



ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL COOPERATIVO

Dentro del Convenio ICA-EU

INFORME NACIONAL DE URUGUAY

I. Introducción

Este informe se produjo dentro de la investigación de Análisis de Marcos Legales Cooperativos iniciada por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y sus oficinas regionales. La investigación se lleva a cabo en el marco de una alianza firmada entre la Unión Europea y la ACI para el período 2016-2020, cuyo objetivo es fortalecer el movimiento cooperativo y su capacidad para promover el desarrollo internacional.

El análisis del marco legal busca mejorar el conocimiento y la evaluación de la legislación cooperativa, con el objetivo de garantizar que las normativas jurídicas reconozcan las especificidades del modelo cooperativo y garanticen la igualdad de condiciones en comparación con otras formas de asociación. De igual forma este análisis le servirá a los miembros de la ACI como insumo en su defensa y recomendaciones sobre la creación o mejora de marcos legales, para documentar la implementación de leyes y políticas de cooperación, y para monitorear su evolución.

Conforme con los objetivos establecidos en el Proyecto ACI-UE este informe se orienta a brindar un conocimiento general de la legislación cooperativa uruguaya y una evaluación del grado de su aptitud para favorecer el desarrollo de las cooperativas. Asimismo, se formulan recomendaciones para el mejoramiento de la legislación en orden a superar algunas dificultades que actualmente enfrentan las cooperativas.

El documento ha sido preparado por el doctor en derecho Sergio Reyes Lavega, profesor de la Universidad de la República, Uruguay. Para su elaboración se han tomado en consideración los aportes realizados por organizaciones nacionales de cooperativas afiliadas a Cooperativas de las Américas.

Los aportes del experto y de las organizaciones uruguayas miembros de Cooperativas de las Américas fueron recopiladas a través del envío de un cuestionario elaborado por la Alianza Cooperativa Internacional y sus oficinas regionales. El cuestionario fue enviado en su totalidad a todos los miembros en Uruguay y la respuesta a este fue de carácter voluntario. La organización que envió sus aportes fue la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP).



Cooperativas de las Américas
Región de la Alianza Cooperativa
Internacional



Co-financiado
por la
Unión Europea

"Este documento ha sido producido con la asistencia financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la Alianza Cooperativa Internacional, y de ninguna manera puede considerarse que refleja las opiniones de la Unión Europea."



II. La legislación nacional cooperativa de Uruguay

i. Contexto general

En Uruguay, la **Ley General de Cooperativas N° 18.407 (en adelante denominada LGC)**, publicada en el Diario Oficial el 11/11/2008 (www.impo.com.uy) unificó el régimen jurídico de todas las clases de cooperativas. Por ley 19.181, publicada el 20/01/2014, se introdujeron algunas modificaciones a la LGC. Asimismo, se aplican supletoriamente a las cooperativas las disposiciones de la Ley de Sociedades Comerciales 16.060, en lo no previsto en el Derecho Cooperativo y en cuanto sea compatibles, según dispone el art. 4 de la LGC.

Los Títulos I, III y IV de la LGC son aplicables a todos los tipos de cooperativas y refieren, respectivamente, a la parte general, la promoción y el control estatal y las disposiciones especiales y transitorias; y el Título II contiene las normas aplicables a cada clase de cooperativa. Asimismo, la LGC está reglamentada hoy en día por el Decreto 183/018, y el cuadro legislativo se completa con otras leyes referidas a los aspectos tributarios, las que se detallarán en el apartado II.ii.c del presente informe. En cuanto a los principios cooperativos universales, como se verá, la LGC los recogió plenamente.

Por su parte, la Constitución uruguaya no incluye cláusulas programáticas o de interés acerca de las cooperativas, solamente hay una referencia marginal en el inciso 3° del art. 188, estableciendo que el Estado puede “*participar en actividades industriales, agropecuarias o comerciales, de empresas formadas por aportes obreros, cooperativos o capitales privados*”.

ii. Elementos específicos de la ley de cooperativas

a) Definición y objetivos de las cooperativas

El art. 4 (inc. 1)¹ establece que “las cooperativas son asociaciones autónomas de personas que se unen voluntariamente sobre la base del esfuerzo propio y la ayuda mutua, para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales comunes, por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente gestionada”. Se trata de la definición dada por la ACI en 1995, con el agregado “sobre la base del esfuerzo propio y la ayuda mutua”, el que completa adecuadamente el concepto.

La LGC recogen expresamente los principios cooperativos (art. 7) y describe los caracteres esenciales (art. 8). Los primeros “tendrán los alcances y sentidos reconocidos por el cooperativismo mundial” y los segundos se enumeran, resultando varios de ellos reiterativos con los principios.

¹En adelante todas las menciones de artículos sin especificar la ley, refieren a la LGC.



