

Proyecto de Ley de Servicios Financieros para el Desarrollo Económico y Social

Presentado en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación el 31 de julio de 2012



INSTITUTO
MOVILIZADOR
DE FONDOS
COOPERATIVOS
COOPERATIVA LIMITADA

Proyecto de Ley de Servicios Financieros para el Desarrollo Económico y Social

Presentado en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación el 31 de julio de 2012



Av. Corrientes 1543 - CABA
www.imfc.coop

Presentación del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos al nuevo Proyecto de Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley que nos complace en presentar, fue ingresado en la Mesa de Entradas de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación por el diputado nacional y dirigente cooperativista Carlos Heller, junto con los legisladores que integran el Bloque Nuevo Encuentro y los petitorios conteniendo más de un millón de firmas de apoyo, el 31 de julio de 2012.

Se trata de una versión actualizada y enriquecida del Proyecto presentado en 2010, luego de la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina, establecida por una Ley del Congreso de la Nación en el transcurso del presente año legislativo.

En esencia y tal como señaláramos en el prólogo del folleto editado por el IMFC en aquella oportunidad, esta nueva iniciativa parlamentaria recoge la tradición del movimiento cooperativo de crédito liderado por el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, que a lo largo de más de medio siglo ha impulsado la construcción de entidades financieras solidarias, bajo la consigna “El dinero de los argentinos en manos argentinas”.

Resulta oportuno transcribir nuevamente, para fundamentar la coherencia de nuestro pensamiento y nuestra acción institucional, los párrafos de la *Propuesta para construir un país con más democracia y equidad distributiva*, editada en mayo de 2008, donde decimos que “Los retos aún pendientes consisten en la implementación de cambios que permitan al sistema financiero contribuir eficazmente al desarrollo económico y social de nuestro país. Las transformaciones deben orientarse a solucionar los principales obstáculos del sector. En primer lugar, debe sostenerse la defensa de la moneda nacional, lo cual significa recuperar la soberanía monetaria y económica de nuestro país. Se podrán de esa forma utilizar las políticas monetarias para fomento del desarrollo productivo y social”.

Sobre estos conceptos, cabe destacar que la política de desendeudamiento llevada a cabo por el Gobierno Nacional y la mencionada reforma de la Carta Orgánica del BCRA constituyen pasos de enorme importancia, los cuales cuentan con el pleno respaldo del Instituto Movilizador.

Sin perjuicio de esta valoración, decíamos también en la Propuesta

que “Debe sancionarse una nueva Ley de Entidades Financieras, ya que gran parte de los problemas estructurales que afronta nuestro sistema financiero se originan en la filosofía que lo regula y cuyo pilar central es la actual Ley 21.526 de Entidades Financieras de la última dictadura. Esa ley deja las operaciones del sistema al arbitrio de los bancos, según su respectiva política comercial. A partir de allí, las características institucionales de cada entidad son las que determinan si es la obtención de la máxima ganancia la que orienta las operaciones del sistema, como sucede en el caso de los bancos privados comerciales. O bien, si las decisiones están determinadas por el objetivo del equilibrio presupuestario, teniendo en cuenta la problemática social, como es el caso de los bancos públicos y cooperativos”.

Al respecto, no caben dudas que la necesidad de garantizar la continuidad y profundización de los cambios estructurales iniciados a partir del año 2003 requieren, entre otras condiciones indispensables, la sustitución del andamiaje legal instaurado durante el gobierno de facto y en el transcurso de la década del 90, por otro cuerpo normativo acorde con la nueva etapa histórica que transita nuestro país.

Durante los dos años precedentes, uno de nuestros objetivos fue la instalación del tema que nos ocupa en la opinión pública. Para ello se puso en marcha la campaña por la recolección de un millón de

firmas, tanto de ciudadanos y ciudadanas como de diversas organizaciones sociales e instituciones. Este objetivo se cumplió exitosamente, al punto que numerosos artículos periodísticos se hicieron eco de esta iniciativa y acompañaron favorablemente el Proyecto de Ley.

