

Capital en las cooperativas: un debate pendiente¹

LIC. CARLOS CÉSAR BASAÑOS²

Resumen

A partir de recuperar el debate sobre el tratamiento del capital en las cooperativas de los años 90, incluyendo las resoluciones de la autoridad de la aplicación al respecto y el proyecto de Ley de Cooperativas Agropecuarias, se realiza un conjunto de propuestas dirigidas a fortalecer los sistemas de capitalización de estas organizaciones.

Palabras clave: cooperativas agrarias, capitalización, legislación

Resumo

Capital nas cooperativas: um debate pendente

A partir de resgatar o debate sobre o tratamento do capital nas cooperativas dos anos 90, incluindo as resoluções da autoridade de aplicação no assunto, e o projeto de Lei de Cooperativas Agropecuárias, realizou-se um conjunto de propostas encaminhadas a fortalecer os sistemas de capitalização dessas organizações.

Palavras-chave: Cooperativas agrárias, Capitalização, Legislação

Abstract

Capital in cooperatives: a pending debate

After bringing back the debate about the treatment of capitals in cooperatives in the 1990's, including a set of regulations set forth by the application authorities, and the bill of the "Ley de Cooperativas Agropecuarias" (Agricultural Cooperatives Act), a set of proposals is presented, aimed at strengthening the capitalization systems of these organizations.

Keywords: agricultural cooperatives, capitalization, legislation

¹ El presente artículo fue presentado en la *Jornada de Derecho Cooperativo* organizada por la Confederación Cooperativa de la República Argentina (COOPERAR), el 18 de septiembre de 2013 en el Centro Cultural de la Cooperación "Floreal Gorini", ciudad de Buenos Aires.

² Gerente de la Confederación Cooperativa de la República Argentina (COOPERAR).

LOS ANTECEDENTES

La Alianza Cooperativa Internacional, en su documento del año 2012 “Plan para una Década cooperativa”, plantea que uno de los cinco principales objetivos para lograr que el modelo empresarial cooperativo sea el “tipo de organización empresarial de más rápido crecimiento” en la próxima década es “garantizar un capital fiable a las cooperativas manteniendo el control por parte de sus miembros”.

Frente a esta preocupación del cooperativismo mundial, resulta oportuno revisar el estado de situación al respecto en Argentina. Si bien el tema del capital siempre ha sido un tema álgido en el debate doctrinario, durante la década de los '90 adquirió especial intensidad debido a las particulares condiciones económicas del período. Las cooperativas –que habían construido sus patrimonios en parte sustancial a partir del financiamiento público de largo plazo y a tasa negativa, y la capitalización sistemática de sus excedentes durante décadas– tuvieron que enfrentar un escenario de tasas de interés positivas, reducción del papel de fomento de parte de la banca pública, alto endeudamiento debido a condiciones macroeconómicas adversas (en particular retraso cambiario) y sustancial incremento en el ritmo de capitalización necesario ante los nuevos requerimientos tecnológicos, de escala y de mayor competitividad en una economía abierta y con nuevos actores de origen multinacional. La búsqueda de respuestas frente a esta situación, desde lo normativo, tuvo dos consecuencias: el proyecto de Ley de Cooperativas Agropecuarias elaborado por CONINAGRO a fines de la década y las nuevas resoluciones de la autoridad de aplicación (en particular las Resoluciones 1027/94, 349/95, 593/99 y 1966/95).

LEY DE COOPERATIVAS AGROPECUARIAS

Si bien el proyecto de CONINAGRO no fue aprobado, importa rescatarlo ya que fue resultado de un importante debate y refleja adecuadamente el consenso logrado en el sector agropecuario. Las principales propuestas del proyecto eran las siguientes³:

Autorización para la emisión de capital accionario, sin derechos políticos, con remuneración sujeta a la existencia de excedentes y con amplia libertad de la Asamblea para fijar la modalidad de remuneración: fija, variable, como porcentaje de los excedentes, etc. (Art. 3 a 9 del proyecto)

Este capital se planteaba como complementario al capital cooperativo, constituido de conformidad con lo dispuesto por el capítulo IV de la ley 20.337. La reforma permitiría, por ejemplo, organizar un sistema de capitalización dual donde, por un lado,

³ Obschatko, Basaños y Martini (2011).

existiera un capital proporcional a los servicios, cuya retribución sea el menor costo del servicio y, por otro lado, un capital accionario de carácter voluntario que permitiera la apropiación de los beneficios generados en los eslabones industrial y comercial.