Sobre la membresía abierta y voluntaria se establece que “el ingreso es libre, pero podrá ser supeditado a las condiciones derivadas del objeto social” (art. 18) y se recoge la no discriminación por nacionalidad, clase social o raza y la equidad de género (art. 8 núm. 4).

Respecto del control democrático, se consigna la igualdad de derechos y obligaciones de los socios², reconoce un solo voto a cada miembro en las cooperativas de primer grado y admite el voto ponderado en las de segundo o ulterior grado.

En cuanto a la participación económica de los socios los artículos del régimen económico (52 a 76) establecen todo lo atinente a la integración de capital por los socios, al régimen de las partes sociales, a los diversos rubros patrimoniales, a las reservas obligatorias e irrepartibles y a la posibilidad de realizar también reservas voluntarias, así como a la distribución de excedentes en función de las operaciones o trabajos realizados en las de primer grado o del capital aportado o servicios utilizados en las de segundo o ulterior grado.

En lo atinente a la educación el principio también se ve reforzado al establecerse que las cooperativas de primer grado deberán conformar una comisión de educación, fomento e integración cooperativa (art. 43), y que para el caso de haber excedentes por lo menos un 5% se debe destinar para las antedichas actividades (art. 70).

Sin perjuicio de la posibilidad de asociarse con entidades de otro tipo jurídico (art. 81), la inter cooperación está regulada (arts. 81, 82 y 86 a 90), incorporándose algunas figuras innovadoras: corporación cooperativa y cooperativa mixta; y una particularidad es la posible integración en las cooperativas de segundo o ulterior grado de personas jurídicas de otra naturaleza o personas físicas, hasta un máximo del 20% del capital.

También está prevista la ilimitación y variabilidad del número de socios y del capital, y la duración ilimitada de las cooperativas. Y en cuanto a los elementos mínimos que deben contener sus estatutos se estipulan, entre otros: denominación, monto de capital inicial y valor de las partes sociales, designación del objeto social, régimen de responsabilidad (limitada o suplementada, art. 20), fecha del ejercicio económico, procedimiento de reforma de los estatutos y el destino de los bienes en caso de disolución (obligatoriamente el INACOOB).

De la LGC emerge la diferencia de las cooperativas con las sociedades comerciales por cuanto en éstas el capital cumple la función organizativa del poder (según el capital son los votos) y con igual criterio se distribuyen las utilidades, las reservas son repartibles y el capital sólo aumenta mediante decisión de los socios. No obstante, debe recordarse que en lo que no esté previsto en la LGC, subsidiariamente y en cuanto sea compatible, la ley de sociedades comerciales es aplicable a las cooperativas.

² La LGC opta por la expresión “socio” para denominar a los integrantes de las cooperativas. En este informe se usará indistintamente esta expresión o la de “miembros”.



Las operaciones que los socios realizan con la cooperativa, en cumplimiento del objeto social, se denominan "actos cooperativos" (art. 9), siendo dichas operaciones voluntarias por parte del socio, pero, en el caso de las cooperativas agrarias, el estatuto podrá prever la facultad para la Asamblea General de establecer la obligación de los socios del envío total o parcial de su producción a la cooperativa (art. 113).

A la vez, las cooperativas pueden realizar operaciones con personas que no sean socias, a condición de que sea "por razones de interés social o cuando fuera necesario para el mejor desarrollo de su actividad económica, siempre que no comprometa su autonomía", que no se haga en condiciones más favorables que con los socios y que se constituya un fondo de reserva del 10% de los excedentes siempre que haya actividad con no socios (art. 70).

La LGC (art. 4) establece que las cooperativas pueden realizar cualquier actividad económica lícita. Sin embargo, otras leyes específicas han establecido algunas limitaciones, como sucedió con las administradoras de ahorro previsional y las aseguradoras.

b) Establecimiento, membresía cooperativa y gobierno

En Uruguay las cooperativas se constituyen sin necesidad de obtener la autorización previa de ningún organismo público, federación u organismo similar. Es decir, a los efectos de obtener la inscripción del estatuto y, consecuentemente, la personalidad jurídica, solamente se pasa por un control de legalidad, pero no de mérito u oportunidad. No obstante, es de señalar que en algunos sectores de actividad se deberá obtener, *a posteriori* de la inscripción del estatuto, una habilitación para funcionar; por ejemplo, las cooperativas de ahorro y crédito de intermediación financiera y las cooperativas de seguros deben ser autorizadas por la autoridad pública correspondiente (Banco Central del Uruguay).

Se deben constituir en una Asamblea en la que se debe aprobar el Estatuto, suscribir e integrar las partes sociales mínimas y elegir a los integrantes de los órganos sociales, y el documento correspondiente, previa intervención notarial, debe inscribirse en el Registro de Personas Jurídicas.