También, corresponde señalarlo, hubo comentarios adversos por parte de los sectores tradicionales del privilegio que vieron potencialmente afectados sus intereses corporativos.

Ahora iniciamos una nueva etapa, en un contexto de crisis a nivel internacional que le otorga una renovada fundamentación a la necesidad imperiosa de regular el sistema financiero, para ponerlo al servicio de la producción y el crecimiento económico con inclusión social y justicia distributiva.

Con ese objetivo estratégico, el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos se complace en poner a disposición de los dirigentes y asociados de sus cooperativas adheridas y del público en general, esta presentación didáctica de los contenidos esenciales comprendidos por el nuevo Proyecto de Ley de Servicios Financieros para el Desarrollo Económico y Social.

**Instituto Movilizador
de Fondos Cooperativos
Septiembre de 2012**

Proyecto de Ley de Servicios Financieros para el Desarrollo Económico y Social

La Ley 21.526 de Entidades Financieras vigente fue sancionada de facto en el año 1977 por la dictadura militar de entonces y formó parte de una denominada Reforma Financiera que incluyó además de la Ley 21.526, la descentralización de depósitos (Ley 21.495) y modificaciones legales a la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina. Desde 1977 la Ley 21.526 fue complementada y/o modificada por 19 leyes y 18 decretos. Sin embargo, estos cambios dejaron intacto el espíritu y los ejes centrales de la norma original. El contenido de la Ley 21.526 encuentra sus fundamentos en las corrientes teóricas monetaristas incubadas en la denominada Escuela de Chicago y que dieron sustento a los planes económicos aplicados por los gobiernos militares prevalecientes en la época en el Cono Sur.

En el mes de marzo del año 2012, el Congreso de la Nación sancionó una Ley por la cual se realiza una importante modificación de la Carta Orgánica del Banco Central. La orientación y el articulado de esta reforma legislativa crea un marco más acorde para la sanción y la posterior implementación de la legislación financiera que estamos proponiendo. Son a nuestro entender dos herramientas que se complementan y potencian en cuanto a la contribución del sistema financiero y el crédito al crecimiento y desarrollo.

La nueva Carta Orgánica (Ley 26.739) modifica la Misión del Banco Central, dejando atrás la formulación de un mandato único de preservar el valor de la moneda. El nuevo texto señala que: “El Banco Central tiene por finalidad promover, en la medida de sus facultades y en el

marco de las políticas establecidas por el Gobierno Nacional, la estabilidad monetaria, la estabilidad financiera, el empleo y el desarrollo económico con equidad social”.

Se trata de una modificación muy significativa, por la cual el Banco Central deja de ser un ente aislado con el exclusivo propósito de preservar el valor de la moneda, transformándose en una institución que vela también por la estabilidad del sistema financiero y por la economía real, tanto de corto plazo (expansión de la actividad y el empleo) como de largo plazo (desarrollo económico con equidad social). En cuanto a la relación entre el Poder Ejecutivo y el Banco Central la autoridad monetaria deberá encuadrarse dentro de los objetivos y la orientación general de la política económica, pero la autoridad monetaria mantiene una independencia de instrumentos, dentro de las funciones y facultades establecidos en su Carta Orgánica.

En línea con su nueva misión, se le otorga al Banco Central nuevas funciones y facultades, entre las cuales se destacan atribuciones muy amplias respecto de la orientación y las condiciones del crédito.

Definiciones básicas del Proyecto de Ley de Servicios Financieros para el Desarrollo Económico y Social

La caracterización de una actividad como de interés público nacional supone mantener el carácter privado de la misma y su sometimiento a un régimen preponderantemente de derecho privado, pero tolerando la aplicación de una intensa regulación y fiscalización estatal atendiendo a la importancia de la actividad para la comunidad.

Ello no implica que el Estado y las entidades de la economía social (cooperativas, mutuales, etc.) no puedan intervenir en dicha actividad, ya sea mediante la creación de entidades públicas que compitan con las entidades privadas, ya sea mediante la creación de un marco regulatorio que imponga pautas mínimas que satisfagan los requerimientos para que se logre una sociedad más equitativa y desarrollada.

