



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Secretaría

COMISIÓN ESPECIAL DE COOPERATIVISMO
CARPETA N° 3958 DE 2019



ANEXO I AL
REPARTIDO N° 1158
SETIEMBRE DE 2019

ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

DIRIVTADO

Normas para su promoción y desarrollo

Informe

XLVIIIa. Legislatura

COMISIÓN ESPECIAL
DE COOPERATIVISMO

I N F O R M E

Señoras y señores Representantes:

La Comisión Especial de Cooperativismo, aconseja al Cuerpo votar afirmativamente este proyecto de ley, sobre la Economía Social y Solidaria.

Las políticas públicas han tenido en los últimos tiempos cambios importantes, transformaciones de gran trascendencia, que se cristalizan en diferentes programas y acciones estatales. Las grandes bases de estas políticas públicas relacionadas al fomento y desarrollo de la Economía Social tienen su sustento fundamentalmente en la Ley Marco del Cooperativismo, La Ley de Producción Familiar Agropecuaria y Pesca Artesanal y la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo.

Fue en este proceso que tiene como gran punto de partida la Ley N° 18.407, de 24 de octubre de 2008, en donde se comenzó a forjar la idea de crear una ley específica que reuniera jurídicamente disposiciones concretas, relacionadas a la Economía Social y Solidaria, más allá del formato jurídico que los distintos emprendimientos asumen como tal.

Como expresa la exposición de motivos, transcurrieron algunos años que permitieron ir forjando con la participación de distintas instituciones estatales y no estatales la madurez y la necesidad de contar con un marco regulatorio, que le permitiera darle a la Economía Social y Solidaria, una robustez y un marco jurídico adecuado, tendiente a fortalecer y articular un sector de nuestra economía de gran importancia, donde los valores y las prácticas son el andamiaje central que fortifican su alternativa a modelos generalmente dominantes.

En este contexto es que se forja el presente proyecto, con participación de diferentes organizaciones, buscando establecer un marco normativo general que promueva y reconozca la Economía Social y Solidaria.

Durante el estudio en la Comisión Especial de Cooperativismo hemos recibido diferentes instituciones las cuales nos han hecho llegar distintos aportes que hemos considerado ineludibles a la hora de aprobar en Comisión el proyecto en cuestión.

La Universidad de la República (UDELAR), la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP), la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE), el CLAEH Universidad, la Unión de la Mutualidad del Uruguay, la Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga (UCUDAL), las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF), el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP) nos nutrieron de insumos, de sugerencias, las que nos permitieron abordar y estudiar la temática que desarrolla el proyecto de norma con absoluta seriedad y compromiso.

Entrando a un breve análisis del proyecto, corresponde destacar el artículo segundo que declara de interés nacional la promoción, difusión, estímulo y desarrollo de la Economía Social y Solidaria en cualquiera de sus expresiones.

El artículo cuarto desarrolla los principios que deberán seguir las entidades de la Economía Social y Solidaria y el artículo sexto enumera las entidades alcanzadas en la norma.

Se establece un capítulo en donde se desarrollan las herramientas para el fomento de la Economía Social y Solidaria, se le otorga al INACOOOP ser el órgano impulsor de las políticas públicas relacionadas con la promoción, formación y acompañamiento y financiamiento de los proyectos de Economía Social y Solidaria y se crea el Consejo Consultivo de la Economía Social y Solidaria integrado por diferentes representantes, tanto de organizaciones estatales como no estatales.

Por último resaltar que la Auditoría Interna de la Nación será el órgano de contralor de estas entidades en coordinación con el INACOOOP y se crea un registro que funcionará en la órbita de este último en el que deberán inscribirse las entidades de la Economía Social y Solidaria.

Por todo lo expuesto es que recomendamos al Cuerpo su aprobación.

Sala de la Comisión, 2 de setiembre de 2019

CLAUDIA DE LOS SANTOS

MIEMBRO INFORMANTE

ROBERTO CHIAZZARO

LILIÁN GALÁN

CRISTINA LÚSTEMBERG

SILVIO RÍOS FERREIRA

RICHARD CHARAMELO, con salvedades
que expondrá en Sala.

CONRADO RODRÍGUEZ, con salvedades
que expondrá en Sala.

PROYECTO DE LEY

CAPÍTULO I

DE LA DECLARATORIA, DEL OBJETO Y DE LA COMPOSICIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

Artículo 1º. (Objeto).- La presente ley tiene por objeto reconocer, promover y apoyar a la Economía Social y Solidaria, en sus diversas manifestaciones, determinando las medidas de fomento de acuerdo a los fines y principios que las caracterizan y sin perjuicio de las regulaciones específicas que cada una de ellas tenga.

