solo voto a cada asociado, cualquiera sea el número de sus cuotas sociales y no otorgan ventaja ni privilegio alguno a los iniciadores, fundadores y consejeros, ni preferencia a parte alguna del capital.” (Cfme. Art. 2, inc 3ª, Ley 20.337.)

los servicios financieros de la banca tradicional. Este segmento está compuesto por agentes económicos que enfrentan mayores dificultades a la hora de acceder al financiamiento de las entidades financieras tradicionales. Las cooperativas de ahorro y crédito poseen ventajas para la realización de la intermediación financiera en éstos grupos, basada en la mayor información sobre sus asociados, necesidades y capacidades financieras, mayor capacidad de supervisión y fiscalización de proyecto y por lo tanto mejores oportunidades para asignar el ahorro a los sectores en los cuales es más eficiente. Por otro lado, el desarrollo de las entidades financieras cooperativas permite la canalización del ahorro de estos agentes, fomentando el desarrollo de las economías locales y regionales y de los “micro” emprendimientos.

1.5. Teniendo en cuenta estas razones, el objetivo del presente trabajo es realizar un diagnóstico de la situación de las cooperativas financieras en nuestro país, su importancia real y su potencial como mecanismo de canalización del ahorro hacia las pequeñas y medianas empresas y hacia los consumidores; analizar y realizar una caracterización del sector mostrando la heterogeneidad existente dentro del mismo, analizar el marco legal y normativo actual y las recientes reformas ocurridas, y por último realizar recomendaciones de política a fin de viabilizar el desarrollo de éstas entidades financieras, teniendo en cuenta sus características particulares y considerando al mismo tiempo, la seguridad y estabilidad del sistema financiero y de sus participantes.

1.6. Es necesario tener en cuenta que las entidades financieras cooperativas juegan un rol importante en el mundo. En la actualidad existen más de 40.000 cooperativas de ahorro y crédito en 79 países alrededor del mundo con una participación que ha venido creciendo en los últimos años. En América Latina el número de entidades financieras cooperativas se estima en alrededor de 4.600, con activos cercanos a los 1.000 millones de dólares⁷.

1.7. En nuestro país el sector cooperativo financiero está conformado por 334 entidades. Por un lado existen cuatro entidades, que están bajo la órbita de regulación del BCRA y reguladas bajo la LEF, dos Bancos Cooperativos y dos Cajas de Crédito, que representan el 4% del sistema en número de entidades, mientras que en términos de sus activos y pasivos tienen una participación que oscila en alrededor del 2% del total del sistema bancario. Es importante aclarar que el 93% de éstos porcentajes pertenecen a una sola de éstas cuatro entidades, el Banco Credicoop⁸. Por otra parte, existe un universo poco delimitado de aproximadamente 330 cooperativas de crédito que están bajo la órbita del INAES, que no realizan intermediación financiera, al menos en un sentido estricto, y cuyos volúmenes agregados son de muy difícil cuantificación. Cabe mencionar que en el año 1966⁹ funcionaban en el país 974 cajas de crédito, representando el 50% del total de entidades financieras de todo tipo y el 10% del total de los depósitos existentes en el sistema financiero.

⁷ Confederación Alemana de Cooperativas - DGRV.

⁸ El mayor representante del movimiento financiero cooperativo es el Banco Credicoop. Con 225 filiales en todo el país ocupa un lugar de privilegio en los servicios bancarios ubicándose como el primer banco privado de capital 100% nacional y constituyéndose en el banco cooperativo más importante de América Latina. Considerando el resto de las entidades bancarias, es la 12° entidad de acuerdo al nivel de préstamos y de depósitos y la 13° con respecto al Activo y al Patrimonio Neto.

⁹ Fecha en que las cooperativas de crédito alcanzaban el mayor índice de desarrollo. Precisamente en ese año, 11 de julio, se sancionó la llamada ley 16.898 y la resolución Banco Central N° 286, respectivamente, que destinadas a acotar la operatoria de las cajas, marcaron el comienzo del descenso de su participación en el mercado.

2. Hechos estilizados de los sistemas cooperativos financieros a nivel mundial

2.1. Las cooperativas financieras juegan un rol importante en la canalización del ahorro en diversos países¹⁰, tanto en vías de desarrollo como en países desarrollados (Ver Box N° 1: El caso alemán). El total de las entidades cooperativas movilizan 589 mil millones de dólares de ahorros y prestan 425 mil millones de dólares, con un nivel de penetración del 8%¹¹. Las mismas están integradas por más de 118 millones de socios quienes cuentan con un ahorro cercano a los 600 mil millones de dólares. El monto total de ahorros en las cooperativas de ahorro y crédito muestra un crecimiento a una tasa mayor al 10% por año durante los últimos cinco años. La cartera de préstamos de cooperativas de ahorro y crédito también ha evidenciado un crecimiento continuo, de casi 8% anual, con un poco menos de US\$ 425 mil millones de préstamos en 2002. Los activos totales alcanzan a aproximadamente US\$ 676 mil millones¹². Dentro de éstos valores globales se esconde una gran heterogeneidad, mientras que la penetración en los servicios financieros del sector cooperativo en Norteamérica supera el 40% en América Latina sólo alcanza al 2%¹³.

2.2. El resultado de investigaciones sobre el sistema cooperativo de ahorro y crédito –tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo- muestra que es posible distinguir dos grupos de países en función de la conformación de las entidades financieras cooperativas. Por un lado existe un grupo de países que presentan una configuración que suele denominarse “Federado en Red”, e incluye países como Austria, Holanda, Francia y Canadá (Québec)¹⁴ donde existe un sistema de Cooperativas de Intermediación Financiera (CIFs) que al igual que para el caso de Alemania (Ver Box N° 1), presentan una unidad orgánica que determina que para el público usuario de los servicios financieros el sistema de CIFs sea un banco en sí mismo. Dentro del movimiento cooperativo las entidades son claramente distintas, pero procuran evitar la competencia entre si, especialmente a nivel geográfico.

2.3. En la mayoría de los casos existe una estructura de carácter gremial o de representación, otra estructura de negocios y una estructura de control por parte de las federaciones. Las entidades de base se agrupan en federaciones que muchas veces son un banco de segundo piso, una estructura de supervisión o como mínimo una federación con auditoría. Los gobiernos regulan y supervisan algunos o todos los escalones del sistema de entidades financieras cooperativas, al tiempo que se apoyan para la supervisión en algunas entidades de la red ubicadas en los pilares superiores. En América Latina el caso de Brasil y más recientemente México, constituyen sistemas con una estructura aproximada a una red federada.

2.4. En otros países el modelo de funcionamiento de las entidades financieras cooperativas es más atomizado y claramente competitivo. Tal es el caso de Estados Unidos, el Canadá angloparlante y la gran mayoría de los países de América Latina. En este modelo existen cooperativas financieras (usualmente locales y pequeñas) compitiendo con bancos cooperativos, que pueden tener entidades en común que les brindan servicios y hasta pueden vender esos mismos servicios en el mercado. El caso norteamericano muestra de todas formas una baja competencia entre las entidades de base, ya que las cooperativas se vinculan estrechamente al ámbito laboral y local. Además de las características mencionadas (cooperativas compitiendo entre si y entidades de segundo piso que compiten parcialmente con las del primero), suele observarse la conformación de cooperativas con múltiples actividades o conglomerados comerciales e industriales propiedad de una o más cooperativas.

2.5. Una diferencia en ambos modelos es el papel de supervisión que cumplen las Federaciones. En el modelo no federativo la capacidad para estructurar controles y supervisiones en cadena se resiente por el nivel de competencia que existe entre las entidades cooperativas. En este marco la posibilidad de delegar las facultades de regulación y supervisión es menor -o inexistente-, aumentando los costos originados por la carga regulatoria tanto para el regulador como para la entidad cooperativa. La evidencia empírica a nivel internacional indica que en países con modelo Federado en Red el nivel de penetración del sector cooperativo financiero dentro de los servicios financieros es superior al de países con modelo competitivo¹⁵. Aún cuando el origen del modelo federado en red

¹⁰ Sección basada en el trabajo de Carella, A y Hernández, A (2004)

¹¹ Surge de dividir el número total de miembros de las cooperativas financieras sobre el total de la población activa.

¹² Según datos de WOCCU.

¹³ Estos datos corresponden a la WOCCU.

¹⁴ La Fédération des caisses Desjardins du Québec, una entidad de Segundo piso que cumple tareas de supervisión y regulación, así como la prestación de servicios centralizados para las cajas de crédito que conforman la federación, la misma cuenta con 5.351.547 asociados en Québec y Ontario.

¹⁵ Arzbach, M. (2002)

tiene mucho que ver con el desarrollo histórico e institucional del movimiento cooperativo en cada país, las cooperativas suelen asociarse en entidades federativas de segundo piso, aún en países con tradición competitiva, con mecanismos de asociación voluntarios.

2.6. El modelo Federado en Red, donde el caso Alemán es el más representativo, respeta el principio de subsidiariedad, es decir que las estructuras de segundo y tercer piso no compiten con las del primer piso, mientras que las de primer piso no compiten entre si a nivel local. La estructura piramidal permite a las cooperativas financieras brindar servicios que por economías de escala no podrían ofrecerse de forma eficiente por entidades de primer piso. Por otro lado, las entidades de primer piso son las que controlan a las entidades de segundo y tercer piso, lo cual permite reducir potenciales conflictos de agencia.

2.7. En general los órganos del movimiento cooperativo que operan como supervisores en los modelos federativos, dentro de la propia estructura cooperativa, enfatizan el control de la utilización de la “marca cooperativa”. Los problemas de malas prácticas o desvíos de alguna entidad cooperativas generan un costo de imagen muy alto para el movimiento cooperativo, ya que el valor del prestigio moral es un factor importante para explicar su alta inserción en las economías analizadas. Tanto el riesgo moral existente en el negocio, como los conflictos de agencia que se suelen presentar en intermediarios financieros cooperativos se resuelven más fácilmente si existen mecanismos claros de control y el movimiento cooperativo opera para todo el mercado y el gobierno como un único agente, reduciendo la aparición de comportamientos oportunistas. En muchos casos, especialmente en los esquemas no federados, son los problemas de prácticas inadecuadas o conflictos de agencia mal resueltos (sin que los reguladores y supervisores lo hayan detectado a tiempo) los que terminan afectando el nivel de profundización de las cooperativas financieras dentro de los servicios financieros.

Box 1. El Caso Alemán¹⁶:

Alemania constituye un claro ejemplo de las posibilidades de desarrollo y rol potencial del sistema cooperativo financiero. En el sistema financiero alemán participan 2200 bancos de los cuales 1378 (más del 60%) son bancos cooperativos. Todas las entidades del sistema financiero –incluyendo todos los bancos cooperativos– están reguladas por la Superintendencia Federal de Servicios Financieros (SFSF). Para la regulación y supervisión de los bancos cooperativos la SFSF se auxilia en las Federaciones.

El sistema bancario cooperativo maneja 759.000 millones de euros de activos (un 15% del mercado de la banca universal) y cuentan con más de 15.2 millones de miembros y alrededor de 30 millones de clientes (uno de cada cuatro adultos en Alemania esta asociado a un banco cooperativo), el banco cooperativo promedio tiene activos por 375 millones de euros. La concentración del sector en los 5 mayores bancos es menor al 10% con lo cuál se observa una importante atomización.

El sector cooperativo está regido por los principios de subsidiariedad y regionalidad. Los bancos regionales y nacionales solo se ocupan de los negocios que no pueden abarcar los locales por problemas de escala. El principio de regionalidad significa que hay un banco cooperativo por región que solo compite con las cajas municipales y los bancos comerciales. En virtud de la Ley de Cooperativas, las entidades cooperativas están obligadas a afiliarse a una de las ocho Federaciones Regionales o Especializadas de Auditoría. En el año 2001, la propia Suprema Corte de Justicia de Alemania no hizo lugar a un reclamo acerca de la inconstitucionalidad de tal obligatoriedad alegando que el “derecho constitucional de constituir asociaciones y sociedades” no se ve restringido por la auditoría obligatoria¹⁷.

2.8. En América Latina, considerando la estructura del movimiento cooperativo financiero pueden distinguirse cuatro casos¹⁸. Como ya mencionáramos, se destaca entre ellos el sistema subsidiario de tres pisos que existe en Brasil y más recientemente en México, con cooperativas de base, cooperativas centrales y bancos cooperativos. Al igual que en el caso de Alemania, rige el principio de subsidiariedad por lo que prácticamente no existe competencia intrasectorial a nivel regional. El segundo caso es el de estructuras de dos pisos, donde la Federación de cooperativas financieras maneja la institución central que presta diversos servicios a las entidades cooperativas financieras participantes, sin que necesariamente rija el sistema de subsidiariedad estricto (El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Uruguay). El tercer caso, se da en países donde existen entidades centrales que nuclean a las cooperativas financieras fuera de las Federaciones, tal como sucede en Costa Rica, Ecuador, Colombia, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Venezuela y Paraguay. Por último, en los casos de Argentina, Bolivia, Chile y

¹⁶ Armbruster, P.y Arzbach, M. (2004)

¹⁷ Armbruster, P.y Arzbach, M. (2004) pag. 15.

¹⁸ Arzbach, M. (2002)

anteriormente México, no existen estructuras de Federación que actúen en múltiples niveles, destacándose un mayor nivel de competencia entre las cooperativas financieras.

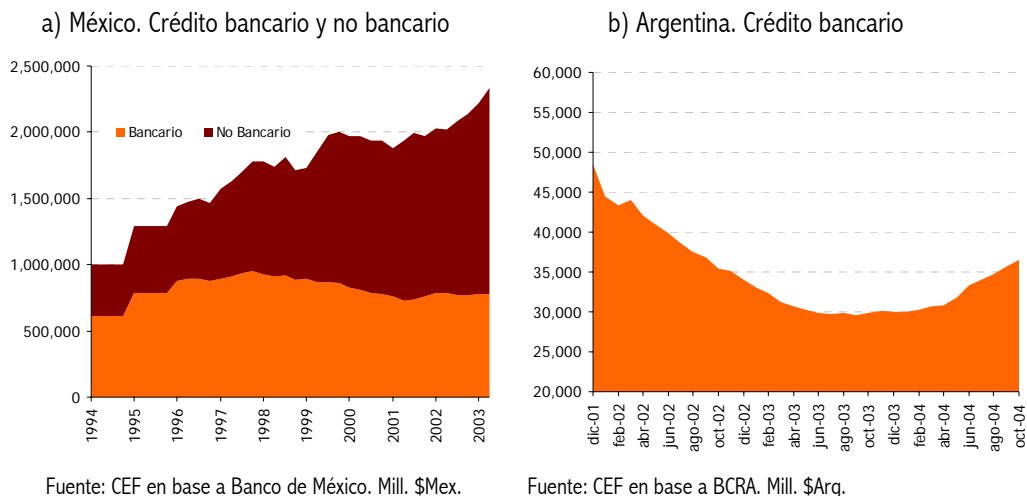
3. Evolución del financiamiento bancario y no bancario en Argentina

Evolución del financiamiento bancario y no bancario

3.1. En la Argentina, como consecuencia de la crisis económica y financiera del 2001, el nivel de intermediación de la riqueza financiera de los residentes es extremadamente bajo¹⁹. En efecto, sólo el 35% del total de los activos financieros del sector privado se encuentra intermediado a través de entidades bancarias y no bancarias, en tanto más del 60% se encuentra atesorado en activos externos. Esta decisión de cartera refleja la pérdida de confianza en los servicios financieros domésticos, que afectó considerablemente a los servicios financieros bancarios.

3.2. Al igual que en el caso de otras crisis económicas y financieras en países en desarrollo (México 1995 y Crisis Asiática 1997), el crédito al sector privado en Argentina se vio seriamente afectado²⁰ (Ver Gráfico N° 1 (b)). En el caso de México, durante la etapa post-tequila (Ver Gráfico N° 1 (a)), el crédito bancario mostró una tendencia negativa. No obstante, la ausencia de crédito bancario fue compensada por el aumento en la participación del crédito al sector privado originado por intermediarios no bancarios, tales como las sociedades de ahorro y préstamo, sociedades financieras, uniones de crédito y demás entidades no bancarias²¹, en forma conjunta con el crédito comercial. Estos intermediarios no bancarios y los instrumentos de crédito comercial permitieron financiar las necesidades de consumo, vivienda e incluso empresas. En consecuencia, el desarrollo del sistema financiero no bancario juega un papel importante como fuente de financiamiento alternativa en situaciones de salida de crisis económicas y financieras como las sufridas en nuestro país durante el 2001.

Gráfico N° 1: Evolución del crédito al sector privado (post crisis)



3.3. En los últimos años los servicios bancarios muestran una marcada tendencia a la concentración, tanto en cuanto a número de entidades como a participación en el mercado de las mismas. Esta evidencia coincide con tendencias similares en otros países²² y se relaciona con factores de largo plazo que estarían afectando a la industria, tal como cambios tecnológicos que generan concentración, factores de demanda y surgimiento de sustitutos a los servicios bancarios y regulaciones²³. En nuestro país (Ver Gráfico N°2), tales factores de largo plazo

¹⁹ Ver CEF (2004)

²⁰ El crédito al sector privado no financiero disminuyó un 53% en términos reales entre diciembre 2001 y junio 2004.

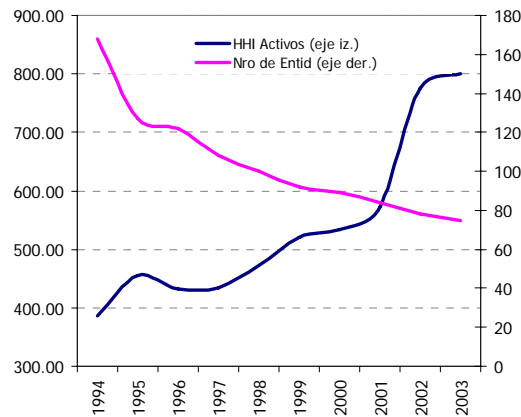
²¹ Sociedades de ahorro y préstamo (SAPS), sociedades financieras de objeto limitado (SOFULES), uniones de crédito, arrendadoras financieras y empresas de factoraje, entre otras. Debe remarcarse asimismo, que la información mostrada incluye el pasivo no bancario de la información de los balances contables consolidados de las empresas que reportan a la Bolsa Mexicana de Valores, así como la emisión de deuda de aquellas empresas que no cotizan en bolsa. Esta información refleja el alcance del crédito comercial, una fuente comúnmente utilizada por empresas con acceso a financiamiento externo para financiar a sus proveedores.

²² Ennis H. (2004)

²³ BCRA (2004)

se vieron exacerbados por el efecto de diversas crisis, financieras y económicas que afectaron a las entidades bancarias y principalmente a las no bancarias en los últimos años. Por esta razón se observa una caída en el número de entidades y una marcada concentración de activos medidas por el índice de Herfindhal²⁴.

Gráfico N° 2 Argentina. Número de entidades y concentración de mercado



Fuente: CEF en base a BCRA

3.4. Considerando la participación de las entidades en el total de activos del sistema bancario (Ver Tabla N° 1) puede observarse un total de activos de \$ 206,4 MM a Septiembre del 2004 lo que representa una participación aproximada del 50% del PBI. Los primeros 15 bancos concentran el 83% del total de activos. A su vez, los tres mayores bancos poseen el 50% de ese total²⁵. El resto de las entidades bancarias participa del 17.5% de los activos totales mientras que el 0.9% corresponde a entidades no bancarias (incluyendo cajas de crédito cooperativas y compañías financieras). En el caso de las cooperativas financieras se observa una participación de aproximadamente 2,0% de los activos del sistema, aunque el 1,9% corresponde al Banco Credicoop que constituye el banco número 12 considerando su participación en los activos totales. El restante banco cooperativo, Empresario de Tucumán, tiene una participación baja en los activos y de hecho se encuentra en proceso de venta y conversión en sociedad anónima. Existen además, dos cajas de crédito cooperativas que tienen una insignificante participación en el sistema.

²⁴ El Índice HHI es calculado a partir de la suma del cuadrado de las participaciones de cada entidad en términos del activo total del sistema. El nivel de máxima concentración corresponde a un HHI de 10.000.

²⁵ Debe tenerse en cuenta al hacer un análisis absoluto de las cifras involucradas que muchos de los activos están valuados a valor técnico y no a valor de mercado (títulos públicos impagos, básicamente, con lo cual hay que ser cauto al citar dicha magnitud. Sin embargo, en términos de participaciones, las diferencias se reducen.

Tabla Nº 1. Ranking de Activos del Sistema Financiero - Septiembre 2004

(en \$ millones)

Ranking s/total	Entidad	Activos	% del Total
	Total Activos Sistema Financiero	206.413	100,0%
1	Nacion Argentina	43.854	21,2%
2	Galicia Y Bs As	21.530	10,4%
3	Prov. Buenos Aires	21.162	10,3%
4	Rio De La Plata	13.887	6,7%
5	Frances Sa	13.776	6,7%
6	Hipotecario	8.620	4,2%
7	Bankboston	8.479	4,1%
8	Ciudad De Bs As	7.134	3,5%
9	Hsbc Bank	6.339	3,1%
10	Citibank N.A.	5.744	2,8%
11	Macro Bansud Sa	5.313	2,6%
12	Credicoop Coop	3.917	1,9%
13	Banca Naz. Lav.	3.635	1,8%
14	Nvo Santa Fe Sa	3.401	1,6%
15	Prov De Cordoba	3.398	1,6%
	Total 15 primeras entidades	170.190	82,5%
52	Banco Empresario De Tucuman Coop. Ltda.	253	0,1%
	Resto entidades bancarias (56)	34.335	17,5%
	Cajas de Crédito	66	0,0%
78	Caja De Crédito Cooperativa La Capital Del Plata	45	0,0%
87	Caja Créd. Cuenca	21	0,0%
	Financieras (17)	1.568	0,8%

FUENTE: CEF en base al BCRA.

