

criação de condições que facilitem os investimentos na economia social, ao mesmo tempo que reconhece deverem ter as empresas da economia social um tratamento fiscal próprio.

O **segundo eixo estratégico** consubstancia-se na criação de condições favoráveis ao reforço da aliança entre o Estado e as organizações da economia social no contexto da sua modernização, correspondendo à disposição constitucional que consagra o *sector cooperativo e social*, a par dos sectores público e privado, como um dos pilares da organização económico-social do Estado e um dos sectores de propriedade dos meios de produção, nos termos do disposto na alínea f) do art. 80.º e no n.º 4 do art. 82.º da Constituição da República Portuguesa. Trata-se, na prática, de concretizar essa aliança congregando a vontade modernizadora do Estado e a capacidade das organizações do sector da economia social de desenvolver, no interior das economias de mercado, dinâmicas tendentes à resolução de problemas, numa base de proximidade, revitalizando modelos de interacção entre o Estado, a sociedade civil organizada e o mercado.

O **terceiro eixo estratégico** desenvolve-se em torno da concepção, desenvolvimento e concretização de um conjunto de programas, medidas e acções destinados a promover, no contexto da crise profunda do sistema económico e financeiro de raiz financista, que revelou também, de forma brutal, uma crise de consciência e de valores, a criação de oportunidades para a modernização do sector, que cada organização protagonista do mundo da economia social poderá, através da sua iniciativa e acção, aproveitar para a criação de um novo paradigma de desenvolvimento sustentável da nossa sociedade. Neste eixo se integra o *Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Economia Social* (PADES) que, mais do que um conjunto de apoios desde há muito reclamados pelas organizações de sector, deverá representar um sinal de ruptura com as políticas públicas que subalternizaram, sem demérito pelas excepções, as virtualidades e importância económica e social do sector no nosso país.

O **quarto eixo estratégico** centra-se na promoção e apoio ao empreendedorismo social através da criação ou renovação de programas que estimulem a capacidade empreendedora dos cidadãos e das organizações, criando mecanismos legais, e operacionais, destinados a incentivar a iniciativa na área social de que é exemplo o «programa nacional de microcrédito» cuja coordenação e acompanhamento foi cometido à *Cooperativa António Sérgio*. O desafio que se nos coloca é comum a todos os cidadãos nas sociedades contemporâneas abertas num mundo em mudança: ou nos conformamos a ser sobreviventes de um

passado sem futuro ou ousamos rasgar novos caminhos criando oportunidades para que a inovação, a criatividade e a iniciativa sejam reconhecidas como um valor inestimável.

Cooperativismo e Enomía Social, nº 32 (2009-2010), pp. 265-272

O CRÉDITO AGRÍCOLA EM MUDANÇA: REFORMA DO «REGIME JURÍDICO DO CRÉDITO AGRÍCOLA MÚTUO E DAS COOPERATIVAS DE CRÉDITO AGRÍCOLA MÚTUO»

Alexandre SOVERAL MARTINS

Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

1. Breve introdução

Em Portugal, as Cooperativas de Crédito Agrícola (caixas agrícolas), não obstante um percurso nem sempre linear, desempenham um papel importante na concessão de crédito agrícola aos seus associados, para além de praticarem outros actos inerentes à actividade bancária nos termos do respectivo regime. E, com a celebração de contratos de agência entre as caixas agrícolas e a Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo (Caixa Central), aquelas viram abertas as portas «para a realização das funções da banca universal» (ANA PAULA QUELHAS, «O terceiro sector na encruzilhada do sistema financeiro», *Boletim de Ciências Económicas*, XLVIII, 2005, p. 211, que, a p. 243, salienta que as caixas agrícolas que «mais se aproximam do modelo de banca universal» apresentam-se como as mais pujantes).

Na página *Web* do Banco de Portugal, verificou-se que no momento da consulta estavam autorizadas a funcionar, para além da Caixa Central, largas dezenas de Cooperativas de Crédito Agrícola (acesso em 26 de Abril de 2010). A nível europeu, a importância dos «bancos cooperativos» é também evidente, com uma quota de cerca de 20% do mercado, 50 milhões de membros e 160 milhões de clientes (dados recolhidos em www.credito-agricola.pt, acesso em 26 de Abril de 2010). Na França, as caixas de crédito agrícola formam um grupo de dimensões significativas, mesmo a nível

mundial (cfr., p. ex., CHRISTIAN GAVALDA / JEAN STOUFFLET, *Droit bancaire*, 6.^a ed., Litec, Paris, 2005, p. 57 e ss.).