La cooperativa adquiere la personalidad jurídica con la inscripción antes mencionada, y mientras ello no ocurre puede funcionar como "cooperativa en formación", debiendo agregar dicha expresión a su denominación y pudiendo celebrar actos jurídicos, por los cuales serán solidariamente responsables los socios de la cooperativa, salvo que sean los necesarios para su inscripción o que sean ratificados una vez inscripta la cooperativa.

Como regla general, cinco es la cantidad mínima de socios para constituir una cooperativa de primer grado, salvo las cooperativas de vivienda cuyo mínimo es de 10 o de 6 si se trata de reciclaje de viviendas, y las de ahorro y crédito cuyo mínimo es de 50. La reducción del número de socios por debajo del mínimo legal durante un periodo superior a un año es causal





de disolución. Y en el caso de las cooperativas de segundo o ulterior grado el mínimo es de 2 miembros.

Pueden ser miembros de las cooperativas de primer grado tanto las personas físicas como las personas jurídicas. En el primer caso deben ser personas mayores de edad (18 años), o menores de edad o incapaces, por medio de sus representantes legales. En el segundo caso podrán ser personas jurídicas privadas o públicas, siempre que cuenten con la legitimación correspondiente y sean representados en la forma debida, de acuerdo a lo que disponen otras normas del derecho común.

La calidad de miembro se adquiere mediante la adhesión en el acto constitutivo o, posteriormente, por aceptación de ingreso resuelta por el Consejo Directivo a instancia del postulante interesado. La denegatoria del Consejo Directivo puede ser impugnada y, en definitiva, resolverá la Asamblea General, y si la negativa persiste la persona que entienda que se ha violentado algún principio cooperativo podrá acudir a la Justicia Ordinaria. En cuanto al procedimiento de los recursos la ley delega en los estatutos su regulación.

La LGC establece que los deberes de los miembros son: cumplir con las obligaciones sociales y económicas; desempeñar los cargos para los que fuesen electos; respetar y cumplir el estatuto, reglamentos y resoluciones de los distintos órganos; participar en las actividades en cumplimiento de su objeto social; y ser responsable por el uso y destino de la información de la cooperativa. Y los principales derechos son los que siguen: participar con voz y voto en las asambleas; ser elector y elegible para desempeñar cargos en los órganos de la cooperativa; participar en todas las actividades de la cooperativa; utilizar los servicios sociales; solicitar información sobre la marcha de la cooperativa al Consejo Directivo o a la Comisión Fiscal; formular denuncias por incumplimiento de la ley, el estatuto o los reglamentos ante la Comisión Fiscal; renunciar voluntariamente; solicitar conjuntamente con un número de miembros superior al 10% la convocatoria a Asamblea Extraordinaria; y apelar las resoluciones del Consejo Directivo. También hay disposiciones relativas a los derechos económicos, como al reembolso de las partes sociales y a los excedentes netos del ejercicio.

La desvinculación por exclusión del miembro puede ser decretada por: a) causales expresamente previstas en el estatuto, b) pérdida de los requisitos necesarios para ser miembro, o c) el incumplimiento grave de sus obligaciones. La resolución debe ser adoptada por el Consejo Directivo y puede apelarse ante la Asamblea General. Por su parte, el procedimiento de la suspensión se rige por las mismas normas que la exclusión e implica la imposibilidad de ejercer los derechos como miembro. La LGC no prevé la aplicación de otras sanciones disciplinarias de menor entidad como son la observación y la amonestación, por lo cual dichos aspectos deben ser regulados en el estatuto de cada cooperativa.

La estructura de gobierno está compuesta por los siguientes órganos obligatorios y de carácter electivo: la Asamblea General, el Consejo Directivo, la Comisión Fiscal y la Comisión



Electoral; y los órganos de existencia eventual son: el Comité Ejecutivo, el Comité de Recursos y las Comisiones Auxiliares.

La Asamblea General es el órgano superior de la cooperativa, en la que todo socio activo tiene derecho a participar con voz y con voto. Se puede estar representado por otro socio, mediando un poder por escrito. Se reúne en forma ordinaria una vez al año para considerar la memoria anual, los estados contables y el proyecto de distribución de excedentes o absorción de pérdidas; y en forma extraordinaria todas las veces que se considere menester para tratar el orden del día para el cual haya sido convocada. La convocatoria de la misma debe ser realizada por el Consejo Directivo mediante determinadas formas y cierto plazo de antelación, y en caso de que este sea omiso en hacerlo tendrá la facultad la CF e incluso un 10% de los socios. Cuando la Asamblea General se reúne con la presencia de todos los socios de la cooperativa se pueden omitir las formalidades de la convocatoria previa. A su vez, la Asamblea General puede sustituirse por “causas objetivas y expresas” por una Asamblea de Delegados, pero ello debe estar previsto en el Estatuto, así como el procedimiento para la elección y designación de los delegados, debiendo respetarse el principio de control democrático.