3.5. La evidencia a nivel internacional indica que en sistemas financieros desarrollados conviven entidades financieras bancarias y no bancarias de distintos tamaños y diverso objeto social, especializándose en distintos segmentos de servicios financieros²⁶. El rol jugado por la intermediación financiera no bancaria durante la crisis de México permite suponer un rol potencial de parte de intermediarios financieros no bancarios especializados en dar acceso a los servicios financieros a una población que encuentra dificultades de acceder a través de canales formales. En Argentina, la presencia de más de 330 entidades de crédito cooperativo cerradas, que actúan fuera de la órbita regulatoria y de supervisión de la SEF permite corroborar tal presunción. El análisis de las condiciones necesarias en términos regulatorios y de supervisión que se requiere para el adecuado desarrollo de tales intermediarios en un contexto de estabilidad y seguridad sistémica y la adecuada protección de los derechos de los consumidores de servicios financieros constituye un desafío. En tal sentido, el análisis de las precondiciones necesarias para el fortalecimiento de las cooperativas financieras constituye un aspecto particular de una problemática que incluye al resto de los intermediarios financieros no bancarios.

Evolución del sector cooperativo

3.6. La presencia de una creciente demanda de servicios financieros por parte del pequeño comerciante, trabajador, profesional y mediana empresa dio lugar a que en las décadas del 50 y 60 surjan las cooperativas de crédito, como mecanismo complementario a los servicios financieros tradicionales, y más precisamente junto con la formación de la Federación Argentina de Cooperativas de Crédito (1950) y del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (1958). Algunas de las mismas, con el correr del tiempo se incorporaron al ámbito de supervisión del BCRA y otras se mantuvieron fuera de su órbita.

3.7. Con la sanción de la Ley de Entidades Financieras (Nº 21.526) en 1977, se establecieron restricciones a la operatoria de las entidades financieras cooperativas. Esto originó un proceso de fusiones y cierres que derivó en una disminución del número de entidades de 375 Cajas de Crédito a un total de 77 Bancos Cooperativos y 102 Cajas de Crédito. Tal como se verá al analizar el marco legal, la Ley Nº 21.526 estableció la imposibilidad de captar depósitos y cuentas a la vista por parte de las Cajas de Crédito, aunque permitía la posibilidad de transformarse en banco cooperativo²⁷. Las presiones y dificultades que enfrentaron las entidades financieras cooperativas se

²⁶ PriceWaterhouseCooper (2004)

²⁷ El 15 de febrero de 1977 el Poder Ejecutivo sanciona la Ley 21.526 de Entidades Financieras. Por ella, si bien queda vedado a las cajas de crédito la posibilidad de operar en lo futuro en cuentas a la vista, se le otorgaba la posibilidad de transformarse en Bancos Comerciales

incrementaron durante la década del 90, por efecto de las modificaciones en la Ley de Entidades Financieras y la Carta Orgánica del Central, y el énfasis en aspectos regulatorios y de supervisión que no diferenciaron la especial condición de estas entidades cooperativas, especialmente en los aspectos de regulación prudencial y en particular en relación a los criterios de capitalización. En este marco, las entidades financieras cooperativas disminuyeron su participación dentro de los servicios financieros bancarios. De hecho, los bancos cooperativos en 1991 totalizaban 44 entidades, mientras que las 15 cajas de crédito existentes en 1995 representaban el 7% del total de entidades bancarias (ver ANEXO III).

3.8. La caída en la participación de las entidades financieras cooperativas dentro de los servicios financieros no se condice con la evidencia empírica de lo ocurrido en otros países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo. En nuestro país esta menor participación se verifica tanto en términos absoluto como en términos relativo (comparado con el resto de las entidades financieras), y tanto en períodos de expansión de los servicios financieros como en períodos de crisis. Una posible explicación a este fenómeno es que el marco legal e institucional y el marco regulatorio no ha facilitado el desarrollo de las cooperativas financieras, impulsándolas incluso a operar fuera del circuito formal de crédito y sin un marco institucional adecuado que recree la confianza necesaria en estas entidades. Aunque el establecimiento de un marco legal adecuado es una condición necesaria, no es suficiente, ya que el fortalecimiento de éstas entidades está también fuertemente vinculado a fenómenos sociales que no surgen de forma espontánea y que están muy relacionados a aspectos culturales, educativos, etc.

Estado de Situación Actual

3.9. El total de 334 entidades financieras cooperativas (incluyendo los dos Bancos Cooperativos y las 2 Cajas de Crédito) se encuentran bajo la supervisión del INAES en función de su naturaleza jurídica. Su distribución geográfica no es homogénea ya que el 65% de las mismas se ubica en la Ciudad de Buenos Aires (177 entidades). En tanto en el resto del país la distribución tienen mayor relación con el grado de desarrollo relativo y el nivel de bancarización, 46 entidades se ubican en Buenos Aires; 37 en Santa Fe; 19 en Córdoba; 19 en Tucumán; 5 en Mendoza; 4 en San Juan; 4 en Santiago del Estero; 3 en el Chaco; 3 en Chubut; 3 en Corrientes; 2 en Jujuy; 2 en Neuquen; 1 en Entre Ríos; 1 en Formosa; 1 en La Pampa; 1 en Misiones; 1 en Río Negro y 1 en Santa Cruz.

3.10. Desde sus orígenes las cooperativas financieras en Argentina estuvieron ligadas al sector de micro, pequeñas y medianas empresas. Los consejos directivos de las mismas estaban integrados por pequeños empresarios que iniciaban un emprendimiento cooperativo para resolver sus necesidades de ahorro y financiamiento, en muchas ocasiones en respuesta a ausencia y/o a la exclusión que sufrían de parte de los servicios financieros bancarios tradicionales. Las cooperativas financieras “cerradas” son importantes para el acceso a los servicios financieros en ciertas ciudades o pueblos del interior, donde operan con asociados que usualmente enfrentan dificultades para acceder a los servicios financieros bancarios formales. Generalmente los instrumentos crediticios se basan en la afectación del sueldo o descuento de documentos y en algunos casos la prestación de servicios de pagos.

3.11. El análisis de la cartera de las entidades cooperativas reguladas por el BCRA muestra una especialización de las mismas –y en particular de las cajas de crédito– en el otorgamiento de créditos de montos reducidos para los segmentos de consumo y pequeñas y medianas empresas. Mientras que el 54,5% de los préstamos que se otorgan en el sistema financiero en su conjunto son menores a \$1000 pesos, en los bancos cooperativos dicho porcentaje asciende a 63,4% y en el caso de las cajas de crédito a 82 %. En el caso de los créditos al consumo menores a \$500 pesos, mientras que los mismos representan sólo el 36% de los otorgados por el sistema financiero, superan el 46% de los otorgados por los bancos cooperativos y se acercan al 60% en el caso de las cajas de crédito. Debido a su base de clientes más reducida y su trato más personalizado las cooperativas financieras tienen ventajas comparativas en el otorgamiento de créditos a las pequeñas y medianas empresas, de hecho en un estudio sobre los determinantes del acceso al crédito por parte de las Pymes en Argentina, se muestra que la relación con una entidad financiera cooperativa aumenta la probabilidad de la obtención de crédito²⁸ para este tipo de entidades.

3.12. La modificación de las condiciones económicas en la post-crisis, fundamentalmente en las economías regionales favorecidas por la variación de los precios relativos a partir de la devaluación del tipo de cambio, brinda oportunidades de negocios acorde a la especialización de estas entidades. Debe tenerse en cuenta que el proceso

conservando su forma jurídica cooperativa. Para ello se daba un plazo de 1 año, extensible a 2, a partir del momento de entrada en vigencia de la Ley, para adecuar su estructura al nuevo régimen legal mientras seguían operando de la manera habitual.

²⁸ Bebczuk, R. (2004)

de concentración y consolidación del sistema bancario se ha reflejado no sólo en una caída del número de entidades financieras del 34% sino también en una disminución del 8.6% en el número de sucursales²⁹. En este contexto disminuyó la participación relativa de las entidades regionales en el sistema bancario, que de ocupar el 38% del número total entidades en 1996 pasaron al 25% en el año 2004³⁰.

3.13. Según estimaciones de Deloitte³¹, el número de Pymes atendidas por entidades bancarias y el número de individuos bancarizados disminuyeron un 41% y un 10% respectivamente entre el año 2000 y 2004, lo que muestra un espacio potencial de bancarización en los segmentos donde las entidades financieras cooperativas tienen una ventaja relativa. Si se consideran las cuatro principales provincias³² puede observarse que mientras el nivel de actividad económica formal (medida por la recaudación de impuesto a las ventas³³ a nivel provincial) aumentó en términos reales, los depósitos y, en mayor medida, los préstamos otorgados a nivel provincial se mantienen por debajo de los niveles pre-crisis. El grado de bancarización se condice con la caída de sucursales bancarias registrado en estas provincias. La recuperación reciente del crédito al sector privado por parte de entidades privadas nacionales de característica regional refleja en parte el potencial de los mercados locales. En efecto, estas entidades aumentaron el nivel de crédito al sector privado no financiero en un 30% en términos reales en el período junio 2003 a junio 2004 mientras el nivel total de crédito al sector privado se mantuvo constante en términos reales para el total de entidades financieras³⁴.

²⁹ Datos del BCRA para el período Agosto 1997- Febrero 2004.

³⁰ Deloitte (2004)

³¹ Ver Tabla N° 2 en Anexo III.

³² Ver Tabla N° 3 en Anexo III.

³³ Impuesto a los ingresos brutos (impuesto declarativo de recaudación provincial).

³⁴ Para los bancos privados nacionales de característica regional (excluidos el Banco Galicia e Hipotecario) el crédito disminuyó sólo un 2% entre el 2002 y el junio del 2004 según datos del BCRA.

4. Marco legal e impositivo de las Cooperativas Financieras

4.1. La experiencia internacional demuestra que el establecimiento de un marco legal y regulatorio adecuado es una condición crítica para el desarrollo y crecimiento de un sector de cooperativas de crédito fuerte y solvente.³⁵ Al igual que en muchos otros países, Argentina no ha sabido establecer un marco legal y regulatorio que, al mismo tiempo que asegure una regulación prudencial que garantice la solvencia y liquidez de estas entidades, sea lo suficientemente flexible y diferenciada respecto de otros intermediarios financieros para no limitar la habilidad de las cooperativas de crédito para satisfacer las necesidades financieras de sus miembros y poder desarrollarse. Esta falencia del marco legal y regulatorio constituye una de las principales causas de la falta de desarrollo del sector. El resultado de ello es un marco legal “dual”, por el cual una parte importante de estas entidades está regulado por la misma ley aplicable a todos los entes cooperativos –en nuestro caso la Ley de Cooperativas, N° 20.337- y que regula también a las operaciones de las cooperativas de crédito en unas pocas disposiciones, sin que estén sujetas a ningún tipo de regulación prudencial o supervisión, y por otro lado, un único artículo bajo la Ley de Entidades Financieras que regula en forma insuficiente las actividades y operaciones que pueden hacer estas entidades, con un sentido más restrictivo que la operatoria permitida a los bancos comerciales, pero sujetándolas al mismo tiempo a idéntica regulación prudencial³⁶. Como resultado de este modelo “dual”, una parte importante de éstas cooperativas financieras están involucradas en actividades distintas de las crediticias y no están sujetas a ningún tipo de regulación prudencial (cooperativas de crédito cerradas y no autorizadas a hacer intermediación financiera), y las otras que caen bajo la regulación financiera (cajas de crédito abiertas y autorizadas a hacer intermediación financiera), no son tratadas de manera diferente al resto de las entidades financieras, siéndole en muchos casos denegado el acceso a distintos servicios financieros como los sistemas de *clearing* o limitando severamente sus operaciones, por ejemplo la de operar cuentas corrientes, tarjetas de crédito, cajeros automáticos, etc.. Tenemos así un marco legal que tipifica dos modelos de entidades: una cooperativa de crédito cerrada, regulada exclusivamente por la Ley de Cooperativas y dos opciones de cooperativas financieras abiertas reguladas en sus aspectos societarios por la Ley de Cooperativas y en los financieros por la Ley de Entidades Financieras: las cajas de crédito cooperativas y los bancos cooperativos.

4.2. La Ley de Cooperativas³⁷ es así la principal norma legal que aplica a las cooperativas financieras, aunque la misma sólo tiene unas pocas normas especiales referidas a éstas. Una de dichas normas es el Art. 42 que prevé la forma de distribución de los excedentes y permite en el caso de las cooperativas de crédito, que dicha distribución sean en proporción al capital aportado o a los servicios utilizados, según lo prevé el estatuto. El art. 115 prevé que cuando las cooperativas efectúen préstamos en dinero a sus asociados no podrán percibir a título de premio, prima o con otro nombre, suma alguna que reduzca la cantidad efectivamente prestada a menos del monto nominal del préstamo, salvo el descuento por los intereses y los costos administrativos aprobados en el reglamento. A su vez, se limita el interés, el cual no puede exceder en más de un punto al de la tasa efectiva cobrada por los bancos en operaciones semejantes y el descuento por el costo administrativo no será superior a un quinto de la tasa de interés cobrada. Por otro lado, se establece que los préstamos pueden ser precancelados sin costo o recargo alguno para el asociado. Esta norma sólo es aplicable a las “cooperativas cerradas” ya que las que están bajo la órbita del BCRA no estaban alcanzadas por dichas limitaciones hasta la sanción de la Ley 25.782³⁸.

³⁵ “*Creating enabling legislation and supervision is critical to establishing sound financial cooperatives/credit unions*”. Ver World Council of Credit Unions (2000). Preface, pág. 2.

³⁶ Hasta la reciente reforma legal introducida por la Ley 25.782, no existía en nuestro marco legal una regulación diferenciada de estas entidades en materia de regulación financiera prudencial.

³⁷ Actualmente la Ley 20.337, que derogó la vieja ley de cooperativas, Ley 11.388. Uno de los cambios más notables del nuevo régimen legal de cooperativas es que aleja a estas instituciones del ámbito mercantil-societario y acentúa su especial “naturaleza cooperativa” (el art. 11 de la Ley 11.388 disponía que se aplicarían subsidiariamente las normas de las sociedades anónimas mientras no sean contrarias a las disposiciones de la ley) y deroga el segundo párrafo del art. 372 de la Ley de Sociedades que el nuevo ordenamiento se aplicará a “*las sociedades cooperativas en cuanto no sean contrarias a su naturaleza...*” y consagra el principio de que las entidades cooperativas no pueden transformarse en sociedades comerciales” (Art. 6, Ley 20.337), principio éste que en la Ley de Entidades Financieras se modificó para las cajas de crédito que, según el art. 44 de la LEF, se les podía revocar la autorización por incumplir las normas de liquidez y solvencia, y que ahora se ha vuelto a limitar bajo el texto de la Ley 25.782 (Ver Nota 26). Curiosamente, la nueva Reglamentación del BCRA (Comunicación A 4183) sigue hablando de la “sociedad cooperativa” (Ver Punto 1.2.1) sin reparar que una cooperativa no constituye ninguno de los tipos de sociedades comerciales.

³⁸ Ver Art. 2 que sustituye el art. 26 de la Ley de Entidades Financieras dice: “Las cajas de crédito ...les serán aplicables las limitaciones establecidas en los dos primeros párrafos del artículo 115 de la Ley 20.337”. A su vez, la Ley de Cooperativa expresamente exceptuaba de

Finalmente, el art. 116 establece que los bancos y cajas de crédito cooperativos pueden recibir fondos de terceros en las condiciones que provea el régimen legal de las entidades financieras.

4.3. Las *cooperativas de crédito* cerradas se encuentran bajo la órbita del INAES. La regulación y supervisión del INAES se limita a recibir los balances, memorias y actas de asamblea de las cooperativas, pero no genera normativa de gestión y -muy excepcionalmente- realiza alguna acción de supervisión con finalidades de control de legalidad. Estas entidades pueden tener objeto exclusivo (sólo crédito) o múltiple (es decir, incluir otras actividades distintas que las financieras). Aunque históricamente estas entidades sólo han operado con sus asociados, conforme al actual régimen legal también pueden operar con no asociados en los términos de la Res. 1477/96 del INACyM (hasta el 25% del volumen de los servicios prestados a los asociados, medido en cada ejercicio económico, aunque excepcionalmente la autoridad de aplicación puede aprobar un porcentaje mayor). En los demás aspectos, se aplican iguales normas que para el resto de las cooperativas, excepto algunas regulaciones especiales del INAES³⁹. En la práctica las cooperativas “cerradas” sólo podrían operar con capital propio, pero la ausencia de una regulación y supervisión efectiva hace que esta limitación pueda en algunos casos no ser efectivamente asegurada. En tal sentido, la Res 394/95 del INAES estableció la posibilidad de emitir títulos cooperativos de capital complementario (TICOCA) a plazos no menores a 6 meses, por un máximo de hasta una vez y media el patrimonio y con el pago de una tasa de interés. Este instrumento constituye una fuente de fondeo adicional (que se comportó como cuasi depósitos) para las cooperativas cerradas⁴⁰.

4.4. En el caso de las *cajas de crédito cooperativas*, el marco legal se ha caracterizado por un tratamiento errático y poco apropiado para incentivar al sector a cumplir un rol relevante en el sistema financiero nacional (Ver ANEXO V). La regulación de las cajas de crédito ha cambiado significativamente en el tiempo, pasando por períodos donde se sancionaron leyes que trataron de fomentar al sector a otros que se han caracterizado por imponerles un carácter restrictivo a su operatoria, esquema éste último que se ha mantenido sin mayores variantes desde el año 1976 con la sanción de la Ley 21.526 y que se modifica recientemente con la última reforma a la LEF introducida por Ley 25.782 el año pasado. Es decir que el marco legal de los últimos casi 30 años se caracterizó por la aplicación de normas legales que, por un lado han tenido un claro sentido restrictivo de la operatoria de éstas entidades –por ejemplo impidiéndoles recibir depósitos a la vista, etc.-, y por otro lado, sujetándolas a estrictas normas prudenciales -idénticas que aquéllas aplicables a las demás entidades financieras-, lo que en la práctica importó una regulación prudencial sin ningún tipo de diferenciación respecto de las demás entidades. Ello desalentó el desarrollo de cajas de crédito cooperativas bajo el sistema financiero formal y a su vez puede estar alentando la aparición de nuevas cajas de crédito “cerradas” fuera del sistema financiero formal, que en algunos casos, no son siquiera verdaderas entidades cooperativas⁴¹.

4.5. La reciente reforma legal a la Ley de entidades Financieras introducida por la Ley 25.782⁴² constituye en principio un cambio de tendencia positivo en el enfoque normativo de este tipo de entidades, consagrando por ejemplo el principio de “regulación diferenciada” en materia de regulación prudencial y ampliándoles la operatoria permitida en relación con lo establecido en la Ley 21.526. Sin embargo, a poco que se examina el nuevo marco legal, se observa que se vuelven a introducir algunas restricciones operativas -como las relacionadas a la actuación en casa única y con clientes que sean asociados radicados en el partido, departamento o jurisdicción; capital mínimo por asociado o límites a la captación de depósitos a plazo, límites a la distribución por excedentes y a las tasas de interés; etc.- que podrían constituir un obstáculo en el diseño de un marco legal apropiado para el desarrollo del sector.

4.6. Finalmente, merece destacarse una reciente iniciativa de un proyecto de reformas legales que básicamente trata de regular al universo de las entidades financieras no bancarias, organizadas jurídicamente como

estas limitaciones a las entidades bajo la Ley de entidades Financieras. En efecto, el art. 115 dice: “Esta disposición no rige para las cooperativas que funcionen dentro de la Ley 18.061”, que era la vieja Ley de Entidades Financieras.

³⁹ Recientemente se han establecido requisitos adicionales para la constitución de una cooperativa de crédito (Cfme. Res. 2036/03 INAES). Dicha norma apunta a hacer más transparente el rol de las cooperativas de crédito y exige: 1) inscripción en AFIP y Certificado del Registro de Reincidencias de los miembros de los órganos de administración y fiscalización; y 2) modalidad de la operatoria crediticia, incluyendo forma de integración del capital suscripto pendiente, información sobre destinatarios de los préstamos; aportes futuros de capital con destino al otorgamiento de créditos; etc.

⁴⁰ Garnero, H, Uviedo, L y Casatti, M. (2004)

⁴¹ Las cooperativas financieras “cerradas” han ido progresivamente creciendo habiendo en la actualidad un total de 330 cooperativas de crédito registradas en el ente de control cooperativo (INAES).

⁴² Ley 25.782 :”Modificase la Ley Nº 21.526 (texto según Ley Nº 24.144, con las modificaciones introducidas por las Leyes Nros. 24.485 y 24.627). Sancionada: Octubre 1 de 2003. Promulgada de Hecho: Octubre 30 de 2003. Ver Anexo I.

cooperativas (Ley 20.337) o mutuales (Ley 20.321). Como principal aspecto, este proyecto regula a estas entidades fuera de la competencia del BCRA, dejando al Ministerio de Economía y Producción como Autoridad de Aplicación, en cuya órbita se crea una Superintendencia de Entidades Financieras no Bancarias, ente que es asistido por un Consejo Consultivo formado por 6 miembros, dos designados por el Poder Ejecutivo a propuesta del Ministerio de Economía, 2 por el BCRA y 2 por el INAES. En general, el proyecto sigue los lineamientos y capítulos de la Ley de Entidades Financieras, pero duplicando las funciones y roles del nuevo regulador. Aunque el análisis de los aspectos técnicos del proyecto excede el objetivo de esta Nota, debe tenerse en cuenta que si bien como “buena práctica” se recomienda que el regulador tenga una especialización determinada en la problemática de este tipo de entidades, no deja de ser – al menos en teoría- más eficiente que la regulación financiera se haga en una unidad dependiente y especializada dentro de la órbita del único regulador financiero bancario, que en nuestro país es el BCRA⁴³. La creación de un nuevo regulador no sigue la tendencia internacional hacia la consolidación de los reguladores financieros o hacia una mayor coordinación entre los existentes. En definitiva, el proyecto parece quedarse en una discusión que se remonta a los orígenes del movimiento de las cooperativas de crédito, esto es, si dichas entidades deben estar bajo la competencia del BCRA o no, en vez de centrar la problemática en la propia naturaleza de la regulación. En efecto, lo primordial debería centrarse en discutir la naturaleza y características del marco legal y regulatorio que cumpla los objetivos deseables de políticas públicas en cuanto al rol que éste tipo de entidades puede cumplir en el sistema financiero. No obstante, se puede correr el riesgo de que el debate siga centrado en un aspecto secundario: esto es, cuál es la persona del regulador (BCRA o Ministerio de Economía), sin priorizar la discusión sobre las características diferenciales del sector.