Los objetivos de implementar una mayor regulación y fiscalización del sector se pueden lograr sin necesidad de recurrir a la institución del servicio público. Puede, también, diseñarse un marco regulatorio amplio y concreto, estableciendo reglas claras para regular la actividad financiera.

En conclusión, la declaración de interés público nacional de la actividad implica profundizar el concepto de poder de regulación que tiene el Estado y aumentar los poderes de policía administrativa que tiene hoy en día el Banco Central de la República Argentina y/o la Superintendencia de Entidades Financieras para lograr un mayor compromiso de la actividad con el desarrollo económico y social, teniendo en cuenta que importa y mucho la técnica legislativa de creación de reglas para que esto sea posible.

La discusión entre la aplicación de las nociones de servicio público o de interés público no puede ignorar el debate reciente en el Congreso y en la sociedad respecto de actividades estratégicas para el desarrollo nacional y para la vigencia de derechos esenciales de los ciudadanos.

Nos referimos concretamente, a la declaración de “interés público” de la producción de pasta celulosa y de papel para diarios y de la actividad hidrocarburífera. El Poder Ejecutivo Nacional envió al Congreso de la Nación sendos proyectos con el objeto de asignar el carácter de interés público a ambas actividades y a diseñar un denso marco regulatorio para cada una de ellas.

La sanción de las leyes no se realiza en un contexto de aislamiento y asepsia respecto del debate y la toma de posiciones de la sociedad civil y sus instituciones. Como en otros países hermanos de Latinoamérica asistimos a una revalorización de lo nacional y de lo estatal en las actividades estratégicas como una forma de lograr desarrollos económicos sostenibles, establecer la soberanía sobre los recursos naturales y las actividades estratégicas, y asegurar los derechos de los ciudadanos (en particular de los sectores más postergados). Las leyes vinculadas con la actividad hidrocarburífera y de papel de diario, así como sus repercusiones sociales son una acabada muestra de esta ola que

predomina en varios países de la región.

La declaración de la actividad financiera como un servicio de interés público, dejando atrás la Ley 21.526 sancionada de facto por la dictadura, reconoce expresamente la decisión de poner a la legislación de servicios financieros dentro de esta corriente de ideas y de diseño de marcos regulatorios, con el fin de afirmar los intereses nacionales por encima del mero interés lucrativo y de priorizar los intereses del conjunto de la Nación y la comunidad por sobre los intereses de los capitales e instituciones del poder concentrado nacional y transnacional.

En el caso particular de la actividad financiera, el Banco Central de la República Argentina es la autoridad de aplicación y el marco regulatorio estará constituido por la legislación financiera y el conjunto de normas emitidas por el BCRA en su carácter de autoridad de aplicación.

A diferencia de la legislación financiera vigente, el presente Proyecto de Ley se ha concebido a partir de las necesidades de los usuarios y no de las entidades financieras, procurando, tal como se desprende de la mencionada noción de servicio de interés público de la actividad financiera, satisfacer las necesidades transaccionales, de ahorro y crédito de la comunidad, de modo de contribuir al desarrollo económico y social de la Nación.

Objeto y alcance

Los objetivos de la Ley han sido incluidos en el Proyecto y sirven de guía para todo su articulado, así como para la etapa regulatoria posterior. Ellos son:

- a) Promover el acceso universal a los servicios financieros.
- b) Proveer medios de pago y transaccionales eficientes para facilitar la actividad económica y las necesidades de los usuarios.
- c) Fortalecer el ahorro nacional mediante productos financieros acordes a las necesidades de los usuarios.
- d) Proteger los ahorros colocados en las entidades fi-

nancieras, en particular los correspondientes a los pequeños y medianos ahorristas.

e) Impulsar el financiamiento productivo, en particular de las micro, pequeñas y medianas empresas nacionales.

f) Promover el crédito destinado a satisfacer las necesidades de vivienda y consumo de las personas y familias.

g) Alentar una distribución regional equitativa de la actividad financiera.

h) Preservar la estabilidad del sistema financiero.

i) Proteger los derechos de los usuarios de servicios financieros.