Si bien el proyecto de CONINAGRO no fue aprobado, importa rescatarlo ya que fue resultado de un importante debate y refleja adecuadamente el consenso logrado en el sector agropecuario.

Autorización para la creación de reservas facultativas (incluso para compensar quebrantos de secciones deficitarias y posibilitar la distribución de retorno en las superavitarias) y capital mínimo (Art. 10 y Art. 23)

Esta reforma se orientaba al fortalecimiento patrimonial de la cooperativa frente a terceros, en particular, frente al sistema financiero. Hoy el asociado puede solicitar el reembolso de su capital al momento de retirarse (si bien el estatuto, en el marco del Art. 31 de la ley vigente, puede limitar dichos retiros al 5% del capital integrado, el valor de las cuotas sociales cuyo reembolso se ha solicitado es un pasivo que debe ser remunerado por una tasa de interés). Más aún, el consejo de administración puede ordenar en cualquier momento la reducción del capital (Art. 35 de la ley 20.337). Esto es: un banco debe prestarle a una entidad que puede resolver unilateralmente reducir su capital o cuyo capital puede verse disminuido por decisión también unilateral, de cualquiera de sus asociados. La resultante es que para el análisis de riesgo de muchas entidades, en particular bancos internacionales, el capital de las cooperativas es un pasivo. Frente a ello, la reforma permitía establecer un capital mínimo, por estatuto, y crear reservas facultativas. Dentro del marco normativo actual, las reservas irrepartibles están conformadas por la reserva legal, excedentes de operaciones ajenas al objeto o con terceros, y ajuste por revalúo. Con los excedentes generados en las operaciones con asociados nunca pueden constituirse reservas, deben distribuirse obligatoriamente entre los asociados (en efectivo o en cuotas sociales). La reforma propuesta posibilitaba la creación de reservas irrepartibles a partir de excedentes originados en las operaciones con asociados.

La creación de reservas facultativas perseguía un segundo objetivo: autorizar que pudieran usarse para compensar los quebrantos de una sección permitiendo la distribución de excedentes de las secciones superavitarias. De esta manera, se buscaba reducir el impacto de una dificultad habitual en las cooperativas diversificadas o multiactivas:

productores que se ven perjudicados por quebrantos de secciones con las que no operaron.

Autorización para establecer un régimen especial para el reembolso de cuotas sociales, en los plazos y oportunidades que expresamente se determinen (Art. 12)

Vinculada al punto anterior, esta iniciativa estaba orientada a mejorar la previsibilidad del sistema de capitalización. Hoy las posibilidades respecto al régimen de reembolsos de cuotas sociales se reducen a su limitación anual respecto al capital integrado. En la experiencia internacional existen casos donde el ritmo de los reembolsos está pautado (por ejemplo, reembolso solo en el momento del retiro y/o jubilación) en una cantidad predeterminada de cuotas anuales, lo que permite una mejor programación financiera de la cooperativa, y una mayor previsibilidad del asociado respecto al tratamiento de su capital.

Autorización para la constitución de cooperativas de asociación limitada, con emisión de cuotas sociales con derechos de uso (Art. 14, 15 y 16)

Esta propuesta está dirigida a viabilizar la organización de cooperativas de agregado de valor o de “nueva generación”. El productor para operar con la cooperativa debe haber hecho un aporte de capital en el momento de la constitución, o debe comprarle cuotas sociales con derecho de entrega a un productor asociado. El valor de las cuotas sociales estará vinculado a la *performance* económica de la cooperativa. Estas cuotas sociales no deberían poder reembolsarse en caso de retiro del asociado, este debería vender la cuota a otro productor. Esta propuesta no sólo modifica el tratamiento del capital, sino que, fundamentalmente, habilita la creación de cooperativas cerradas.

LAS RESOLUCIONES DE LA AUTORIDAD DE APLICACIÓN

Paralelamente a este debate por la reforma de la ley 20.337 respecto al tema del capital, el órgano de aplicación emitió un conjunto de resoluciones que procuraron dar algunas respuestas, y que hoy continúan vigentes.