Tratamiento Impositivo

4.7. El tratamiento impositivo del sector cooperativo financiero constituye otro aspecto importante en relación al esquema de incentivos vigentes –además del marco normativo y regulatorio-, ya que presenta características diferenciales tanto dentro del propio sector financiero cooperativo como en relación al resto de las entidades financieras comerciales. Los impuestos nacionales más significativos que recaen sobre las actividades de intermediación financiera son el Impuesto a las Ganancias, el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto sobre los Débitos y Créditos Bancarios y, en el caso de entidades cooperativas, la Contribución Especial al Fondo de Educación y Promoción Cooperativa.

4.8. En relación a los impuestos directos, se observa un tratamiento impositivo diferencial entre las entidades financieras cooperativas respecto al resto de las entidades financieras comerciales. Por un lado, las cooperativas de todo tipo –incluyendo las financieras- se encuentran exentas del Impuesto a las Ganancias, que grava con una tasa del 35% las utilidades de las sociedades de capital. Respecto del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, la exención aplicable a las cooperativas en el impuesto a las ganancias implica la exención sobre los activos poseídos por dichas entidades a los fines del cálculo del impuesto a la ganancia mínima presunta y por lo tanto no deben tributar el mismo como sí ocurre con las entidades financieras comerciales, aún cuando estas gozan de cierta ventaja respecto de otras sociedades comerciales ya que tributan solamente sobre el 20% del valor de los activos computables según la ley⁴⁴. Cabe mencionar que recurrentemente se discute la posibilidad de anular la exención del impuesto a las ganancias para las entidades cooperativas⁴⁵, lo que tendría efectos no sólo sobre dicho impuesto, sino también sobre el impuesto a la ganancia mínima presunta.

4.9. Por su parte, las entidades cooperativas están sujetas a la Contribución Especial al Fondo para la Educación y Promoción Cooperativa (Ley N° 23.427) de carácter transitoria y establecida durante el año 1986 y por 16 períodos fiscales que luego fue ampliado a 20 períodos fiscales. Se encuentran sujetas a esta contribución las cooperativas inscriptas ante el INAES y la base de cálculo de la contribución es el capital de las cooperativas, calculado como la diferencia entre el activo y el pasivo computable al cierre de cada ejercicio económico, valuados

⁴³ “El Modelo de Ley recomienda que las uniones de crédito sean examinadas y supervisadas por una unidad especializada dentro del gobierno, ministerio o departamento responsable de la regulación de las entidades financieras... En muchos países, la regulación por agencias no-financieras y no especializadas, tal como ministerios cooperativos, no han provisto adecuada protección a los ahorros de los miembros... WOCCU (2000), op.cit, pág. 5.

⁴⁴ Sin embargo, el impuesto a las ganancias determinado para el mismo período fiscal podrá ser computado a cuenta del impuesto a la ganancia mínima presunta determinado.

⁴⁵ Como ejemplo, vale citar la propuesta de anulación de dicha exención que se encontraba en la Carta de Intención y en el Memorándum de Políticas Económicas (Punto 24) enviados por el Gobierno Nacional al FMI en el mes de Enero de 2003.

según la normativa específica y con las exenciones aplicables. La tasa contributiva sobre el capital computable es del 2%, no correspondiendo su pago cuando resulte inferior a \$ 750.

4.10. Por último, y en relación a los impuestos directos, también se observan tratamientos impositivos diferenciales de los excedentes repartibles⁴⁶ -intereses y retornos- que distribuyen las cooperativas a sus miembros en cabeza de estos últimos vis a vis el tratamiento impositivo de los dividendos pagados por las sociedades comerciales. En el caso de asociados a cooperativas, el interés accionario distribuido por estas se encuentra gravado y forma parte de las rentas de segunda categoría a diferencia de lo que ocurre con los dividendos o utilidades distribuidas por las sociedades comerciales, las cuales no forman parte de la ganancia neta de los beneficiarios. En similar sentido, los excedentes repartibles distribuidos por las cooperativas a sus asociados como retornos en proporción al capital aportado o a los servicios utilizados –definido este criterio en el estatuto de cada cooperativa- se encuentran gravados en cabeza del preceptor y constituyen renta de la segunda categoría⁴⁷.

4.11. En relación a los impuestos indirectos se observa que en el caso del IVA no existe un tratamiento diferencial taxativo entre las entidades financieras cooperativas y comerciales. Por un lado, los intereses pasivos derivados de depósitos en entidades regidas por la Ley N° 21.526 se encuentran exentos del impuesto. Por lo tanto, no existen diferencias en el tratamiento de los mismos entre bancos comerciales, bancos cooperativos y cajas de crédito abiertas –todas entidades sujetas a la mencionada ley- y tampoco respecto de las cooperativas financieras cerradas atento que las mismas no captan depósitos de terceros. En similar sentido, los intereses abonados a sus socios por las cooperativas se encuentran también exentos. En cuanto a los intereses activos por préstamos otorgados por entidades regidas por la Ley N° 21.526, los mismos –así como las comisiones cobradas en relación a dichos préstamos- se encuentran gravados a la tasa general del 21%, alícuota que se reduce hasta el 10,5% en el caso de que el tomador del crédito sea un sujeto inscripto en el IVA⁴⁸. En este caso, existe un tratamiento diferencial entre entidades cooperativas debido a que las cooperativas financieras cerradas deberán cargar en todos los casos el 21% de IVA sobre los intereses y comisiones cobradas mientras que el resto de las entidades financieras cooperativas sólo lo hará cuando el sujeto tomador no esté inscripto en el impuesto. Esto constituiría un incentivo para que las Pymes –suponiendo que están inscriptas en el IVA- se financien a través de bancos cooperativos o cajas de crédito abiertas en lugar de hacerlo con las cooperativas financieras cerradas, para de esa manera tener un menor costo de financiamiento debido al componente fiscal del mismo.

4.12. En relación al impuesto sobre los débitos y créditos bancarios no existe tratamiento diferencial entre entidades financieras cooperativas y comerciales y entre las primeras que se encuentran bajo la órbita del BCRA y las que no lo están. Corresponde mencionar que recientemente⁴⁹ se modificó la ley del impuesto a los débitos y créditos bancarios. Mediante dicha modificación, las entidades cooperativas podrán computar como pago a cuenta de la Contribución Especial el 34% del monto pagado en concepto de dicho impuesto por los créditos y débitos efectuados en cuentas abiertas en entidades regidas por la ley de entidades financieras⁵⁰. La reciente modificación que permite tomar como pago a cuenta de otros impuestos parte del impuesto abonado, afecta tanto a sociedades comerciales –al poder deducirlo del impuesto a las ganancias y del impuesto a la ganancia mínima presunta- como a las cooperativas –al poder computarlo a cuenta de la Contribución Especial.

⁴⁶ Entendidos como la diferencia entre el precio cobrado y el costo incurrido por los servicios prestados a asociados. Un 5% de dicho excedente deberá ser destinado a la reserva legal, otro 5% a un fondo de acción asistencial y laboral o de estímulos al personal, otro 5% al fondo de educación cooperativa, una suma a determinarse en los estatutos como interés accionario de las cuotas sociales y el resto podrá ser distribuido como retorno entre los asociados en proporción al capital aportado o a los servicios utilizados, según lo determine el estatuto. La reciente normativa del BCRA obliga a las cajas de crédito a distribuir los retornos en base a los servicios utilizados. Por otro lado, los excedentes obtenidos por operaciones con no asociados no podrán ser repartidos y se integrarán en una cuenta especial de reserva.

⁴⁷ Renta de capitales según la Ley de Impuesto a las Ganancias.

⁴⁸ Los intereses de ciertos préstamos, como por ejemplo los destinados a vivienda única y familiar, se encuentran exentos del impuesto, independientemente del carácter frente al IVA del tomador del crédito.

⁴⁹ Mediante Decreto N° 1364/04 del 6 de Octubre de 2004

⁵⁰ En el caso de movimiento de fondos realizados mediante otros mecanismos se podrá computar a cuenta de la Contribución Especial el 17% del monto pagado en concepto de impuesto a los débitos y créditos bancarios

5. Diagnóstico y análisis del marco legal, regulatorio e impositivo

5.1. Los aspectos regulatorios y de supervisión constituyen el punto más controvertido y a su vez determinante en lo referente al desarrollo de las cooperativas de crédito. La controversia proviene de dos hechos fundamentales, cuando se analiza a las cooperativas de crédito dentro del universo cooperativo, es indispensable reconocer su naturaleza financiera que las hace diferentes del resto de las entidades cooperativas, al mismo tiempo que su carácter cooperativo las diferencia del resto de las entidades financieras. Este aspecto debe ser tenido en cuenta cuando se analiza la órbita y el alcance de la regulación y la supervisión a la cual deberán estar sujetas. La experiencia muestra que un tratamiento equivalente al resto de las entidades financieras dificulta el desarrollo del sector. Los aspectos relevantes de la regulación y supervisión de las entidades financieras cooperativas en nuestro país se centran en la regulación de la actividad de las cajas de crédito cooperativas. La regulación y supervisión vigente de las cooperativas cerradas⁵¹ y de los bancos cooperativos no serán analizadas en detalle ya que como se ha mencionado anteriormente, en el primer caso no están sujetas a regulación prudencial y en el segundo caso, la regulación prudencial no se diferencia del resto de los bancos comerciales. Las cajas de crédito por el hecho de realizar intermediación financiera, operan bajo la supervisión de la Superintendencia de Entidades Financieras del BCRA. La Ley N° 25.782 ha modificado en forma substancial el régimen jurídico que existía desde la sanción de la Ley N° 21.526 para este tipo de entidades y la Comunicación “A” 4183 del 6 de agosto de 2004 –reglamentando la ley N° 25.782- definió el esquema que se describe en el ANEXO I y cuyas principales implicancias se consideran a continuación.

5.2. Del análisis del marco legal, regulatorio e impositivo, se observa que existen ciertas debilidades estructurales que podrían constituir un obstáculo para el desarrollo del sector cooperativo financiero. En efecto, aunque la nueva Ley 25.782 puede considerarse como un paso en la dirección correcta para promover el buen funcionamiento del sector, la misma no llega a constituir un marco legal integral adecuado para regular sus actividades. En primer lugar, las falencias pasan por restricciones operativas que paradójicamente restringen tanto o más la operatoria de las cajas de crédito abiertas que la permitida a las cooperativas de crédito cerradas, y en segundo lugar, se observan omisiones de aspectos claves que de haberse incluido, podrían haber ayudado a resolver ciertos aspectos del marco legal y regulatorio. Estas restricciones y falencias pueden llegar a afectar la factibilidad de la operación de las cajas de crédito abiertas (Ver ANEXO VI). Dentro del primer tipo de problemas, ya hemos resaltado las restricciones más importantes que contempla la Ley 25.782, siendo quizá los requisitos de actuación en “casa única” y con “asociados radicados en el partido, departamento o jurisdicción” (limitación a la expansión geográfica) la que mayor impacto tendrá en éstas entidades⁵². El segundo tipo de restricciones –en algunos casos agravados en la reglamentación del BCRA- se analizan en detalle en la presente sección. A continuación hemos tratado de identificar las áreas de potenciales debilidades del marco legal, regulatorio e impositivo a fin de realizar recomendaciones de política tendientes a mejorarlos:

A. Marco Legal y Regulatorio

a) Incentivos de pertenencia al sector “abierto” versus al sector “cerrado” del cooperativismo financiero:

5.3. El primer aspecto que surge del análisis del marco legal y regulatorio es una cierta falta de equilibrio en el diseño de los incentivos, tipo de operatoria y carga regulatoria que existe entre las cooperativas de crédito cerradas, esto es aquellas no autorizadas a realizar intermediación financiera y las abiertas o autorizadas a intermediar en el mercado financiero. Desde la perspectiva de los estándares de una buena regulación financiera, es

⁵¹ Como vimos éstas entidades se encuentran bajo la órbita del INAES y la regulación y supervisión del INAES se limita a la recepción de los balances, memorias y actas de asamblea, mientras que no genera normativa de gestión (ni prudencial) y realiza escasas acciones de supervisión con finalidades de control de legalidad.

⁵² La intención del legislador ha sido claramente promover una relación de “proximidad” entre la entidad y su clientela, rasgo que es ciertamente positivo en este tipo de entidades, pero que consagrado en una Ley constituye una barrera a la expansión geográfica que limitará el accionar de entidades que organizativamente pudieran tener la capacidad de crecer, todo ello sin merituar la eventual afectación al derecho constitucional de asociarse que la norma parece limitar (ej. el potencial cliente radicado en una jurisdicción vecina, que no cuenta con una Caja de Crédito en su jurisdicción y tampoco puede acceder a los beneficios de otra). Asimismo, ello hace a las cajas de crédito más difícil la diversificación del riesgo de sus activos, limitando sus economías de escala y condenando a éstas entidades a una capacidad patrimonial reducida.

claro que mientras las cooperativas de crédito cerradas deberían regularse asegurando que su único objeto sea prestar servicios a sus asociados -sin realizar en ningún caso intermediación habitual entre la oferta y demanda de recursos monetarios-, a las cooperativas financieras abiertas (bancos cooperativos y cajas de crédito), se les debería posibilitar una mayor capacidad para realizar operaciones de intermediación – pudiendo incluso operar con terceros como admite la Ley de Cooperativas (Art. 116). Sin embargo, cuando se analiza la situación de las cooperativas “cerradas” *vis a vis* las “abiertas”, en muchos casos parece haber un fuerte incentivo a permanecer fuera de todo tipo de regulación financiera. Un primer elemento que corrobora este hipótesis es la base potencial de clientes, que en el caso de las “abiertas” y según la nueva Ley 25.782 se encuentra limitado a la operatoria con “asociados” radicados en la jurisdicción de una “casa única”, mientras que ninguna de estas restricciones existe para las “cerradas”. Se adopta así un criterio más estricto que el que rige para las cooperativas de crédito “cerradas”, donde por definición la operatoria debería estar estrictamente limitada a asociados⁵³, dado que los no asociados son terceros y potencian el riesgo de que esas entidades hagan intermediación financiera.

5.4. Respecto de las fuentes de capitalización también se observan mayores facilidades para las cooperativas de crédito cerradas que para las cajas de crédito abiertas, aspecto este que debería ser exactamente a la inversa. En efecto, mientras que las cerradas tienen la libertad de elegir la forma de distribución de los excedentes (por uso de servicios o capital aportado) y no tienen límites mínimos en los montos a suscribir por asociados, ni en los porcentajes que éstos pueden tener en el capital social, todos estos aspectos aparecen regulados en forma más estricta en las cajas de crédito abiertas. Si a esto le sumamos que las cooperativas cerradas no están sujetas a carga regulatoria alguna y que la supervisión del INAES no puede garantizar una operatoria limitada ni la ausencia de intermediación financiera, parece que el marco legal no promueve ni incentiva suficientemente a que éstas entidades se incorporen al sistema financiero formal. Finalmente, un ejemplo de esta falta de balance entre un tipo y otro es el de las restricciones a las tasas de interés que se establecen en la Ley de Cooperativas (Art. 115) para las cooperativas “cerradas” y que no aplicaba a las “abiertas”, y que ahora también se ha extendido a las cajas de crédito por aplicación de la Ley 25.782. Así, se iguala a ambas en un aspecto donde se vuelve a poner en clara desventaja a las “abiertas”, quienes tendrán un control mucho más efectivos sobre esta restricción⁵⁴.

b) Limitaciones a la operatoria

5.5. La ley establece un marco de funcionamiento destinado a que las entidades financieras cooperativas tengan un desarrollo acotado localmente, al determinar que realicen su actividad con una única casa y asociados radicados en la zona de influencia, estableciendo al mismo tiempo que los asociados deben pertenecer al partido o jurisdicción equivalente, con la única excepción de las cooperativas de servicios públicos, siempre y cuando éstas presten servicios en el partido. La restricción a operar en un único ámbito geográfico tiene implicancias importantes para las entidades financieras en términos de eficiencia operativa, diversificación de los riesgos y posibilidad de crecimiento. En el caso de las cajas de crédito, por tratarse de entidades especializadas en el segmento minorista trabajan con operaciones de bajo monto, siendo la única manera de obtener economías de escala a través de operaciones que atiendan una base amplia de asociados. El alcance acotado de las operaciones implica una mayor exposición al riesgo idiosincrático de los asociados y de la región. Como resultado de ello, la posibilidad de competir con entidades diversificadas que operan en la misma región con servicios financieros similares se verá también restringida. Más aún, los costos derivados de la imposibilidad de desarrollar economías de escala y la concentración del riesgo pueden compensar las ganancias por reducción de asimetrías informativas reflejándose en un mayor costo financiero para los asociados, dificultando por ende, el cumplimiento del objetivo de acceso a los servicios financieros de sectores no bancarizados. Por último, uno de las limitaciones impuestas por la necesidad de operar con asociados de un área geográfica restringida se relaciona con la limitación a la posibilidad de que una entidad cooperativa o de otra índole participe en la conformación de la caja de crédito a través de un aporte de capital con fines altruísticos.

5.6. Por otra parte, la imposibilidad de operar con asociados fuera del área de influencia geográfica se agrega a las restricciones impuestas a la transferencia de carteras entre entidades. Esta norma que imposibilita la utilización de una opción para el acceso a liquidez y diversificación, que es una operatoria común en este tipo de

⁵³ En principio, la operatoria exclusiva con “asociados” hace que cualquier acto con éstos sea jurídicamente considerado como “acto cooperativo” (Ley de Cooperativas, Art. 4), y por ende no sean considerados como “intermediación financiera”.

⁵⁴ Ver ANEXO VI para un análisis de factibilidad de una entidad financiera cooperativa.

entidades según muestra la evidencia empírica internacional, tiene por objeto asegurar que las cajas de crédito sean entidades especializadas en generar crédito y no operen absorbiendo créditos generados en otras entidades. Esta norma tiene además otras implicancias, ya que acota la posibilidad de que las entidades cooperativas se asocien de manera voluntaria con el objeto de atender negocios que requieren escala de manera conjunta, experiencia usual en los países con tradición federativa. Por otra parte, restringe el uso de un mecanismo importante para la resolución de crisis de solvencia, como es la fusión entre entidades cooperativas ubicadas en regiones geográficas diferentes.

5.7. De forma concomitante, la licencia y los requisitos no se relacionan directamente con la operatoria, sino con el número de habitantes de la población -o el monto de activos totales. Por tal razón, entidades cooperativas que actúen en jurisdicciones diferentes pero provean servicios financieros similares estarán sujetas a una carga regulatoria (en términos de requisitos mínimos de capital) diferencial, con implicancias diferentes tanto para la entidad como para los asociados dependiendo de su localización geográfica. Debe notarse que la tendencia creciente a nivel internacional es hacia la regulación y supervisión similar para servicios similares. La regulación bancaria a nivel internacional tiende a concentrarse en el alcance de la operatoria para el otorgamiento de licencias, donde el cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos por la regulación es la única precondition para la prestación del servicio financiero.

5.8. La reglamentación del BCRA estableció exigencias de capital básico dependiendo del número de habitantes y tres segmentos de capitales mínimos por riesgo –de 6, 8 y 10% en forma creciente en función del activo total de las cajas- solo teniendo en cuenta el riesgo de crédito. Para el caso de las dos cajas existentes en la actualidad el ratio estimado según la nueva norma permanece en 8% para la caja de crédito “Cuenca” Cooperativa Limitada y asciende a 10% para la caja de crédito La Capital del Plata Cooperativa Limitada. La norma tuvo en consideración la presencia de límites a la participación en el capital, considerando asimismo la menor posibilidad de capitalización en el caso de las cajas más pequeñas, no obstante no tiene en cuenta que las entidades con menor cantidad de activos tienen menos posibilidades de ganar escala y por ende son a priori menos eficientes en la gestión (fundamentalmente del riesgo). Por otro lado, si bien se discrimina por escala de activos y por nivel de población de la localidad en los hechos la licencia de operación es única y las posibilidades de expansión de la actividad son acotadas.

5.9. La norma también establece restricciones a la estructura de las operaciones pasivas de las cajas de crédito, que implican una distorsión en la estructura de los pasivos de estas entidades y su posibilidad de apalancamiento. La norma establece un límite máximo a los depósitos a plazo – de \$ 12.000- por cuenta y por titular que puede resultar restrictivo para el buen funcionamiento y para el desarrollo de las cajas de crédito, de hecho la restricción se amplía con la imposibilidad de prestar todo adicional por encima de los \$30.000 de depósitos por titular. Por otra parte, está pendiente de reglamentación el aspecto relacionado a los redescuentos y/o adelantos por liquidez por parte del BCRA, esta política resulta importante para las cajas de crédito y debería especificarse a la brevedad.

5.10. En la reglamentación, las cuentas a la vista se asimilan a las cuentas de ahorro y no a una cuenta corriente bancaria, con lo cual se limita su operatoria, fundamentalmente en dos sentidos: no se pueden operar cuentas a la vista en descubierto y la operatoria de letras de cambio es restringida al no admitirse como valor cursable a través de una cámara de compensación electrónica. (Com. A 2557 y complementarias).