El Consejo Directivo es un órgano colegiado (por lo menos debe tener tres integrantes) y está encargado de la dirección y administración, regulándose en la LGC los siguientes aspectos: concepto, atribuciones, facultades, composición, elección, remoción, reglas de funcionamiento, representación y responsabilidad de sus integrantes. Cuando el número de socios es inferior a 10 y se haya previsto en el Estatuto, la Asamblea General puede designar un “Administrador Único” en lugar del Consejo Directivo. El presidente y secretario representan a la cooperativa (o el administrador único en su caso), salvo que el estatuto estableciere algo diferente.

La Comisión Fiscal es el órgano obligatorio “encargado de fiscalizar las actividades económicas y sociales de la cooperativa”, y su rol fundamental es “velar para que el Consejo Directivo cumpla la ley, el estatuto, los reglamentos y las resoluciones de la Asamblea General”, pudiendo asistir a las sesiones del Consejo Directivo (con voz y sin voto) y debiendo cumplir con las tareas establecidas en la LGC, la que incluye por lo menos un informe anual a la Asamblea General sobre la memoria y los estados contables.

La Comisión Electoral tiene a su cargo la organización y control de los actos electorarios y la proclamación de las autoridades electas. Tanto la Comisión Electoral como la Comisión Fiscal son órganos colegiados (por lo menos tres integrantes), aunque si la cooperativa tiene menos de 15 socios pueden ser unipersonales.

Los restantes órganos que la LGC prevé son: el Comité Ejecutivo, órgano facultativo para “atender la gestión ordinaria de la cooperativa” y compuesto por integrantes del Consejo Directivo; el Comité de Recursos, órgano también facultativo “delegado de la Asamblea General” para tramitar y resolver los recursos que interpongan los socios o aspirantes a socios



contra las resoluciones de los órganos de la cooperativa; las Comisiones Auxiliares que podrán ser designadas por el Consejo Directivo, siendo obligatorio para las cooperativas de primer grado conformar una Comisión de Educación, Fomento e Integración Cooperativa (CEFIC).

La elección y designación de los integrantes del Consejo Directivo, la Comisión Fiscal, la Comisión Electoral y el Comité de Recursos puede realizarse en la propia Asamblea General o en forma separada, según el procedimiento y por los periodos que establezca el estatuto. Los integrantes del Comité Ejecutivo emergen del Consejo Directivo y los de las Comisiones Auxiliares son designados por el Consejo Directivo. La LGC no establece duración de los periodos ni límites de reelecciones, por lo cual, esos aspectos son regulados por los estatutos. Todos los integrantes de los órganos sociales pueden ser compensados por sus tareas, de acuerdo a lo que resuelva la Asamblea General.

c) Estructura financiera cooperativa e impuestos

Los recursos patrimoniales se categorizan del siguiente modo: (i) el capital social, (ii) los fondos patrimoniales especiales, (iii) las reservas legales, estatutarias y voluntarias, (iv) las donaciones y legados, (v) los instrumentos de capitalización, (vi) los ajustes provenientes de las reexpresiones monetarias o de valuación y (vii) los resultados acumulados.

El capital social está compuesto por los aportes obligatorios o voluntarios de los miembros, los que se representan en “partes sociales”. No se establece en la ley un guarismo de monto mínimo de capital para la constitución de las cooperativas, pero se ordena que el mismo debe estar determinado en el estatuto, del mismo modo que el valor de cada parte social y la cantidad mínima de estas que debe integrar cada miembro. Para algunas clases de cooperativas las exigencias de ciertos montos mínimos de capitales surgen de la legislación específica de actividad (por ejemplo, las cooperativas de seguros y las de intermediación financiera). También la ley delega a las cooperativas para que regulen en sus estatutos el plazo y la forma para la integración de las partes sociales mínimas, lo que podrá hacerse en dinero, en especie o en trabajo.

Los socios pueden realizar aportes de capital diferenciales “en proporción con el uso real o potencial de los servicios sociales, el trabajo u otra condición que presenten los miembros en relación a la cooperativa”.

Las partes sociales deben ser nominativas, indivisibles y de igual valor, representarse documentalmente, y pueden transferirse “a personas que reúnan las condiciones requeridas por el estatuto para ser miembro, previa aprobación del Consejo Directivo”.

En orden a la responsabilidad económica que se asume al integrar una cooperativa existen dos posibilidades, debiendo el estatuto optar por una de ellas: (1) limitada al aporte del capital integrado y suscrito, o (2) suplementada, en cuyo caso se responde hasta tantas veces el aporte





suscrito, pero no más de 20, según lo establezca el estatuto. En las agrarias puede superarse el límite de 20 veces y en las de consumo no se permite la responsabilidad suplementada.

