

Proyecto de Ley que autoriza en forma excepcional la devolución de cuotas de participación a los socios de cooperativas (Boletín N°14.242-03)

Joaquín Vial
Vice Presidente

AGENDA

1. Antecedentes
2. Motivaciones para restringir reducción de capital de las CAC, por devolución de cuotas de participación de socios (“retiros de capital CAC”)
3. Posibilidades de flexibilización
4. Conclusiones



1.-Antecedentes

El PdL modifica el art. 19 bis de la Ley General de Cooperativas (LGC) con el fin de permitir el retiro de cuotas de participación a los socios de Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC) en forma excepcional

- Con motivo de la crisis sanitaria y económica causada por el Covid 19 se ha propuesto esta modificación para permitir las devoluciones de cuotas, sin requerir ingresos previos de capital, bajo ciertas condiciones:
 - Solamente aplicará a las CAC supervisadas por la CMF cuyo índice de capital sea “superior al 50% según las recomendaciones de Basilea III”.*
 - La excepcionalidad regirá por un período de 3 años, a contar de abril de 2021.

“Exceptúese de la prohibición establecida en el artículo 19 bis de esta Ley, para devolver cuotas de participación a sus socios aún sin ingresos previos de aportes de capital, a todas aquellas cooperativas de ahorro y crédito supervisadas por la Comisión para el Mercado Financiero, hasta por un periodo de 3 años, a contar de abril de 2021, siempre y cuando su índice de capital sea superior al 50% según las recomendaciones de Basilea III.”

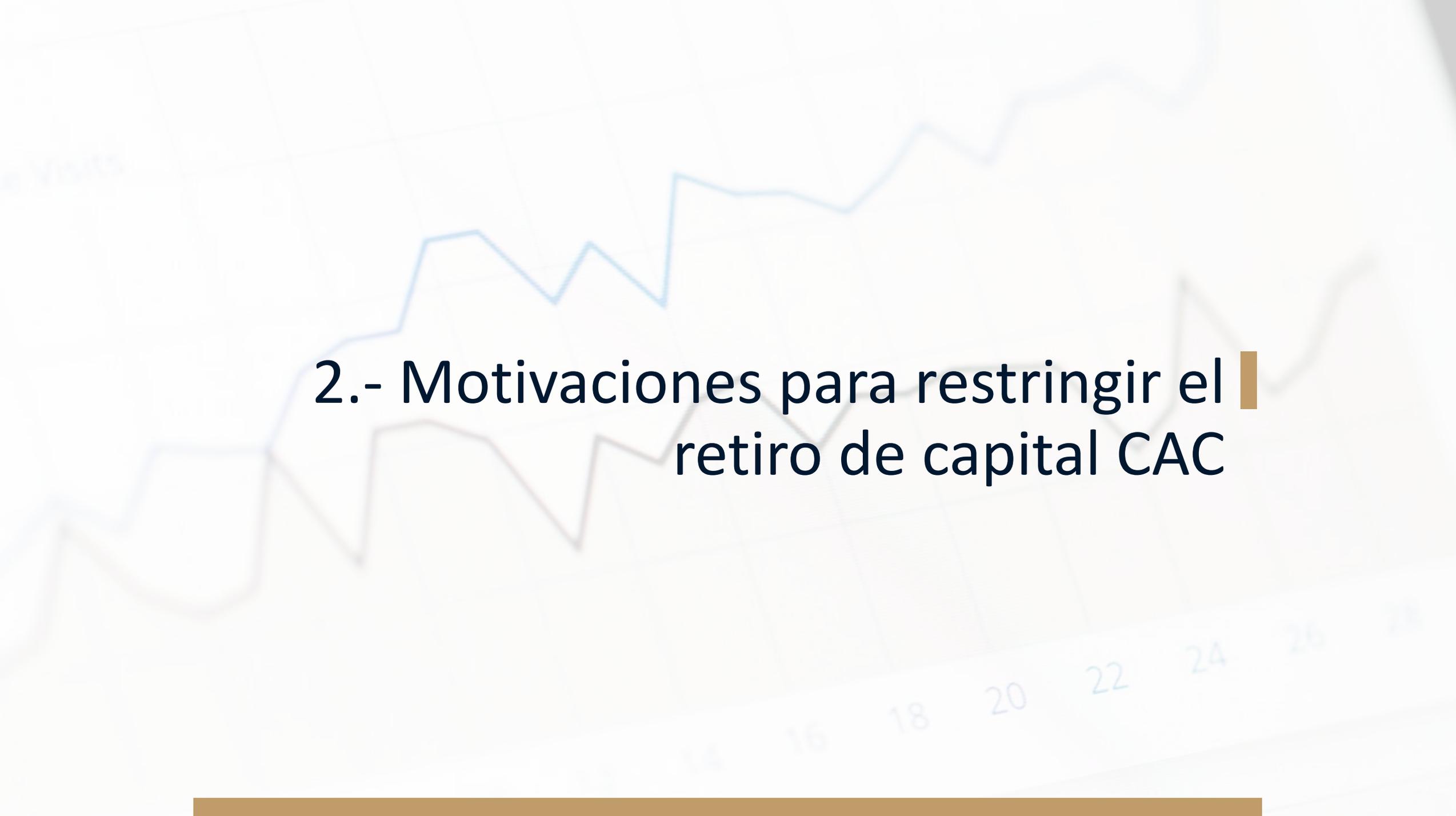
* La mención a “las recomendaciones de Basilea III” debería ser precisada, ya que dicho concepto no se encuentra definido por la ley nacional. A modo de referencia, si bien el mensaje y discusión legislativa que precedieron a la Ley 21.130 que Moderniza la Legislación Bancaria, contenían alusiones a las recomendaciones acordadas por el Comité de Supervisión Bancaria del Banco Internacional de Pagos con sede en Basilea, el articulado de esa ley no emplea ni define dicho término.