5.11. Los límites máximos establecidos por la reciente Comunicación del BCRA a los activos inmovilizados resulta restrictivo para las cajas de crédito. En el caso de las demás entidades financieras el mismo se fija en 100% de la Responsabilidad Patrimonial Computable (RPC)⁵⁵, mientras que para las cajas de crédito el mismo se fija en un 60%, siendo el 20% para aquellas cajas de crédito con menos de \$ 200.000 de RPC. En tal caso, la caja de crédito tendría un margen sumamente acotado para inmovilizar activos, que en muchos casos son necesarios para el propio funcionamiento de la entidad. De hecho, si se consideran los datos de las cajas de crédito existentes –ambas en el segmento de RPC superior a \$ 1.000.000-, se observa que en el caso de la Caja de Crédito Cooperativa la Capital del Plata, dicho límite resulta operativo ya que el porcentaje de activos inmovilizados llega a 84% en términos de la RPC mientras que el límite de su categoría es de 60%.

5.12. El objetivo de incentivar el desarrollo de las cajas de crédito cooperativo como mecanismo que permita el financiamiento de las pequeñas y medianas empresas puede verse restringido en virtud del importe máximo de \$50.000 por prestatario para las operaciones de préstamo.

⁵⁵ Com A 3087 Sección 8 (BCRA).

5.13. En virtud de su objetivo primordial de servicios a los miembros de la cooperativa, los préstamos a los miembros constituyen los mayores activos de las cooperativas financieras. Para mantener una buena calidad de la cartera de activos la regulación debe tener en cuenta esta característica, considerando los montos máximo para cualquier préstamo a directivos, miembros y/o familiares cercanos, debe definirse quien y cómo se aprueban los préstamos a los directivos y administradores, los requerimientos de garantía y la información mínima requerida para el otorgamiento de los mismos. Debe remarcar que los límites impuestos por la comunicación A 4183 resultan restrictivos para entidades de pequeño tamaño, ya que por ejemplo para una entidad de la categoría V con RPC de \$100.000 el límite para los préstamos es sólo de \$5.000.

c) La capitalización de las entidades cooperativas

5.14. El capital tiene vital importancia en las entidades financieras ya que constituye la salvaguardia ante pérdidas no esperadas, por esta razón las regulaciones prudenciales enfatizan la importancia de las normas tendientes a una correcta capitalización de las entidades financieras en relación al riesgo. Por su parte, las cooperativas financieras son entidades que presentan dificultades a la hora de incrementar su capital, ello por ser entidades “sin fines de lucro” y porque la participación en el capital no está directamente relacionado con los derechos de votos, lo cual restringe y encarece la disponibilidad de capital externo⁵⁶. A ello se adiciona la naturaleza de “capital variable” que tienen estas entidades, esto es la posibilidad de los asociados de retirar su capital nominal, aunque la norma autoriza a las cooperativas a limitar estos retiros a través del propio estatuto⁵⁷, lo cual se refleja en la práctica en un alto costo transaccional para el asociado al momento de decidir el retiro de la cooperativa. De hecho, si se compara la cooperativa financiera con una entidad comercial, se observa que estas últimas brindan una mayor flexibilidad relativa a la disposición del capital por parte de los accionistas o asociados (aún sin considerar el incentivo proveniente de la participación proporcional en los derechos de voto). Por estas razones, la legislación debería evitar formular restricciones adicionales e incluso incentivar mecanismos de capitalización.

5.15. En nuestro país las participaciones de los asociados forman una parte importante del capital a los fines regulatorios, sobre todo al inicio de la entidad, en la medida que las entidades se desarrollan, las mismas pueden optar por acumular reservas como un mecanismo de capitalización. Esta ha sido una práctica usual en nuestro país, por ejemplo en el caso del Banco Credicoop las reservas representan cerca del 80% del capital de la entidad. Debe notarse que dichas reservas no son propiedad de los asociados, ya que no son repartibles en caso de retiro o incluso de disolución de la cooperativa. En este último caso, las reservas remanentes de la cancelación de las obligaciones de la cooperativa se destinan al INAES o a los fiscos provinciales con asignación específica a proyectos de fomento de la actividad cooperativa⁵⁸.

5.16. Existe a nivel internacional un debate acerca de la consideración de los aportes de los asociados como capital a los fines regulatorios. Así, la DGRV⁵⁹ propone considerar los aportes de los asociados como parte del capital a los fines regulatorios, teniendo en cuenta el bajo nivel de rotación de los mismos, y la posibilidad de limitar la redimibilidad de los aportes, usualmente prevista por Ley o por el propio estatuto de las cooperativas. Por el contrario, la WOCCU⁶⁰ considera que el capital mínimo a los fines regulatorios debe incluir sólo al capital institucional, definido como las reservas, donaciones y ganancias no distribuidas, pero sin considerar las participaciones de los asociados. La consideración de esta definición de capital a los fines regulatorios podría limitar el surgimiento y crecimiento de las cooperativas financieras.

5.17. La reciente Ley y normativa incluyen aspectos que generan desincentivos a la capitalización. Un aspecto de la comunicación A 4183 del BCRA que parece limitante en este sentido, es el que surge de los requerimientos para el otorgamiento de la autorización referido a la participación en el capital social. De acuerdo a la misma ningún asociado podrá ser titular de más del 5% del capital social. Esta norma dificulta la salida del asociado de la

⁵⁶ Hart, Olivier y Moore John, (1996), pag. 68.

⁵⁷ Por el Art. 31 de la Ley de Cooperativas esta autorización también se encuentra limitada a no menos del 5% del capital.

⁵⁸ En España, un porcentaje de los excedentes (entre 20-50% como mínimo) debe destinarse a un fondo de reserva obligatorio que es irrepartible. La norma permite constituir fondos de reserva voluntarios que pueden ser repartibles o no a criterio de los asociados. En Canadá, al momento de la liquidación de la cooperativa una parte del remanente debe destinarse a otras cooperativas o entidades de caridad, mientras que el resto es repartible a los asociados. En Chile, el remanente de la liquidación de la entidad cooperativa se distribuye entre los asociados.

⁵⁹ Arzbach, M. y Durán A. (2003)

⁶⁰ World Council of Credit Unions (2002)

cooperativa a través de la transferencia de cuotas sociales⁶¹, e incluso puede restringir la posibilidad de aporte por parte de cooperativas, instituciones internacionales o donantes que pretendan originar una entidad financiera cooperativa con fines altruistas. Por otro lado, dado que cada socio de una cooperativa tiene derecho a un voto independientemente del capital aportado, no parece relevante fijar montos máximos al porcentaje de capital social que puede tener un socio ya que, mientras se respeten los requerimientos en términos de número de socios y exista un estricto marco legal de gobierno en términos del carácter cooperativo de la entidad, éste asociado tendrá igual poder de decisión que los demás asociados en las asambleas y por ende en el gobierno de la entidad.

5.18. La Ley establece que las cajas de crédito operarán “exclusivamente con sus asociados”, que deberán haber suscrito un capital social mínimo de \$ 200 (Pesos Doscientos). El monto puede resultar significativo teniendo en cuenta el tipo de operatoria y el valor medio de los préstamos que otorgan este tipo de entidades⁶², la experiencia indica que en la mayoría de los casos los asociados perciben este capital como parte del costo financiero. Este aspecto se flexibiliza dada la posibilidad que otorga la Ley de Cooperativas para integrar la suscripción de cuotas sociales, con un mínimo del 5% - en nuestro caso \$10 – a completarse dentro del plazo de 5 años. Ahora bien, la comunicación A 4183 dispone en el Punto 1.7 que los asociados deberán acreditar en todos los casos, la “suscripción e integración” “...de cuotas sociales por un importe mínimo de \$ 200...”. Esto constituye una limitación reglamentaria a la posibilidad de expandir la base de asociados de las entidades y toda su operatoria. El aporte mínimo previsto por la norma es considerablemente superior al establecido en los bancos cooperativos en Argentina, que se encuentra aproximadamente en los \$10.

5.19. En virtud de su carácter cooperativo las entidades cooperativas financieras acrecientan su capital a partir de la reserva de excedentes. La Ley de Cooperativas establece que la distribución de excedentes debe ser por aporte o por servicio. No obstante, la Ley 25.782 establece una limitación a la distribución de retornos en función a los servicios utilizados, sin opción a que sea por el principio del capital aportado, lo cual desincentiva los eventuales aportantes de capital⁶³. Por otro lado se nota la ausencia de toda regulación especial respecto a como tratar la problemática de “capital variable” que tienen estas entidades, donde se les podría exigir incluir en sus estatutos aspectos que permitan complementar una normativa adecuada para solucionar el problema de capitalización.

5.20. Finalmente, debe tenerse en cuenta que los problemas de capitalización se vuelven más relevante en la medida que la entidad financiera cooperativa aumenta su participación en el mercado, alcanzando una mayor implicancia sistémica. Si consideramos que los problemas para capitalizar éstas entidades son de por sí mucho más severos que los que usualmente existen en las entidades financieras constituidas como “sociedades anónimas” se comprenderá la importancia de normas que tiendan a facilitar la capitalización de estas entidades⁶⁴.

d) Aspectos relacionados con el gobierno corporativo

5.21. En directa relación con los aspectos mencionados anteriormente debe considerarse las provisiones regulatorias tendientes al mantenimiento de las mejores prácticas de gobierno corporativo. Las cuestiones de gobernanza de entidades financieras están tomando cada día mayor importancia en la regulación financiera. Los problemas de agencia que surgen entre accionistas y la gerencia pueden exacerbarse en el caso de entidades financieras debido a la presencia de problemas de información. Por otro lado al tratarse de entidades con un alto nivel de fondeo por parte de terceros, la responsabilidad para con los acreedores (no accionistas) es un aspecto relevante. Ahora bien, este problema se ve agravado en el caso de las cooperativas financieras dado que por definición, no existen accionistas con incentivos para controlar al management (apatía racional del asociado). Por

⁶¹ Debe notarse que esta transferencia requiere del acuerdo del Consejo de Administración.

⁶² Más del 60% de los préstamos de las cajas de crédito a Marzo 2004 son menores a \$500, según datos del BCRA.

⁶³ De hecho, en el Anteproyecto de ley para cajas de crédito cooperativas establecía en su art. 33 que se proyectaba que el retorno fuera “en proporción al capital integrado”, y se justificaba en su exposición de motivos que la fórmula de distribución en proporción a los servicios utilizados no es conveniente aplicarla al caso específico de las cajas de crédito, agregando que tal criterio demandaría organizar una contabilidad paralela que registrara para cada asociado todas y cada una de las múltiples y variadas operaciones que se concretan cotidianamente.

⁶⁴ Si se considera que las Cajas de Crédito no deberían estar limitadas geográficamente, posibilitando por ejemplo operar con asociados que cuenten con alguna afinidad laboral o profesional, la posibilidad de crecimiento de estas entidades no tendría limitaciones, pudiendo las mismas llegar a representar implicancias sistémicas para el conjunto del sistema bancario. En tal caso, considerando las dificultades de capitalización podría preverse un mecanismo similar al existente en Canadá, donde la regulación bancaria establece en el Art. 385 la obligación de toda entidad bancaria con activos superiores a los 1.000 millones de dólares canadienses, a cotizar en oferta pública al menos el 35% del capital social.

esta razón, este tipo de entidades financieras cooperativas debería contar con un marco de buen gobierno que establezca los incentivos adecuados en el órgano de administración o Consejo para cumplir el rol de monitoreo y supervisión de la gerencia a fin de que se cumplan los objetivos del ente. Ello se garantiza en general evitando la consagración de mandatos indefinidos por parte de los consejeros; exigiendo que una mayoría de ellos sea independiente o “no ejecutivo”; promoviendo normas que aseguren un adecuado funcionamiento de los sistemas de control y de auditorías externas (por ej. en manos de un comité de auditoría formado por consejeros independientes); asegurando la representación de las minorías en el órgano de fiscalización o control; promoviendo un rol activo del órgano de gobierno o asamblea de asociados, de forma tal que se promueva su participación activa (ej. plazos mínimos de convocatorias; material informativo para las mismas; forma de notificación de las asambleas; etc.). Los problemas de gobernabilidad en este tipo de entidades son los riesgos de que ciertos asociados que son deudores pasen a dominar a los entes⁶⁵. En general, en este tipo de entidades en nuestro país se observa una escasa rotación en sus niveles directivos, lo cual, según indica la evidencia al respecto, termina afectando la propia supervivencia de la entidad. Así la autoridad regulatoria podría haber definido con mayor claridad las funciones de los Consejos de Administración y Vigilancia, de la Gerencia General y del Auditor Interno y requerir un “estatuto tipo” que garantice un funcionamiento efectivo de éstos órganos, en especial del consejo de administración como verdadero órgano de “supervisión” de la gerencia, estableciendo la limitación a los mandatos indefinidos (que no sólo atentan contra el principio democrático que debe regir en estas entidades sino también que garantice un adecuado ambiente de supervisión y control), garantizando también la efectiva participación de los asociados en el órgano de gobierno (ej. obligatoriedad de notificación de cada asamblea al domicilio constituido), así como una estricta regulación de todas las operaciones del ente cooperativo con “partes relacionadas”, esto es *insiders* y allegados a los asociados, consejeros o gerencia, y en general, promoviendo un estándar más elevado de buen gobierno que es un factor clave en el marco regulatorio y que no se ha contemplado en la regulación actual.

e) Supervisión efectiva en el nuevo marco legal y regulatorio

5.20. Algunas características propias de las entidades financieras cooperativas y otras impuestas por el propio marco legal podrían tener implicancias en relación a la carga regulatoria efectiva, afectando tanto al regulador y supervisor como a la propia entidad financiera. No obstante, tanto la ley como el marco regulatorio establecido por el BCRA para las Cajas de Crédito no consideran de forma específica el carácter y alcance de la supervisión a la que estarán sujetas las mismas. La supervisión de entidades financieras con escala acotada que en general se caracterizan por presentar recursos y capacidades de gestión limitada, con operatoria crediticia de riesgo y basada en el conocimiento y la confianza en el asociado, presenta un desafío importante para el regulador. No obstante, la norma no prevé la posibilidad de utilizar auditores externos ni se considera en este sentido el posible rol para las federaciones de cooperativas como entidades de segundo piso a los fines de supervisión y control.

5.21. Por otra parte, la evidencia internacional muestra que la supervisión de este tipo de entidades se realiza con organismos especializados y mediante el auxilio en ocasiones, de parte de federaciones de cooperativas o terceros auxiliares (auditores externos). Debe considerarse que la “carga regulatoria neta” sobre las entidades surge a partir de la diferencia entre los beneficios privados para las entidades de encontrarse bajo la regulación – acceso a liquidez, seguro de depósito, marca cooperativa, etc- y los costos privados que son consecuencia de la misma regulación –restricciones de operatoria, costos administrativos, requerimientos tecnológicos y de información, etc-, estos costos, por la presencia de economías de escala, son inversamente proporcionales a la envergadura de los negocios de la entidad que en este caso son particularmente acotados.

5.22. Uno de los aspectos centrales al diseño del marco de supervisión y control lo constituye el régimen de información requerido por la SEF. La generación de la información requerida y la elaboración de los informes respectivos es un proceso que genera costos sobre las entidades, conformando parte de la carga regulatoria antes mencionada⁶⁶. A pesar de que la transparencia y la difusión de información es de vital importancia en la intermediación bancaria, el costo de generación de información debe necesariamente estar correlacionado con el beneficio obtenido de la carga regulatoria adicional. Este beneficio regulatorio se relaciona directamente con la posibilidad de reducir, acotar y aislar el riesgo sistémico, por lo tanto debe estar directamente relacionado con el tamaño y el alcance de la operatoria de la entidad en cuestión.

⁶⁵ Ver Arzbach, M. (2004)

⁶⁶ Al momento de elaboración de la presente Nota no se han emitido las normas de información para este tipo de entidades.

f) Requisitos de liquidez y seguro de depósitos

5.23. Las cajas de crédito enfrentan requisitos de efectivos mínimos de liquidez diferentes a los vigentes para el resto de las entidades financieras⁶⁷. En tal sentido, los porcentajes de efectivos mínimos son mayores a los aplicables a las entidades financieras aunque se aplican sobre el plazo “contractual” en el caso de las cajas de crédito, mientras que se aplican sobre el plazo “residual” en las entidades financieras comerciales⁶⁸. No obstante, la conjunción de ambas diferencias redonda en una menor exigencia de liquidez para las cajas de crédito en la medida que el plazo fijo sea por un plazo superior a los 60 días. Por otro lado los excedentes de \$30.000 por titular y por cuenta de depósitos a la vista y a plazo tienen un encaje del 100%. Es necesario considerar que las entidades financieras cooperativas no han mostrado, en momentos de incertidumbre, problemas de liquidez diferentes a los sufridos por el resto de las entidades financieras por lo que podría haberse adoptado una regulación similar a la aplicable al resto de las entidades sin restringir regulatoriamente la posibilidad de uso de los fondos tomados a través de los depósitos de plazo fijo. Finalmente, debe notarse que la norma también incluye otras restricciones a la utilización de medios alternativos a través de los cuales estas entidades pueden acceder a un mayor nivel de liquidez (operaciones de pase, compra/venta de carteras, entre otras).

5.24. En lo que concierne a obligaciones interfinancieras, la regulación no permite pases pasivos con otras entidades a menos que se constituyan aforos o márgenes de cobertura, pudiendo dificultarse esta operatoria con las cajas de crédito, por ser entidades que no sean calificables por riesgo crediticio para otras entidades del sistema; por otro lado está pendiente de reglamentación el aspecto relacionado a los redescuentos y/o adelantos por liquidez por parte del BCRA, la definición de esta política resulta importante para las cajas de crédito.

5.25. En lo concerniente al diseño del seguro de depósitos para las cajas de crédito, la norma establece que las cuentas a la vista y a plazo se encuentran alcanzados por la cobertura del sistema en las mismas condiciones establecidas para el resto de las entidades financieras –según las normas sobre “Aplicación del sistema de seguro de garantía de los depósitos”-. El aporte será el previsto con carácter general, a excepción de los puntos 3 –Aporte Adicional- y 7 –Determinación del Aporte Adicional- en lugar de los cuales las cajas de crédito efectuarán un aporte adicional equivalente al 20% del aporte normal. Este aspecto debe ser analizado cuidadosamente, las cajas de crédito poseen una estructura de depósitos con elevada participación de montos pequeños en relación al resto del sistema, la inclusión de las mismas en el sistema general –independientemente de la prima que paguen- puede dar lugar a riesgo moral y no generar incentivos adecuados para el buen comportamiento de las cajas ya que aproximadamente el 100% de sus depósitos estarían cubiertos, salvo que la tasa de interés pasiva exceda la tasa máxima permitida⁶⁹ en cuyo caso la cobertura del seguro de depósitos se pierde. La estratificación de los depósitos en estas entidades es diferente a los de la banca tradicional, sin embargo estas entidades estarán sujetas a un mayor riesgo idiosincrático dado lo acotado de su operatoria y el tipo de préstamos otorgados⁷⁰, por lo cual la

⁶⁷ Mientras que para las cajas de crédito la norma establece la siguiente escala, i) para depósitos de 30 a 59 días es de 18%; ii) de 60 a 180 días 14%; iii) de más de 180 días 5%; para el resto de las entidades financieras se establece: i) para depósitos de 30 a 59 días es de 14%; ii) de 60 a 89 días 10%; iii) de 90 a 179 días 5%; iv) de 180 a 365 días 3% y v) más de 365 días 0%.

⁶⁸ Por lo tanto un plazo fijo colocado a 90 días y a 29 días de su vencimiento, tiene un requisito de 18% del monto del depósito para las entidades financieras tradicionales mientras que para las cajas de crédito sería de 14% del monto depositado.

⁶⁹ La tasa máxima permitida es dos puntos porcentuales superior a la tasa de referencia que publica el BCRA que es promedio móvil de los últimos cinco días hábiles bancarios de las tasas pasivas que, para los depósitos a plazo fijo y los saldos de cuentas a la vista (cuenta corriente y caja de ahorros) de hasta \$ 100.000 (o su equivalente en otras monedas) surjan de la encuesta que realiza el Banco Central de la República Argentina.

⁷⁰ Dentro de la norma se establecen los requisitos para el otorgamiento de financiamientos llamado “Segmento especial de préstamos” relacionado con otra normativa del BCRA “requerimientos mínimos para préstamos de bajo valor”. Las cajas que operan en la actualidad, concentran el 95% de su cartera de préstamos en Consumo y Vivienda y un porcentaje similar de sus deudores es por montos menores a \$1.000. Esto muestra una fuerte relevancia de la norma sobre “segmento especial de préstamos” para la operatoria de las cajas de crédito. De acuerdo al análisis de los datos de las dos cajas existentes en este momento, el límite de \$3.000 para los préstamos sin garantías, no sería restrictivo para el 95% de los casos con lo cual se dotaría a las cajas de crédito de un alto grado de libertad de acción en su política crediticia en un rango de operatoria de considerable riesgo. Esta norma está en consonancia con la norma sobre “requerimiento mínimo para préstamos de bajo valor” del BCRA aplicable a todas las entidades financieras. Incluso excede a ésta última ya que el límite global de la cartera de éstos préstamos es de 10% para las entidades financieras y 100% para el caso de las cajas de crédito –existe adicionalmente, cierta flexibilización en los montos máximos con respecto a la norma general. Si bien esta normativa tiende a facilitar el otorgamiento de créditos de bajo monto, sin la existencia de altos costos informativos y administrativos, facilitando la operatoria de los bancos con clientes minoristas, su utilización efectiva es acotada según información del BCRA, por razones de política crediticia de las entidades financieras no cooperativas.

prima de seguro debería ser más alta que la correspondiente a entidades financieras más diversificadas, aspecto que no necesariamente es contemplado por la norma, ya que la sobre tasa del 20% no tiene en cuenta diferentes comportamientos en relación al riesgo entre cajas de crédito y respecto al resto de las entidades financieras.