Contudo, compreende-se que as dificuldades que as caixas de crédito enfrentam entre nós sejam muitas. Por um lado, são cooperativas; por outro, instituições de crédito. Esta dupla natureza leva a que a leitura do respectivo enquadramento jurídico tenha de revestir-se de particulares cautelas.

As Cooperativas de Crédito Agrícola estão sujeitas, antes de mais, ao Regime Jurídico do Crédito Agrícola Mútuo e das Cooperativas de Crédito Agrícola Mútuo (doravante apenas RJCAM), aprovado em 1991 pelo Decreto-Lei n.º 24/91, de 11 de Janeiro. Este Regime já tinha sido alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 230/95, de 12 de Setembro, 320/97, de 25 de Novembro, 102/99, de 31 de Março, 201/2002, de 26 de Setembro, e 76-A/2006, de 29 de Março. Novas e importantes modificações foram mais recentemente introduzidas com o Decreto-Lei n.º 142/2009, publicado em 16 de Junho de 2009 no Diário da República português, assim se alterando 35 artigos do referido RJCAM e sendo ainda aditado ao mesmo o art. 42.º-A (para além de ficarem revogados vários preceitos e o Decreto-Lei n.º 30 689, de 27 de Agosto de 1940, «nas normas relativas à liquidação das caixas de crédito agrícola mútuo pertencentes ao sistema integrado de crédito agrícola mútuo, sem prejuízo da sua aplicação a eventuais processos que se tenham iniciado antes da entrada em vigor do presente decreto-lei»). As regras que assim foram introduzidas mostram, desde logo, uma clara preocupação em melhorar a «governança» das caixas agrícolas. Várias novidades merecem destaque e apenas referiremos as mais importantes devido às óbvias limitações de um trabalho desta natureza.

Interessa, porém, não esquecer que as caixas agrícolas são regidas, quanto ao que não estiver previsto no RJCAM, pelo Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF) e outras normas aplicáveis às instituições de crédito, pelo Código Cooperativo e restante legislação aplicável às cooperativas em geral (art. 2.º RJCAM).

2. Administração e fiscalização das caixas agrícolas

Em primeiro lugar queremos referir as alterações que dizem respeito à *administração e fiscalização* das caixas agrícolas. Desde logo, quanto à respectiva estrutura.

Com efeito, o art. 20.º RJCAM previa, na sua redacção anterior, que os órgãos sociais das caixas agrícolas eram a assembleia geral, a direcção e o

conselho fiscal. Tratava-se de uma estrutura que estava em conformidade com a natureza cooperativa dos entes em causa, mas que revelava fragilidades do ponto de vista da sua actuação e controlo. Algo de particularmente grave tendo em conta que estamos a falar de instituições de crédito.

O Decreto-Lei n.º 142/2009 veio estabelecer que relativamente à administração e fiscalização as caixas agrícolas têm que adoptar a estrutura prevista para as sociedades anónimas (art. 20.º, n.º 1, RJCAM) no Código das Sociedades Comerciais (CSC). Ora, o que o art. 278.º CSC prevê quanto à administração e fiscalização das sociedades anónimas é que a mesma se pode estruturar da seguinte forma (para além de outras combinações possíveis): conselho de administração e conselho fiscal; conselho de administração, compreendendo uma comissão de auditoria, e revisor oficial de contas; conselho de administração executivo, conselho geral e de supervisão e revisor oficial de contas.

Em consequência desta grande alteração, tornou-se necessário harmonizar o conteúdo do RJCAM quanto à terminologia utilizada para a designação dos órgãos. Um número significativo de preceitos foi alterado por essa razão e deles não vamos falar aqui.

Para além do exposto, o n.º 3 do art. 20.º torna claro que a designação dos membros dos órgãos sociais também terá lugar nos termos do CSC, o que é especialmente relevante, no que diz respeito ao órgão de administração, por alargar a possibilidade de designação de membros que não sejam associados e com isso facilitando a tarefa de encontrar administradores adequados. Veja-se que a redacção do n.º 3 do art. 21.º dada pelo Decreto-Lei n.º 230/95 era bem diferente: «Sempre que tal se mostre necessário para assegurar a satisfação do requisito de experiência previsto no número anterior, no máximo dois vogais da direcção poderão ser escolhidos de entre pessoas não associadas da caixa agrícola».