De la lectura del PdL surgen dos observaciones de interpretación, por lo que el análisis desarrollado en esta presentación asume dos supuestos:

1. El límite de 50% establecido en el PdL se entiende referido al indicador de solvencia establecido en el Artículo 87 de la LGC, considerando que las CAC aun no están bajo las directrices de “Basilea III”, concepto tampoco definido en la legislación.*
2. La excepción que el PdL instauraría se aplica solamente sobre la *prohibición establecida en el artículo 19 bis de esta Ley, para devolver cuotas de participación a sus socios aún sin ingresos previos de aportes de capital* (inciso primero art. 19bis LGC)
 - Es decir, se mantiene inalterada la prohibición de repartir excedentes o devolver cuotas de participación si por efectos de dichos repartos se infringieran las disposiciones del BCCh (inciso segundo art. 19bis LGC)

Es indispensable que ambos puntos queden claramente establecidos el PdL, de tal manera de no dejar espacio a interpretaciones que puedan ser perjudiciales para los socios, depositantes o la estabilidad del sistema cooperativo

* La mención a “las recomendaciones de Basilea III” debería ser precisada, ya que dicho concepto no se encuentra definido por la ley nacional. A modo de referencia, si bien el mensaje y discusión legislativa que precedieron a la Ley 21.130 que Moderniza la Legislación Bancaria, contenían alusiones a las recomendaciones acordadas por el Comité de Supervisión Bancaria del Banco Internacional de Pagos con sede en Basilea, el articulado de esa ley no emplea ni define dicho término.



2.- Motivaciones para restringir el retiro de capital CAC

El retiro de las cuotas de capital debilita la solvencia de las CAC, cuyas características especiales hacen complejo el diseño y calibración de una regla para retiros

Principal argumento: La “naturaleza societaria”

Las CAC tienen **menos flexibilidad que otras instituciones financieras** a la hora de enfrentar algún problema

Las CAC carecen de un socio controlador que pueda aportar capital ante requerimientos extraordinarios

Solo las CAC de mayor tamaño acceden a financiamiento bancario o al mercado de valores; en su gran mayoría no tienen fuentes alternativas de financiamiento

Cuotas de participación no son líquidas al carecer de un mercado secundario que podría proveer la liquidez para el socio, sin reducir del capital de la CAC

Estas características motivan la regulación local y el consenso internacional sobre la importancia de preservar la estabilidad patrimonial de las CAC, y de la adopción de regulación prudencial en la materia.