Artículo 2º. (Declaratoria de interés nacional).- Se declara de interés nacional, la promoción, difusión, estímulo y desarrollo de la Economía Social y Solidaria, en cualquiera de sus expresiones.

Artículo 3º. (Composición).- La economía social y solidaria está compuesta por el conjunto de entidades que en el ámbito privado desarrollan actividades económicas, sociales, culturales y ambientales, de conformidad con los principios recogidos en el artículo 4º de esta ley y persiguen el interés común de sus integrantes, el interés general económico o social, o ambos.

CAPÍTULO II

DE LOS PRINCIPIOS DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

Artículo 4º. (Principios).- Las entidades de la Economía Social y Solidaria deberán observar los siguientes principios:

- a) La persona debe ser el centro de la actividad económica y social, teniendo absoluta primacía frente al capital.
- b) Las relaciones entre los integrantes de la iniciativa se sustentarán en la solidaridad, la cooperación, la reciprocidad y el control democrático, primando el interés común por sobre el individual.
- c) La gestión debe ser autónoma, democrática y participativa.
- d) Debe existir un compromiso con la comunidad, la organización y desarrollo local y territorial, y con el cuidado del medio ambiente.
- e) En los casos en que la forma jurídica lo habilite, la distribución de excedentes se efectuará principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por los asociados y asociadas.
- f) Promover la equidad de género y favorecer la inclusión social de personas con dificultades de inserción.

El Poder Ejecutivo reglamentará todos los requisitos necesarios para la determinación del efectivo cumplimiento de los principios incluidos en el presente artículo.

Asimismo, serán de aplicación los principios universales del cooperativismo referidos en el artículo 7° de la Ley N°18.407, de 24 de octubre de 2008, en lo no previsto en la presente ley y en cuanto sean compatibles con los principios relacionados en el presente artículo.

Artículo 5°. (Declaración de interés, autonomía y ámbito de actividad).- Declárase de interés general a las diversas expresiones de la Economía Social y Solidaria por su contribución al desarrollo sustentable, la participación democrática, la equitativa distribución de la riqueza y la inclusión económica y social.

El Estado garantizará el desarrollo, el fortalecimiento y la autonomía de todas las formas organizativas de la Economía Social y Solidaria dentro del ordenamiento jurídico establecido.

Cualquier actividad económica lícita podrá ser organizada y desarrollada por una entidad de la Economía Social y Solidaria, aplicándose la normativa correspondiente al sector de actividad que cada entidad practique.

CAPÍTULO III

DE LAS ENTIDADES O FORMAS DE EXPRESIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

Artículo 6°. (Entidades).- Son formas de expresión de la Economía Social y Solidaria, las siguientes entidades, siempre que cumplan con los principios del artículo 4° de la presente ley:

- a) Las cooperativas, sea cual sea su tipo o modalidad, conforme lo establecido por la legislación cooperativa.
- b) Las empresas autogestionadas democráticamente por sus trabajadores, en sus diversas formas jurídicas.
- c) Las sociedades de fomento rural, así como emprendimientos y redes que favorezcan la soberanía alimentaria, la agroecología y la producción de alimentos orgánicos.
- d) Las entidades y redes de producción artesanal.
- e) Las asociaciones civiles cuyo objeto sea la promoción, asesoramiento, capacitación, asistencia técnica o financiera, de las distintas formas organizacionales de la Economía Social y Solidaria.
- f) Las asociaciones civiles que desarrollen o promuevan actividades económicas solidarias, tales como comercio justo, consumo responsable, finanzas solidarias, turismo responsable, producción sustentable, de carácter mutual sea de la salud u otra área, u otros servicios sociales a sus afiliados.
- g) Las fundaciones integradas por organizaciones de la Economía Social y Solidaria.

- h) Otras figuras jurídicas cuya naturaleza y definiciones sean acordes a los principios enumerados en el artículo 4° de la presente ley.

En todos los casos las entidades de la Economía Social y Solidaria deberán contar con personería jurídica y se regularán por sus normas sustantivas específicas, con las particularidades que al respecto se establecen en la presente ley.