Ainda no que diz respeito aos órgãos de administração e fiscalização das caixas agrícolas, julgamos merecerem referência alterações que vão permitir maior controlo e transparência quanto à escolha dos membros daqueles órgãos: é o que se passa (i) com a recusa de autorização de que trata o art. 7.º para o caso de os associados propostos para o órgão de administração não satisfazerem as condições previstas no RGICSF e (ii) com o alargamento das causas de ineligibilidade e incompatibilidade previstas no art. 23.º.

Para além disso, o papel da Caixa Central também saiu reforçado relativamente às caixas agrícolas suas associadas. Com as alterações que

agora se comentam, o requerimento de registo no Banco de Portugal dos membros de órgãos de administração e fiscalização das referidas caixas agrícolas deve ser acompanhado, sob pena de indeferimento, de parecer favorável daquela Caixa Central ou de «prova de que tal parecer foi solicitado e de declaração da requerente que não foi obtida resposta» no prazo de 20 dias. Mais: se o parecer da Caixa Central for desfavorável ao registo, o pedido de registo deve ser liminarmente indeferido (cfr. os n.ºs 3 e 4 do art. 10.º).

3. Auditoria e certificação

A preocupação do legislador com a estabilidade das caixas agrícolas traduz-se também nas alterações introduzidas no art. 37.º do RJCAM, mediante a clarificação do papel do serviço de auditoria. A expressa menção que agora surge feita no n.º 1 à verificação do cumprimento dos aspectos «mencionados no n.º 1 do artigo 120.º do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras» aproxima os regimes, com vantagens para a solidez das instituições em causa.

Foi ainda aditado ao RJCAM um art. 42.º-A contendo a obrigatoriedade de certificação legal das contas anuais das caixas agrícolas, o que demonstra mais uma vez a preocupação com a transparência do respectivo funcionamento.

4. Reforço do papel da Caixa Central

A Caixa Central é o «organismo central do sistema integrado do crédito agrícola mútuo», para além de ser instituição de crédito sob a forma de cooperativa de responsabilidade limitada (n.º 1 do art. 50.º). É à Caixa Central que cabe a representação e coordenação do sistema integrado referido, com poderes de orientação, fiscalização e intervenção nas caixas agrícolas suas associadas. Esse controlo das caixas agrícolas associadas pela própria Caixa Central saiu reforçado com o Decreto-Lei n.º 142/2009. Assim, e quanto ao exercício pela Caixa Central das funções de orientação das caixas agrícolas suas associadas, ficou agora claro que tais funções também dizem respeito à solvabilidade e liquidez das associadas, à definição de regras gerais de «política comercial» e quanto à remuneração do pessoal (cfr. o art. 75.º, n.º 1, als. *a*), *b*) e *c*)).

Por outro lado, no que se refere à designação de um ou mais administradores provisórios pela Caixa Central para uma caixa agrícola pertencente ao sistema integrado do crédito agrícola mútuo que «esteja em situação de desequilíbrio financeiro grave, ou em risco de o estar, e

incumprir as orientações definidas pela Caixa Central [...]» (art. 77.º-A, n.º 1), foi consideravelmente modificado o papel do Banco de Portugal. Este último não tem agora que dar o acordo prévio para a designação dos referidos administradores nem para a suspensão do órgão de administração ou do órgão de fiscalização, como também já não lhe compete a prorrogação do prazo de exercício das funções do(s) administrador(es) provisório(s). Com o novo regime (nova redacção do art. 77.º-A, n.ºs 1, 3, 8 e 9), todas as decisões referidas cabem à Caixa Central, que no entanto deve comunicar previamente ao Banco de Portugal as suas intenções relativamente às referidas matérias. Após essa comunicação, o Banco de Portugal terá um prazo de 30 dias úteis para se opor às medidas em causa. Regime semelhante vale para a prorrogação do prazo do exercício de funções dos membros da comissão de fiscalização.