Así, históricamente la devolución de cuotas de participación de CAC a los socios ha estado sujeta a restricciones en nuestro país.

- Esta “restricción al retiro de capital de las CAC” estaba establecida en el Capítulo III.C.2 del Compendio de Normas Financieras del BCCh (N° 1).
- En diversas oportunidades se discutió con la industria la posibilidad de que la regulación se flexibilizara en este punto. Pero a partir del 2016, con la Ley N°20.881, las restricciones al retiro de capital de las CAC se incorporaron en la LGC en forma muy similar a la regulación del BCCh.
- En particular, el artículo 19 bis de la LGC establece que: *“en ningún caso podrán devolverse cuotas de participación sin que se hubieren enterado en la cooperativa previamente aportes de capital por una suma al menos equivalente al monto de las devoluciones requeridas ...”*
- Con todo, dicha restricción, que persigue resguardar la estabilidad del capital, ha probado ser un mecanismo efectivo para la supervivencia de algunas CAC que se vieron afectadas por problemas financieros o de gestión, en un contexto de rentabilidades negativas para la mayoría de las CAC.

Y es el consenso internacional, reflejado en diversas jurisdicciones con fórmulas para preservar la estabilidad del capital y proteger los intereses de los socios y depositantes.

- En países donde el modelo cooperativo ha sido exitoso existen diversas restricciones al retiro de capital y solo es considerado como capital regulatorio aquel no redimible.
- Aquellas cuotas de participación sin mayores restricciones de retiro son consideradas contablemente como pasivos exigibles.
- Este esquema es consistente con el tratamiento de las cooperativas según Basilea* y los criterios contables de IFRS.
- Los retiros generalmente están sujetos a indicadores de suficiencia patrimonial y liquidez, y además se establecen plazos para la devolución de los fondos o limite a los montos permitidos.
- Más detalles y ejemplos en anexo.

* Edwards, M (2012). “Los aportes de las cooperativas de ahorro y crédito como capital regulatorio según Basilea III”. Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU), Octubre.

Adicionalmente, una disminución de capital como la propuesta reduciría la capacidad de las CAC para otorgar crédito ...

- Al contar con reducidas alternativas de financiamiento, el capital de los socios y captaciones del público son la principal, y muchas veces única, fuente de financiamiento
- Por lo tanto, una reducción del capital social en una CAC reduciría su capacidad para otorgar crédito
- De esta manera, se debilitan las fuerzas para empujar la reactivación económica. Es decir, cuando los intermediarios financieros observen mejores perspectivas para el otorgamiento de crédito, la posición de las CAC que hayan reducido su capital no será adecuada para apoyar dicha oferta.