Entidades Financieras

Se prevé la existencia de 5 clases de entidades, los Bancos Comerciales, Bancos de Inversión, Bancos Hipotecarios, Compañías Financieras y Cajas de Crédito. Se elimina la clase de Sociedades de Crédito para la Vivienda, ya que la experiencia internacional, en particular en la reciente crisis financiera internacional, alerta sobre la necesidad de contar con entidades de un tamaño y capital considerables para administrar riesgos complejos como son los vinculados con el financiamiento de la vivienda.

Autoridad de Aplicación

Se incorporan nuevos criterios diferenciales a los que debe atender el Banco Central para el dictado de las normas reglamentarias. Son ellas el origen del capital de las entidades financieras, las características de la operatoria involucrada y las regiones geográficas atendidas.

Autorización para funcionar

La contribución a los objetivos de la Ley pasa a ser un criterio adicional para considerar la autorización para funcionar de nuevas entidades. Se admite la forma cooperativa para toda clase de entidades excepto para las compañías financieras, dado que se considera que sus características

operativas no se adecuan a las propias del movimiento cooperativo.

Se incorpora una definición precisa para diferenciar las entidades de capital nacional y las de capital extranjero. Para las entidades financieras de capital extranjero y para las representaciones de entidades financieras del exterior se incorporan criterios más restrictivos para su actuación en el sistema financiero nacional. Algunos de estos criterios se encontraban presentes en textos legales anteriores a la Ley 21.526. Específicamente, se otorga al Poder Ejecutivo Nacional la facultad de autorización para el funcionamiento de nuevas entidades de capital extranjero, así como para aumentos de participación en el capital de entidades financieras y nuevas inversiones del exterior en el sistema financiero. Además, se restablece el criterio de reciprocidad con los países de origen.

Operaciones de las entidades financieras

Para los Bancos Comerciales se mantiene el criterio de “banca universal” facultándolos a realizar una amplia gama de actividades a través de un listado taxativo, abandonando el criterio anterior de admitir toda operatoria que no se encuentre expresamente prohibida. La operatoria con derivados, una operatoria que por su complejidad y opacidad entraña riesgos difíciles de evaluar y gestionar, requieren de una autorización especial por parte del Banco Central, del mismo modo que cualquier otra operatoria no prevista en la Ley.

Se mantiene la flexibilización de la operatoria de las Cajas de Crédito dispuesta por las Leyes 25.782 y 26.173, admitiéndose además las emisión y operatoria con tarjetas de crédito y débito.

Publicidad

Se ha derogado la Ley 25.738. Se incorpora a las entidades locales de capital extranjero la obligación de poner en conocimiento del público los supuestos en que su grupo accionario mayoritario no respalde en su totalidad las ope-

raciones realizadas en la Argentina.

Regulaciones

A diferencia de lo que ocurría con la Ley 21.526, se establece una serie de regulaciones por Ley, recogiendo valiosos antecedentes en este sentido en el análisis de la legislación internacional comparada. El objetivo es no dejar a criterio exclusivo del Banco Central ciertas pautas regulatorias fundamentales para lograr la estabilidad del sistema financiero y favorecer la cantidad y calidad de los servicios financieros.

Entre las principales regulaciones abordadas se destacan:

La regulación sobre las tasas de interés de las operaciones activas de los sectores más desprotegidos y con menor capacidad de negociación. El Costo Financiero Total de los préstamos en pesos que las entidades financieras otorguen a las Micro y Pequeñas empresas no podrá exceder en una proporción del 20% (veinte por ciento) adicional el Costo Financiero Total Medio del sistema financiero correspondiente a estas líneas de préstamo.

Igual límite máximo regirá para los Costos Financieros Totales correspondientes a los préstamos personales de hasta \$150.000 (ciento cincuenta mil pesos) y para los préstamos hipotecarios destinados a la construcción, compra y/o refacción de viviendas únicas familiares de hasta \$300.000 (trescientos mil pesos), y que cumplan con los requisitos adicionales que establezca el Banco Central. Los montos de los préstamos mencionados en este párrafo serán adecuados anualmente por el Banco Central de la Republica Argentina.