Por Res.1027/94, autorizó a la Asamblea, con mayoría especial, a suspender los reembolsos de capital y a obligar a la capitalización de la totalidad de los intereses y retornos, hasta por un plazo máximo de tres ejercicios.

Esta resolución busca fortalecer patrimonialmente a las cooperativas a partir de restringir mediante Asamblea el derecho de la persona a recuperar su capital una vez que ha perdido su condición de asociado, más allá de las restricciones establecidas por el Art. 32 de la ley.

Más allá del eventual cuestionamiento jurídico a esta restricción vía resolución de un derecho que la ley reconoce, importa señalar las limitaciones económicas de la herramienta. En primer lugar, las cuotas sociales con pedido de reembolso pasan a formar parte del pasivo de la cooperativa, con lo que de todas maneras se debilitan sus indicadores de solvencia, frente a la mirada de un potencial acreedor. En segundo lugar, y en nuestra opinión lo más sustancial, se deteriora ante el asociado la previsibilidad del tratamiento del capital integrado y, por lo tanto, la propensión del asociado a capitalizar. Esto resulta especialmente negativo si se procura implementar un sistema de capitalización que incluya aportaciones complementarias a la sistemática capitalización de excedentes.

Otro conjunto de resoluciones de los 90 vinculadas al capital, fueron las 349/95, 1966/95 y 593/99, mediante las cuales se autorizó y reguló la emisión de Títulos Cooperativos de Capitalización (TICOCA). Estos permiten establecer un interés fijo por más de un ejercicio sobre el monto aportado y acordar un plazo de recuperación, lo que mejora sustancialmente la previsibilidad de lo aportado por el asociado (sabe qué retribución va a tener, sujeto a la existencia de excedentes, y sabe cuándo recuperará su aporte). Esta herramienta está inspirada en la propuesta de “capital accionario” de la Ley de Cooperativas Agropecuarias y en todas las experiencias similares autorizadas en otros países.

El primer debate es si dichos títulos forman parte del patrimonio neto de la entidad o son un pasivo. El consenso dentro de la profesión contable –manifestado en la Resolución Técnica Nro. 24 de la Federación Argentina de Consejos Profesionales, aprobada a su vez como obligatoria para las cooperativas por Res. 247/09 del INAES– es que los TICOCA formarán parte del patrimonio neto solo si en las condiciones de su emisión se define que únicamente se rescatarán con un nuevo título.

FONDO ROTATIVO DE CAPITALIZACIÓN

Luego de los Títulos de Capitalización Cooperativa, en nuestra opinión, la principal novedad normativa respecto al capital en las cooperativas es el Fondo Rotativo de Capitalización (FRC) de la Asociación de Cooperativas Argentina.

Si bien al respecto no hay una resolución de carácter general del órgano de aplicación, dicho Fondo se constituye en ACA a partir de una reforma estatutaria aprobada por el INAES. Dicha reforma crea el FRC

constituido por “Certificados de Aportes”, los que una vez que “hayan cumplido quince años de vigencia tendrán derecho al reembolso de 6,66% [1/15] del valor de los mismos en cada uno de los años siguientes, hasta completar el reintegro total. Este derecho a reintegro estará condicionado al flujo de nuevos aportes, de manera que la suma acumulada en el FRC durante los primeros quince años se mantenga estable. Si el flujo de nuevos aportes fuese menor a lo requerido por todos los Certificados de Aportes en condiciones de percibir reembolsos, los recursos disponibles se aplicarán por orden de mayor antigüedad y, en caso de igual antigüedad, a prorrata. Dadas las características del FRC será considerado para su tratamiento contable dentro del rubro del patrimonio neto de la Asociación” (Art 15, inc. b) del Estatuto Social).

A nuestro entender las ventajas de este FRC son las siguientes:

- Ante la mirada de terceros acreedores, el FRC opera como un capital mínimo, dado que nunca podrá ser menor que a la integración lograda los primeros 15 años. Ello es particularmente importante frente a los bancos.
- Otorga previsibilidad a la cooperativa, ya que sabe en qué momento deberá reembolsar el “Certificado de Aporte”, y al asociado (en este caso también cooperativa), que sabe en qué momento podrá recuperar el valor de su certificado.