... y genera una asimetría en el tratamiento de los socios

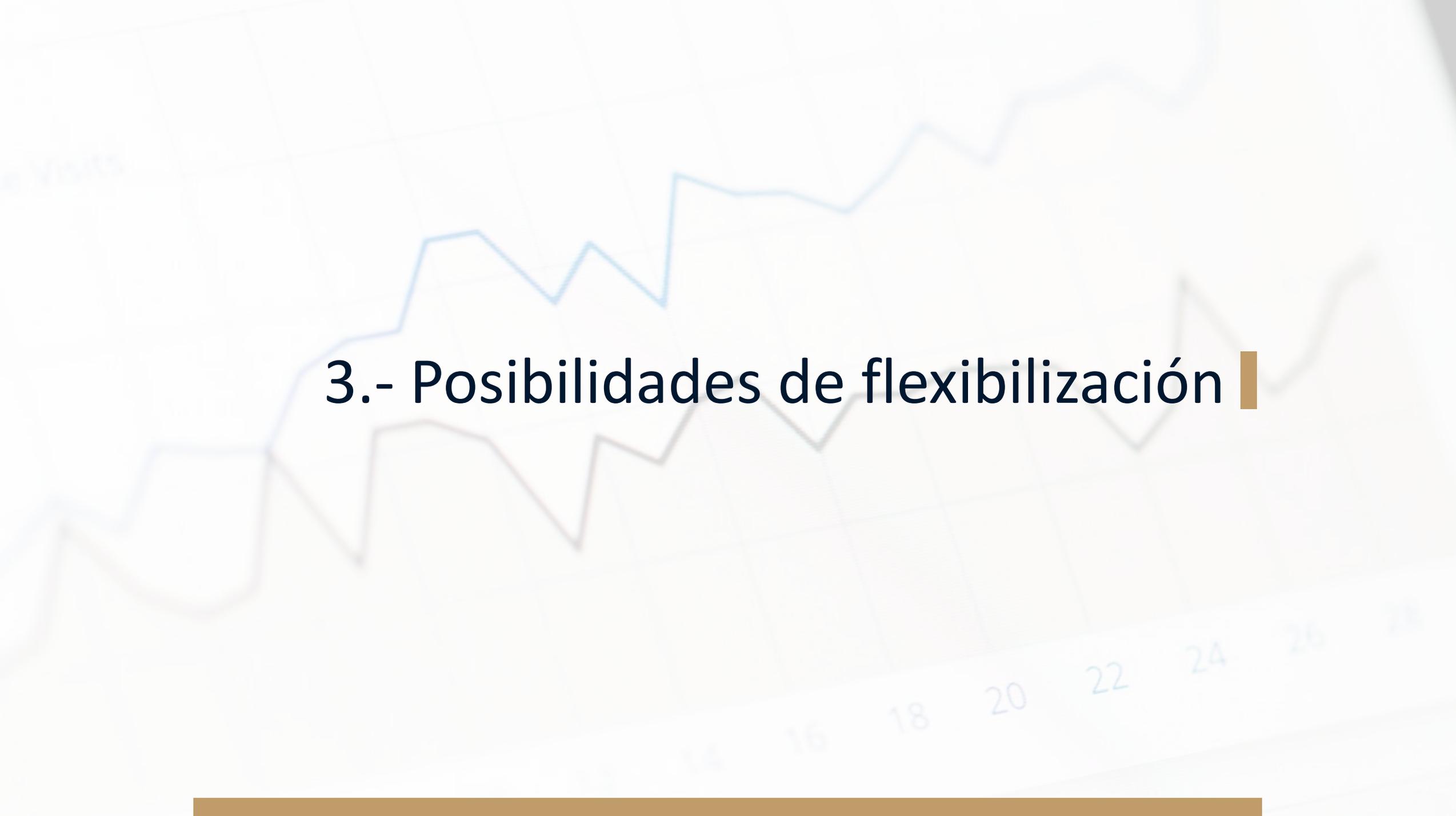
- La posibilidad de que los socios retiren sus cuotas sin mayores restricciones, podría perjudicar a los demás socios y depositantes, generando desconfianza en el sistema.
- Ante situaciones de crisis, o rumores de problemas en la institución, solamente algunos socios podrán retirar sus aportes, ya que los recursos líquidos de la CAC son limitados.
 - Aquellos socios mejor informados serán los primeros en retirar sus recursos.
 - Los socios menos informados no lograrán retirar sus recursos y se verán perjudicados al permanecer en una institución en situación de mayor fragilidad.
- Se discriminaría arbitrariamente en favor de los socios mejor informados, en desmedro de aquellos con menor información, más alejados, o con menor conectividad para acceder a la información.
- La confianza entre los socios es el pilar fundamental en que se basan las CAC. Si se perciben abusos ello pondría en riesgo dicho pilar.

