

La Nueva Ley Brasileña de Cooperativas

Por Alfredo J. Althaus

1. Antecedentes

En fecha 16 de diciembre de 1971, Brasil puso en vigor la ley N° 5764, que define la política nacional cooperativa, e instituye el régimen jurídico de las cooperativas.

La nueva ley reemplaza al decreto-ley N° 59, que contaba con escasos cinco años de vigencia, dado que había sido dictado el 21 de noviembre de 1966.

Dicho régimen legal tiene particular interés por constituir el más reciente de los latinoamericanos, excepción hecha de nuestro decreto-ley 20.337/73, cuyos redactores lo conocieron, citándolo como fuente de alguna de sus disposiciones (vgr., del art. 4, que incorpora en nuestro derecho el concepto de acto cooperativo).

2. Política nacional cooperativa

La ley define la política nacional cooperativa, considerando comprendidas en la misma las iniciativas ligadas al sistema cooperativo, originarias del sector público o privado, aisladas o coordinadas entre sí, reconociéndole interés público (art. 1).

Las atribuciones del Gobierno Federal, relativas a la coordinación y estímulo de las actividades del cooperativismo en el territorio nacional, son ejercitadas en la forma prevista por la ley y normas dictadas en su consecuencia, ejerciéndose la acción del poder público, principalmente, mediante la prestación de asistencia técnica y de incentivos financieros y crediticios especiales, necesarios para la creación, desenvolvimiento e integración de las entidades cooperativas (art. 2).

Las cooperativas se caracterizan en la ley como sociedades civiles de personas, con forma y naturaleza jurídica propias, sin fin de lucro, constituidas para prestar servicios a sus asociados, a través del ejercicio de una actividad económica de provecho común.

Celebran contrato de sociedad cooperativa -dispone el art. 3- las personas que recíprocamente se obligan a contribuir con bienes o servicios para el ejercicio de una actividad económica, de provecho común, sin objetivo de lucro.

Completa la caracterización el art. 4, que establece: Las cooperativas son sociedades de personas, con forma y naturaleza jurídica propias, de naturaleza civil no sujetas a falencia, constituidas para prestar servicios a los asociados, distinguiéndose de las demás sociedades por las siguientes características:

I. Adhesión voluntaria, con número ilimitado de asociados, salvo imposibilidad técnica de prestación de servicios.

II. Variabilidad del capital social, representado por cuotas partes.

III. Limitación del número de cuotas partes del capital de que cada asociado puede ser titular, pudiendo establecerse sistemas de proporcionalidad, si así fuere más adecuado para el cumplimiento de los objetivos sociales.

IV. Insensibilidad de las cuotas partes de capital a terceros, extraños a la sociedad.

V. Singularidad de voto. Sin embargo, las cooperativas centrales y las federaciones y confederaciones de cooperativas, con excepción de las que ejerzan actividad de crédito, pueden optar por el sistema de la proporcionalidad.

VI. El quórum para el funcionamiento y deliberación de la asamblea general está basado en el número de asociados, y no en el capital.

VII. El retorno de los excedentes líquidos del ejercicio, en proporción a las operaciones realizadas por cada asociado, salvo deliberación en contrario de la asamblea general.

VIII. Indivisibilidad de los fondos de reserva y de asistencia técnica, educacional y social. IX.

Neutralidad política e indiscriminación religiosa, racial y social.

X. Prestación de servicios a los asociados, y cuando esté prevista en los estatutos, a los empleados de la cooperativa.

XI. Admisión de asociados limitada a las posibilidades de reunión, control, operaciones y prestación de servicios.

En general, es marcada la analogía de las características puntualizadas, con las previstas en el art. 2 del decreto-ley 20.337/73, señalándose como diferencias: a) previsión de limitaciones técnicas al principio de libre adhesión; b) limitación del número de cuotas partes de que cada asociado puede ser titular; c) posibilidad de que la asamblea se aparte del sistema del retorno de excedentes. Otras aparentes carencias -número mínimo de asociados, previsión de la integración cooperativa, dividiendo o interés limitado al capital, etc.- están salvadas en otras disposiciones de la ley.

4. Objeto y clasificación

Las cooperativas pueden adoptar como objeto cualquier género de servicio, operación o actividad, asegurándoseles el derecho exclusivo, y exigiéndoseles el uso, de la expresión “cooperativa” en su denominación. Se les veda, en cambio, el uso de la expresión “Banco” (art. 5).