Os administradores provisórios designados pela Caixa Central passaram também a ter o poder de vetar as próprias deliberações do órgão de administração, mediante confirmação do Banco de Portugal (art. 77.º-A, n.º 2, al. a)), para além do poder, que já tinham os directores, de vetar as deliberações da assembleia geral.

5. Requisitos para se ser associado

Um outro aspecto que deve ser aqui mencionado é o que diz respeito aos requisitos para se ser associado de uma caixa agrícola. Em regra, como resulta do n.º 1 do art. 19.º RJCAM (já antes alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 230/95 e 320/97), esses associados devem ser «pessoas singulares ou colectivas que na área dessa caixa: a) Exerçam actividades produtivas nos sectores da agricultura, silvicultura, pecuária, caça, pesca, aquicultura, agro-turismo e indústrias extractivas; b) Exerçam como actividade a transformação, melhoramento, conservação, embalagem, transporte e comercialização de produtos agrícolas, silvícolas, pecuários, cinegéticos, piscícolas, aquícolas ou de indústrias extractivas; c) Tenham como actividade o fabrico ou comercialização de produtos directamente aplicáveis na agricultura, silvicultura, pecuária, caça, pesca, aquicultura, agro-turismo e indústrias extractivas ou a prestação de serviços directamente relacionados com estas actividades, bem como o artesanato». Mas agora, com as alterações introduzidas nos n.ºs 3 e 4 do referido art. 19.º, passou a ser possível que até 35% dos associados da caixa agrícola sejam «pessoas singulares ou colectivas que não cumpram os requisitos definidos no n.º 1, desde que exerçam actividade ou tenham residência na área de acção da caixa agrícola», podendo tais associados constituir até 50% do total se o Banco de Portugal o autorizar, em «casos excepcionais

devidamente justificados, tendo em conta, nomeadamente, a capacidade e as limitações ao crescimento e eficiência das caixas agrícolas».

É compreensível que, numa época em que as actividades ligadas ao sector agrícola conhecem dificuldades, se permita um alargamento da «base de associados» (cfr. o Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 142/2009). Os novos associados trarão consigo novas entradas. A este propósito, deve também ser dito que foi ainda alterado o art. 15.º RJCAM. Se na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 230/95 o montante mínimo a subscrever por cada associado, na falta de cláusula estatutária exigindo montante superior, era de 10.000\$00, com o novo diploma legal passou aquele montante a ser de 500 Euros por cada novo associado.

A possibilidade que o n.º 1 do art. 43.º (ainda com a redacção do Decreto-Lei n.º 320/97) deixa, embora com limitações, de «os resultados obtidos pelas caixas agrícolas, após cobertura de eventuais perdas de exercícios anteriores e após as reversões para as diversas reservas» retornarem aos associados «sob a forma de remuneração dos títulos de capital ou outras formas de distribuição, nos termos do Código Cooperativo», pode servir de incentivo à entrada desses novos associados. Isto muito embora do novo n.º 3 do art. 43.º também resulte que, para a remuneração dos títulos de capital, seja necessária a existência de «resultados distribuíveis ou de reservas disponíveis» para tal. O que se disse agora lembra-nos, inevitavelmente, a velha questão da existência ou não de um fim lucrativo nas cooperativas: sobre isto, COUTINHO DE ABREU, *Curso de direito comercial*, vol. I, 7.ª ed., Almedina, Coimbra, 2009, p. 286, e, com uma diferente perspectiva, MENEZES CORDEIRO, *Manual de direito das sociedades*, I, 2.ª ed., Almedina, Coimbra, 2007, p. 370; para uma distinção entre excedente e retorno, DEOLINDA MEIRA, *O regime económico das cooperativas no direito português: o capital social*, Vida Económica, 2009, p. 252 e ss.. Veja-se que a questão já não surge com as mesmas cores no que diz respeito à Caixa Central, visto que o n.º 1 do art. 54.º parece claro ao atribuir aos respectivos associados o «direito a partilhar dos lucros de cada exercício, tal como resultem das contas aprovadas, exceptuada a parte destinada às reservas legais ou estatutárias».

6. Actividades das caixas agrícolas

No que diz respeito à actividade das caixas agrícolas surgiram igualmente alterações ao RJCAM. Vejamos.

O objecto das caixas agrícolas é antes de mais o de exercer as «funções de crédito agrícola em favor dos seus associados» e ainda «a prática dos