En caso de tratarse de algún tipo de sociedad comercial de los previstos en la Ley N° 16.060, de 4 de setiembre de 1989, para que se le considere entidad de la Economía Social y Solidaria, además de observar los principios establecidos en el artículo 4° de la presente ley, se deberá sujetar a las siguientes condiciones, todas las cuales deberán estar incorporadas en su contrato social o estatuto:

1. Las acciones o cuotas sociales deberán ser nominativas.
2. Deberán contar con un mínimo de 10 socios, en todo momento, y ningún socio a título individual o conjuntamente con su grupo económico o familiar, podrá ser titular de más de un 10% (diez por ciento) de las acciones o cuotas sociales.
3. Los órganos sociales de administración y fiscalización deberán renovarse por períodos que no podrán ser mayores a tres años, y sus integrantes no podrán ser reelectos por más de tres períodos consecutivos.
4. La Asamblea General Ordinaria determinará el destino de las utilidades o dividendos, de acuerdo al siguiente orden: en primer lugar, deberán recomponerse los rubros patrimoniales cuando hayan sido disminuidos por la absorción de pérdidas y compensar pérdidas aún pendientes de absorción; en segundo lugar, proceder a constituir, sobre el remanente, las reservas legales; y, en tercer lugar, del saldo se destinará hasta un 50% (cincuenta por ciento) y no menos del 25% (veinticinco por ciento) para la constitución de un Fondo de Reserva Especial. Este Fondo de Reserva Especial no podrá ser distribuido en caso de retiro de socios o titulares de cuotas o acciones o en la liquidación de la sociedad.
5. No podrán depreciar el capital, excepto cuando esta operación garantice la continuidad de su actividad y con la autorización previa del organismo de control de la Economía Social y Solidaria.
6. En caso de disolución y liquidación el remanente que resultare una vez pagadas las deudas y devuelto el valor de los aportes, se entregará al Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP).

Las condiciones establecidas en el numeral 2 del presente artículo no serán de aplicación cuando los titulares de las acciones o cuotas sociales sean otras personas jurídicas integrantes de la Economía Social y Solidaria.

CAPÍTULO IV

DEL FOMENTO Y DESARROLLO DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

Artículo 7°. (Participación de las entidades estatales).- El Estado garantizará y promoverá la constitución, el libre desarrollo, el fortalecimiento y la autonomía de las entidades de la Economía Social y Solidaria, en todas sus expresiones económicas y sociales.

Las distintas reparticiones administrativas del Estado, estatales o públicas no estatales, en el marco de sus competencias, incorporarán como objetivos de su política de promoción de la Economía Social y Solidaria, entre otros, los siguientes:

- a) Facilitar y fomentar las diversas iniciativas de Economía Social y Solidaria, generando condiciones adecuadas. Para ello, se contemplará, especialmente, la simplificación de los trámites administrativos necesarios para su constitución, funcionamiento y control.
- b) Promover y difundir los principios de la Economía Social y Solidaria.
- c) Facilitar, a quienes participen de las entidades de Economía Social y Solidaria, el acceso a los procesos de innovación tecnológica y organizativa, en particular a mecanismos para la inclusión financiera y extensión de los medios electrónicos de pago.
- d) Comprometer a las entidades de la Economía Social y Solidaria en las políticas activas de trabajo, especialmente en favor de mujeres, jóvenes, discapacitados, así como de los desempleados de largo tiempo y con dificultades de inserción en el mercado laboral.
- e) Podrán incluirse los conceptos y principios éticos de la Economía Social y Solidaria, en los planes de estudio de los distintos niveles educativos.
- f) Promover alianzas estratégicas entre las entidades de la Economía Social y Solidaria.
- g) Impulsar y/o apoyar ferias y tiendas de economías solidarias, así como otros sistemas de comercialización bajo los principios del comercio justo.

Artículo 8°. (Promoción, asistencia técnica y financiamiento).- Las acciones de promoción, asistencia técnica, desarrollo y consolidación de las diversas formas integrantes de la Economía Social y Solidaria definidas en el artículo 6° de la presente ley podrán ser apoyadas con los recursos, instrumentos y procedimientos establecidos por la Ley N° 19.337, de 20 de agosto de 2015 y los artículos 209 y 210 de la Ley N° 18.407, de 24 de octubre de 2008.

Artículo 9°. (Exenciones tributarias).- La autoridad de aplicación de la presente ley promoverá una política fiscal, tributaria y previsional acorde a la especial naturaleza de la Economía Social y Solidaria y su aporte al desarrollo económico y social inclusivo.

