



XLIX Legislatura

**DEPARTAMENTO
PROCESADORA DE DOCUMENTOS**

Nº 766 de 2021

Carpetas Nos. 1705 de 2021 y 1523 de 2021

Comisión Especial de cooperativismo

BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL

FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA COOPERATIVO

Modificaciones a la Ley Nº 18.407

COOPERATIVAS DE TRABAJO

Se establece prioridad ante igualdad de condiciones en las contrataciones y adquisiciones de los organismos públicos

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 13 de diciembre de 2021

(Sin corregir)

Preside: Señora Representante Cecilia Bottino Fiuri.

Miembros: Señores Representantes Gonzalo Mujica, Ernesto Gabriel Otero Agüero, Javier Radiccioni Curbelo y Conrado Rodríguez.

Invitados: Señores Alfredo Cabrera, Presidente del Banco de Previsión Social y Javier Sanguinetti, Secretario General.

Secretaria: Señora Virginia Chiappara.

Prosecretario: Señor Héctor Amegeiras.



SEÑORA PRESIDENTA (Cecilia Bottino Fiuri).- Está abierta la reunión.

Recibimos una invitación de Cooperativas Agrarias Federadas para participar del último consejo directivo del año 2021, que se va a realizar mañana martes 14 de diciembre, de 13 a 15 horas, en Lanera Piedra Alta, avenida Zorrilla de San Martín sin número, ciudad de Florida. Mañana tenemos una sesión extraordinaria a la hora 10, que va a ser larga, pero quiero poner a consideración de la comisión el envío de un saludo y agradecimiento por la invitación y enviarles la comunicación de que estamos a las órdenes para seguir trabajando en forma conjunta, intercambiando como lo hemos venido haciendo en este tiempo. Si les parece bien, enviamos una nota por Secretaría en nombre de la Presidencia y de toda la comisión, sin perjuicio de que el diputado o diputada que pueda concurrir, lo haga.

Lo otro que nos había quedado pendiente es que en la última reunión de la comisión la funcionaria Lilián Fernández nos expresó que era su último día porque iba a acogerse a los beneficios jubilatorios. Me gustaría también que dejáramos constancia del agradecimiento por el trabajo realizado en esta comisión y que a través de Secretaría se le haga llegar el saludo de todos los integrantes de esta comisión y el agradecimiento por la tarea tan bien realizada como funcionaria.

(Ingresan a sala autoridades del Banco de Previsión Social)

—La Comisión da la bienvenida al presidente del Banco de Previsión Social, doctor Alfredo Cabrera y al secretario general, Javier Sanguinetti. Les agradecemos la concurrencia a la Comisión Especial de Cooperativismo. Como ustedes saben, estamos tratando un proyecto de ley que refiere al funcionamiento del sistema cooperativo y tiene que ver con modificaciones a la Ley N° 18.407; hay una norma específica que hace referencia a aspectos que podían concernir al Banco de Previsión Social y, por lo tanto, los integrantes de la comisión consideramos adecuado recibir este asesoramiento. Les agradecemos que hayan concurrido tan rápidamente para asesorarnos.

(Ingresa a sala el señor representante Conrado Rodríguez)

SEÑOR CABRERA (Alfredo).- Buenas tardes para todos. Agradecemos la invitación, y si nos permiten la sugerencia, agradecemos que nos inviten cada vez que vayan a legislar sobre el BPS. Con todo gusto vamos a venir, porque muchas veces nos encontramos con normas que nos involucran sobre las que no pudimos opinar en su proceso de creación, y hay veces que se nos generan situaciones internas. Si las hubiéramos conocido con anterioridad, capaz que las podíamos haber manejado de otra manera.