Las cooperativas pueden prever la posibilidad de emitir “participaciones subordinadas” y “participaciones con interés”. Se trata de instrumentos para captar capital calificados de naturaleza patrimonial, están sujetos al riesgo de gestión y sus titulares pueden ser socios o no socios. Las primeras pagan intereses en caso de que la cooperativa tenga excedentes y las segundas pagan con independencia de ello. Los títulos que contengan dichas participaciones tienen los siguientes caracteres: nominativos; transferibles, con previa autorización del Consejo Directivo y si el estatuto así lo hubiese previsto; no confieren derechos políticos ni sociales a sus tenedores, salvo la posibilidad de integrar la Comisión Fiscal si el estatuto lo prevé; no pueden superar el 50% del patrimonio de la cooperativa; se ubican en la misma prelación de cobro que corresponde a los miembros en caso de disolución; la posibilidad de su emisión debe estar prevista en el estatuto; y la resolución sobre la emisión y condiciones corresponde a la Asamblea General. Es de señalar que las cooperativas también pueden emitir obligaciones negociables o asumir otras formas de pasivos.

En cuanto a la distribución de excedentes la LGC establece el siguiente orden: (i) abonar los intereses de las participaciones subordinadas (si se emitieron), (ii) recomponer los rubros patrimoniales si han sido afectados para absorber pérdidas en ejercicios anteriores, (iii) conformar las reservas de carácter irrepantibles, y (iv), luego de ello, el remanente puede destinarse al retorno a los miembros, pagar intereses a las partes sociales hasta el máximo de interés corriente en plaza o a constituir reservas voluntarias, con la condición de que la suma que se retorne a los miembros no sea menor al 50% de ese remanente. El retorno a los socios debe ser realizado en proporción a las operaciones efectuadas o al trabajo realizado en las cooperativas de primer grado, o en proporción al capital social aportado o a los servicios utilizados, según establezca el estatuto, en las cooperativas de segundo o ulterior grado. También la ley faculta a la AG a la capitalización de lo destinado a retornos o pago de intereses a los miembros.

Las reservas antes mencionadas se deben realizar según el siguiente detalle: a) el 15% como mínimo hasta igualar, en el correr de los ejercicios, el monto del capital social, reduciéndose luego al 10% y cesando al triplicarlo, b) el 5% para el fondo de educación y capacitación cooperativa, c) el 10% para una reserva por concepto de operaciones con no miembros, y d) las reservas voluntarias. Es de hacer notar que las reservas referidas en a), b) y d) son de carácter patrimonial e irrepantibles, en cambio las referidas en c) deben aplicarse en los planes de educación cooperativa (no son estrictamente una reserva).

En cuanto al reembolso de las partes sociales para el caso de renuncia o exclusión de un miembro se consagran posibles limitaciones, como una forma de favorecer la continuidad de la cooperativa. Las partes sociales deben reintegrarse en su valor nominal o, si el estatuto lo prevé, en valores reajustados (con más o menos la cuota parte correspondiente de los excedentes o pérdidas que estén pendientes). Los límites al reintegro que pueden establecerse



en el estatuto son de tres tipos: (i) (de cuantía) un tope por ejercicio económico de hasta un 5% del capital social, (ii) (de tiempo) la suspensión por hasta dos años en caso de pérdidas en determinado ejercicio económico; y (iii) (de funcionamiento) un tope vinculado a los requerimientos mínimos de capital propios de la actividad económica que desarrolle la cooperativa.

En orden al “destino desinteresado del sobrante patrimonial” se ha establecido que, en caso de disolución y liquidación, y luego de pagadas las deudas y devueltos los aportes de los miembros, el remanente se entregará al Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOB).

Las cooperativas deben llevar libros sociales (de actas de Asamblea General, Consejo Directivo, Comisión Fiscal y Registro de Socios) y los libros contables que indican las normas en esta materia.

En materia impositiva la LGC (art. 218) dispuso que “se mantendrá el régimen tributario vigente aplicable a las cooperativas, incluyendo las correspondientes exoneraciones”. Asimismo, en la última reforma tributaria operada por ley 18.083, de 27/12/2006, tampoco se había modificado la legislación precedente en lo tocante a cooperativas. Entonces, de la legislación que precede a las antedichas normas se desprende que están exoneradas del impuesto al patrimonio (sobre los bienes y el capital) y del impuesto a las rentas empresariales (ganancias de las empresas), y son tributarias del impuesto al valor agregado (clásico impuesto al consumo).

Un aspecto que afecta a las cooperativas -y por lo cual el movimiento cooperativo ha planteado la necesidad de su modificación- es la inclusión de los reembolsos de capital social y de los montos que se distribuyan por excedentes como materia gravada del IRPF (Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas), siendo que ninguna de los dos constituye estrictamente una renta. La cuestión está atenuada solamente para los casos de cooperativas de vivienda y de ahorro y crédito.