Facúltese al Poder Ejecutivo para disponer un régimen de excepciones, exoneraciones y reducción del Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto Específico Interno, Impuesto al Patrimonio, contribuciones a la seguridad social y de todo otro gravamen, contribución, impuestos nacionales directos o indirectos de cualquier naturaleza creados o por crearse, destinado a fomentar el desarrollo de las entidades mencionadas en el artículo 6° de la presente ley.

Artículo 10. (Licitaciones del Estado).- Inclúyese en el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo, previsto en los artículos 43 a 46 de la Ley N° 18.362, de 6 de octubre de 2008, a todos los emprendimientos de la Economía Social y Solidaria que se encuadren en los subprogramas que se mencionan en el artículo 44 literales a), b) y c) o que se creen con posterioridad y que se encuentren inscriptos en el registro que establece el artículo 12 de la presente ley. En consecuencia, las licitaciones que realicen las distintas reparticiones administrativas del Estado y las Intendencias Departamentales,

deberán atenerse al régimen y procedimiento específicos para la contratación que, en relación a aquellos emprendimientos, establecerá la reglamentación.

CAPÍTULO V ORGANIZACIÓN

Artículo 11. (Autoridad de aplicación).- El Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP) es el organismo impulsor de las políticas públicas relacionadas con la promoción, formación, acompañamiento y financiamiento de los proyectos de Economía Social y Solidaria.

Artículo 12. (Competencias y cometidos).- Son competencias del INACOOOP, con referencia a las expresiones de la Economía Social y Solidaria:

- a) Definir, promover e impulsar políticas públicas tendientes al desarrollo y fortalecimiento del sector de la Economía Social y Solidaria; coordinará las acciones programáticas que impulsen hacia el sector las diferentes áreas gubernamentales.
- b) Inscribir y reconocer a las organizaciones de la Economía Social y Solidaria, que cumplan con las normativas específicas que las rigen según su modalidad y que cumplan con los principios establecidos en el artículo 4º y los requisitos que establece el Registro de Entidades de la Economía Social y Solidaria (RNEESS) para su ingreso.
- c) Elaborar políticas, proyectos y programas de Economía Social y Solidaria, que posibiliten la capacitación, investigación y transferencia de tecnología en su favor; así como la asistencia técnica y asesoramiento a quienes participen en las organizaciones de la Economía Social y Solidaria.
- d) Crear una red de Entidades de Asistencia Técnica, Agencias públicas y privadas, Universidades y Centros de Investigación y Capacitación.
- e) Favorecer acuerdos estratégicos con instituciones públicas y privadas, que promuevan y estimulen a las organizaciones de la Economía Social y Solidaria, para una mejor inserción de las mismas en el mercado y en la comunidad.
- f) Realizar, en coordinación con las áreas que considere pertinentes un seguimiento y evaluación de las organizaciones de la Economía Social y Solidaria, con la finalidad de asegurar que las actividades de éstas, sean compatibles con sus propios programas y proyectos.
- g) Registrar a las entidades de la Economía Social y Solidaria que soliciten su incorporación en el Registro referido en el numeral b) del presente artículo.
- h) Crear un Observatorio de la Economía Social y Solidaria en el marco de la Unidad de Estadística e Información del INACOOOP.

Artículo 13. (CESyS).- Créase el Consejo Consultivo de la Economía Social y Solidaria.

El Consejo estará integrado por delegados de carácter honorario, de acuerdo a lo siguiente:

- a) Dos delegados de las organizaciones de representación nacional de la Economía Social y Solidaria.
- b) Dos delegados de las organizaciones de representación departamental de la Economía Social y Solidaria.
- c) Un representante de la Junta Directiva Fondes - INACCOOP.
- d) Un representante de las Redes de Comercio Justo.
- e) Un representante de la Universidad de la República.
- f) Un representante de la Administración Nacional de Educación Pública.
- g) Un representante del Ministerio de Desarrollo Social.
- h) Un representante del Ministerio de Industria, Energía y Minería.
- i) Un representante del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.
- j) Un representante del Instituto Nacional de Colonización.
- k) Un representante del Ministerio de Turismo.
- l) Un representante del Congreso de Intendentes.
- m) Un representante de la Auditoría Interna de la Nación.
- n) Un representante del Ministerio de Educación y Cultura.
- o) Un representante de las Redes de otras Economías Transformadoras.

Los delegados y representantes ejercerán su función de manera honoraria por períodos de dos años. El CESyS podrá invitar a participar a otras entidades que por su trayectoria y/o accionar en el ámbito de la Economía Social y Solidaria, puedan brindar aportes sustanciales a sus cometidos.