B. Marco Impositivo

5.26. El esquema impositivo vigente a nivel nacional muestra un tratamiento diferencial entre las entidades cooperativas financieras y la banca comercial, principalmente por el hecho de encontrarse exentas del impuesto a la ganancia y por ende del impuesto a la ganancia mínima presunta, y por estar sujetas a la Contribución Especial al Fondo para la Educación y Promoción Cooperativa. Sin embargo, y considerando las propuestas existentes para quitar dicho beneficio, de modificarse dicho tratamiento podría generarse una situación de doble imposición entre el impuesto a la ganancia mínima presunta y la contribución específica ya mencionada que recae sobre las cooperativas. Asimismo cabe destacar que la existencia de esta ventaja impositiva puede ser utilizada con fines distintos a los que inspiraron al legislador mediante la conformación de entidades que no necesariamente cumplen con los preceptos del movimiento cooperativo⁷¹.

5.27. La experiencia internacional en materia de cooperativas financieras e impuesto a las ganancias (o a la renta) muestra un comportamiento dispar (Ver Tabla N° 2), donde en algunos casos se diferencian las operaciones con asociados respecto de las operaciones con no asociados, mientras que en otros casos se diferencian las mismas según sean actividades encuadradas dentro del objeto de la cooperativa o no. Entre los países desarrollados, Canadá —en el caso de las Credit Unions—, y Alemania gravan a las cooperativas financieras de igual manera que a los bancos comerciales, por lo menos en lo que respecta al impuesto a las ganancias, mientras que en los Estados Unidos existe una situación intermedia ya que se grava a ciertas entidades financieras cooperativas y se exime a otras. En el caso de España, existen cooperativas protegidas y especialmente protegidas, las cooperativas financieras son fiscalmente protegidas y por ende reciben un subsidio en la tasa del impuesto a la renta de las sociedades que es menor al que reciben otras cooperativas protegidas⁷². Este subsidio se aplica sólo a las rentas provenientes de la actividad cooperativa, mientras que los resultados provenientes de actividades extra cooperativas se encuentran gravados a la tasa general del 35%. En Latinoamérica podemos mencionar los casos de Uruguay y Paraguay, en donde dichas entidades se encuentran exentas del pago del impuesto a las ganancias, mientras que en Bolivia se encuentran gravadas de igual manera que los bancos comerciales. En el caso de Brasil, las rentas provenientes de la actividad cooperativa se encuentran exentas —no así los resultados de actividades extra cooperativas que tributan a la tasa general. Finalmente, en México, los resultados obtenidos por operaciones con asociados están exentos mientras que los obtenidos con no asociados tributan la tasa general del 32%.

Tabla N° 2: Tratamiento impositivo internacional. Impuestos a la renta o ganancias

País	Gravadas	Exentas
Alemania	X	
Argentina		X
Bolivia	X	
Brasil	X	X
Canadá		
- Credit Unions	X	
España	X	
Estados Unidos		
- Credit Unions		X
- Saving and Loans	X	
- Mutual Saving Banks	X	
- Cooperative Banks	X	
México	X	X
Paraguay		X
Uruguay		X

Fuente: CEF.

⁷¹ Puede mencionarse al respecto que cerca del 60% de las cooperativas financieras cerradas se encuentran funcionando en la Ciudad de Buenos Aires.

⁷² Las cooperativas financieras pagan 26%, mientras que las no financieras pagan 20%. En tanto las especiales pagan el 10%.

5.28. En el caso de Alemania hasta la década del '60 los bancos cooperativos tenían un subsidio implícito respecto de los bancos comerciales ya que en el impuesto a la renta tributaban una tasa del 19% en lugar del 51% general vigente. Sin embargo, a fines de los años 60s al permitirse a las cooperativas financieras operar con terceros –primero a través de la captación de depósitos y luego a través del otorgamiento de créditos–, se les quitó el tratamiento preferencial, por lo que en la actualidad se encuentran en un pie de igualdad frente al resto de las entidades. Uno de los argumentos principales para este cambio en el tratamiento impositivo se basó en la idea de que los bancos cooperativos tienen fines de lucro al tener que “fomentar la economía de sus asociados” según reza la ley de Cooperativas de Alemania⁷³. También resulta interesante el caso de Estados Unidos, donde hasta el año 1951 todas las instituciones de crédito cooperativas se encontraban exentas. En ese año, bajo la consigna de que las Saving & Loans Institutions, los Mutual Saving Banks y los Cooperative Banks habían perdido su esencia –esto es, servir a pequeñas comunidades con escaso acceso a servicios financieros– y se asemejaban a cualquier entidad financiera con fines de lucro, se les quitó la preferencia impositiva de forma de evitar ventajas competitivas basadas en situaciones fiscales diferenciales. Sin embargo, las Credit Unions conservaron el tratamiento preferencial, aunque en la actualidad el mismo se encuentra bajo fuerte debate, con argumentos similares a los empleados en 1951.

5.29. En Argentina, la actual situación de exención no pareciera ser óptima. Si el principal argumento a favor de la no aplicación del impuesto a las ganancias sobre las cooperativas refiere a que las mismas no tienen como fin en sí mismas el lucro, las cooperativas deberían ser sujetos no alcanzados por el impuesto –ya que no habría ganancia. Sin embargo, en la actualidad, el legislador se reserva el derecho de eximirlos del pago del impuesto reconociendo de manera implícita la presencia de materia gravada en las entidades cooperativas. Vale mencionar que según estimaciones del Ministerio de Economía, el gasto tributario asociado a esta exención sobre el universo de cooperativas fue de \$ 182 mill. durante el año 2004 que equivale a aproximadamente el 0,04% del PBI.

5.30. Entre los argumentos a favor del tratamiento diferencial se encuentran, el carácter de entidades que no persiguen fines de lucro y que tienen un claro objetivo de prestar servicios a sus miembros para satisfacer sus necesidades y las de las comunidades en las que están insertas. Los excedentes generados constituirían una sobreestimación del costo del servicio prestado a los asociados y no una ganancia. Asimismo se sostiene que el Estado debería promover a las entidades cooperativas como organizaciones alternativas a las sociedades comerciales, ya que tienen un sentido social y una estructura más democrática que éstas últimas debido a la autogestión y a su características participativas⁷⁴. En el caso de los servicios financieros la estructura de la organización cooperativa cobra mayor relevancia considerando el importante rol que las relaciones tienen en disminuir los problemas de información que en muchos casos restringen o imposibilitan el acceso a los servicios financieros. La exención impositiva buscaría entonces captar esta externalidad positiva y el beneficio social generado por la actividad cooperativa en general y financiera en particular.

5.31. Por otro lado, y considerando el caso específico de las cooperativas financieras, los argumentos en contra del tratamiento fiscal privilegiado se relacionan no sólo con su objetivo de “fomento de las economías de sus asociados” como fuera observado en el caso Alemán, sino también a la posible asimetría que se origina cuando estas entidades compiten en forma directa con bancos comerciales, con escala y servicios similares. En tal caso, la exención impositiva les da a estas entidades una ventaja competitiva sobre los bancos comerciales, permitiéndoles ofrecer tasas más altas para depositantes y/o más bajas a los tomadores de créditos, pudiendo también expandirse a través de los excedentes acumulados. También puede argumentarse que en aquellos países en los cuales se les retiró la exención en el impuesto a la renta o a las ganancias no se observó una desaparición de las entidades, a pesar de tener que competir en igualdad de condiciones con los bancos comerciales; tal como sucediera en los casos de Estados Unidos, Canadá y Alemania entre otros.

5.32. Al analizar la implicancia de la exención en el impuesto a las ganancias de las cooperativas financieras en relación a los bancos comerciales, no debe dejar de considerarse que las mismas, por su carácter cooperativo están sujetas a la Contribución Especial al Fondo para la Educación y Promoción Cooperativa. A grandes rasgos puede mencionarse que para aquellas entidades con un retorno sobre el capital (ROE) menor al 5,7%, el impacto de la Contribución Especial sería mayor que si debieran tributar en su lugar el impuesto a las ganancias. En caso de un ROE mayor al 5,7% el tratamiento fiscal diferencial tendría efectos benéficos sobre las entidades cooperativas. Por ello, el efecto de una eventual modificación legal que grave con el impuesto a las ganancias a las entidades cooperativas y que suprima la Contribución Especial podría tener efectos neutros sobre estas entidades. Sin

⁷³ Armbruster, P. y Arzbach, M. (2004)

⁷⁴ Como por ejemplo el hecho de que cada asociado posee un voto independientemente de su aporte de capital a la cooperativa

embargo estos valores se verán afectados por el impacto que tendría sobre las cooperativas el impuesto a la ganancia mínima presunta, ya que la eliminación de la exención en el impuesto a las ganancias automáticamente implicaría la eliminación de la exención en este impuesto. En la actualidad, para entidades cooperativas con bajo ROE, el tratamiento diferencial podría ser más gravoso que un eventual impuesto a las ganancias⁷⁵.

5.33. En este punto es importante identificar a quienes se desea beneficiar a través de un tratamiento fiscal diferencial. Una vez hecho esto, debe analizarse si el actual mecanismo de exención en el impuesto a las ganancias y de sujeto gravado en la Contribución Especial al Fondo para la Educación y Promoción Cooperativa cumple con ese objetivo de política. En ese sentido, el incentivo fiscal debería dirigirse hacia aquellos agentes que encuentran dificultades para acceder a los servicios financieros. Asimismo, la conformación de cooperativas financieras genera externalidades positivas derivadas de las relaciones entre los asociados, lo que podría justificar un subsidio a dichas entidades de parte del Estado, aunque acotado en el tiempo y no en forma permanente. En la actualidad, al eximirse del impuesto a las ganancias a las utilidades de las cooperativas y gravar solamente la distribución del interés accionario y de los retornos repartibles en cabeza de los asociados no parecería beneficiarse a estos últimos. Por ejemplo, en el caso de los retornos repartidos según los servicios utilizados entendidos éstos como los créditos tomados, los asociados que mayor uso hacen de los servicios financieros provistos por la cooperativa tendrían una mayor carga fiscal. Finalmente, la Contribución Especial al Fondo para la Educación y Promoción Cooperativa actúa como un impuesto con asignación específica y por lo tanto otorga mayor rigidez a la política fiscal y se aleja de las mejoras prácticas en esa materia.

5.34. En cuanto a las asimetrías existentes dentro del sector cooperativo financiero las mismas se deben principalmente al impuesto al valor agregado. Como fuera mencionado, en el caso de que la entidad prestamista se encuentre bajo la regulación y supervisión del BCRA y el tomador del crédito sea un sujeto inscripto en el IVA, la alícuota aplicable sobre los intereses y comisiones cobrados por las entidades se reduce en un 50%. Esto indicaría un menor costo de financiamiento para quienes toman créditos de bancos cooperativos o cajas de crédito abiertas vis a vis las cooperativas de crédito cerradas. Sin embargo, si se trata de consumidores finales, esta asimetría desaparece⁷⁶.

⁷⁵ En el caso extremo de una cooperativa con un ROE nulo, el tratamiento diferencial claramente la perjudica.

⁷⁶ De hecho, puede suponerse que en el caso de las cajas de crédito abiertas la mayor parte de sus préstamos se destinan a consumidores finales ya que el 95% están destinados al consumo y a la vivienda, según datos del BCRA.

6. Recomendaciones y sugerencias de política

6.1. Hemos visto que el fortalecimiento del movimiento financiero cooperativo requiere de un correcto diseño normativo y legal que considere las características especiales de las entidades financieras cooperativas y brinde un espacio para su desarrollo. En primer lugar debe mencionarse que la propuesta de política debe considerar específicamente la operatoria de las cooperativas financieras y su estructura de propiedad común. Por otra parte, la autoridad regulatoria debe asegurarse que la adhesión a la normativa no sea extremadamente costosa para la cooperativa ni para sus miembros, por lo que las mismas deben ser apropiadas para el tamaño de las entidades reguladas. También hemos mencionado que el actual marco legal, aunque importó una mejora relativa al esquema regulatorio anterior, no llega a constituir un marco integral adecuado para promover a este sector.

A. Marco Legal y Regulatorio

a) Incentivos de pertenencia al sector “abierto” versus al sector “cerrado” del cooperativismo financiero:

6.2. A fin de generar un marco adecuado para el desarrollo del sector cooperativo y un espacio real para la operatoria de las cajas de crédito, debe contemplarse un equilibrio en términos de incentivos a participar en el sector “abierto” con respecto al sector “cerrado”. Para lograr esto, recomendamos establecer beneficios que se condigan con los costos (regulatorios y de supervisión). El establecimiento de beneficios en concordancia con los costos implica aumentar el control al sector “cerrado”, y por otro lado, aumentar las posibilidades operativas y demás beneficios del sector “abierto”. En términos concretos recomendamos:

a.1) Verificar de manera fehaciente que todas las cooperativas financieras constituyan realmente una entidad “cooperativa”, a cuyo fin deberían sujetarse a estas entidades a una fiscalización permanente mucho más estricta. Alguna de las formas de evitar el abuso de la personería jurídica cooperativa podría ser exigirles el aval de las fuerzas vivas de la localidad donde operan y el reconocimiento de entidad de servicio por parte entidades comunitarias. Otra alternativa consistiría en elevar la cantidad mínima de asociados no vinculados al mínimo legal existente, actualmente 10 asociados. Continuando en la misma dirección se recomienda establecer una clara responsabilidad solidaria de los miembros del órgano de administración y fiscalización en caso de que haya un abuso de la personería jurídica cooperativa, haciéndolos responsables personales y solidarios por los tributos no ingresados si se comprobare que operaban como sociedades comerciales. La revisión del tratamiento impositivo reduciría los incentivos para el abuso de la personería jurídica cooperativa, aunque todavía sería recomendable un control más estricto.

a.2) A fin de alinear beneficios con costos se recomienda prohibir la operatoria con terceros por parte de las cooperativas de crédito cerradas, ya que ello puede importar una violación al principio de no intermediación financiera, así como limitar la posibilidad de emitir cualquier título o instrumento financiero de deuda que pueda considerarse como una actividad de intermediación financiera.

a.3.) Adicionalmente se recomienda estudiar un límite en término de número de asociados y/o activos a partir del cual las cooperativas de crédito cerradas estén obligadas a transformarse en abiertas y a cumplir con regulación financiera prudencial.

a.4.) Por último se recomienda no aplicar las limitaciones del artículo 115 de la Ley de Cooperativas a las cajas de crédito abiertas⁷⁷, y en general, rever las limitaciones que se especifican a continuación para las cajas de crédito abiertas.

b) Limitaciones a la operatoria de las Cajas de Crédito.

⁷⁷ La aplicación de este artículo limita la operatoria de las cajas abiertas en relación a los bancos cooperativos, pero las pone en igualdad de condiciones respecto a las cooperativas de crédito cerradas. Ver Ley 20.337. “Art. 15.- Cuando las cooperativas efectúen préstamos en dinero a sus asociados no podrán percibir a título de premio, prima o con otro nombre, suma alguna que reduzca la cantidad efectivamente prestada a menos del monto nominal del préstamo, salvo el descuento por intereses si así se hubiera establecido, y sin perjuicio de lo que corresponda al asociado abonar por el costo administrativo del servicio según el reglamento respectivo. El interés no puede exceder en más de un punto de la tasa efectiva cobrada por los bancos en operaciones semejantes y el descuento por el costo administrativo no será superior a un quinto de la tasa de interés cobrada. Los préstamos pueden ser cancelados en cualquier momento sin recargo alguno de interés. “ No obstante, con un menor control efectivo la presencia de esta restricción genera incentivos para la permanencia en el sector cooperativo financiero cerrado.

6.3. La Ley N° 25.782 resulta restrictiva para la operatoria de las Cajas de Crédito que quieran seguir desarrollándose y creciendo como entidades regionales. Como se vio anteriormente, la restricción de operar en casa única limita las posibilidades de desarrollo de éstas entidades y las expone a un riesgo idiosincrático excesivo. Existen, asimismo, otros aspectos mejorables del actual esquema regulatorio introducido por el BCRA en la Comunicación A 4183.

En tal sentido recomendamos:

b.1.) Considerar un marco legal que permita ampliar la operatoria en cuanto al número de casas y alcance de los negocios a medida que la entidad cooperativa se desarrolle. Todo esto con una regulación adecuada (con énfasis en la regulación prudencial y desregulación operativa) y consecuente con la mayor operatoria que incluya flexibilizar la misma permitiendo operar con asociados fuera del área geográfica. Por ejemplo, en el caso que exista algún vínculo entre los asociados, sean profesionales o laborales, que justifiquen una operatoria en diversas localidades como condición necesaria a la prestación de servicios a los propios asociados según lo establezca el propio estatuto de la cooperativa financiera.

b.2) Flexibilizar la operatoria con cartera a fin de facilitar la conformación de federaciones cooperativas que operen como entidades de segundo nivel.

b.3) Es más acertado establecer los ratios de capital sobre activos por riesgo en forma decreciente e inversamente relacionados con el alcance de la operatoria (Ver Box N° 2 el Caso Boliviano y ANEXO II: Propuesta de Reglamentación). Como mencionáramos en puntos anteriores, la capacidad de gestión y el manejo de riesgos es menor en las entidades más pequeñas y por lo tanto deberían tener un mayor nivel de capitalización para cubrirse de eventuales pérdidas no esperadas.

b.4) Por otro lado recomendamos reconsiderar el límite de \$12.000 para los depósitos a plazo por cuenta y por titular, rever las restricciones a la operatoria en cuentas a la vista, así como el resto de las limitaciones cuantitativas a la operatoria.

b.5) Es necesario considerar la posibilidad de flexibilizar la operatoria de las letras de cambio asimilándolas a los cheques. Una alternativa es permitir que las letras de cambio puedan ser compensadas por alguna de las Cámaras Electrónicas de Compensación (ACH o COELSA), con un mecanismo de captura de información electrónica y truncamiento⁷⁸ de bajo costo con compensación en 48 a 72hs. El sistema puede empezar a operar con la colaboración de una o dos entidades bancarias que cuenten con una amplia red de sucursales en el interior del país de manera de asegurar alcance y cobertura adecuada.

b.6) El límite máximo para el inmovilizado de gestión debería unificarse y aumentarse a 100% de la RPC. Los límites fijados por la comunicación del BCRA pueden resultar limitantes en particular para las entidades de menor tamaño.

b.7) Por último se recomienda, flexibilizar la operatoria activa por préstamos, sin restringir el monto máximo y/o la estructura de los préstamos. Así, se recomienda expandir el límite máximo de los \$50.000 por prestatario a fin de fomentar -o al menos no limitar- el financiamiento a Pymes. Por otro lado, los préstamos deberían poder ser amortizados en cuotas no necesariamente mensuales a fin de permitir una mejor relación del mismo con el ciclo del negocio a financiar. De igual manera, deberían reconsiderarse otras restricciones cuantitativas tal como las impuestas a través del 5% máximo de la RPC para el conjunto de financiaciones de pago íntegro y/o del 50% máximo para los créditos acreditados en cuentas a la vista.

Box 2 El Caso Boliviano⁷⁹

Bolivia constituye un interesante ejemplo en términos del esquema regulatorio y de supervisión de las cooperativas. Las cooperativas financieras abiertas se encuentran fiscalizadas por la Superintendencia de Entidades Financieras. Se definen cuatro categorías de acuerdo al patrimonio autorizando operaciones activas y pasivas según la categoría. La supervisión de la SBEF es

⁷⁸ Se denomina truncamiento al valor límite por encima del cuál los cheques o valores son enviados físicamente para su verificación y posterior compensación. Por debajo de ese límite sólo "viaja" el dato electrónico lo que agiliza su verificación y compensación.

⁷⁹ Carella, A y Hernández, A (2004) y Superintendencia Boliviana de Entidades Financieras (www.sbef.gov.bo).

de carácter directo y con auditorías externas anuales. Los principales aspectos regulados son los siguientes:

Establece cuatro tipos de licencias para cooperativas, con distintos requerimientos de capital según su patrimonio:

- Categoría I: capital entre 100.000 y 250.000 DEGs (U\$S 134.000) –Capital sobre activos de riesgo 20%.
- Categoría II: capital entre 250.000 y 630.000 DEGs (U\$S 335.000) –Capital sobre activos de riesgo 15%.
- Categoría III: capital entre 630.000 y 5.500.000 DEGs (U\$S 850.000) – Capital sobre activos de riesgo 10%.
- Categoría IV capital mayor a 5.500.000 DEGs (U\$S 7.500.000) Capital sobre activos de riesgo 10%.

Existe una cooperativa en la categoría I y una en la categoría IV. El resto se agrupa en las categorías intermedias. El capital se integra por Certificados de Aportación, Conversión de Ahorros en Certificados de Aportación, Reservas y Donaciones. Se limita el retiro de certificados de aportación, debe existir un preaviso de 90 días y no tener deudas con la cooperativa. La cooperativa no puede devolver capital si estuviera incumpliendo algún límite técnico, si los retiros superaran el 10% en el ejercicio y si los resultados acumulados son negativos.