Estas regulaciones son similares a las que actualmente se aplican en los sistemas financieros de Chile y Uruguay.

La estipulación de determinados criterios para el estable-

cimiento del capital de las entidades financieras (concepto que en la Ley 21.526 quedaba a exclusivo criterio del Banco Central), estableciendo que las exigencias deben graduarse en función de la localización geográfica de las entidades.

Democratización de los servicios financieros

Con el objetivo de ampliar y mejorar el acceso al crédito de las empresas y los particulares de todas las regiones del país, en particular de los sectores de menor potencial económico, se incluyen una serie de instrumentos y regulaciones específicas, entre los que se destacan:

- a) Se encomienda al Banco Central establecer un listado de “Servicios Esenciales” dirigidos hacia los sectores de menores ingresos de la población, para los que se fijarán pautas operativas determinadas y un nivel máximo de comisiones. Se establece un régimen de cuentas de ahorro gratuitas de carácter universal de modo de inducir la bancarización del conjunto de la población.
- b) Se crea un Fondo Compensador en el seno del Banco Central para estimular a las entidades y compensar los costos mayores en que éstas incurren cuando desarrollan mayor operatoria en zonas geográficas de menor densidad poblacional y/o menor desarrollo económico social y cuando prestan una mayor cantidad de Servicios Esenciales.
- c) Se encomienda al Banco Central implementar un régimen de delegación de ciertas operatorias con el objetivo de facilitar el acceso de la población en las zonas con escasa cobertura geográfica por parte del sistema.
- d) El 48% (cuarenta y ocho por ciento), como mínimo, del promedio anual de las financiaciones totales al sector privado de cada entidad financiera deberá destinarse a préstamos a Micro, Pequeñas y Medianas empresas. También se computarán para el cumplimiento de este límite del 48% (cuarenta y ocho por ciento) los préstamos hipotecarios para la construcción, compra y refac-

ción de viviendas únicas familiares, los que deben cumplir además con los requisitos adicionales que fije el Banco Central.

El 2% (dos por ciento), como mínimo, del promedio anual de las financiaciones totales al sector privado de cada entidad financiera deberá destinarse al financiamiento de microemprendedores.

El objetivo de esta regulación es la de contribuir a aumentar el volumen de crédito al sector y reducir la brecha entre el aporte que este segmento de empresas realiza a la producción y el empleo y su participación en el total del crédito. El insuficiente acceso al crédito de las Mipymes ha sido un problema crónico en la Argentina, tal como ocurre en los países desarrollados y en desarrollo, hecho que ha motivado la implementación de regulaciones, instrumentos e instituciones tendientes a paliar esta deficiencia.

Complementariamente, se induce un mayor dinamismo de la oferta de préstamos para la vivienda, con el objeto de contribuir a resolver el déficit habitacional para el segmento de la población con cierta capacidad de ahorro.

Esta oferta de financiamiento se debe complementar con otros regímenes de promoción de la vivienda popular por parte del sector público para aquellos segmentos de la población que no tienen capacidad de ahorro.

e) Se impone a las entidades financieras la realización anual de un "Informe sobre Contribución a la Democratización de los Servicios", recogiendo la experiencia en tal sentido de la Community Reinvestment Act de los Estados Unidos de Norteamérica.

Protección del Usuario de Servicios Financieros

En los últimos años en nuestro país, en el contexto de una tendencia internacional en este sentido, se ha avanzado en la construcción de un esquema normativo destinado a proteger los derechos del consumidor. En el año 1993 se

sancionó la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor y a partir de 1994 la defensa del consumidor adquirió rango constitucional, ya que el artículo 42 de la Constitución Nacional, dispone que: “Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de la salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz, a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno”.