En cuanto a los tributos vinculados al régimen de seguridad social (jubilaciones, pensiones, seguro de desempleo, etc.) y al sistema nacional de salud, especies denominadas “contribuciones especiales de seguridad social”, las cooperativas participan del régimen general, excepto las cooperativas de trabajo y las de consumo que están exoneradas del aporte correspondiente al empresario (“aporte patronal”), y solamente las cooperativas sociales “quedan exoneradas de todo tributo nacional, incluido todo aporte patronal a la seguridad social, y el correspondiente al Fondo Nacional de Salud” (art. 178, LGC).

Finalmente, la LGC (art. 204) creó la “Prestación coactiva para la promoción, desarrollo y educación cooperativa”, la cual está destinada a las actividades a las que refiere su propia denominación, se debe aportar por las cooperativas a razón del 0,15 % sobre el total de ingresos del ejercicio, estando exoneradas las cooperativas sociales y las cooperativas de trabajo con un monto imponible no mayor a 500.000 unidades indexadas.



d) Otras características específicas

El título II de la LGC contiene la regulación específica de cada clase de cooperativa. En algún caso solo contiene la definición (complementaria de la definición general del art. 4) y en otros casos una regulación más exhaustiva. La clasificación prevista (sin ser taxativa) es la siguiente: cooperativas de trabajo, de consumo, agrarias, de vivienda, de ahorro y crédito, de seguros, de garantías recíprocas, sociales y de artistas y oficios conexos.

Las **cooperativas de trabajo** están destinadas a proporcionar puestos de trabajo a sus socios, deben respetar todas las normas de protección de la legislación laboral y de la seguridad social (excepto la indemnización por despido en el caso de los socios) y tienen la posibilidad de contratar personas en relación de dependencia, con un límite del 20% del número de socios.

Las **cooperativas de consumo** tienen por objeto “satisfacer las necesidades de consumo de bienes y servicios de sus socios, pudiendo realizar para ello todo tipo de actos y contratos”. En este tipo solo cabe la opción de que sean de responsabilidad limitada, es decir, se excluye la alternativa de la responsabilidad suplementada.

Las **cooperativas agrarias** se crean para efectuar o facilitar toda operación concerniente a la actividad agraria, realizada en común o individualmente por sus miembros, y tienen como particularidades la posibilidad de prever en sus estatutos la conversión de las deudas de los socios en títulos ejecutivos y en el caso de ser de responsabilidad suplementada no rige el tope de 20 veces el capital integrado establecido en la parte general.

Las **cooperativas de vivienda** se constituyen con el fin de proveer de alojamiento adecuado y estable a sus socios, mediante la construcción de viviendas por ayuda mutua o ahorro previo, y proporcionar servicios complementarios a la vivienda. Se prevén tres clasificaciones diferentes: a) Matrices y Unidades: las primeras tienen por fin ayudar a crear y asistir a las unidades cooperativas de vivienda, y las segundas tienen la finalidad de construir y proporcionar directamente viviendas y servicios complementarios a los socios; b) Usuarios y Propietarios: las primeras atribuyen a los socios el derecho de uso y goce, manteniendo en la cooperativa la propiedad de las viviendas (propiedad colectiva), y las segundas atribuyen a los socios la propiedad individual sobre las viviendas; c) De Ayuda Mutua y de Ahorro Previo: en las primeras los socios (o integrantes de su núcleo familiar) cumplen horas de trabajo comunitariamente (ayuda mutua) para la construcción de las viviendas, y en las segundas las horas de trabajo son sustituidas por el ahorro previo de cada socio, el cual pasa a integrar el capital social.

Las **cooperativas de ahorro y crédito** “tienen por objeto promover el ahorro de sus socios y proporcionarles créditos y otros servicios financieros”. Hay dos subclases: de intermediación financiera y de capitalización. Las primeras pueden tener plena operatoria bancaria y están sometidas a la regulación y control del Banco Central del Uruguay (BCU),



y las segundas operan con los ahorros sistemáticos de capital de sus socios, no pueden recibir depósitos bancarios y no están sometidas al control del BCU.

Las **cooperativas de seguros** se dedican a la actividad aseguradora y reaseguradora en cualquiera de sus ramas, y se rigen por la LGC y la normativa pertinente en materia de seguros, y están controladas por el BCU.

Las **cooperativas de garantía recíproca** se previeron para la prestación de servicios de garantía o aval o fianza para respaldar operaciones de sus miembros, pudiendo brindar también servicios de asesoramiento.

Las **cooperativas sociales** son un sub tipo de cooperativas de trabajo integradas con por lo menos un 75% de personas en situación de vulnerabilidad social y se les aplican las disposiciones de las cooperativas de trabajo, con las siguientes particularidades: irrepartibilidad de los excedentes; gratuidad de los cargos directivos; la retribución de sus socios no puede superar las correspondientes a su rama de actividad; están exoneradas de todos los impuestos, incluyendo los aportes patronales a la seguridad social y el Fondo Nacional de Salud; y pueden ser contratadas por el Estado, en forma directa, hasta determinado monto.