Según el art. 6, las cooperativas son consideradas:

I. Singulares (o primarias), las constituidas por el número mínimo de veinte personas físicas, siendo excepcionalmente permitida la admisión de personas jurídicas que tengan por objeto las mismas o correlativas actividades económicas que las personas físicas, y también, de aquéllas sin fin lucrativo. Estas cooperativas se caracterizan por la prestación directa de servicios a los asociados (art. 7).

II. Cooperativas centrales o federaciones de cooperativas, constituidas por un mínimo de tres cooperativas primarias, pudiendo excepcionalmente, si no fueren de crédito

admitir asociados individuales, los que serán en su caso inscriptos en un libro especial con vistas a su incorporación, en el futuro, a las cooperativas primarias que se afilien (art. 6). Estas cooperativas tienen por objeto organizar, en común y en mayor escala, servicios económicos y asistenciales de interés de las cooperativas afiliadas, integrando y orientando sus actividades, o bien facilitando la utilización recíproca de los servicios. Para la prestación de servicios de interés común, pueden asociarse a ellas otras cooperativas de objetivos y finalidades diversos (art. 8).

III. Confederaciones de cooperativas, constituidas, por lo menos, por tres federaciones de cooperativas o cooperativas centrales, del mismo o de diferente tipo (art. 6), teniendo por objeto orientar y coordinar las actividades de las afiliadas, en los casos en que el volumen de las operaciones trasciendan el ámbito de capacidad o conveniencia de atención de las centrales o federaciones (art. 9).

Las cooperativas se clasifican también según su objeto (art. 10) y según el régimen de responsabilidad de los asociados, que puede ser limitado al capital suscripto (art. 11) o ilimitada, personal y solidaria (art. 12), en cuyo caso aquéllos gozan del beneficio de excusión (art. 13). Esto marca otra diferencia importante con nuestra legislación, que sólo contempla el primer sistema (decreto-ley 20.337/73, art. 2, inc. 11).

5. Constitución

La cooperativa se constituye por deliberación de los fundadores, que debe constar en el acta respectiva, o en instrumento público (art. 14), con el contenido prescripto por la ley (art. 15) y firmado por aquéllos, al igual que los estatutos, si no estuvieren transcritos en aquél (art. 16).

6. Autorización para funcionar

La autorización para funcionar es otorgada por el órgano ejecutivo federal de contralor, o por el órgano local facultado para ello (art. 17), reputándose concedida tácitamente, de no mediar pronunciamiento dentro del plazo de sesenta días fijado al efecto (art. 18). La autorización caducará si la cooperativa no entrare en funcionamiento dentro del plazo de noventa días (ibíd., inc. 7). No están sujetas a este trámite las cooperativas escolares (art. 19).

7. Estatuto

El estatuto de la cooperativa, además de atender a lo dispuesto por el art. 4, debe contener previsiones sobre:

I. Denominación, sede, plazo de duración, área de acción, objeto de la cooperativa, fijación del ejercicio social y fecha de realización del balance general.

II. Derechos y deberes de los asociados, naturaleza de sus responsabilidades, condiciones de admisión, retiro, eliminación y exclusión, y normas para su representación en las asambleas generales.

III. Capital mínimo, valor de la cuota parte, mínimo de cuotas partes a ser suscripto por cada asociado, modo de integración de las cuotas partes, y condiciones para su reembolso en caso de retiro, eliminación o exclusión de los asociados.

IV. Forma de reintegro de los excedentes acreditados a los asociados, y de prorrato de las pérdidas registradas por insuficiencia de las contribuciones para cobertura de los gastos de la entidad.

V. Régimen de administración y fiscalización, estableciendo los órganos respectivos, sus atribuciones, poderes y funcionamiento, la representación activa y pasiva de la cooperativa en juicio o fuera de él, el plazo del mandato, y el régimen de reemplazo de los administradores y consejeros fiscales.

VI. Régimen de las asambleas, mayorías requeridas para su instalación y para la validez de sus deliberaciones, con exclusión del derecho de voto a los que en ellas tuvieren interés particular, sin privárseles de la participación en los debates.

VII. Casos de disolución voluntaria.

VIII. Modo y procedimiento para enajenar o gravar los bienes inmuebles de la cooperativa. IX.

Procedimiento para reformar el estatuto.

X. Número mínimo de asociados (art. 21).

8. Libros

La cooperativa debe llevar los siguientes libros: de matrícula de asociados, de actas de asambleas, de actas de los órganos de administración, de actas del consejo fiscal, de asistencia de los asociados a asambleas, y los demás obligatorios, contables o fiscales; pudiendo ser reemplazados por hojas movibles o fichas (art. 22 y 23).