La invitación que tengo es por dos proyectos de ley. Voy a empezar por el primero, la Carpeta N° 1523 que refiere a Cooperativas de Trabajo, porque tiene un artículo único y no tiene ninguna especificidad desde el punto de vista del Banco de Previsión Social. Lo único que quería decir respecto a este artículo único, no tanto desde las prestaciones de seguridad social, sino desde el punto de vista del presidente de un ente autónomo, es que cuando plantea: "cumpliendo con los requisitos correspondientes y estando en paridad de condiciones e igualdad de precios, tendrán la prioridad ante cualquier otra empresa en las contrataciones y adquisiciones de los organismos públicos", etcétera, hay que tener en cuenta que la paridad de condiciones debe ser también técnica, no solamente económica o de oferta. La paridad de condiciones en el caso de contratación de bienes o de servicios también debe ser técnica porque a veces las diferencias técnicas podrían hacer que una oferta fuera superior a la otra, y si la ley obligara a ir a una de cooperativas y no a una común, podría haber un problema.

(Ingresa a sala el señor representante Gonzalo Mujica)

—En definitiva, me parece bien en términos generales la propuesta realizada, no obstante lo cual quisiera dejar la salvedad de que la igualdad de condiciones tiene que ser absoluta para poder optar por una forma jurídica en desmedro de otra o priorizar una forma jurídica en desmedro de otra. Me parece que esa sería la manera de garantizar que el Estado siga contratando la mejor opción posible para ellos o para nosotros.

Dicho esto, paso a la Carpeta N° 1705, que refiere al funcionamiento del sistema cooperativo. Este proyecto sí me merece más comentarios y adelanto que tengo observaciones para realizar de parte nuestra y de los servicios del banco -a los que naturalmente hemos pedido informes- en cuanto a alguna de las soluciones propuestas que refieren estrictamente al Banco de Previsión Social. El primer artículo que tenemos para analizar es el 4º, que establece:

"Cumplidos los requisitos exigidos por el contrato y presentada la factura por los bienes o servicios prestados, se habilitará el pago correspondiente en un plazo que no supere los veinte (20) días hábiles.

Si el organismo contratante se atrasare en el pago de los haberes, no habiéndose formulado observaciones respecto del mismo, los incumplimientos en que pudiere caer la Cooperativa respecto de los aportes a la seguridad social generados en el período indicado en la factura, no generará mora, multas ni recargos a su cargo, ni será impedimento para que el Banco de Previsión Social otorgue el certificado único del contribuyente. A efectos de que la cooperativa acredite esta situación ante el organismo previsional, el organismo contratante al término del plazo dado para el cumplimiento de su obligación de pago, expedirá un certificado indicando período contemplado y monto de la factura".

Sobre este artículo tengo una opinión negativa y la opinión de los servicios es negativa, por los motivos que les voy a decir a continuación. Respecto al no cobro de mora, multas ni recargo a su cargo, se debe tener presente que el artículo 45 de la Ley N° 16.713, concretamente en su literal F), establece como recurso del régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio: "Las sanciones pecuniarias por infracciones tributarias sobre los aportes destinados a este régimen (artículo 93 del Código Tributario)". Por lo tanto, que se aprobara una solución de este tipo llevaría a perjudicar a los trabajadores involucrados que no verían realizados los aportes que hoy reciben por concepto de multas, moras y recargos. Con esta solución, que obviamente no es la que se tuvo presente al momento de hacer esta redacción, se estaría incidiendo en la cuenta de ahorro de los trabajadores involucrados; no es ya el organismo el que deja de percibir el dinero porque no lo percibe, sino que lo cobra y lo vuelca a la cuenta de los trabajadores por imperio del artículo 45 previamente citado. O sea que esta solución va en contra de los trabajadores y, por lo tanto, tenemos una posición negativa al respecto.