No se puede inmovilizar más del 100% del patrimonio neto. No se puede invertir en sociedades. Se limita el crédito individual al 3% del patrimonio y la colocación en una entidad financiera hasta el 20% del capital. Los créditos se clasifican en cuatro tipos (microcréditos, consumo, hipotecario de vivienda y comercial) – con calificación por atraso y subjetiva para el crédito comercial si supera los U\$S 10.000. El encaje exigido es en promedio del 12% de los depósitos y se debe colocar en bancos privados. Las características del negocio y factores técnicos y operativos, hicieron inaplicable las herramientas de supervisión integral tradicionales, sumado a la falta de experiencia en la supervisión de estas entidades. La SBEF tuvo que diseñar, desarrollar y aplicar mecanismos de supervisión, incluyendo capacitación para sus supervisores y rediseñando la estructura organizacional de la SBEF (en 1997 se creó la Intendencia de Supervisión de Entidades especializadas en microfinanzas). El Nuevo Modelo de Supervisión, fue desarrollado en función a los riesgos más relevantes para que el conjunto de entidades sean supervisadas bajo los mismos estándares, de modo de no crear asimetrías. El Modelo contempla dos componentes principales: 1) componente analítico (*Extra Situ*), cuyo objetivo es establecer la situación financiera y patrimonial de la entidad mediante el monitoreo de indicadores claves de desempeño financiero como son la liquidez, solvencia y rentabilidad. 2) componente de verificación (*In Situ*), que está constituido por visitas de inspección periódicas a las entidades supervisadas, cuya finalidad es comprobar la calidad de información a través de la verificación sobre la razonabilidad de las prácticas contables, la calidad de gobierno y la calidad de cartera de créditos.

c) Las dificultades a la capitalización de las entidades cooperativas

6.4. Las cooperativas financieras se caracterizan por las dificultades a la capitalización, dada la propiedad atomizada y la relación de un voto por asociado. Teniendo en cuenta esta situación se recomienda considerar:

c.1) Flexibilizar el requisito de 5% máximo de participación en el capital social por asociado o autorizar un porcentaje mayor al 5% pero decreciente por un determinado plazo temporal. En este aspecto, existe un *trade off* entre las restricciones a la participación en capital social y el riesgo de no tener un buen gobierno corporativo, especialmente en lo atinente a la condición de cooperativa financiera. La limitación a la participación accionaria puede dificultar aún más las posibilidades de capitalización sin solucionar necesariamente una cuestión de gobernanza que está íntimamente ligada a las buenas prácticas de gobierno de estas entidades sin fines de lucro. Este aspecto puede desincentivar el surgimiento de cajas de crédito a partir de cooperativas de crédito cerradas ya en funcionamiento.

c.2) Reducir el monto de \$200 de integración mínima y/o dejarlo a consideración de la propia cooperativa. Flexibilizar su aporte permitiéndolo conformar en un plazo de tiempo determinado, tal como lo permite la Ley de Cooperativas. Considerando los montos medios de préstamos que realizan estas entidades y las restricciones regulatorias que apuntan a una operatoria de escala acotada, el establecimiento de un monto de \$200 parecería ser excesivo, más aún si se lo debe conformar de forma inmediata. La Reglamentación debería aceptar los plazos de integración de la Ley de Cooperativas a fin de eliminar esta restricción.

c.3) Modificar la restricción a distribuir excedentes en relación a los servicios e introducir la opción que permita que sea en relación con los aportes. En tal sentido, la regulación se aparta de lo establecido por la Ley de Cooperativas, agravando el problema de capitalización que tienen todas las cooperativas financieras. La imposibilidad de distribuir excedentes en relación a los aportes puede dificultar la integración de capitales y generar dificultades e incentivos perversos en la contabilidad de las operaciones y servicios recibidos por los asociados.

c.4) En relación al tratamiento del “capital variable” que tienen estas entidades, se podría exigir incluir en los estatutos una limitación al reembolso anual de las cuotas sociales hasta el límite máximo permitido por la Ley de Cooperativas (Art. 31) y prever que las entidades no podrán devolver capital o repartir excedentes si estuvieran incumpliendo algún requisito técnico o si los resultados son negativos, etc.

c.5.) Por último debería, considerarse la posibilidad de repartir entre los asociados una parte o el total del remanente patrimonial al momento de la liquidación de las entidades financieras cooperativas, de manera que el tratamiento sea consistente con el de una transformación de la forma jurídica.

d) Los aspectos de Gobierno Corporativo en las entidades cooperativas.

6.5. El actual marco legal no contempla normas mínimas en materia de buen gobierno corporativo. En las entidades cooperativas, esto es fundamental porque los asociados no tienen los incentivos adecuados para monitorear a la gerencia ni a los demás *insiders* y los acreedores tampoco tienen mecanismos de supervisión y monitoreo efectivos. En este sentido recomendamos:

d.1) Establecer en un “estatuto tipo”, limitaciones a la cantidad de mandatos por parte de los consejeros, exigiendo que en su seno se constituya un comité de auditoría con mayoría de consejeros “no ejecutivos” y se garantice en los órganos de fiscalización una representación de los candidatos de la minoría;

d.2) Regular con mayor detalle el funcionamiento de un adecuado sistema de control y de auditorías externas (por ej. estableciendo la obligatoriedad de rotación del auditor cada 5 años);

d.3) Promover un rol activo del órgano de gobierno o asamblea de asociados, de forma tal que se promueva su participación activa, a cuyo fin se debería garantizar un procedimiento de convocatoria e informativo que asegure dicho derecho por parte de los asociados (ej. plazos mínimos de convocatorias; material informativo para las mismas; notificación de las asambleas en el domicilio registrado de cada asociado; derecho a incluir propuestas en el orden del día, y competencia especial para decidir sobre operaciones relevantes; etc.).

d.4) Establecer una regulación específica para la aprobación de operaciones significativas con partes relacionadas (similar a la prevista en el Decreto 677/01 para las sociedades abiertas), de forma tal que se garantice que esas operaciones sean hechas en condiciones de mercado, sean aprobadas por el Consejo (regla de competencia); en base a una opinión independiente respecto de su razonabilidad (regla de procedimiento) y que sean reportadas a la asamblea de asociados y al regulador (regla de transparencia).

e) Supervisión efectiva en el nuevo marco legal y regulatorio

6.6. Hemos visto que uno de los principales desafíos que plantean estas entidades es el alto costo de supervisión que representan. En ese sentido recomendamos:

e.1) Establecer la posibilidad de utilizar firmas de auditoría externa como un mecanismo auxiliar de supervisión⁸⁰. Teniendo en cuenta las dificultades inherentes a la supervisión de entidades de menor escala, es recomendable la utilización de la auditoría externa como un mecanismo auxiliar. La regulación debería establecer los requerimientos en cuanto a la auditoría por parte de una tercera parte independiente que podría ser seleccionada de un registro especial de auditores y debería ser obligatoria para todas las cooperativas financieras siendo recomendable la realización de al menos una auditoría anual. Con el objetivo de disminuir los costos asociados con esta auditoría podría establecerse un rol de auditor externo e interno de manera conjunta, enfatizando la revisión por parte de los auditores de los controles internos de la entidad. Esta auditoría debería complementarse con los requerimientos correspondientes al carácter cooperativo de la entidad.

e.2) Establecer incentivos para la utilización de federaciones con rol auxiliar de supervisión (Ver Box N° 1). Considerando que los servicios de auditoría constituirían un costo adicional para entidades que por su operatoria no pueden generar fácilmente economías de escala el auxilio de una Federación en temas de auditoría puede ser una alternativa que permita mantener acotados los costos. Esta Federación debe necesariamente tener una orientación técnica y no política.

e.3) El rol de supervisión debería recaer en una división específica dentro de la SEF⁸¹. En relación a la definición del organismo encargado de llevar adelante la supervisión debería considerarse la carga regulatoria neta de este segmento así como la recomendación de similar regulación para operatorias similares, las restricciones impuestas en términos de economías de escala, las características intrínsecas del carácter cooperativo y las necesidades en término de desarrollo de capacidades de gestión. Teniendo en cuenta estas especificidades, el rol debería recaer en un supervisor específico, que podría estar bajo la órbita del BCRA para mantener la homogeneidad de la

⁸⁰ La auditoría podría estar a cargo de la Federación. Este es quizá un de los aspectos más importantes donde la reglamentación del BCRA ha omitido que criterio se seguirá al respecto.

⁸¹ Este aspecto será analizado en particular en investigaciones futuras.

supervisión, pero que también debe considerar las ventajas potenciales de los modelos federativos y el uso de auxiliares de supervisión y hasta mecanismos de mercado.

e.4) Un aspecto importante, por su posible efecto sobre la carga regulatoria, se relaciona con el régimen de información que debe estar directamente relacionado con el tipo de supervisión a la cual estarán sujetas estas entidades, en términos de supervisión en sitio o externa, con auxiliar en un auditor o consolidada en una federación, periódica o permanente. Por otro lado, el requerimiento de información debería ser diferenciado⁸² y relacionado no sólo con la menor operatoria sino también en término de su menor tamaño relativo respecto al sistema ya que esto reduce su posible implicancia sistémica.

f) Requisitos de liquidez y seguro de depósitos

6.7. El acceso a instrumentos de auxilio ante condiciones de iliquidez transitoria es importante dada la escasa posibilidad que tienen estas entidades de diversificar riesgos. Por su parte, la posibilidad de contar con seguro de depósitos es un aspecto relevante aunque su diseño debe ser cuidadoso para evitar problemas de riesgo moral. La norma establece que las cajas de crédito deben abonar un 20% adicional al aporte normal en reemplazo del aporte adicional previsto por calidad de cartera (Art 3 – A4206) y otros riesgos (Art. 7 – A4206). En esta materia recomendamos:

f.1) Eliminar o reducir las restricciones de liquidez impuesta a depósitos mayores a los \$30.000 ya que dificulta la operatoria, afectando a asociados de mayor rentabilidad o escala. La implementación de esta regulación actúa como un desincentivo al desarrollo de escala y a la captación de clientes con posibilidad de crecimiento y desarrollo, alentando la concentración en segmentos de consumo, de menor escala y no necesariamente menor riesgo.

f.2) La presencia de un seguro de depósitos puede generar problemas de riesgo moral por parte de las entidades. Por lo tanto, el diseño de un Sistema de Seguro de Depósito (SSD) debe tener en cuenta una cobertura limitada y una prima relacionada con el riesgo de la entidad, así como una limitación de cobertura para el caso en que la entidad este incurriendo en excesivos riesgos (por ejemplo medidos a través de la tasa de interés pagada a los depósitos). El SSD establecido en Argentina cumple con estas condiciones. El SSD de SEDESA cubre en la actualidad a un 95% de los depósitos pero solo un 40% del valor de los mismos, ya que cubre hasta \$30.000 por depositante y por entidad. Debe considerarse que en el caso de las cajas de crédito el SSD cubriría prácticamente la totalidad de los depósitos (de hecho las cajas de crédito bajo la presente regulación no tendrían incentivos para recibir depósitos superiores a ese monto). No obstante, las restricciones a la operatoria pueden originar que las cajas de crédito paguen un interés sobre los depósitos por encima del máximo permitido para acceder a los servicios del SSD. Por ende, el 100% de los depósitos puede terminar sin cobertura. Finalmente, debe considerarse que al operar en una jurisdicción acotada estas entidades estarán sujetas a un mayor riesgo idiosincrático por lo que la prima de riesgo debería ser relativamente mayor al resto de las entidades. En tal sentido, el establecer una sobretasa fija del 20% si bien simplifica su aplicación puede generar subsidios cruzados respecto al resto de las entidades financieras y entre las cajas de crédito en particular.

f.3) Una opción que puede considerarse a fin de eliminar subsidios cruzados entre las cajas de crédito es que la encargada del manejo del seguro de depósitos sea una Federación. Esta entidad de segundo piso -a la cuál deberían asociarse todas las cajas de crédito en forma obligatoria- además del manejo del seguro de depósitos podría obtener líneas de crédito del BCRA y cumplir el rol de prestamista de última instancia. De acuerdo a lo observado en modelos de red, la existencia de una federación puede disminuir considerablemente los costos de supervisión y regulación. La existencia del seguro de depósitos podría actuar como doble incentivo impulsando por un lado a las cajas a federarse y, por otro lado a la federación a actuar como supervisor.

B. Marco Impositivo

6.8. A los efectos de captar las externalidades positivas generadas por la formación de las cooperativas financieras y de evitar que el actual tratamiento diferencial pueda constituirse en una carga mayor para las mismas en relación a la banca comercial, correspondería otorgar un tratamiento preferencial a las entidades cooperativas financieras

⁸² En tal sentido, PriceWaterhouseCoopers (2004) considera que tanto la periodicidad, como el volumen y el grado de detalle de la información requerida por la SEF debería ser revisado de manera de ajustarlo en línea con el grado de exposición al riesgo de las entidades financieras. El trabajo identifica una superposición de requerimientos informativos por parte de diferentes órganos del BCRA y en diferentes formatos.

por un período acotado de tiempo. Esto podría lograrse mediante un mecanismo de subsidio implícito implementado a través de una tasa diferencial en el impuesto a las ganancias, partiendo en el período de formación de la entidad desde una alícuota nula para llegar en forma escalonada a la alícuota general en un plazo de, por ejemplo, cinco años. Simultáneamente, debería derogarse la Contribución Especial que recae sobre las cooperativas, lográndose así mayor flexibilidad y transparencia de la política fiscal, en línea con las mejores prácticas.

6.9. Recíprocamente, se debería otorgar a los intereses y retornos distribuidos por las cooperativas financieras un tratamiento fiscal similar al aplicable a las utilidades y dividendos distribuidos por las sociedades comerciales. De esta forma, se buscaría evitar, por ejemplo, que aquellos asociados que toman créditos de entidades financieras cooperativas tengan una mayor carga fiscal en el caso de que la entidad distribuya retornos en función de los servicios utilizados, definidos como los créditos tomados. En relación con el impuesto a la ganancia mínima presunta, y para evitar ventajas competitivas permanentes debidas a tratamientos fiscales diferenciales, correspondería aplicarse un mecanismo similar al propuesto para el impuesto a las ganancias.

6.10 Finalmente, deberían extremarse los controles por parte de la AFIP al momento de reconocer el carácter de entidad sujeta a tasas diferenciales en el impuesto a las ganancias –y a la ganancia mínima presunta- a aquellas cooperativas financieras que solicitan su inscripción en el registro correspondiente. De esta forma se evitarían los usos indebidos de la ventaja fiscal y/o acciones de arbitraje impositivo por parte de entidades que no sean verdaderas cooperativas. Estos controles deberían efectuarse no solo al momento de la solicitud de reconocimiento de la exención, sino también durante la vigencia del esquema de tasas diferenciales. Asimismo, debería dotarse formalmente a la AFIP de los instrumentos adecuados para que, en el caso de encontrarse situaciones irregulares, pueda dar por caído el beneficio fiscal y proceder en forma inmediata a la determinación del impuesto adeudado en forma retroactiva y sin necesidad de la intervención del INAES⁸³.

⁸³ Ver por ejemplo el dictamen de la Dirección de Asesoría Legal de la AFIP (DAL) N° 86/2000 y N° 57/2003

7. Bibliografía

- Armbruster, P.y Arzbach, M. (2004) "El sector financiero cooperativo de Alemania". DGRV.
- Arzbach, M. y Durán A. (2003). Especificación adecuada del capital de las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina y el Caribe. DGRV.
- Arzbach, M. (2002) "Cajas centrales y otras empresas de servicios financieros para cooperativas de ahorro y crédito—Los retos de la subsidiaridad y de trabajar en red" DGRV. San José.
- Arzbach, M. (2004). "Gobierno Corporativo en Mercados Emergentes y el Caso de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina". DGRV.
- Bazán, M. - Deloitte & Touche Corporate Finance S.A (2004) "Regulaciones Prudenciales". Seminario "Estrategias de Ingreso al Sistema Financiero II" (29 de Septiembre de 2004)
- Bebczuk, R. (2004) "What Determines the Access to Credit by SMEs in Argentina?" Documento de Trabajo N° 48. Departamento de Economía – Universidad Nacional de La Plata.
- Carella, A y Hernández, A (2004) "Instituciones Financieras Cooperativas. La experiencia Internacional", Proyecto el Rol de las Instituciones Cooperativas en el Sistema Financiero Argentino. Potencial y Fortalecimiento del Marco Regulatorio. Cooperación Técnica entre el CEF y la Confederación Alemana de Cooperativas. Bs.As.
- CEF (2004) "La Riqueza Financiera de los Argentinos". Nota Técnica N° 6.
- Deloitte & Touche Corporate Finance S.A (2004) "Cajas de Crédito", Presentación en el Centro para la Estabilidad Financiera.
- Elizalde, A. y Repullo, R. (2004) Capital regulatorio y capital económico: un análisis de los determinantes. Estabilidad Financiera. Banco de España, Núm. 7.
- Ennis, H. (2001) On the size distribution of banks. Federal Reserve Bank of Richmond. Economic Quarterly. Volume 87/4. Fall.
- Ennis H. (2004). Some recent trends in commercial banking. Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly. Volume 90/2. Spring.
- Garnero, H, Uviedo, L y Casatti, M. (2004) "Instituciones Financieras Cooperativas. Experiencia Argentina". Proyecto el Rol de las Instituciones Cooperativas en el Sistema Financiero Argentino. Potencial y Fortalecimiento del Marco Regulatorio. Cooperación Técnica entre el CEF y la Confederación Alemana de Cooperativas. Bs.As.
- Hart, Olivier y Moore, J. (1996) "The governance of exchanges: member´s cooperatives versus outside ownership". Oxford Review of Economic Policy, 12, 4.
- PriceWaterhouseCooper (2004) "Análisis comparativo del Marco de Supervisión, Régimen Informativo y Marco Regulatorio del sistema financiero". Asociación de la Banca Especializada.
- World Council of Credit Unions (2000). Model Law for Credit Unions.
- World Council of Credit Unions (2002). Development Best Practices in Credit Union Supervision. Regulatory Standards.

ANEXO I: Régimen de regulación vigente para Cajas de Crédito

Las cajas de crédito por el hecho de realizar intermediación financiera, operan bajo la supervisión de la Superintendencia de Entidades Financieras del BCRA. La Ley N° 25.782⁸⁴ ha modificado en forma substancial el régimen jurídico que existía desde la sanción de la Ley N° 21.526 para este tipo de entidades y la Comunicación “A” 4183 del 6 de agosto de 2004 –reglamentando la ley N° 25.782- definió el esquema cuyas principales implicancias se consideran a continuación.

Autorización: Como se ha mencionado antes, según lo dispuesto por la Ley 25.782 las cajas de crédito deberán constituirse como cooperativas, operar en casa única, con asociados radicados en la zona de influencia de la Caja de Crédito y contar con la aprobación del BCRA para funcionar. Dentro de los requisitos de la solicitud deben presentar la información sobre el capital que se aportará inicialmente con el detalle de los asociados –ninguno de los cuales puede ser titular de más del 5% del capital social (10% sólo para cooperativas de servicios que brindan los mismos en el Partido). Adicionalmente requiere información detallada sobre directivos y socios que participen con una suma superior a \$30.000. Es importante aclarar que la autorización implica la prohibición para realizar actividades conexas como la instalación de cajeros automáticos, de dependencias especiales para realizar cobros de servicios y habilitación en empresas asociadas. Todas las operaciones podrán realizarse con asociados que deberán acreditar la suscripción e integración de cuotas sociales por un importe mínimo de \$200 y hallarse radicados en el partido, departamento o división correspondiente al domicilio de la caja de crédito.

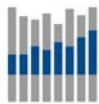
Capitales Mínimos: La exigencia de capital de las cajas será equivalente al mayor valor que resulte de la comparación entre la exigencia básica y la determinada por riesgo de crédito. Para las exigencias básicas se establecen 5 categorías teniendo en cuenta el número de habitantes del lugar geográfico donde reside la caja de crédito.

Tabla N° 3: Exigencias de capital

⁸⁴ Ley 25.782 :”Modifícase la Ley N° 21.526 (texto según Ley N° 24.144, con las modificaciones introducidas por las Leyes Nros. 24.485 y 24.627). Sancionada: Octubre 1 de 2003. Promulgada de Hecho: Octubre 30 de 2003. El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley: **ARTICULO 1º** - Sustitúyese el artículo 4º de la Ley 21.526 (texto según Ley 24.144 con las modificaciones introducidas por Leyes 24.485 y 24.627) por el siguiente: Artículo 4º - El Banco Central de la República Argentina tendrá a su cargo la aplicación de la presente ley, con todas las facultades que ella y su Carta Orgánica le acuerdan. Dictará las normas reglamentarias que fueren menester para su cumplimiento, a cuyo efecto deberá establecer regulaciones y exigencias diferenciadas que ponderen la clase y naturaleza jurídica de las entidades, la cantidad y ubicación de sus casas, el volumen operativo y las características económicas y sociales de los sectores atendidos, dictando normas específicas para las cajas de crédito. Ejercerá también la fiscalización de las entidades en ella comprendidas. **ARTICULO 2º** - Sustitúyese el artículo 26 de la Ley 21.526 por el siguiente: Artículo 26: Las cajas de crédito podrán:

- a) Recibir depósitos a la vista;
- b) Recibir depósitos a plazo hasta un monto de diez mil pesos por titular, que podrá ser actualizado por el Banco Central de la República Argentina;
- c) Conceder créditos y otras financiaciones a corto y mediano plazo, destinado a pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales, incluso unipersonales, profesionales, artesanos, empleados, obreros, particulares y entidades de bien público;
- d) Otorgar avales, fianzas y otras garantías;
- e) Efectuar inversiones de carácter transitorio en colocaciones fácilmente liquidables;
- f) Cumplir mandatos y comisiones conexas con sus operaciones;
- g) Debitar letras de cambio giradas contra los depósitos a la vista por parte de sus titulares a favor de terceros.