9. Capital

El capital social se divide en cuotas partes, cuyo valor unitario no puede ser superior al mayor salario mínimo vigente en el país (art. 24).

Ningún asociado podrá suscribir más de un tercio del total de cuotas partes, salvo en las cooperativas en que se establezca que la suscripción deba ser proporcional al movimiento financiero, o a la cantidad de productos a ser comercializados, beneficiados o transformados, o al área cultivada, o al número de plantas o animales en explotación por los asociados (ibid., inc. 1). Tampoco están sujetas a tal límite las personas jurídicas de derecho público que participen de cooperativas de electrificación, irrigación y telecomunicaciones (ibid., inc. 2°).

Está vedado a las cooperativas distribuir cualquier especie de beneficio a las cuotas partes de capital, o establecer otras ventajas o privilegios, financieros o no, a favor de cualesquier asociados o terceros, exceptuándose un interés máximo del doce por ciento anual, sobre la parte integrada de aquellas (ibid., inc. 3°).

Puede establecerse que el aporte de las cuotas partes suscriptas, se realice mediante prestaciones periódicas, contribuciones u otra forma, a criterio de los órganos ejecutivos federales (art. 25), o bien mediante aportaciones en especie, previamente valuadas y luego homologadas por la asamblea, o bien mediante la retención de determinado porcentaje del valor del movimiento financiero de cada asociado (art. 27). Esto último no se aplica a las cooperativas de crédito y de vivienda (ibid., inc. 1°).

En las cooperativas en que la suscripción de capital fuere directamente proporcional al movimiento o a la situación económica de cada asociado, el estatuto deberá prever su revisión periódica, para ajustarla a las condiciones vigentes (ibid., inc. 2º).

10. Fondos de reserva y otros

Las cooperativas están obligadas a constituir un fondo de reserva destinado a cubrir eventuales pérdidas y atender al desenvolvimiento de sus actividades, constituido con un mínimo del diez por ciento de los excedentes líquidos del ejercicio, y un fondo de asistencia técnica, educacional y social, destinado a la prestación de asistencia a los asociados, sus familiares, y cuando los estatutos lo prevean, a los empleados de la cooperativa, constituido con un mínimo del cinco por ciento de los excedentes líquidos del ejercicio (art. 28), pudiendo los servicios atinentes a este último fondo, ser atendidos mediante convenios con entidades públicas y privadas (ibid., inc. 2º)

Además de los expresados, la asamblea podrá crear otros fondos, inclusive rotativos, con recursos destinados a fines específicos, fijando su modo de formación, aplicación y liquidación (ibid., inc. 1º).

11. Los asociados

El ingreso a las cooperativas es libre para todos los que deseen utilizar sus servicios y adhieran a sus propósitos, dentro de las condiciones establecidas por el art. 4º, sin perjuicio de que el estatuto lo restrinja a las personas que ejerzan determinada actividad o profesión, o están vinculadas a determinada entidad (art. 29, inc. 1º). Pero él está vedado a los comerciantes y empresarios que operen en el mismo campo económico que la cooperativa (ibid., inc. 4º), previéndose reglas especiales para determinados tipos de cooperativas (ibid., inc. 2º y 3º).

El asociado que se empleare en la cooperativa, pierde el derecho a votar y ser elegido, mientras no sean aprobadas las cuentas del ejercicio en que se hubiere desempeñado (art. 31).

La exclusión del asociado puede disponerse por infracción legal o estatutaria, o por hecho especial previsto en el estatuto (art. 33), y cabe recurso contra la misma, con efecto suspensivo, ante la primera asamblea general que se celebre (art. 34).

La extinción de la calidad de asociado se opera: a) por disolución de la persona jurídica; b) por muerte de la persona física; c) por incapacidad civil; d) por dejar de reunir los requisitos fijados por el estatuto para el ingreso o permanencia en la cooperativa (art. 35).

La cooperativa debe asegurar la igualdad de derechos de los asociados, estándole prohibido remunerar a quien presente nuevos asociados, percibir prima de ingreso a título de compensación de reservas, y establecer restricciones de cualquier especie al libre ejercicio de los derechos sociales (art. 37).

12. La asamblea

La asamblea general se califica de órgano supremo de la cooperativa, dentro de los límites legales y estatutarios (art. 38). Se convoca mediante edictos y circulares a los asociados (ibid., inc. 1º).