Las **cooperativas de artistas y oficios conexos** constituyen otro subtipo de cooperativa de trabajo, las que deben estar integradas por artistas, intérpretes o ejecutantes y/o personas que desarrollen actividades conexas a estas (las definiciones de estas categorías surgen de la ley 18.384), todas las cuales deberán estar inscritas en el Registro Nacional de Artistas y Actividades Conexas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Luego de obtenida la personalidad jurídica las cooperativas deben inscribirse en otros organismos públicos, a saber: **a) Auditoría Interna de la Nación (AIN)** (perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas, MEF), órgano competente en el control del funcionamiento de las cooperativas; **b) Dirección General Impositiva (DGI)** (organización descentralizada del MEF), con la cual se entenderán en todo lo atinente a la materia tributaria (pagos de impuestos que les correspondan, declaraciones juradas y liquidaciones anuales). **c) Banco de Previsión Social (BPS)** (ente autónomo), con el cual se relacionarán a los efectos del pago de aportes a la seguridad social y de la obtención de las prestaciones sociales correspondientes (tanto las que se prestan durante la vida laboral activa como las pasividades: jubilaciones, pensiones). La inscripción en DGI y BPS se hace simultáneamente (ventanilla única); **d) Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP)**, a los efectos del pago de la “Prestación coactiva para la promoción, desarrollo y educación cooperativa”, así como para solicitar la incorporación a planes o programas de apoyo que administre este organismo.

El control del funcionamiento de las cooperativas está asignado a la Auditoría Interna de la Nación, a la cual deben informar regularmente sobre sus actividades sociales (asambleas, reformas de estatutos, etc.) y sus operaciones económicas-financieras (estados contables, memoria anual, etc.). Aquella puede ejercer una fiscalización amplia y tiene potestades sancionatorias, pero, para intervenir o solicitar la disolución y liquidación, debe presentarse





ante la Justicia, quien es la competente para determinar en estos casos. La AIN emite un Certificado de Regularidad con vigencia anual, el cual es requerido en otras dependencias estatales para ciertos trámites o presentarse en llamados y licitaciones públicas y/o celebrar contratos con el Estado. Por su parte, las cooperativas de vivienda están controladas por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), y las cooperativas sociales por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Por la LGC (arts. 185 a 210) fue creado el INACOOOP, persona pública no estatal, con el objetivo de “promover el desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país”. Su Directorio está integrado por 5 miembros: 3 por el Estado y 2 por el sector cooperativo, y su funcionamiento y actividades se financian con fondos estatales presupuestales, de la Prestación para la promoción, desarrollo y educación cooperativa, y de los apoyos externos que pueda conseguir (cooperación internacional, donaciones, etc.). Asimismo, por ley 19.337 de 20/09/2015 le fue asignada al INACOOOP la administración del Fondo de Desarrollo (FONDES), el que constituye un patrimonio de afectación independiente constituido a partir de cierta parte de las ganancias del estatal “Banco de la República Oriental del Uruguay”, con la finalidad de apoyar emprendimientos productivos autogestionarios. Su Junta Directiva se compone con los mismos tres integrantes del Poder Ejecutivo y un representante del sector cooperativo y otro propuesto por la central de trabajadores (Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores) y las empresas recuperadas por los trabajadores (reunidas en la Asociación Nacional de Empresas Recuperadas por los Trabajadores).

Las cooperativas no pueden transformarse en entidades de otra naturaleza jurídica, siendo nula toda resolución en contrario, con una excepción: cuando las circunstancias económicas y financieras indiquen que constituye la única alternativa viable para mantener la continuidad de la unidad productiva y los puestos de trabajo y, deben contar con la autorización previa de la AIN y del INACOOOP.

Las cooperativas son libres de constituir o integrarse a las federaciones que consideren pertinente. Asimismo, se estableció una forma de estimular la afiliación a las Federaciones, al permitir la deducción de los aportes que deben hacer por dichas membrecías de la Prestación que deben tributar al INACOOOP.

III. Grado de facilidad de la legislación nacional para las cooperativas

En este capítulo se recogen las opiniones brindadas por CUDECOOP, organización miembro de la ACI de Uruguay, con las cuales hay plena coincidencia, pero, en tanto se agregan algunas más sin diferenciarlas, el autor asume la responsabilidad por todas ellas.

El régimen impositivo no es uniforme para las distintas clases de cooperativas ni está basado sobre la especificidad de éstas, la cual se refleja en el denominado acto cooperativo. En





general, la figura utilizada es la exención tributaria, siendo que en muchos casos correspondería la figura de la no sujeción tributaria. Asimismo, en el caso concreto de las cooperativas de vivienda la imposibilidad de descontar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) dificulta “la optimización de los recursos aplicados a los procesos de construcción de soluciones habitacionales”.