Por último, el desempeño de la industria en Chile es heterogéneo y, a pesar de sus holgados índices de solvencia, la mayor parte de las CAC ha tenido pérdidas por varios periodos

	N° socios	Capital Reservas (MM\$)	y Pérdidas Acumuladas (MM\$)	Utilidades 2020	Indicador de Solvencia
COOCRETAL	63.170	7.278	-807	-1.361	39,70%
COOPEUCH	921.979	524.483	0	62.212	37,30%
ORIENCOOP	348.592	25.390	-824	1.672	28,00%
CAPUAL	42.787	22.393	0	1.751	22,20%
DETACOOOP	136.242	6.058	-282	-748	13,30%
AHORROCOOP	62.925	9.176	-2.287	1.955	20,40%
Lautaro Rosas	12.811	28.447	0	1.141	73,10%

Información referida a diciembre de 2020
Fuente: CMF

Sólo una CAC cumpliría con el requisito de solvencia para que sus socios retiren capital, por lo que los problemas antes mencionados estarían limitados sólo a ella. Sin embargo, en la medida que esto genere desconfianza más general, ello podría afectar a todas las cooperativas.



3.- Posibilidades de flexibilización

Es posible flexibilizar las condiciones para retiro de cuotas manteniendo la estabilidad patrimonial de las CAC

1.- Condicionar la devolución de cuotas al ingreso de nuevos socios puede ser difícil de manejar por la CAC. **La experiencia internacional** muestra fórmulas de estabilidad patrimonial más flexibles:

- Mantener holguras patrimoniales y de liquidez.
- Permitir retiros parciales, pagos a plazo, y límites para su ejercicio.
- Considerar otras componentes no distribuibles en la constitución del capital (reservas).

2.- La **aprobación del supervisor** (CMF) permitiría mantener solidez de las CAC.

- CMF evaluará la situación de cada CAC (solvencia, liquidez, proyecciones, etc.) => No permitiría el retiros si la CAC tiene pérdidas o está en una situación financiera muy frágil
- Limitar los retiros a una proporción baja del capital en un procedimiento transparente y equitativo para todos los socios.