El quórum es de los dos tercios del número de asociados, en primera convocatoria, de la mitad más uno de los mismos, en segunda, y de un mínimo de diez asociados en tercera convocatoria, a excepción del caso de las cooperativas centrales, federaciones y confederaciones, en que es suficiente cualquier número (art. 40), pudiendo el estatuto autorizar que las tres convocatorias se hagan para el mismo día, con un intervalo mínimo de una hora entre cada una de ellas (art. 38, inc. 1º).

Para la adopción de resoluciones, basta la mayoría simple de los asociados presente con derecho a voto (art. 38, inc. 3º), salvo en el caso de los asuntos de competencia exclusiva de las asambleas extraordinarias, en que se requiere la mayoría de dos tercios de votos de los asociados presentes (art. 45 “in fine”).

Los asociados individuales de las cooperativas de grado superior serán representados por un delegado elegido entre aquéllos (art. 41).

En las cooperativas primarias, la representación de los asociados en la asamblea sólo está permitida a los que residan a más de cincuenta kilómetros de la sede o padezcan de enfermedad comprobada, debiendo recaer aquélla en otro asociado, quien no puede disponer por esta vía de más de tres votos, comprendido el suyo (art. 42, inc. 1º). Sin embargo, en las cooperativas que cuenten con más de mil asociados, podrá el estatuto autorizar la representación de no más de cuatro (ibid., inc. 2º).

El estatuto puede organizar -pero esto es meramente facultativo- la asamblea de delegados, en las cooperativas primarias que cuenten con más de tres mil asociados (ibid., inc. 3º), disponiendo cada delegado de tantos votos, cuantos asociados compusieren el grupo seccional que lo eligió (ibid., inc. 4º), y pudiendo participar de la asamblea de delegados los asociados residentes en áreas apartadas o en que, por insuficiencia de número, no hubieren podido ser organizados en grupo seccional propio para la elección de delegados (ibid., inc. 5º), y también la totalidad de los restantes asociados representados por delegados, pero estos últimos, sin derecho de voz ni de voto (ibid., inc. 6º).

La acción de nulidad de las deliberaciones de la asamblea viciadas de error, dolo, fraude o simulación, o tomadas con violación de la ley o del estatuto, prescribe a los cuatro años de la celebración de la asamblea (art. 43), plazo que parece excesivamente prolongado, en contraste con el consagrado en la legislación patria, de noventa días (decreto-ley 20.337/73, art. 62).

La asamblea ordinaria se realizará anualmente dentro de los tres primeros meses posteriores al cierre del ejercicio, y considerará los siguientes puntos: memoria, balance y estados anexos, informe del Consejo Fiscal, destino de excedentes o prorrateo de pérdidas, elección de los miembros de los órganos de administración, de fiscalización y otros, cuando estuviere previsto, fijación de su retribución, y cualesquier otros asuntos de interés social (art. 44).

13. Administración

La administración compete a un directorio o consejo de administración, compuesto exclusivamente por asociados elegidos por la asamblea general, siendo la duración máxima del cargo, de cuatro años (art. 47), pudiendo el estatuto crear otros órganos necesarios a la administración (ibid., inc. 1º) y contratarse gerentes comerciales o técnicos, no asociados (art. 48).

El consejero o asociado que en cualquier operación tenga interés opuesto al de la cooperativa, debe abstenerse de participar en la deliberación respectiva (art. 52).

Los consejeros están sujetos a la responsabilidad penal de los directores de las sociedades anónimas (art. 53) y su responsabilidad civil por perjuicios causados, puede hacerse efectiva por acción social e individual (art. 53).

Los empleados de empresas que sean elegidos consejeros de cooperativas creadas por los mismos, gozan de las garantías que la legislación laboral acuerda a los dirigentes sindicales (art. 55).

14. Fiscalización privada

La administración de la cooperativa debe ser fiscalizada, asidua y minuciosamente, por un Consejo Fiscal, constituido por tres miembros titulares y tres suplentes, que deben ser asociados y elegidos anualmente por la asamblea general, que sólo puede reelegir a un tercio de sus componentes (art. 56).

No pueden ejercerse acumulativamente cargos en los órganos de administración y de fiscalización (ibid., inc. 2º), y no pueden integrar este último los parientes de los consejeros hasta el segundo grado, en línea recta o colateral, o quienes tengan ese parentesco entre sí (ibid., inc. 1º).

15. Fusión, incorporación y escisión

Estas figuras son previstas y detalladamente reglamentadas en la ley, en su Capítulo X (art. 57 a 62).