La Constitución Nacional no ha incluido disposiciones programáticas de reconocimiento y fomento a las cooperativas.

Si bien existen algunos regímenes de preferencia en las compras públicas (industria nacional, mypes, agricultura familiar y pesca artesanal), no hay disposiciones que favorezcan específicamente a las cooperativas.

Los trámites para el reconocimiento legal y aprobación de estatutos, así como para las adecuaciones de éstos al nuevo régimen contenido en la LGC, fueron un tanto difíciles en los primeros años, pero se han allanado bastante en los últimos años, sobre la base de la utilización de “estatutos tipos”.

En relación con el funcionamiento regular de las cooperativas y el control del Estado, existen distintas realidades. Las cooperativas más grandes en general cumplen adecuadamente y a las cooperativas de menor tamaño y menores recursos (especialmente las cooperativas de trabajo) se les hace más difícil el cumplimiento en tiempo y forma.

En las cooperativas de grandes contingentes de socios (más que nada en las de ahorro y crédito y en las de consumo), si bien los miembros utilizan los servicios no ejercen activamente sus derechos sociales. Y si bien las cooperativas y federaciones suelen realizar acciones para revertir esta situación, en materia de legislación podría ser interesante explorar la posibilidad de que se incluyeran algunos mecanismos tendientes a validar las nuevas TICs para favorecer la participación a distancia.

Aun se da la confusión entre la legislación cooperativa y la legislación laboral, asimilándose la relación de la cooperativa de trabajo y sus socios con la figura del contrato de trabajo. Esto se genera, sobre todo, por la falta de educación cooperativa, desconocimiento del Derecho Cooperativo y en ocasiones se ve alentada por la precariedad en la documentación interna. También coadyuva a esto la inexistencia de una jurisdicción especial y una vía procesal rápida y expeditiva en el ámbito cooperativo (como si lo hay en el ámbito laboral).

En los últimos años la legislación ha ayudado a consolidar la institucionalidad del movimiento cooperativo, al prever su participación en el INACCOOP, en el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), en el Fondes-Inacoop y en el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad.

En general hay coincidencia en cuanto al mérito de la LGC y de que la legislación está a favor de las cooperativas (esta es la opinión dada en el cuestionario por Cudecoop, por ejemplo), pero aún existen áreas donde no se les reconoce como actoras plenamente válidas





(sobre todo en el ámbito político y burocrático); sería el caso de las actividades financieras en general.

IV. Recomendaciones para mejorar el marco legal nacional

- Reconocimiento del acto cooperativo como el eje para el tratamiento de las cooperativas en materia fiscal, así como en general para los diferentes instrumentos relacionados con las cooperativas.
- Reconocimiento de las cooperativas como no sujetas al Impuesto a las Rentas (IRAE), en lugar de considerarlas exentas, ya que este tratamiento significa sólo una concesión legal. Y revisar lo relativo a gravar con el IRPF la devolución de partes sociales y la distribución de excedentes.
- En una reforma constitucional incorporar el reconocimiento y apoyo del cooperativismo y la economía social.
- Simplificar el régimen de control público para las cooperativas de escasos recursos.
- Analizar un régimen simplificado de contabilidad para cooperativas pequeñas.
- Aplicación de las TICs en cuanto al régimen de participación de los socios en las elecciones y órganos sociales.
- Estudiar la posibilidad de instaurar un proceso relativamente abreviado para la resolución de conflictos entre los socios y las cooperativas.
- Revisar el capítulo de cooperativas sociales con el objetivo de establecer un esquema de transición al régimen de las cooperativas de trabajo.
- Estudiar formas de estimular legalmente la cooperación entre cooperativas.
- Incorporar a las cooperativas de trabajo en un régimen promocional de compras públicas.

V. Conclusiones

Como se dijo, se tuvo en cuenta la respuesta de la CUDECOOP, como así también sus Propuestas Programáticas de agosto de 2019.

Asimismo, es de señalar que recientemente se aprobó en la Cámara de Representantes un proyecto de ley de economía social y solidaria, siendo su base fundamental un Ante proyecto presentado a la opinión pública por el INACOOOP a mediados de 2017, en cumplimiento de lo previsto en el lit. M) del art. 187 de la LGC: “Impulsar el estudio y la investigación de otras formas de la economía social y solidaria y realizar propuestas sobre su alcance y



regulación.”. El Proyecto con media sanción reconoce a las cooperativas como principal figura jurídica y, a la vez, remite a la aplicación de los principios universales del cooperativismo contenidos en el art. 7 de la LGC.

Montevideo, Uruguay. Setiembre de 2019

Dr. Sergio Reyes Lavega



"Este documento ha sido producido con la asistencia financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la Alianza Cooperativa Internacional, y de ninguna manera puede considerarse que refleja las opiniones de la Unión Europea."