En segundo lugar, se establece un mecanismo bastante particular de un certificado. Como ustedes saben, en el comercio de los hombres en el Uruguay los certificados que expide el BPS son particularmente relevantes a efectos de establecer la regularidad de pagos y las consecuencias que tienen en casi todas las actividades de intermediación de bienes o de servicios que se realizan a nivel diario. Puntualmente, toda la regulación de la Ley N° 16.170, en sus artículos 663 y siguientes, parte de la existencia de un mecanismo: un certificado de situación regular de pagos que implica un blanco y negro; o se está en situación regular de pagos, o no se está en situación regular de pagos. En la propuesta que nos llega a consideración se plantea un certificado que no sabemos de qué es, porque no sería de situación regular de pago porque este no se hizo, pero aparentemente tampoco sería de situación regular de pagos, porque no se hizo. Ambas veces, el

fundamento es el mismo. Estamos ante una situación en la que dos terceros ajenos al Banco de Previsión Social tienen una relación entre ellos y uno incumple un pago en relación al otro y el Estado, Banco de Previsión Social otorga un certificado basado en una declaración entre dos terceros ajenos. La verdad, se aleja bastante del concepto de certificado del Banco de Previsión Social, un documento fehaciente e incontrastable respecto a si una persona cumplió o no cumplió con sus obligaciones tributarias.

Entonces, en este caso tendríamos, según la redacción que "[...] el organismo contratante al término del plazo dado para el cumplimiento de su obligación de pago, expedirá un certificado indicando período contemplado y monto de la factura". O sea, que habría un organismo que diría: "Yo debí haber pagado esta suma por conceptos de aportes o de precios", supongo que lo que paga es precio. Y la consecuencia no está dicha, pero se supone que como el organismo no pagó, yo le declaro que no pagué a efectos de que esa cooperativa se lo presente al Banco de Previsión Social para que este le expida igual un certificado no habiendo pagado. Es entreverado. Es particularmente entreverado.

Además, podríamos ir a una situación por la que habiendo pagado el organismo, después la cooperativa no pague igual. En definitiva, el Banco de Previsión Social no puede certificar lo que no es real o lo que no es real en términos de su estricta competencia. El Banco puede certificar que la empresa está en situación regular de pagos o puede certificar que no lo está, pero no puede un certificado, con la importancia, insisto, que los certificados tienen en el funcionamiento habitual de las empresas y las cooperativas en Uruguay, quedar pendientes de una relación entre dos empresas. Porque además va a haber un certificado por un período; el organismo diría "Yo no pagué hasta tal fecha", pero capaz que después eso se mantiene y hay un organismo que volvió a no pagar. Creo que entramos en un camino resbaladizo desde el punto de vista de la certeza jurídica de los certificados del Banco de Previsión Social. Sería así como un certificado condicionado.

Desde el punto de vista de nuestros servicios, nuestra opinión es negativa a una solución de este tipo, sobre todo por la falta de certeza y porque no está muy claro qué certificaría este certificado. Estamos ante una categoría nueva, distinta a los certificados previstos en la Ley N° 16.170 que como dije, son certificados que expresan una cosa o la contraria; en realidad expresan una sola cosa, que es la regularidad de los pagos, lo otro es la negativa porque la regularidad no existe. En ese punto, nuestra opinión también es negativa a una solución como la que se está planteando.

Por último, quiero hacerle una par de comentarios más.

SEÑOR REPRESENTANTE OTERO AGÜERO (Ernesto Gabriel).- Muchas gracias por venir.

Sobre lo que se planteaba en el artículo 4º, lógicamente tiene sentido y hay que tratar por lo menos de profundizar en esta situación que se da. Si quien incumple es el Estado, un municipio, una intendencia, un ente, un hospital, como ha pasado -este año a nosotros nos llegó una situación del Hospital Español, donde el pago a la cooperativa estaba atrasado, por cuestiones burocráticas; esas cosas pasan, y finalmente parte del pago hubo que hacerlo con el fondo, con un tipo de caja chica que maneja el Hospital para pagar el BPS, porque después, sin BPS no existís-, ¿no puede haber ahí otra lectura o son las generales de la ley, cuando en realidad uno de esos dos terceros es el Estado?