Las cajas de crédito operarán en casa única y exclusivamente con sus asociados, los que deberán haber suscrito un capital social mínimo de \$ 200, que podrá ser actualizado por el Banco Central de la República Argentina y hallarse radicados en el partido, departamento o división jurisdiccional equivalente de la respectiva provincia, correspondiente al domicilio de la entidad, y en la circunscripción electoral respectiva en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Deberán remitir información periódica a sus asociados sobre su estado de situación patrimonial y capacidad de cumplimiento de las obligaciones adquiridas, de conformidad a la reglamentación que dicte la autoridad de aplicación. Las cajas de crédito deberán constituirse como cooperativas y deberán distribuir sus retornos en proporción a los servicios utilizados y les serán aplicables las limitaciones establecidas en los dos primeros párrafos del artículo 115 de la Ley 20.337. **ARTICULO 3º** - En ningún caso las cajas de crédito cooperativas podrán transferir sus fondos de comercio a entidades de otra naturaleza jurídica ni transformarse en entidades comerciales mediante cualquier procedimiento legal. **ARTICULO 4º** - Las cajas de crédito hoy existentes deberán adecuar su operatoria a la de la presente ley dentro de los noventa (90) días de su entrada en vigencia. **ARTICULO 5º** - El Poder Ejecutivo procederá a publicar el texto ordenado de la Ley 21.526 y sus modificaciones dentro del término de los noventa (90) días contados desde la fecha de publicación de esta ley. **ARTICULO 6º** - Comuníquese al Poder Ejecutivo.”

**CEF**Centro para la Estabilidad Financiera
Center for Financial Stability

Categoría	Exigencias Básicas	Número de Habitantes
I	\$ 1.000.000	Más de 1.000.000
II	\$ 800.000	Entre 500.000 y 1.000.000
III	\$ 500.000	Entre 300.000 y 500.000
IV	\$ 200.000	Entre 40.000 y 300.000
V	\$ 100.000	Menos de 40.000

Las cajas que operan en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encuentran en la categoría I. En lo referente a las exigencias por riesgo de crédito, las mismas se determinan en función del total de activos que posea la entidad. Para entidades con activos totales menores a \$ 3.500.000 la exigencia de capital sobre activos por riesgo es de 6%, para las que poseen activos totales entre \$ 3.500.000 y \$ 20.000.000 el ratio requerido es de 8% y para las que poseen activos por más de \$ 20.000.000 el requerimiento es de 10%. Para establecer los activos por riesgo se utilizan los siguientes ponderadores:

Tabla Nº 4: Ponderación por riesgo

Disponibilidades en el BCRA	0 %
Disponibilidades en otras Entidades Financieras	20 %
Financiaciones cubiertas con garantías autoliquidables:	
En efectivo	0 %
En títulos públicos nacionales con margen de cobertura no inferior a 75%	20 %
Constituidas por cupones de tarjeta de crédito, con margen no inferior a 65%.	75 %
Financiaciones cubiertas con hipoteca de primer grado (o grado menor siempre que la caja sea acreedora con margen de cobertura no inferior al 75%)	50 %
Financiaciones con prenda fija (o vehículos y máquinas siempre que la caja sea acreedora con margen de cobertura no inferior al 75%)	50 %
Demás financiaciones y otros activos	100 %

El concepto relevante a los fines de determinar la exigencia de capitales mínimos es el de “Responsabilidad Patrimonial Computable” la cual surge de la suma algebraica del Capital Social; los Ajustes al Patrimonio; las Reservas de Utilidades; Resultados no Asignados; Provisiones sobre la cartera de préstamos clasificados de “cumplimiento normal” y las financiaciones cubiertas con garantías autoliquidables (50% del importe mínimo exigido) y los Gastos de Organización y Desarrollo –netos de amortización acumulada. Es importante mencionar que los aportes de capital deben ser efectuados exclusivamente al contado y en efectivo

Operaciones Pasivas: Las cajas podrán recibir depósitos a la vista siempre y cuando esas cuentas no generen saldo deudor. Adicionalmente se les permite implementar el servicio de “letras de cambio” pero las mismas no son cursables a través de las cámaras electrónicas de compensación (Comunicación A 2557 y complementarias). El BCRA administrará una “Central de letras de cambio rechazadas por falta de fondos” a fin de regular y supervisar el manejo de éstas cuentas. Están imposibilitadas de poseer cuentas con el servicio de letras de cambio las personas que se encuentren imposibilitadas para operar cuentas corrientes bancarias. En relación a los depósitos a plazo, en pesos, existe un límite al importe máximo por persona y por cuenta de \$12.000 con plazo mínimo de 30 días y, en caso de que sean depósitos con cláusula CER con plazo mínimo de 90 días. En lo que concierne a Obligaciones interfinancieras, las cajas de crédito podrán concertarlas con otras entidades financieras para superar situaciones transitorias de liquidez por plazos de hasta 30 días en dos modalidades: a) préstamos; b) pases de instrumentos

emitidos por el BCRA (siempre que no se constituyan aforos o márgenes de cobertura a favor de la contraparte). Las Obligaciones con el BCRA pueden ser de “pases” o de “Redescuento y/o adelantos por iliquidez”. Las condiciones para éste último punto todavía no están reglamentadas.

Operaciones Activas: Las financiaciones poseen algunas características o límites especiales, las más relevantes son: a) un límite máximo en el monto que se le puede prestar a un asociado fijado en \$50.000; b) Interés fijado libremente entre las partes pero no puede exceder en más de un punto porcentual la tasa efectiva anual cobrada por el resto de las entidades financieras en operaciones semejantes, conforme a la Ley de Entidades Financieras (artículo 26, texto según Ley 25.782 que remite al artículo 115 de la Ley 20.337; c) El cargo por servicio administrativo deberá estar relacionado con los costos efectivos de la prestación y no podrá ser superior a un quinto de la tasa de interés cobrada⁸⁵, d) El conjunto de las financiaciones bajo la modalidad de préstamos acreditados en cuentas a la vista poseen plazos máximos de 30 días y solo podrán reotorgarse después de transcurridos 10 días de su cancelación efectiva, adicionalmente el conjunto de préstamos otorgados en éstas condiciones no podrá superar el 50% de la RPC.

Un punto importante que aparece con el análisis de los requisitos para el otorgamiento de financiaciones es el que se titula “Segmento especial de préstamos” en éste apartado se incorporan requerimientos laxos para la realización de préstamos de bajo valor, solo se le exige al solicitante del préstamo que cuente con datos que permitan su identificación (documentos de identificación) y a la entidad que presta, un informe con algunos aspectos como destino de los fondos, actividad del deudor y origen de los recursos para el pago, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los prestatarios sean personas físicas no vinculadas a la caja de crédito. 2) que los montos sean menores a \$3000 sin garantía, a \$12.000 con garantía prendaria y a \$20.000 con garantía hipotecaria. Adicionalmente se explicita que el total de operaciones concertadas con un mismo prestatario, bajo esas distintas condiciones de garantía, no podrá superar \$25.000. Existe además un límite global de la cartera que fija el tope de éstas operaciones en una vez – 100%- la responsabilidad patrimonial computable⁸⁶.

La posibilidad de alcanzar escala y alcance en los negocios depende críticamente del tipo de cartera de cada intermediario, las estimaciones de la cartera máxima con y sin garantías reales por categoría de cajas de crédito⁸⁷ se observa en el cuadro siguiente.

⁸⁵ La tasa nominal anual estimada para los préstamos sin garantías es de 32,7%, para los préstamos hipotecarios de 12,6% y para los préstamos prendarios de 14,7%. Para el caso de los cargos administrativos los mismos se estiman en 6,5% 2,5% y 2,9% para las mismas categorías de préstamos. Bazán, M. - Deloitte & Touche Corporate Finance S.A. (2004)

⁸⁶ Según datos del BCRA las cajas de crédito concentran el 95% de su cartera de préstamos en Consumo y Vivienda y un porcentaje similar de sus deudores es por montos menores a \$1.000. Esto muestra una fuerte relevancia de la norma para la operatoria de las cajas de crédito. De acuerdo al análisis de los datos de las dos cajas existentes en éste momento, el límite de \$3.000 para los préstamos sin garantías, no sería restrictivo para el 95% de los casos.

⁸⁷ Presentación “Regulaciones Prudenciales” Bazán, M. - Deloitte & Touche Corporate Finance S.A (2004)

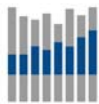


Tabla N° 5: Cartera máxima según capital básico

Categoría	Capital Mín. Básico	Cartera Máxima	
		Sin Garantías	Con Garantía Real
I	\$ 1 M	Hasta \$ 12.5 M	Hasta \$ 25 M
II	\$ 0.8 M	Hasta \$ 10 M	Hasta \$ 20 M
III	\$ 0.5 M	Hasta \$ 6.25 M	Hasta \$ 12.5 M
IV	\$ 0.2 M	Hasta \$ 3.33 M	Hasta \$ 5 M
V	\$ 0.1 M	Hasta \$ 1.66 M	Hasta \$ 3.33 M

Fuente: Bazán, M. - Deloitte & Touche Corporate Finance S.A.(2004)

Las cajas de crédito tienen prohibido el otorgar préstamos interfinancieros, financiar al sector público, adquirir y mantener activos sujetos a exigencia de capital mínimo por riesgo de mercado, comprar cartera de otras entidades financieras. Aunque está exceptuada de éstas prohibiciones la tenencia de instrumentos de deudas emitidos por el BCRA.

Efectivo mínimo: Para el cálculo de la exigencia se considerará el término contractualmente convenido y no el residual, a diferencia de lo que rige para el resto de las entidades. Para los depósitos a plazo se aplica la siguiente escala: 1) de 30 a 59 días -18%-, 2) de 60 a 180 días -14%-, más de 180 días -5%-. Mientras que para los depósitos a la vista y los saldos inmovilizados estarán sujetos a la tasa del 18%. El excedente de \$30.000 por cuenta y por titular tendrá un encaje del 100%.

Fraccionamiento del crédito: Existen estrictos límites en cuanto a las operaciones de crédito, el total de las operaciones comprendidas de una empresa o persona, sin garantía no pueden exceder el 5% -10% con garantía-, el total de títulos públicos nacionales en pesos que tengan cotización normal y habitual en los mercados, con plazo residual de hasta 180 días.

Previsiones por riesgo de incobrabilidad: Las pautas de provisionamiento por riesgo de incobrabilidad son aplicables sobre las financiamientos comprendidas para la clasificación de prestatarios. Se excluyen las garantías, avales y otros compromisos eventuales a favor de terceros por cuenta de asociados cuando éstos se encuentren clasificados de cumplimiento normal.

Tabla N° 6: Previsiones por incobrabilidad

Categoría	Con garantías admitidas	Sin garantías admitidas
1. Cumplimiento normal	1%	1%
2. Cumplimiento inadecuado	3%	5%
3. Cumplimiento deficiente	12%	12%
4. De difícil recuperación	25%	50%
5. Irrecuperable	50%	100%

Inmovilización de Activos: Los activos inmovilizados no deberán superar el equivalente que resulte de aplicar el porcentaje de la responsabilidad patrimonial computable de la caja de crédito del mes que corresponda, según la siguiente tabla.

**CEF**Centro para la Estabilidad Financiera
Center for Financial Stability

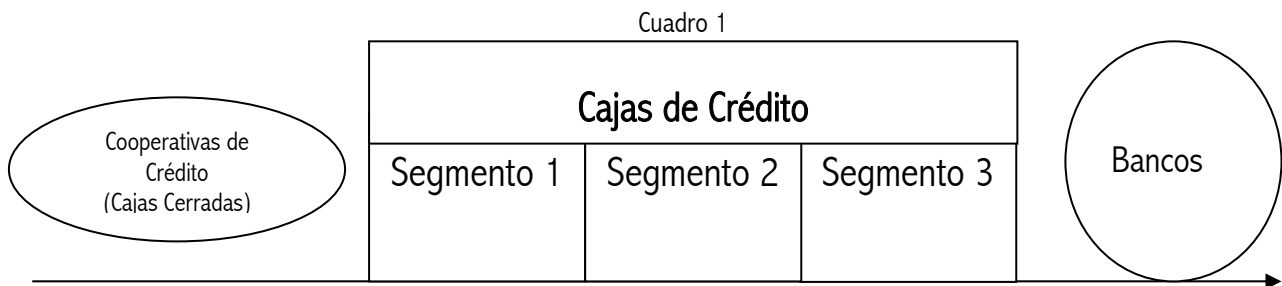
Tabla N° 7: Requisito de inmovilización de activos

Responsabilidad patrimonial computable (en pesos)	%
Hasta 200.000	20%
Más de 200.000 hasta 399.999	30%
De 400.000 hasta 599.999	40%
De 600.000 hasta 999.999	50%
1.000.000 y más	60%

Otras Disposiciones: Aparte de los aspectos sobre garantías de los depósitos –que será tratado más adelante- se establecen también ciertas operaciones no admitidas para las cajas de crédito. Las mismas consisten en: a) operaciones en moneda extranjera; b) concertaciones de operaciones de pase y a término, excepto operaciones de pase con el BCRA o de pase pasivo con otras entidades financieras sin aforo; c) Mantener participaciones en otras sociedades, salvo en empresas de servicios públicos en la medida en que sea necesario para obtener su prestación y d) garantías por intermediación en operaciones entre terceros.

ANEXO II: Propuesta alternativa de reglamentación⁸⁸

Teniendo en cuenta las cuestiones generales mencionadas, para el diseño de un esquema regulatorio adecuado, se definió un espacio potencial para el desarrollo de entidades cooperativas financieras en un continuo que va desde las cooperativas de crédito (o Cajas Cerradas) hasta los bancos cooperativos. La idea es generar espacios alternativos donde las entidades financieras cooperativas puedan desarrollarse de acuerdo a su potencial de negocios sin estar sujetas a presiones regulatorias y de supervisión que hagan inviable su desarrollo, cuidando al mismo tiempo de no ocasionar riesgos al sistema financiero en su conjunto. El diagrama siguiente describe una primera aproximación al espacio en donde las entidades financieras cooperativas pueden optar por ubicarse y de hecho se vayan ubicando en la medida que su patrimonio neto se incremente accediendo a los diferentes segmentos previstos para las cajas de crédito.



Cooperativas de Crédito (Cajas Cerradas)

En relación a las cooperativas de crédito se considera que:

- 1) Debe existir un mayor y mejor control societario a fin de asegurarse que los agentes que pertenezcan a éste universo sean cooperativas que realizan asistencia financiera con capital propio y no hacen “intermediación financiera”. A tal fin se debe definir un marco claro y supervisable en donde se especifiquen los requerimientos necesarios para el otorgamiento de licencias.
- 2) Las mismas disponen en la actualidad de un instrumento de capital complementario conocido como TICOCA – títulos cooperativos de capital complementario- que permite a las cooperativas captar inversiones bajo dicha modalidad a plazos no inferiores a 6 meses y por un máximo de hasta una vez y media el patrimonio. Los mismos constituyen un cuasi-depósito con lo cual deberían ser limitados a una operatoria restringida y sólo con asociados, de manera de incentivar el desarrollo de actividades de intermediación solamente en los segmentos correspondientes a las cajas de crédito.
- 3) A pesar de no ser entidades financieras por no realizar intermediación, las Cooperativas de Crédito poseen características especiales con respecto a las cooperativas de otras ramas, por lo tanto deberían ser estrictamente supervisadas para que cumplan y persigan los verdaderos objetivos de sus miembros y sean fieles exponentes del espíritu cooperativo.

Cajas de Crédito

Considerando su rol potencial como instrumento para facilitar el acceso a los servicios financieros de agentes que no acceden a los servicios financieros formales, la Nota de Política y la propuesta de reglamentación se centra en el caso de las cajas de crédito abiertas. Las características particulares de las mismas deben ser consideradas a fin de definir la regulación y supervisión diferencial a la cuál deben estar expuestas. Se considera necesario generar una regulación que permita el desarrollo de las mismas en un ambiente regulatorio que las haga viables y eficientes, al mismo tiempo que se garantiza la seguridad sistémica. Una posibilidad es la confección de un menú de opciones para que las entidades puedan auto seleccionarse de acuerdo a su tamaño, de manera que la regulación y el

⁸⁸ El Centro para la Estabilidad Financiera agradece los aportes realizados por los consultores Carella, A y Hernández, A., Garnero, H, Uviedo, L y Casatti, M.

esquema de supervisión tenga en cuenta las cuestiones de tamaño y riesgo derivadas de los sectores atendidos y la operatoria y productos que ofrecen.

La confección de un menú de opciones —abstrayéndonos de la reciente reforma de la ley y su regulación— requiere determinar el número de grupos a crear y las características dentro de cada grupo. La presente propuesta establece tres segmentos de operatoria⁸⁹. La propuesta supone una regulación escalonada de manera de que las entidades puedan evolucionar en la medida que crezcan en operatoria y también en capacidades de gestión. Una de las cuestiones críticas para las entidades de menor escala es lograr el equilibrio entre una regulación prudencial y supervisión asociada que permita una operatoria rentable, segura y eficiente. En este caso la operatoria de las entidades se establece en proporción al tamaño, de manera de que los riesgos estén relacionados con las capacidades de gestión. Por su parte la regulación prudencial se establece de manera que el capital por riesgo se relacione inversamente con el alcance de la operatoria.

Las entidades de menor escala se consideran más riesgosas, no sólo por el supuesto de menor capacidad de gestión sino también por el mayor riesgo relacionado con la menor diversificación de la operatoria (por ej. si operan con casa única), o por el propio riesgo de la misma (por ej. préstamos personales de bajo monto⁹⁰). De hecho la operatoria está más ligada al ciclo económico por tratarse de carteras activas de menor tiempo de maduración (Ver Tabla N° 8 y Tabla N° 12 en Anexo II). En virtud de este mayor riesgo, la pérdida esperada y no esperada es más alta que en una entidad más diversificada y con mayores capacidades de gestión. Por otro lado, el tipo de operatoria -créditos de bajo monto, mayormente sin garantía-, y por las propias limitaciones de gestión de riesgo y recupero, implica que sea razonable esperar una mayor pérdida asociada al incumplimiento. Siguiendo las recomendaciones de Basilea II, el requerimiento de capital ajustado por riesgo está positivamente relacionado tanto con la pérdida esperada como con la pérdida asociada al incumplimiento⁹¹.

Tabla N° 8: Cartera irregular ⁹²

	dic-01	dic-02	dic-03	sep-04
Bancos Privados	9.3	19.7	15.5	9.3
Cajas de Crédito	21.9	43.0	11.6	9.8

Fuente CEF en base a BCRA.

Nuestra propuesta, prescribe un capital ajustado por riesgo proporcionalmente mayor en el segmento inicial, de menor alcance y escala de operatoria. Este requerimiento prudencial disminuye en la medida que la entidad gana en escala y aumenta el alcance y diversificación de la operatoria. Desde el punto de vista de los asociados a las cooperativas esta estructura genera incentivos para un adecuado manejo de los riesgos, sobre todo cuando se trabaja en una menor escala. Por otro lado, la mayor carga regulatoria prudencial puede verse compensada por una menor necesidad de carga regulatoria y de supervisión, por ejemplo en materia de régimen de información e incluso en términos de provisiones (en la medida que el exceso de capital cubre las pérdidas no esperadas). La menor carga regulatoria y de supervisión no implica necesariamente mayores riesgos para el sistema considerando el tamaño de las entidades.

La propuesta se enmarca en la búsqueda de un marco normativo que permita el funcionamiento de entidades de menor escala que brinden servicios financieros con un alcance limitado, pero que puedan realizar los mismos de manera eficiente, rentable y segura. Un marco normativo que permita esta operatoria redundará en un incremento de los servicios financieros no bancarios en un marco regulado. Este mayor alcance provendrá no sólo de nuevas operaciones sino también de la sustitución de operaciones que actualmente se llevan a cabo fuera del marco regulatorio e incluso legal, con menor eficiencia y menor resguardo del interés de los consumidores de servicios

⁸⁹ Las licencias escalonadas permitirían a la autoridad regulatoria y de supervisión establecer requerimientos mínimos previos a la autorización a la ampliación de la operatoria, de manera objetiva y conocida por todos los actores involucrados.

⁹⁰ Ver Tabla N° 12 en Anexo III. El 95% de los préstamos otorgados por las cajas de crédito son préstamos de consumo y vivienda contra el 21% para el total del sistema según datos del BCRA a marzo 2004.

⁹¹ Elizalde, A. y Repullo, R. (2004)

⁹² Con atraso mayor a tres meses.

financieros. Como contrapartida, este objetivo implica necesariamente un diseño de regulación y supervisión adecuado a las características especiales de estas entidades lo que conlleva a un cambio en las prácticas usuales del propio regulador.

Cabe mencionar que el esquema propuesto se asemeja en los aspectos esenciales al caso de Bolivia (Ver Box N° 2), donde las cooperativas financieras están reguladas de manera similar a la sugerida en términos de capital por riesgo y la supervisión se realiza de manera diferencial respecto al resto de las entidades. Por otro lado, la evidencia de los Estados Unidos, donde entidades con una sola sucursal (no necesariamente cooperativas) compiten con entidades diversificadas de alcance nacional, indica que las primeras cuentan con un mayor capital que las entidades diversificadas⁹³.

Segmento 1:

Operatoria:

Las Cajas de Crédito pertenecientes al primer Segmento, estarían autorizadas a funcionar con activos inmovilizados equivalentes al 100% de la RPC (probablemente con una casa única), sin restricciones a la operatoria regional, con la posibilidad de prestar algunos servicios conexos (que no impliquen un alto riesgo operativo).

Como entidades financieras abiertas podrán recibir depósitos a la vista (incluyendo la posibilidad de cursar cheques o letras cooperativas que funcionen como tales⁹⁴) y a plazo, así como conceder créditos y otras financiaciones a corto y mediano plazo, destinado al sector al que atienden. De esta manera la actividad se focalizará en la gestión de crédito (fundamentalmente micro crédito) destinado a Pymes -pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales, incluso unipersonales-, entidades de bien público y personas físicas.-profesionales, artesanos, empleados, obreros y particulares-; debería permitírsele la posibilidad de otorgar avales, fianzas u otras garantías y cumplir mandatos y comisiones conexas con sus operaciones. Asimismo, deberían poder efectuar inversiones de carácter transitorio en colocaciones fácilmente liquidables.