LAS HERRAMIENTAS QUE OTORGA LA LEY VIGENTE

Más allá de las innovaciones de normativa señaladas, antes de pasar a pensar propuestas, importa rescatar las herramientas que contiene la ley de cooperativas vigente, y que no siempre son aprovechadas.

CAPITAL PROPORCIONAL

De acuerdo al Art. 27 de la ley de cooperativas, “el estatuto puede establecer un procedimiento para la formación e incremento del capital en proporción con el uso real o potencial de los servicios sociales”. Esto implica, por ejemplo, que la Asamblea puede decidir la capitalización de los excedentes repartibles e incluso que se retengan aportes de capitalización en las liquidaciones de los asociados que no hayan alcanzado el objetivo de capitalización proporcional establecido, mientras distribuye en efectivo todo el excedente de aquellos que ya lo alcanzaron. Salvo en algunas cooperativas agropecuarias, hemos visto muy pocos antecedentes de utilización intensiva de esta posibilidad que resulta clave para construir un sistema de capitalización equitativo, previsible y económicamente consistente.

Una restricción para construir sistemas de capital proporcional, inclu-

yendo por ejemplo la exigencia de un capital inicial significativo y la retención de un porcentaje de la liquidación al productor como aporte de capital, es la restricción para la operatoria con terceros al 25% de la operatoria con asociados (Res. 91/73 y modificatorias). Una cooperativa agroindustrial no puede supeditar la necesidad de proveerse de producción primaria a que el productor esté dispuesto a realizar la capitalización estatutariamente requerida. Más aguda es la restricción entre las cooperativas de trabajo, donde no existe la posibilidad de operar con terceros no asociados de carácter permanente (Res. 360/75). Se obliga de esta manera a la cooperativa de trabajo a flexibilizar las condiciones de capitalización cuando requiere trabajadores de una calificación determinada y estos no están dispuestos a realizar el esfuerzo de capitalización.

PAGO DE INTERÉS

El pago de un interés al capital con parte de los excedentes repartibles autorizado por el Art. 42 de la ley de cooperativa es una herramienta de uso más generalizado (puede ser interpretada como una forma de compensar las asimetrías en la capitalización: si hubiese estricta proporcionalidad entre uso y capital, el pago de interés resultaría neutro).

Sin embargo, deben señalarse dos aspectos que es necesario revisar en las prácticas más habituales. En primer lugar, si se paga interés y este es capitalizado estaremos agravando la falta de proporcionalidad. En segundo lugar, desde el órgano de aplicación se induce arbitrariamente que las cooperativas de trabajo no paguen interés al capital, debido a que no se incluye esta posibilidad en los modelos de estatuto aprobados para estas cooperativas (Res. 255/88 y Res. 750/94), a diferencia de lo que sucede con el resto de los tipos de cooperativas.

CAPITALIZACIÓN DEL AJUSTE DE CAPITAL

La inflación puede diluir el valor de las cuotas sociales. Esto, claramente, desincentiva el aporte de capital. Sin embargo, y esto está aclarado por la citada Resolución Técnica 24 de la FACPCE, en caso de ajustarse el estado patrimonial por variación del poder adquisitivo, el correspondiente ajuste de capital puede ser capitalizado si así lo resuelve la Asamblea. Esto es, pueden emitirse nuevas cuotas sociales por el valor a ajustar. Habría que estudiar y resolver la situación del FRC frente a este tema. Naturalmente, cualquier iniciativa de este tipo requiere que esté autorizado el ajuste por inflación de los balances, lo que hoy no está permitido para ningún tipo societario.

PROPUESTAS

Más allá de que el contexto económico ha variado sustancialmente en Argentina, resulta necesario rescatar el debate y las propuestas discu-

tidas en los 90, ya que las limitaciones de los sistemas de capitalización cooperativa tradicionales continúan afectando las posibilidades de crecimiento del sector.