SEÑOR CABRERA (Alfredo).- Diputado, el problema es la regularidad o justicia de una solución como la que está en la base de la idea que es una; la posición del Banco en tanto administrador de fondos que no son propios, porque en definitiva son de los

trabajadores, es otra. Insisto, nosotros recibimos un aporte que lo volcamos a una cuenta y si no lo recibimos, tenemos una consecuencia que es establecer un certificado. Para nosotros, que la causa de no pago sea el atraso del cocontratante, en los hechos es la misma causa que si fuera entre dos privados: hay uno que tiene la obligación de pagar y otro que debía efectuar un pago. ¡Está claro! Estamos hablando de un tipo de empresa cooperativa que puede tener otro tipo de particularidades, pero nosotros podríamos plantear lo que usted nos acaba de decir; a nosotros no nos importa cuál es la realidad económica que viene de atrás a efectos de controlar el pago de los aportes, porque si lo empezáramos a poner en funcionamiento estaríamos en problemas. Seguramente, siempre va a haber una causa que puede ser justificable en términos económicos: "No tengo la plata". ¿Contaba con ese pago? Sí. Lo entiendo en términos de si me pongo con el sombrero de la cooperativa o con el del otro lado, pero si me pongo con el sombrero del presidente del Banco de Previsión Social, insisto, no puedo dar un certificado de regularidad porque no es regular, y si tengo que dar un certificado condicionado a lo que me dice un tercero por un período de tiempo que tampoco sé si es definitivo, tal vez cuando llegue el momento, tampoco pague. En ese caso, ¿qué hago? ¿Lo convierto en mora? Sinceramente, me parece que la solución no es que donde está el control este se degrade. Me parece que debería estar en otro lugar.

El artículo 9º, de incompatibilidades, artículo 51 bis, se modifica y establece una serie de incompatibilidades para los miembros de la cooperativa y del organismo. Solamente en preocupación egoísta de administrador, el artículo termina estableciendo: "La determinación de la incompatibilidad en este último caso será del organismo de contralor que corresponda según el tipo de cooperativa". Nosotros no tenemos ninguna potestad de ser el organismo de contralor que corresponda. No sé en qué está pensando el legislador cuando dice "el organismo que corresponda", les aclaro no podríamos ser nosotros quienes nos pongamos a investigar el nivel de incompatibilidad entre los integrantes de la cooperativa. Se podría considerar que estoy abriendo el paraguas porque la ley no establece que será de cargo del Banco de Previsión Social, pero bueno por las dudas aprovecho la oportunidad para plantear que eso nos generaría un problema.

El último comentario que les quería hacer, sin perjuicio de todas las preguntas y charlas que desarrollemos, es respecto al artículo 14, que modifica el artículo 178 de la Ley N° 18.407, y establece: "Se declara de interés general el fomento de las cooperativas sociales. Las mismas quedan exoneradas de todo tributo nacional, incluido todo aporte patronal a la seguridad social, y el correspondiente al Fondo Nacional de Salud". Hasta acá era el artículo original. Y ahora se agrega: "También estarán exoneradas del pago de timbres a la caja de profesionales universitarios, del pago del precio de los pliegos para el caso de licitaciones públicas, y de ofrecer garantía del mantenimiento de precio y fiel cumplimiento de contrato".

Solamente quiero hacer un comentario. Si ustedes agregan una exoneración a las que ya existen, creo que están violando el artículo 133 de la Constitución que establece que la ampliación de las exoneraciones es competencia privativa del Poder Ejecutivo. Me parece que no tienen potestad para eso. Lo digo a grandes rasgos, porque el artículo establece varias cosas, establece tributos, y establece precios, y establece garantías. Hay tres categorías diferentes que involucran dinero, pago de precio, que creo que no habría ninguna imposibilidad de que lo establecieran porque precisamente el precio implica un acuerdo de voluntades y no es un tributo. En cuanto a garantía del mantenimiento de precio y el fiel cumplimiento de contrato, creo que tampoco hay ningún inconveniente, por tanto es una garantía. Pero en la exoneración de pagos de timbre a la Caja de Profesionales Universitarios, humildemente creo que es de competencia privativa

del Poder Ejecutivo, porque el artículo 133 de la Constitución así lo establece. Creo que ahí están avanzando en un terreno sobre el que no tendrían competencia.