En el presente Proyecto de Ley se ha incluido un Capítulo específico para contribuir a asegurar el derecho de los usuarios de los servicios financieros, incluyendo diversas iniciativas tales como:

En primer lugar, se crea la Defensoría del Usuario de Servicios Financieros en el ámbito del Banco Central cuya misión consiste en la defensa y protección de los intereses de los usuarios financieros frente a los actos, hechos u omisiones de las entidades financieras. En segundo lugar, se encomienda al Banco Central implementar un Código de Conducta de las entidades financieras orientado a contribuir a la protección de los derechos de los usuarios financieros.

Finalmente, se establece una serie de pautas mínimas que las entidades financieras deberán cumplir en la obligatoria constitución de un Departamento de Atención al Usuario de Servicios Financieros.

Defensa de la Competencia

La protección de los derechos de los usuarios financieros y la disponibilidad de servicios financieros, entre ellos del financiamiento en condiciones razonables de costo, depende -entre otros factores- de que se aseguren condiciones adecuadas de competencia entre las entidades. La presencia de una vigorosa banca pública constituye un aporte fundamental para el logro de estos objetivos. Sin embargo, se ha considerado necesario incorporar en el texto legal otras regulaciones tendientes a contrapesar la tendencia a la concentración financiera privada.

Esta tendencia a la concentración se advierte con claridad en la mayor parte de los sistemas financieros de todo el mundo. En nuestro país la concentración en el seno de la banca privada se ha incrementado en los últimos años. En la actualidad los mayores 5 bancos privados concentran el 52,6% de los activos totales privados y las mayores 10 entidades un 78,2% de ese total. La concentración bancaria tiende a asociarse con una elevada concentración de las carteras de crédito. En nuestro país los 10 principales deudores concentran el 7,9% de las financiaciones totales y los 100 mayores el 17,4% (datos calculados en base a información del Banco Central correspondiente a marzo de 2012).

El debate sobre la necesidad de establecer un límite al tamaño de las entidades financieras ha cobrado intensidad luego de la reciente crisis financiera internacional y se ha traducido en propuestas concretas en los documentos sobre la reforma de la regulación. Las crisis bancarias, y la más reciente en particular, han probado que la existencia de entidades que resultan “demasiado grandes para caer” puede generar consecuencias sistémicas muy negativas y costos fiscales enormes en los salvatajes.

Por lo tanto, en el presente Proyecto se dispone que el Banco Central deba monitorear el nivel de concentración de las diferentes operatorias y adoptar medidas correctivas cuando se vean afectadas las condiciones de competencia.

Del mismo modo, la variable de concentración bancaria deberá ser ponderada por el Banco Central para la aprobación de fusiones, absorciones o transferencias de fondos de comercio. Además, se establece un límite máximo para la participación de las entidades financieras privadas en el sistema, fijando que ninguna entidad financiera privada podrá tener una participación superior al 10% del total de los depósitos y de las financiaciones al sector privado del conjunto del sistema financiero.

Garantía de Depósitos

Se reincorpora al seno del Banco Central el Sistema Estatal de Garantía de Depósitos que fue parcialmente privatizado mediante la Ley 24.485.

El objetivo es ampliar la protección de los pequeños ahorristas impidiendo que la misma se encuentre sujeta a la disponibilidad de

recursos en el Fondo de Garantía creado por esa Ley. En el Sistema Estatal de Garantía incluido en la presente Ley es el Estado Nacional el que garantiza los depósitos de los pequeños ahorristas.

El Sistema será limitado, obligatorio para todas las entidades y oneroso. Las entidades financieras deberán realizar un aporte vinculado con el monto de sus depósitos para acceder a la cobertura. La garantía cubrirá los depósitos a la vista y a plazo en moneda local y extranjera hasta el monto de \$150.000 (ciento cincuenta mil pesos), monto que será adecuado cada dos años por el Banco Central.

Proyecto de Ley de Servicios Financieros para el Desarrollo Económico y Social



INSTITUTO
MOVILIZADOR
DE **F**ONDOS
COOPERATIVOS
COOPERATIVA LIMITADA

Av. Corrientes 1543 - CABA

www.imfc.coop