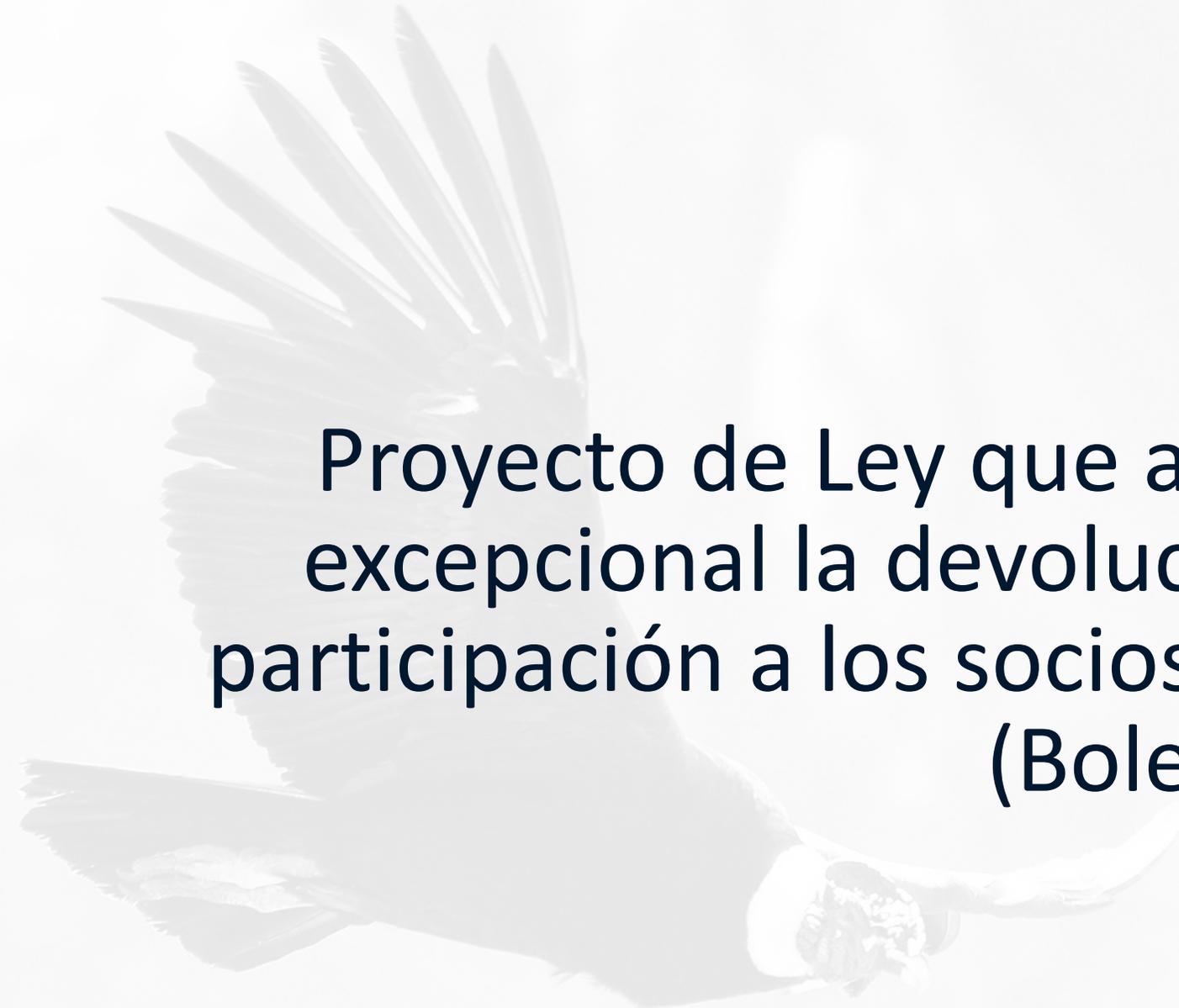


4.- Conclusiones

1. De acuerdo a nuestro análisis, las características de las CAC y la evidencia internacional, las restricciones al retiro de cuotas de participación son necesarias para preservar la estabilidad del sistema cooperativo y salvaguardar importantes principios:
 - Preservar la solvencia de las Cooperativas especialmente en momentos de crisis como los vividos actualmente
 - Resguardar niveles de capital que permitan mantener el flujo de crédito
 - No perjudicar arbitrariamente a los socios que permanecen en las CAC's

2. No obstante, existen espacios para flexibilizar la actual normativa legal, que condiciona el retiro de cuotas al ingreso de nuevos aportes de capital, siempre y cuando se tomen los resguardos necesarios
 - Retiros sujetos a la aprobación del supervisor, manteniendo indicadores de solvencia con amplia holgura
 - Prevenir eventuales situaciones de discriminación arbitraria que puedan darse entre socios y depositantes ante eventos de retiros
 - Procesos de retiro organizados y claramente establecidos en los estatutos, de manera que todos los miembros de las CAC puedan tener cabal conocimiento de esta información.
 - Es importante informar a los socios para que puedan distinguir claramente entre **cuotas** de participación y **depósitos** a plazo o libretas de ahorro en la misma CAC.

3. Por último, se reitera la necesidad de ajustar la redacción del PdL para aclarar las dos observaciones interpretativas mencionadas al inicio de la presentación:
 - Holgura de solvencia debería definirse respecto del indicador correspondiente establecido en la LGC (art. 87)
 - Se debe preservar la prohibición de retiro en el caso de que producto de ello se infringieran las normas establecidas por el BCCh



Proyecto de Ley que autoriza en forma excepcional la devolución de cuotas de participación a los socios de cooperativas (Boletín N°14.242-03)