Y a grandes rasgos, esto es lo que teníamos para decir.

Si el secretario General quiere hacer algún agregado, solicitamos permiso a la presidenta.

SEÑOR SANGUINETTI (Javier).- Sobre el artículo 4º quiero hacer una doble precisión.

Este proyecto se titula "Funcionamiento del sistema cooperativo. Modificaciones a la Ley N° 18.407". Sin embargo advertimos que la exposición de motivos refiere explícitamente a las cooperativas sociales. No obstante, de un repaso del articulado proyectado es apreciable que hay referencias variadas y mayoritarias a las cooperativas sociales, que hay otras que refieren a las cooperativas de trabajo y otras a disposiciones generales de la ley general de cooperativas.

En el artículo 4º no está claro si la referencia es a cooperativas sociales o a cooperativas en general, lo cual puede ser un problema importante -de acuerdo con las objeciones que fueron formuladas por el presidente- si esta redacción se proyectara también a las cooperativas de trabajo que, como ustedes todos saben, con las modalidades de las viejas cooperativas de producción fueron transformadas y sí tienen una significación relevante en términos de registración comercial en el Uruguay.

Se plantean dudas razonables porque el artículo no explicita si se está refiriendo solo a cooperativas sociales.

Lo mismo sucede con la referencia de que se trata de compras del Estado. Por ahí se habla de "organismo", pero no queda muy claro que se refiera solo a contratos con el Estado.

Si el objetivo de la disposición proyectada está referirlo a cooperativas sociales y adicionalmente a contrataciones con el Estado, quizás la redacción debería merecer una modificación. Esto obviamente no quita las objeciones contundentes que acaba de formular el presidente que son sobre el fondo del asunto. La que refiere a multas y recargos es difícil de levantar para el Banco de Previsión Social, y la última, que refiere a expedir un certificado único en estas particulares condiciones, complementando lo que manifiesta el presidente, diría que la legislación reconoce algunos casos donde se ha tratado de hacer algo parecido pero la técnica que se ha utilizado no es obligar al BPS a dar igual un certificado en situación de deuda, sino decir que se prescinda del control de los certificados. Esa podría ser la variante.

Obviamente no son cosas que desde el BPS miremos de muy buen agrado, porque el control de los certificados es funcional a la defensa de los recursos superiores que administra el Banco de Previsión Social. Lo que definitivamente no sería fácil de llevar es que se le obliga al BPS a dar un certificado en estas condiciones.

SEÑORA PRESIDENTA.- Fue muy clara la postura que trajeron para asesorarnos.

Les agradecemos muchísimo porque en realidad era expresamente sobre ese punto que entendíamos necesario que se expresaran. Tomamos la sugerencia de que cada vez que legisemos con respecto al Banco de Previsión Social los convoquemos; por lo menos esta Comisión lo advirtió inmediatamente. Incluso, si ustedes leyeron la versión taquigráfica también habrán visto que las delegaciones que se han pronunciado favorablemente -por eso avanzamos en el tratamiento del proyecto- también hicieron

apreciaciones con respecto a que tenían que ser consultados, y por eso procedimos de esa manera.

Les agradecemos muchísimo.

(Se retira de sala la delegación del Banco de Previsión Social)

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

—En función de los asesoramientos que nos han realizado los integrantes de la Comisión acordamos continuar con el tratamiento de los dos proyectos de ley el próximo año.

Se levanta la reunión.

≠