16. Disolución y liquidación

La disolución se opera de pleno derecho: a) por decisión de la asamblea; b) por vencimiento del plazo de duración; c) por consecución del objeto predeterminado; d) por alteración de su forma jurídica; e) por reducción del número de asociados o del capital por debajo del mínimo establecidos, si la misma subsiste hasta la asamblea general subsiguiente, realizada en un plazo no inferior a seis meses; f) por retiro de la autorización para funcionar; g) por paralización de sus actividades por más de ciento veinte días (art. 63).

La disolución puede también ser pronunciada judicialmente, a iniciativa de cualquier asociado o del órgano de aplicación federal (art. 64), que puede también proceder a su liquidación extrajudicial, especialmente en los supuestos de insolvencia -debe recordarse que la cooperativa no está sujeta a quiebra en el derecho brasileño (art. 4)- a través de un liquidador por él designado (art. 75).

La ley reglamenta detalladamente los efectos de la disolución, el nombramiento y atribuciones de los liquidadores, y el procedimiento de la liquidación (art. 64 a 78).

17. Acto cooperativo

La ley comentada define al acto cooperativo, como el practicado entre las cooperativas y sus asociados, entre éstos y aquéllas, y por las cooperativas entre sí cuando estén

asociadas, para la consecución del objeto social, aclarando que no implica operación de mercado, ni contrato de compraventa de productos o mercaderías (art. 79).

Esta disposición tiene especial importancia para nosotros, desde que es citada por la comisión redactora del decreto-ley 20.337/73, como antecedente de análogo concepto, incorporado en su art. 4.

18. Distribución de los gastos

Los gastos de la cooperativa son distribuidos entre los asociados, en principio, en proporción directa a los servicios gozados. Sin embargo, la cooperativa puede discriminar de entre los mismos a los gastos generales, y hacer soportar los mismos por todos los asociados, por partes iguales, independientemente de que hayan utilizado o no los servicios de la cooperativa, mas retornando siempre los excedentes en proporción a éstos (art. 80 y 81).

Si bien el sistema no se adapta a la ortodoxia cooperativa, constituye sin duda un procedimiento ingenioso -de observancia facultativa- para estimular la operatoria con la cooperativa, frente al generalizado problema de la existencia de asociados no cooperadores.

19. Operaciones de la cooperativa

La ley prevé pormenorizadamente las operaciones inherentes a diversos tipos especiales de cooperativas (art. 82 a 85).

Permite, también, la prestación de servicios a no asociados, siempre que ello atienda a los objetivos sociales y esté de acuerdo con sus disposiciones (art. 86), debiendo destinarse la totalidad de los excedentes originados en los mismos, al fondo de asistencia técnica, educacional y social (art. 87).

También, con autorización previa y expresa del órgano federal, pueden las cooperativas participar de sociedades no cooperativas, públicas o privadas, para el cumplimiento de objetivos accesorios o complementarios (art. 88).

20. Quebrantos

Si el ejercicio arroja quebranto, será cubierto por el fondo de reserva, y si éste fuere insuficiente, será prorrateado entre los asociados, en proporción directa a los servicios gozados, a salvo la posibilidad de que se haya previsto la posibilidad de que los gastos generales sean soportados por partes iguales entre todos los asociados (art. 89).

21. Régimen laboral

Cualquiera sea el tipo de cooperativa, no existe relación laboral entre ella y sus asociados (art. 90). En cambio, sus empleados están equiparados a los de las demás empresas, a los fines de la legislación laboral previsional (art. 91).

22. Fiscalización pública

La fiscalización pública de las cooperativas es ejercida por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria, con excepción de las de crédito y de vivienda, que lo es por el Banco Central de Brasil y por el Banco Nacional de Vivienda, respectivamente (art. 92).

Entre otras atribuciones, el órgano federal competente tiene la de intervenir la cooperativa, en determinados supuestos (art. 93).

También se crea el Consejo Nacional de Cooperativismo, con funciones reglamentarias y de orientación general de la política cooperativa nacional, presidido por el Ministro de Agricultura, e integrado por delegados de cuatro Ministerios, y tres designados por la Organización de Cooperativas Brasileñas (art. 95).

Los órganos ejecutivos federales pueden delegar total o parcialmente su competencia en órganos estatales o municipales, y excepcionalmente, en otros órganos de la administración federal (art. 103).

La representación del sistema cooperativo nacional se atribuye a la Organización de Cooperativas Brasileñas, que la ley organiza y reglamenta como sociedad civil sin finalidad lucrativa, asignándole la función de organismo técnico consultivo del gobierno (art. 105).

Se preveen, en fin, estímulos crediticios a favor de las cooperativas, a cargo de diversos Bancos oficiales (arts. 109 y 110).