Establecer una barrera a la entrada baja, por tanto una Responsabilidad Patrimonial Básica de un monto reducido que puede establecerse en el nivel actual de \$100.000 e incluso a un nivel superior, \$500.000 considerando la factibilidad de funcionamiento de la entidad financiera (Ver ANEXO V), y una exigencia elevada de patrimonio neto en relación a los activos de riesgo del 20%. Esta relación facilita el diseño de una normativa sencilla dado que aumenta la cobertura ante problemas de exposición al riesgo.

El esquema de supervisión debe diseñarse en relación al escaso alcance de la actividad de la entidad, considerando el rol auxiliar de una auditoría externa combinada con responsabilidad en el control interno. Si la Federación desarrolla auditoría el supervisor podría apoyarse en la misma. El requerimiento de información debe establecerse de manera directa con la menor implicancia sistémica de las operaciones de estas entidades, por ejemplo con un balance semestral, monitoreo de relaciones técnicas trimestral.

Segmento 2:

Operatoria:

⁹³ Ennis, H. (2001)

⁹⁴ Especialmente en términos de su tratamiento impositivo y la posibilidad de ser cursados por cámara compensadora.

Las cajas de crédito pertenecientes al segundo Segmento, estarían autorizadas a realizar una operatoria algo más ampliada a la correspondiente al segmento 1. Las cajas “subirán” de segmento una vez que alcancen un capital mínimo de \$1.000.000. A partir de ese nivel el requisito de capital ajustado por riesgo se reducirá a un nivel del 15%. Mientras que a las operatorias previstas en el segmento 1 se le agrega la posibilidad de diversificarse geográficamente, operar con tarjetas de crédito y brindar cualquier tipo de operaciones activas permitidas a las entidades financieras bancarias.

La supervisión para este segmento debe ser más exigente que para el segmento 1 aunque en función de su escala y considerando las implicancias sistémicas, la misma debe ser simplificada. Por ejemplo, puede exigirse un balance semestral, con monitoreo de relaciones técnicas mensuales, calce de plazos mensual y una política de crédito y manejo de liquidez escrita. Auditoría externa de balance y cartera anual con reporte de control interno y reporte mensual de calce de plazos y trimestral de cuadro de relaciones técnicas

Segmento 3

Operatoria:

En este segmento las cajas de crédito funcionarían con un esquema similar al de las compañías financieras, sin restricciones en cuanto a la posibilidad de realizar ciertas operaciones ni en cuanto al número de sucursales. Las entidades accederán a este segmento con un capital mínimo de \$5.000.000 y un capital ajustado por riesgo del 10%.

ANEXO III. Estadísticas financieras bancarias y no bancarias

Tabla Nº 9: Evolución de las Entidades Financieras Cooperativas

	Total al 01/02/95	Bajas					Total Bajas
		Revocatorias	Fusiones	Trans de nat. jurídica	Trans de clase de entidad	Privatizaciones	
Bancos Cooperativos	38	5	27	5	0	0	37
Cajas de Crédito	15	5	7	2	2	0	16
Total de Entidades Financieras	205	58	80	10	7	13	168
		Altas					31/12/2003
		Fusiones	Trans de nat. jurídica	Trans de clase de entidad	Autorizac de Nuevas Ent.	Privatizaciones	
Bancos Cooperativos	1	0	0	0	0	1	2
Cajas de Crédito	1	2	0	0	0	3	2
Total de Entidades Financieras	4	10	7	25	13	59	96

Fuente: CEF en base a BCRA.

Tabla Nº 10: Cantidad de Pymes e Individuos Bancarizados

	Diciembre 2000	Febrero 2004	Var
Pymes	1,000,000	950,000	-5.00%
En Bancos	313,000	186,000	-41.00%
Individuos	16,500,000	17,400,000	5.00%
En Bancos	5,000,000	4,492,000	-10.00%

Fuente: Deloitte, en base a CEPYME, INDEC y BCRA.

Tabla Nº 11: Actividad y Bancarización en las Provincias

	Variación 2001-2004 (Real)			
	Depósitos	Préstamos	Recaudación IIBB	Sucursales
Buenos Aires	-37.63	-70.39	43.5	-8.26
Córdoba	-28.19	-69.17	1.56	-7.86
Mendoza	-29.53	-66.42	9.46	-15.92
Santa Fe	-17.39	-71.39	22.7	-6.4

Fuente: CEF en base a BCRA, INDEC y SIP.

Tabla Nº 12: Distribución de la cartera de financiamiento

-Marzo de 2004-	Cajas de Crédito	Bcos. Coop.	Sist. Fin.
Cartera Comercial	1.6%	73.9%	76.4%
Cartera de Consumo y Vivienda	95.0%	12.7%	21.2%
Cartera Comercial (< a \$200.000)	3.5%	13.3%	2.3%
Préstamos menores a \$1000	82.0%	63.4%	54.5%

Fuente: CEF en base a BCRA

ANEXO IV⁹⁵. Experiencia Internacional

Tabla N° 13: Resumen de Experiencia Internacional

	Paraguay	Uruguay	Chile	Bolivia	Alemania
a) Sistema Global					
Volúmen de Depósitos (mill)	u\$s 1000	u\$s 7500	u\$s 40.000	u\$s 2800	u\$s 6,25 bill
Depósitos (%PBI)	16%	70%	50%	25%	114%
Dolarización de Dep.	70%	90%	12%	95%	
Crisis Financieras Recientes	95-97-2002	2002	NO	2002	NO
Concentración 5 mayores	59%	75%			
Inst. Reg por Banco Central	18 Bcos	17 Bcos	25 Bcos	12 Bcos	300 Bcos
	20 cñías fcieras	7 casas fcieras		13 mutuales	500 Cajas Mun (pub)
	4 soc. de a y c.	4 isnt fcieras ext		22 Coop. Abiert.	1500 Bcos Coop
		4 coop de a y c	2 coop.	8 Fondos Fin.	
Dto de Coop (Min de Fin.)			69 coop de int. Fin		
b) Cooperativas					
Coop de Ahorro y Crédito	280	4 coop abiertas 65 coop de cap	71	22 Coop. Abiert. 70 coop de cap	1500
Captan depósitos	SI	4 coop abiertas	Todas	22 si, 70 cuasi-dep	Todas
Reguladas Banco Central	NO	4 coop abiertas	2	22	Todas
Regulación Prudencial	NO	4 coop abiertas	71	22	Todas
Volúmen de depósitos	u\$s 150 millones	u\$s 300 mill.	u\$s 130 mill.	u\$s 150 mill	u\$s 1 bill.
Dep. Coop / Dep. Sistema	15%	4%	3%	8%	15%
Dolarización depósitos coop	5%	90%		95%	
Concent. 5 mayores coop.	60%	90%	75%	60%	10%
Tratamiento impositivo	exoneración total	IVA: 23% IMABA: 2% Imp. Gan: exon.	exon. Parcial	igual Bcos	igual Bcos

Paraguay

El sector cooperativo financiero en Paraguay –orientado mayoritariamente al financiamiento del consumo- se mantiene fuera de la órbita de supervisión del Banco Central. En los hechos no ha estado sometido a regulación prudencial ni a supervisión –más allá de la meramente formal realizada por el Instituto Nacional de Cooperativismo. Las cooperativas tuvieron su mayor auge después de las crisis bancarias de 1995 y 1997.

En el año 2002 el Banco Central trató de incorporar a las cooperativas de ahorro y crédito a su órbita de regulación y supervisión y a tal fin diseñó un sistema de regulación y supervisión especial para estas entidades. Las cooperativas recurrieron ante la Suprema Corte de Justicia y lograron un fallo a su favor que dejó sin efecto los intentos del Banco Central. En el mes de julio de 2003 se aprobó la ley 2.157 que modifica las actividades del Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP).

Uruguay:

La experiencia del sector cooperativo financiero en Uruguay es muy similar a la que encontramos en nuestro país.

Chile:

Chile -a pesar de la muy baja importancia del volumen manejado por el sector cooperativo- representa un caso interesante de mencionar por las características regulatorias y de supervisión del sistema. Las cooperativas de ahorro y crédito pueden realizar las siguientes operaciones:

- Recibir depósitos de su socios y de terceros.
- Emitir bonos y otros valores de oferta pública (con restricciones según su capital)
- Tomar créditos de entidades financieras chilenas y también del exterior.
- Mantener y comercializar valores públicos chilenos.
- Conceder préstamos a sus socios y al público en general (incluyendo garantías hipotecarias).

⁹⁵: Carella, A y Hernández, A (2004)

- Descontar documentos de sus socios.
- Emitir tarjetas de créditos (con restricciones según capital).

La regulación de las cooperativas de ahorro y crédito depende del capital que poseen. Si poseen un capital mayor a U\$S 11 millones están bajo la órbita de supervisión de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, si tienen un capital menor —y aquí aparece la segunda particularidad— están reguladas y supervisadas por el Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía —69 de 71 cooperativas están supervisadas por éste segundo organismo. El Departamento de Cooperativas supervisa y regula de acuerdo a las consideraciones y recomendaciones del Banco Central.

ANEXO V. Evolución de la legislación sobre cajas de crédito

Bajo el texto original de la Ley de Entidades Financieras, Ley 21.526, se introdujeron limitaciones operativas importantes a las Cajas de Crédito respecto al régimen legal anterior de la Ley 18.061⁹⁶, argumentándose que “*el rol de intermediario financiero debe quedar reservado para los bancos comerciales*” ya que la “*experiencia ha demostrado además que la utilización de cuentas a la vista, órdenes de pago, letras de cambio y la existencia de sistemas de compensación para ese tipo de valores crea circuitos secundarios incompatibles con el logro de una ajustada política monetaria*” (Exposición de Motivos de la Ley 21.526, Tít. II, Capítulo V). Este marco legal junto a una normativa prudencial que se fue endureciendo durante los 90’ para todas las entidades financieras –sin distinguir entre tipos de entidades– determinó la existencia de un marco legal y regulatorio extremadamente sofocante para fomentar el desarrollo de estas entidades. Básicamente, bajo la Ley 21.526 las Cajas de Crédito no estaban autorizadas a tomar depósitos a la vista como sucedía bajo la anterior ley y para poder continuar haciéndolo, se les dio la posibilidad de transformarse en bancos comerciales cooperativos. Ello también importó la desaparición de la “letra de cambio cooperativa” y con ello, del principal instrumento que servía como movilizador del crédito en este segmento.

Con anterioridad al actual marco legal recientemente reformado bajo la Ley 25.782, se pueden diferenciar tres etapas bien distintas que dan muestras de los diferentes tratamientos legales a las cajas de crédito: una primera etapa donde no hubo regulación alguna; una segunda donde se reguló en forma cambiante y contradictoria al sector (primero en forma restrictiva y luego intentando fomentarlo) y una tercera etapa, que comienza en el año 1976 con la actual Ley de Entidades Financieras, donde prevaleció una regulación restrictiva. La primera etapa va desde el inicio del movimiento cooperativista de crédito, a comienzo del siglo pasado, y hasta el año 1966. Esta primera etapa es sin duda el período de mayor auge del sector y se caracteriza por la ausencia de un marco legal que regulara a este tipo de entidades lo que creaba no pocas incertidumbres jurídicas.⁹⁷ La etapa de mayor florecimiento es sin embargo hacia fines de los años 50’, con la creación del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos en el año 1958 donde la operatoria de estas entidades había alcanzado un grado considerable de desarrollo, en especial a partir del uso masivo de la denominada “orden de pago cooperativa”, que fungía casi como un verdadero “cheque cooperativo”.⁹⁸ La segunda etapa, que va del año 1966 con la sanción del Decreto-Ley 16.898/66 y hasta el año 1976, es un período en el cual inicialmente se regula en forma restrictiva a las cajas de crédito y donde existe una merma significativa en su actividad. En efecto, en el año 1966 la Ley 16.898 y la Resolución Nro. 286 del BCRA introdujeron por primera vez fuertes restricciones operativas a la actividad de las

⁹⁶ Bajo la anterior Ley de Entidades Financieras, Ley 18.061 (B.O. 22/1/69) se les garantizaba a las cajas de crédito una operatoria similar a la de los bancos comerciales excepto por la prohibición del uso de cheques, pero pudiendo recibir depósitos a la vista y a plazo, así como otorgar créditos a corto y mediano plazo dirigidos a pequeños empresarios y productores, profesionales, artesanos, empleados, obreros, particulares e instituciones de bien público, y siempre vinculados al medio donde la caja de crédito desarrollara su actividad. En efecto, la Exposición de Motivos de dicha Ley remarcaba que: “*Su operatoria –aunque más limitada– es semejante a la de los bancos comerciales dentro de un sector que puede no tener fácil acceso a ellos. Cubren así parte del campo de la actividad financiera que, sin su presencia, no quedaría debidamente satisfecha.*”

⁹⁷ Un ejemplo de ello es la incertidumbre jurídica que reinaba sobre el principal instrumento financiero usado por éstas entidades, nos referimos a la “orden de pago cooperativa”, que se reflejaba en la Jurisprudencia de esa época que sostuvo que dicho instrumento no era una letra de cambio, ni tenía cláusula a la orden y que tampoco era asimilable a un pagaré, resolviendo por lo tanto que dicho instrumento no traía aparejada ejecución, y ni siquiera se la reconoció como instrumento que podía preparar la vía ejecutiva. En resumen, el titular de una orden de pago cooperativa rechazada debía recurrir a un juicio ordinario de conocimiento, con el descrédito que ello importaba para el instrumento. Ver FALLOS: C.1ra. Apel. Bahía Blanca 4/2/66 “Oteiza, Héctor, c. Gallego, Carlos, A.”, E.D., t.14, pag. 452; C.N.Paz, Sala V, 2/9/66, “Fliter y cía. C. Cwaigberg, Julio y otro”, E.D., t. 20, pag. 150.; C.N.Com., Sala b. 24/8/66, “Gorbaran, Alfredo, c. Donnarumma, Alberto”, E.D., t.20, pag.151.

⁹⁸ Sin embargo, ya con anterioridad al año 1966 existieron algunas normas tendientes a limitar la operatoria de éstas entidades como fue el Decreto 6671/61, que si bien tenía por objeto regular a las entidades no bancarias incluía en ella a las cajas de crédito, y por el cual se obligaba a esas entidades a registrarse en el BCRA y se les prohibía recibir depósitos a plazos menores a 1 año. También deben resaltarse en esta misma línea la Resolución del BCRA del 30/7/64 donde se reglamenta en forma detallada la operatoria de las entidades financieras no bancarias, bajo el nombre de “Normas Básicas aplicables a las entidades no bancarias”. En dicha regulación se les prohibía a las cajas de crédito “abrir y mantener, como depositarias, cuentas de efectivo que participen de la naturaleza de la cuenta corriente bancaria...”. También se les prohibía el uso de las “órdenes de pago cooperativas” y el funcionamiento de las cámaras compensatorias de estos instrumentos que funcionaban desde el año 1958. Dicha normativa fue suspendida y el 4/11/65 el BCRA emite una nueva regulación, donde si bien se regula la operatoria en forma menos limitativa, solo se permite el uso de letras de cambio “no a la orden”, y se limitó el sistema de canje intercooperativo, a la par que se les exigía un capital mínimo relativamente elevado m\$. 5.000.000 (cinco millones).

cajas de crédito.⁹⁹ Este enfoque comenzó a revertirse con la sanción de la nueva ley de entidades financieras del año 1969, Ley 18.061, donde se incluye la operatoria de este tipo de entidades y más firmemente a partir de la Ley 20.040 y 20.041 del año 1972. La llamada ley 20.040 creó el Fondo de Garantía de Depósitos, que por primera vez incluye a las cajas de crédito bajo la red de seguridad que hasta ese entonces sólo garantizaba los depósitos de los bancos, según lo previsto por el art. 49 de la ley 18.061 y que se extendió al resto de las entidades en el año 1971 con la sanción del Decreto 18.939/71. También se reguló por primera vez la posibilidad de que este tipo de entidades sea asistida por el BCRA como prestamista de última instancia.¹⁰⁰ A su vez, el Decreto Ley 20.041/72 eliminó la prohibición vigente en el art. 24 de la Ley de Entidades Financieras Ley 18.061/69 que les prohibía “abrir y mantener como depositarias cuentas corrientes bancarias u otras que participen de su naturaleza” y de “emitir giros y efectuar transferencias de plaza a plaza”. Con ello se posibilitó a las cajas de crédito operar con libertad en cuentas a la vista con un régimen similar al de la cuenta corriente, librándose órdenes de pago cooperativas que eran endosables y se compensaban en cámaras compensadoras organizadas por el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos¹⁰¹. Finalmente, la tercera etapa abarca desde el año 1976 hasta la sanción de la Ley 25.782 donde – como hemos señalado antes- prevaleció un enfoque restrictivo y limitado de la actividad de todo el sector que terminó con la situación que existe en la actualidad.

⁹⁹ La Ley 16.898 facultaba al BCRA a intervenir a las cajas de crédito, pudiendo ordenar el cese de su actividad a las que no se ajusten a las normas del ente de control. Se resolvía así la controversia sobre si el BCRA tenía o no facultades legales de supervisión de dichas entidades bajo la vigente ley de bancos y carta orgánica del BCRA (Decretos-Ley 13.126/57 y 13.127/57), facultades que al menos eran dudosas bajo dicho régimen legal. La norma tenía un fuerte sentido contrario al sector y su Art. 4 decía: “El Banco Central de la República Argentina podrá disponer la inmediata clausura de los locales de las entidades referidas..., a cuyo efecto ...podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública que deberá serle prestado de inmediato por la autoridad policial competente”. Inmediatamente después de la sanción de la Ley 16.898 el BCRA emitió la Resolución N° 286 del 11/7/66 por el cual se intimó a las cajas de crédito en un plazo perentorio de 4 días a inscribirse en un registro de entidades no bancarias en el BCRA. El Art. 2 de dicha Resolución establecía que en igual plazo “cesarán en su funcionamiento las cámaras compensadoras o cualquier otro sistema de compensación de documentos a la vista constituido por entidades cooperativas”. Asimismo, el Art. 3 establecía que “las órdenes de pago cooperativas o documentos similares tendrán después del 15 de Julio de 1966 el carácter de letras de cambio no a la orden...”, con lo cual se prohibía su endoso.

¹⁰⁰ Es así como se establece un seguro de depósito por hasta el monto de \$ 20.000 por persona, según reglamentación de la Resolución I.F. 354 del BCRA. También se reglamentó la asistencia al financiamiento del BCRA como prestamista de última instancia, asistencia que no podía superar el plazo de 1 año, pudiendo el BCRA renovarlos y condicionar los mismos a la presentación y aprobación previa de un plan de regularización y saneamiento.

¹⁰¹ El BCRA reglamentó por Resolución I.F.378 del 12 de abril de 1973 el régimen de cuentas a la vista en las cooperativas de crédito. Esta norma guardaba una gran similitud con las normas que regulaban la cuenta corriente bancaria – según Circular B-382- del propio BCRA:

ANEXO VI. Análisis de factibilidad

Todo análisis de factibilidad debe considerarse en términos relativos teniendo en cuenta los supuestos bajo los cuáles se realiza. No obstante, más allá de tales supuestos los resultados que surgen del mismo pueden ser útiles como herramienta de análisis y comparación. A fin de realizar un ejercicio razonable se supone una escala de costos fijos y variables relativamente pequeña, suponiendo que la entidad bajo análisis cuenta con dos empleados jerárquicos y 5 empleados administrativos. A los gastos en personal se agregan gastos administrativos, de publicidad y promoción, alquiler y otros gastos para conformar un total mensual de \$33.370 con un gasto total anual de \$400.500. Los gastos fijos y variables y el personal considerado constituyen una hipótesis razonable para una entidad de tamaño reducido.

Inicialmente se supondrá que se trata de una entidad cooperativa financiera cerrada. Posteriormente se analizarán las condiciones que requiere esta entidad para conformar una caja de crédito cooperativa con los costos y las restricciones que tal decisión supone. El siguiente cuadro muestra para distintos niveles de spread (considerando el costo de oportunidad del capital propio) el ROA originado a partir del ingreso financiero anual, considerando un 3% de cargos por incobrabilidad y un 2% de ingresos por servicios.

Tabla N° 14: Rentabilidad bajo diferentes escenarios

Activos	ROA			
	spread=30%	spread=35%	spread=40%	spread=45%
500,000	-58.5	-53.5	-48.5	-43.5
600,000	-43.8	-38.8	-33.8	-28.8
700,000	-33.2	-28.2	-23.2	-18.2
800,000	-25.3	-20.3	-15.3	-10.3
900,000	-19.2	-14.2	-9.2	-4.2
1,000,000	-14.3	-9.3	-4.3	0.8
1,100,000	-10.2	-5.2	-0.2	4.8
1,200,000	-6.9	-1.9	3.1	8.1
1,300,000	-4.0	1.0	6.0	11.0
1,400,000	-1.6	3.4	8.4	13.4
1,500,000	0.5	5.5	10.5	15.5

Fuente: CEF

El análisis basado en la entidad financiera con costos fijos de \$400.500 anuales muestra que se requiere un nivel de activos superior al \$1.300.000 para obtener un rendimiento positivo en término de los activos con un spread de tasas (considerando el costo de oportunidad de los fondos propios) razonable para el nivel actual de tasas activas. Si se agregan los requerimientos regulatorios que implican operar bajo la órbita del BCRA el nivel de mínimo de activos serán probablemente superiores. Por un lado operan las restricciones en términos de casa única, operatoria restringida, límites a la participación accionaria de los asociados originales, limitaciones a las operaciones activas y pasivas (montos y en menor medida tasas) y limitaciones de alcance geográfico. No obstante, aún sin considerar tales restricciones, los requerimientos de información y los requisitos de supervisión se reflejarán en la necesidad de aumentar la dotación de personal, aumentando los costos fijos. Por lo tanto, es probable que la operación de una caja de crédito sea rentable únicamente en localidades que permitan una operatoria activa superior a \$1.500.000 y que operen con asociados capaces de aportar un capital inicial muy superior al mínimo de \$100.000.