

LAS COOPERATIVAS Y LOS IMPUESTOS. LA EXPERIENCIA DEL MERCOSUR

Dante Cracogna

1. Importancia y actualidad del tema

El régimen tributario se ha convertido en la actualidad en un tema de significativa importancia para las cooperativas en las más distintas partes del mundo. La preocupación se funda en la creciente carga tributaria a la que son sometidas estas entidades. Son varias las razones que dan cuenta de esta situación: por un lado la necesidad de cubrir déficits fiscales cada vez mayores, con la consiguiente necesidad de aumentar los ingresos públicos y, por otro, la tendencia a considerar a las cooperativas como una mera forma más de organización empresarial sin tomar en consideración sus peculiares características económicas y jurídicas.

Lo cierto es que —especialmente en los años recientes- parece haberse desatado una suerte de persecución fiscal contra las cooperativas que no reconoce precedentes, la cual tiene lugar aun en países en los cuales tradicionalmente se les reconocía un tratamiento impositivo favorable. Ello impone un adecuado análisis del problema con miras a procurar una solución que tenga en cuenta la naturaleza propia de las cooperativas y, paralelamente, tomar conciencia de que las exenciones de gravámenes irán paulatinamente disminuyendo. Esta última circunstancia impone a las cooperativas hacer provisiones económico financieras para el futuro que no estén fundadas sobre la subsistencia de tales exenciones.

2. Diferentes actitudes del Estado en materia impositiva

La realidad de los diferentes países muestra diversas actitudes o políticas del Estado en materia impositiva hacia las cooperativas que suelen estar relacionadas con el grado de desarrollo alcanzado por éstas. En general, cuando las cooperativas son incipientes, el tratamiento fiscal suele ser favorable; a medida que crecen en importancia ese tratamiento tiende a ser cada vez menos favorable.

Por otra parte, el marco general de la situación de cada país también condiciona la política impositiva hacia las cooperativas: cuanto menor es el grado de desarrollo del país mayor suele ser el apoyo fiscal a las cooperativas por cuanto se las considera como factores coadyuvantes al desarrollo económico y social y, por lo tanto, merecedoras de un especial estímulo. Por el contrario, en países desarrollados, el tratamiento fiscal de las cooperativas suele diferir poco o nada del que se otorga a las sociedades comerciales en general.

3. El caso de América Latina en general

Hasta la década de 1990 los países latinoamericanos en general brindaban a las cooperativas un tratamiento fiscal muy favorable, traducido en exenciones de diversos impuestos, en alícuotas preferenciales o en reducciones de gravámenes. Estos regímenes solían tener carácter declaradamente promocional, es decir estaban orientados al fomento de la actividad cooperativa en general o en determinados sectores de la economía nacional.

Las mencionadas medidas promocionales iban más allá de la no aplicación de algunos impuestos precisos y determinados que no se adecuaban a la naturaleza de las cooperativas por no configurarse el hecho imponible. Hacían una discriminación francamente positiva a favor de ellas.

A esta altura conviene, pues, aclarar que la dispensa de ciertos tributos a las cooperativas se funda en que no existen los hechos imposables sobre los cuales aplicarlos. En tales casos no existe técnicamente exención, en el sentido de otorgamiento de trato favorable, sino el reconocimiento de que no hay materia para el gravamen.

En otros casos, en cambio, el legislador confiere a las cooperativas una consideración especial dándoles un tratamiento más favorable que a otros sujetos en las mismas circunstancias. Aquí sí existe verdadera exención que se funda en que el gobierno estima conveniente apoyar a las cooperativas a través de este trato especial. Se trata de medidas discrecionales adoptadas por el poder político en función de los objetivos de gobierno que éste se plantea.

Naturalmente, las exenciones de impuestos son las primeras que se han ido perdiendo en los últimos años, pero la tendencia continúa hacia la eliminación de todo tratamiento diferencial entre las cooperativas y las demás empresas, desconociendo así que las cooperativas tienen una naturaleza propia que las singulariza.

A todo ello debe agregarse que con la privatización y la retirada del Estado de la actividad económica las cooperativas han sido descalificadas como operadores económicos debido a que se las asocia con la ineficiencia del Estado que las favorecía.

De allí que se considere que no hay motivos para dispensarles ningún trato diferencial y que deben ser tratadas en un pie de igualdad con respecto a las sociedades comerciales con las que deben competir. Se afirma que si en esa competencia sufren consecuencias negativas ello será, simplemente, el resultado del funcionamiento del mercado, al cual deben someterse como todas las empresas.

4. El tema en el ámbito del Mercosur

Dentro del Mercosur, creado en 1991 en virtud del Tratado de Asunción suscripto por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, existe desde 2001 la Reunión Especializada de Cooperativas (RECM) constituida por los organismos públicos relacionados con las cooperativas de cada uno de los cuatro Estados partes. También participan en ella las organizaciones nacionales de cúpula del movimiento cooperativo de cada uno de los países.

La RECM ha venido a establecer un mecanismo de relación directa entre los organismos públicos y los movimientos cooperativos de los cuatro Estados partes, brindando así la posibilidad de conocer y tratar en conjunto los problemas que afectan a las cooperativas.

Dentro de la RECM se creó una Comisión Jurídica encargada de estudiar los aspectos vinculados con el régimen legal e impositivo de las cooperativas de los cuatro países, procurando avanzar hacia la armonización de la legislación cooperativa regional. Un primer paso ha sido el estudio de las leyes de cooperativas vigentes con miras a determinar sus simetrías y asimetrías y proponer pautas de armonización. El segundo paso, actualmente en marcha, consiste en el análisis de la situación impositiva de las cooperativas en los cuatro países a fin de realizar un enfoque crítico y proponer alternativas convenientes para su eventual adopción por cada uno de ellos.