El INACCOOP promoverá y apoyará la puesta en funcionamiento del CESyS, estableciéndose en su reglamento interno las modalidades de convocatoria y funcionamiento.

Artículo 14. (Atribuciones del CESyS).- El Consejo Consultivo de la Economía Social y Solidaria será un órgano de consulta del INACCOOP y tendrá competencias para:

- a) Proponer políticas, estrategias, planes, programas y/o proyectos de promoción y fortalecimiento de la Economía Social y Solidaria.
- b) Asesorar en todo aquello que el Directorio le solicite.
- c) Opinar en toda otra cuestión relacionada con la Economía Social y Solidaria.
- d) Conformar comisiones técnicas especializadas.
- e) Promover la conformación de instancias similares a nivel local.
- f) Diseñar y organizar anualmente una Conferencia Nacional de Economía Social y Solidaria como espacio de discusión de los temas de interés y elaboración de propuestas para el fortalecimiento de la Economía Social y Solidaria.
- g) Establecer su reglamento de funcionamiento interno.

CAPÍTULO VI

DEL CONTROL ESTATAL Y DEL REGISTRO NACIONAL DE PROMOCIÓN DE ENTIDADES DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

Artículo 15. (Autoridad de control).- La fiscalización sobre las entidades de la Economía Social y Solidaria estará a cargo de la Auditoría Interna de la Nación, aplicándose a su respecto lo establecido en los artículos 212, 213 y 214 de la Ley N°18.407, de 24 de octubre de 2008, en lo pertinente.

Sin perjuicio de las atribuciones y cometidos asignados a la Auditoría Interna de la Nación (AIN) en relación con las entidades de la Economía Social y Solidaria, el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP) podrá establecer criterios técnicos de contralor, los cuales deberá comunicar a la AIN, y, cuando así lo solicite la AIN, ejercerá funciones de fiscalización de dichas entidades.

Asimismo, en la reglamentación que deberá dictar el Poder Ejecutivo del presente artículo podrá establecer controles diferenciales según el volumen de las operaciones, el número de asociados, la participación en el ahorro público mediante la emisión de valores u otras circunstancias similares.

Artículo 16. (Creación del Registro).- Créase el Registro Nacional de Promoción de Entidades de la Economía Social y Solidaria, que funcionará en la órbita del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP), en el que deberán inscribirse las entidades de la Economía Social y Solidaria que cuenten con el certificado de regularidad previsto en el artículo 214 de la Ley N°18.407, de 24 de octubre de 2008.

Artículo 17. (Planes y programas de promoción).- Las organizaciones de la Economía Social y Solidaria enumeradas en el artículo 6° de la presente ley, serán incorporadas al Registro previsto en el artículo 16 de la presente ley, al solo efecto de ser incluidas en los planes y/o programas de promoción y para la sistematización de la información al respecto.

Artículo 18. (Carácter público del Registro).- El Registro previsto en el artículo 16 de la presente ley será de carácter público, debiéndose mantener actualizado; asimismo podrá utilizarse con fines estadísticos.

Artículo 19. (Prestación para la promoción, desarrollo y educación de la Economía Social y Solidaria).- Las entidades de la economía social y solidaria que se encuentren inscriptas en el Registro previsto en el artículo 16 de la presente ley y durante su permanencia en el mismo serán sujetos pasivos de la prestación coactiva para la promoción, desarrollo y educación cooperativa creada por el artículo 204 de la Ley N° 18.407, de 24 de octubre de 2008.

Se aplicará lo dispuesto por el artículo 205 numerales 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 literales b, c, d, e, 10 y 11, en cuanto corresponda.

CAPÍTULO VII
DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 20. (Orden público).- La presente ley es de orden público e interés social. Declárase indisponibles todos los derechos, beneficios, deberes, cargas y obligaciones que las normas que se establecen en la presente ley, les acuerdan o exigen a quienes son sus titulares.

Sala de la Comisión, 2 de setiembre de 2019

CLAUDIA DE LOS SANTOS

MIEMBRO INFORMANTE

ROBERTO CHIAZZARO

LILIÁN GALÁN

CRISTINA LÚSTEMBERG

SILVIO RÍOS FERREIRA

RICHARD CHARAMELO, con salvedades
que expondrá en Sala.

CONRADO RODRÍGUEZ, con salvedades
que expondrá en Sala.

≠