Valgan dos observaciones en dicho sentido. Si bien existe coincidencia sobre la necesidad de agregar valor a la producción primaria en el territorio, no hemos logrado un crecimiento sostenido de las actividades agroindustriales. Entre las cooperativas agropecuarias sigue siendo dominante (en cuanto a volumen y a tasas de crecimiento) la comercialización de *commodities* por sobre las estrategias de agregado de valor y diferenciación. Parte de la explicación de este fenómeno está en la debilidad de los sistemas de capitalización. Si el productor quiere apropiarse del valor generado en las etapas industrial y comercial, debe realizar un aporte de capital que dé sustento económico a dicha apropiación.

Entre las cooperativas agropecuarias sigue siendo dominante la comercialización de *commodities* por sobre las estrategias de agregado de valor y diferenciación. Parte de la explicación de este fenómeno está en la debilidad de los sistemas de capitalización.

En el caso de las cooperativas de trabajo, y particularmente a partir de la experiencia de las empresas recuperadas, resulta cada vez más evidente la necesidad de consolidar sistemas de capitalización más sólidos y equitativos, que den respuesta a actividades donde se requiere un volumen importante de capital por puesto de trabajo y donde existen fuertes asimetrías de capitalización inicial producto del proceso de quiebra del cual emergen parte de estas experiencias.

A partir de lo revisado, proponemos los siguientes ejes de trabajo dirigidos a “garantizar un capital fiable a las cooperativas manteniendo el control por parte de sus miembros”, de acuerdo a lo propuesto por la ACI:

1. Sistematizar y difundir la experiencia existente de capital proporcional en las cooperativas.
2. Permitir la operatoria con terceros sin restricciones en la medida de que se respete el principio de puertas abiertas y el tratamiento del excedente de acuerdo a lo establecido por el Art. 42, último párrafo, de la ley de cooperativas.
3. Aprobar una resolución de carácter general regulando la constitución de Fondos Rotativos de Consolidación.
4. Proponer como opción el pago de interés al capital en los modelos de estatuto para cooperativas de trabajo aprobados por la autoridad de aplicación.
5. Autorizar el ajuste del balance por inflación y aclarar que dicho

ajuste puede ser capitalizado por la Asamblea.

6. Modificar la Ley de Cooperativas a los efectos de habilitar la creación de reservas facultativas y/o de capital mínimo

7. Modificar la Ley de Cooperativas autorizando la aprobación por Asamblea de un régimen especial para el reembolso de las cuotas sociales, en los plazos y oportunidad que expresamente se determinen.

8. Modificar la Ley de Cooperativas para autorizar la constitución de cooperativas de asociación limitada con emisión de cuotas sociales con derechos de uso.

Todo este conjunto de iniciativas, de muy diverso grado de complejidad para su implementación, no deben hacer olvidar la necesidad de construir herramientas para el financiamiento del sector más allá del aporte de capital. En dicho sentido, contar con un sistema financiero que en su carácter de servicio público sea una herramienta de desarrollo económico y social, fomentar el desarrollo del cooperativismo de ahorro y crédito como herramienta para la apropiación y colocación de los excedentes financieros al servicios del desarrollo local, y construir herramientas para garantizar el derecho al financiamiento de las iniciativas autogestionarias, derecho sustentado en su relevancia para la construcción de mercados competitivos y de relaciones económicas sin explotación, son objetivos centrales que exceden a la problemática del capital y, claro está, de este trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

Basañes, Carlos César. "Nuevas Estrategias en las Cooperativas Agropecuarias: Algunos ejes para el debate", *Nueva visión del cooperativismo argentino. Homenaje al 80 Aniversario del Primer Congreso Argentino de la Cooperación*. Buenos Aires: CGCyM, 1999.

--- "Análisis crítico sobre la relación entre la cooperativa de trabajo y sus asociados", Documento N°69, Centro de Estudios de Sociología del Trabajo. Buenos Aires: FCE Universidad de Buenos Aires, 2010.

--- "Sistemas de capitalización en las cooperativas agropecuarias: un análisis de casos", Documento N°74, Centro de Estudios de Sociología del Trabajo. Buenos Aires: FCE Universidad de Buenos Aires, 2011.

--- "Capital y cooperativas de trabajo", en *Congreso Argentino de las Cooperativas 2012*.

Obschatko, Edith; Basañes, Carlos César y Martini, Guillermo. *Las cooperativas agropecuarias en la República Argentina. Diagnóstico y propuestas*. Buenos Aires: Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 2011.