Mario Marcel
Presidente

Anexo 1: Principales atribuciones regulatorias del BCCh respecto de CACs

- La Ley Orgánica Constitucional del BCCh (LOC), contenida en el Art. Primero de la Ley 18.840, confiere atribuciones respecto de las CAC, sean o no fiscalizadas por la CMF: art. 3°, facultades normativas en materia monetaria y de regulación del sistema financiero y mercado de capitales: Art. 34 N° 2 normas de encaje monetario: 35 N° 1, 4, 6, 7 y 9, normas en materia de captación de fondos del público, intereses en captaciones a la vista, relaciones activas y pasivas, emisión u operación de Tarjetas de Pago, y sistemas de reajuste en operaciones de crédito de dinero.
- D.L. 1.638 de 1976. “ARTICULO 7° Las Cooperativas de Ahorro y Crédito deberán ajustarse en sus operaciones y funcionamiento a las normas que dicte el Comité Ejecutivo del Banco Central. Dichas normas podrán referirse especialmente a capital mínimo, relación deuda capital, límite de operaciones con la misma persona, inversiones o intermediación financiera.”
- Art. 91 LOC. El Consejo del Banco ejercerá las atribuciones y funciones contempladas en esa norma, contenidas en cuerpos legales anteriores a la LOC, incluido el art. 7° citado.

Anexo 2: Si bien existen diferentes herramientas, hay consenso en que la regulación debe contemplar resguardos de estabilidad patrimonial

Canadá y EEUU

Existen dos tipos de cuotas de participación las permanentes (no se pueden retirar) y las redimibles

Las cuotas “redimibles con restricciones” se consideran como capital secundario (AT1)

Cuotas de participación sin mayores restricciones al retiro son consideradas directamente como pasivos

Solo se consideran las cuotas permanentes como “capital primario”

Alemania

El capital tiene varias componentes: cuotas de socios, reservas, donaciones, y utilidades acumuladas

El procedimiento para el retiro debe quedar establecido en los estatutos

Se puede retirar el capital, total o parcialmente, pero sólo en un plazo largo y en cuotas

Solo está permitido el retiro si no se incumple ninguna norma prudencial

América Latina

En Latinoamérica se observan diversos esquemas para este tipo de restricciones

Colombia: capital redimible se considera como capital secundario para efectos de adecuación patrimonial.

Se establecen plazos para la devolución de los fondos, con aprobación de los estados financieros.

Retiros sujetos a indicadores de suficiencia patrimonial y liquidez, entre otros.

... así como también las características especiales que posee el capital social de una CAC

Concepto	CAC	Bancos
Ante eventos de crisis financieras, donde se genere incertidumbre entre los socios/accionistas	Una CAC con alta “redimibilidad” sería especialmente susceptible a “corridas”, generando un perjuicio a los socios y depositantes que permanecen en la CAC	Una “crisis” (corridas) encuentran su expresión en una pérdida fuerte del valor de la acción.
Reducciones de Capital	No existen reducciones de capital por retiro de socios	Las reducciones de capital en un banco deben ser aprobadas por el supervisor (Art 53 LGB)
Valorización de cuotas/acciones que representan el capital	Las cuotas de participación se reajustan según normas contables establecidas por el fiscalizador	Las acciones se valorizan a mercado, generalmente los bancos tiene una gran presencia bursátil
Registro de socios/accionistas	Registro de Cuotas Sociales son generados por la Cooperativa y enviados al regulador	Los títulos de las acciones y sus transferencias se registran en el DCV.

Estas características y riesgos son la motivación del consenso internacional sobre la importancia de preservar la estabilidad patrimonial de las CAC, y de la adopción de regulación prudencial en la materia.

Siguiendo la experiencia internacional, se podría evaluar como solución más integral y definitiva la creación de dos categorías de cuotas de participación y un plazo para pagar los retiros

Cuotas de carácter permanente, no redimibles, podrían conformar el capital principal exigido legalmente cumplir con los requerimientos patrimoniales,

Una nueva clase de “cuotas redimibles” bajo ciertas condiciones se considerarían como “capital secundario”.