5. El enfoque de la cuestión

Para el abordaje del tratamiento impositivo de las cooperativas en los países del Mercosur se formuló un esquema de análisis que parte de las disposiciones constitucionales que brindan sustento al sistema impositivo de cada uno de ellos. También se analizan las disposiciones constitucionales acerca de las cooperativas, cuando existen, como en los casos de Brasil y Paraguay. A partir de allí se realiza un estudio sintético del sistema impositivo del país, su evolución y estado actual.

A continuación se consideran los diferentes tributos en particular, agrupándolos de acuerdo con la jurisdicción correspondiente, según la organización político administrativa de cada país: impuestos nacionales, por una parte, e impuestos provinciales o estatales, por otra. A fin de organizar el trabajo conforme con un cierto orden que permita análisis comparativos se dividen los impuestos en tres categorías en cada uno de los dos niveles antes mencionados (nacional y provincial o estatal). Estas categorías responden a una clasificación técnica de los impuestos, a saber: a) impuestos sobre los patrimonios; b) impuestos sobre las rentas y c) impuestos sobre las transacciones. En cada uno de los casos se expone el hecho imponible respectivo y el tratamiento específico que corresponde a las cooperativas, comparándolo con el de otras organizaciones.

Por último, a manera de conclusión, se efectúa una apreciación crítica de la situación tributaria de las cooperativas en general, mencionando los principales problemas que se presentan en el momento actual y las perspectivas de su evolución en el futuro cercano.

6. Problemas específicos de las cooperativas

Del análisis en curso surgen algunos problemas específicos de las cooperativas en materia impositiva, según los diferentes tributos.

En cuanto a los tributos que gravan los patrimonios, por lo general la legislación cooperativa establece la irrepartibilidad de las reservas y su destino desinteresado en caso de disolución de la cooperativa. Consiguientemente, se trata de un patrimonio de carácter social, no perteneciente a los socios individualmente. Por otra parte, el capital aportado por los socios no tiene el carácter de una inversión para obtener lucro sino que es la condición para poder utilizar los servicios de la cooperativas; tiene un carácter meramente instrumental. Adicionalmente, dicho capital sólo da derecho a percibir un interés limitado y no a apropiarse del resultado de la gestión social como sucede en las sociedades comerciales.

Con respecto a los impuestos sobre las rentas, cabe señalar que las cooperativas devuelven a sus socios el excedente que arroja el ejercicio anual en proporción a las operaciones realizadas por cada uno de ellos. De manera que, en principio, corresponde a cada uno de los socios individualmente tributar por los excedentes que perciba. En el caso de que exista un impuesto que grave los resultados de las empresas –y que se aplique también a las cooperativas- debe tenerse presente que si la cooperativa tributa, no deben hacerlo los socios; caso contrario habría una doble imposición. Por otra parte, ha de tenerse presente que en las cooperativas el excedente anual es simplemente un ajuste en el precio de los servicios utilizados por los socios durante el ejercicio, en tanto que en una sociedad comercial la ganancia es el resultado de una actividad lucrativa realizada con terceros. Lógicamente, los resultados que deriven de la prestación de servicios a no socios han de tener un tratamiento diferente, aun cuando no sean distribuibles.

Por último, en cuanto a los impuestos sobre las transacciones debe tenerse en cuenta que la operatoria de las cooperativas con sus socios es de una naturaleza singular puesto que no hay intermediación sino una acción en común de los socios cooperativamente organizados. Por ello, no puede hablarse estrictamente de una transacción entre el socio y la cooperativa, sino que hay un acto interno (que en las legislaciones de los países del Mercosur se denomina “acto cooperativo”). De igual manera, cuando la cooperativa primaria realiza operaciones con su organización de segundo grado tampoco puede decirse que exista una transacción puesto que se trata de un acto interno entre ellas. Si no se analiza adecuadamente esta cadena de operaciones puede incurrirse en duplicación de los gravámenes con la consiguiente discriminación en perjuicio de los socios de las cooperativas que terminarían pagando un impuesto mayor que quienes no lo son.

Los aspectos señalados exigen una adecuada consideración por parte de la legislación tributaria que no suele tomar en cuenta esas características propias de las cooperativas, máxime en la actualidad en que se pretende una total igualación de las empresas sin tener en cuenta su forma jurídica. Se sostiene que debe prevalecer la consideración de la actividad

económica que se realiza y que no deben hacerse diferencias que puedan afectar la competencia. Con base en estos argumentos las cooperativas suelen ser sometidas a un tratamiento tributario que puede llegar a resultar más desfavorable que el de las otras empresas.

7. Conclusiones

La cuestión impositiva constituye en la hora actual una de las preocupaciones más acuciantes para las cooperativas en general, y el caso del Mercosur no es una excepción. En el ámbito de este acuerdo regional el tema adquiere perfiles de importancia adicional por cuanto el proceso de integración entre las cooperativas de la región y el nivel de competitividad de las cooperativas frente a las demás empresas se hallan fuertemente condicionados por el tratamiento tributario de que sean objeto.

Es por ello que el estudio de la situación impositiva de las cooperativas en el plano de cada uno de los Estados partes es el primer requisito a efectos de poder efectuar comparaciones y detectar asimetrías. A partir de allí podrán intentarse adecuaciones de la legislación tributaria que tomen cabalmente en cuenta la naturaleza de las cooperativas, por una parte, y procurar la armonización de dicha legislación –al menos en sus aspectos fundamentales- dentro del ámbito regional. El logro de estos objetivos constituye la motivación de la tarea emprendida por la Comisión Jurídica de la Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur.

