

Las cooperativas y los impuestos

Aarón Gleizer*

El renovado intento de aplicar a las cooperativas el Impuesto a las Ganancias (so pretexto de generalizar el alcance del gravamen), o la variante alternativa que pretende superar la resistencia suscitada mediante la duplicación de la alícuota y el simultáneo desvío hacia rentas generales de los recursos provenientes de la Contribución Especial sobre el Capital de las Cooperativas (Ley N° 23.427), constituyen la coronación nefasta de una década cargada de agresiones sufridas por las entidades rochdaleanas.

Bastaría recordar, al respecto, la sanción del Decreto PEN N° 2015/94¹, la reforma de la Ley de Entidades Financieras introducida mediante Ley N° 24.485², la apertura de la posibilidad para la transformación indirecta en sociedades anónimas de las cooperativas de seguros³, sin olvidar la subsistencia de la norma fáctica conocida como Ley N° 22.285 (de Radiodifusión), que prohíbe a las cooperativas asumir la prestación de servicios de radiodifusión y televisión.

Según ALTHAUS, *“la cooperación es un sistema económico que tiende a la satisfacción de las necesidades de los usuarios, asociados democráticamente para la explotación de la empresa cooperativa, de cuya gestión de servicio son beneficiarios”*⁴. La *“Declaración sobre la Identidad Cooperativa”* de la Alianza Cooperativa Internacional afirma que *“una cooperativa es una asociación autónoma de personas que se unen voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta democráticamente gestionada”*⁵.

La cooperativa no efectúa actos de comercio, donde la finalidad lucrativa es esencial, sino que realiza actos cooperativos tipificados, en nuestro ordenamiento legal, por el art. 4° de la Ley N° 20.337⁶ ⁷. La noción del acto cooperativo se enriquece por la concurrencia de otros caracteres distintivos de esta forma jurídica, entre los que se puede mencionar la irrepertibilidad de las reservas sociales y el destino desinteresado del sobrante patrimonial en caso de liquidación (Ley cit., art. 2, inc. 12, y correlativos) y la prohibición de transformación en entes de otra naturaleza jurídica so pena de nulidad (Ley cit. Art. 6°). No es posible, sin forzar el razonamiento, aplicar a esta forma organizativa un gravamen que desde su origen y por sus antecedentes y fundamentos estuvo y está dirigido exclusivamente a las actividades guiadas por propósitos de lucro y especulación.

*“Las cooperativas no son empresas lucrativas, sus excedentes, en caso de existir, retornan anualmente a quienes los hayan generado al haber abonado por el servicio un precio superior al costo del mismo. El retorno cooperativo constituye un ajuste de precio que se distribuye en proporción al uso de los servicios sociales, la actividad de las entidades lucrativas, en cambio, configura una remuneración al capital y es éste la base de su reparto”*⁸.

(*) Contador Público. Licenciado en Economía. Asesor Normativo IMFC. Presidente de la Comisión de Actuación Profesional en Cooperativas y Otras Entidades sin fines de lucro (CPCECF).

“La inexistencia de lucro en la actividad cooperativa determina, pues, que la misma se encuentre ausente del hecho imponible caracterizante de los gravámenes que recaen sobre las rentas. Pero ello no significa que en cabeza del asociado este retorno cooperativo también quede marginado del ámbito impositivo. Por el contrario, su carácter de ‘ajuste de precio’ le hará correr la misma suerte tributaria que la operación a la cual está referido: si ésta fuera imponible, el retorno también lo será, pero si la operación estaba exenta o no alcanzada por el impuesto, del mismo modo deberá ser considerado su correspondiente retorno”⁹.

“El tratamiento tributario tradicionalmente dispensado a las cooperativas no constituye entonces una franquicia o liberalidad del legislador, sino que es el reconocimiento de la naturaleza de servicio social, solidario y no lucrativo, investido por estas entidades”¹⁰. Las cooperativas no tienen el propósito ni la posibilidad de obtener ganancias, circunstancia ésta que constituye el objeto del mencionado impuesto. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que según el art. 69 de la Ley N° 20.628 (texto según Ley N° 25.063) las sociedades anónimas y otras de capital están alcanzados por el impuesto en cabeza de los asociados. De este modo, se equilibra la desigualdad aparente entre el tratamiento dispensado a las cooperativas y a las sociedades de capital.

Advertimos entonces que la merma aparente en la recaudación que podría atribuirse a la no sujeción de las cooperativas en el Impuesto a las Ganancias, queda efectivamente compensada a través de la tributación sobre los retornos percibidos por los asociados, cuando ellos configuran ingresos imposables en cabeza de los mismos.

También es necesario tener en cuenta que partir de la reforma introducida por Ley N° 25.063, el monto de Impuesto a las Ganancias determinado para un ejercicio, puede computarse como pago a cuenta del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, creado también por la misma norma, con una alícuota del 1% sobre los activos empresarios.

De tal modo, en caso de consumarse la inclusión de las cooperativas dentro de la órbita de tributación del Impuesto a las Ganancias, se estaría incurriendo en un flagrante caso de doble imposición (con afectación de la garantía constitucional de igualdad ante la ley), por cuanto las entidades rochdaleanas ya están sujetas a la Contribución Especial sobre el Capital de las Cooperativas creada por Ley N° 23.427 (que no recae sobre los entes lucrativos), aplicable a las entidades cuyo capital computable supere la suma de aproximadamente \$ 75.000.-, con una alícuota similar a la del Impuesto a la Ganancia Mínima presunta. Los fondos recaudados se distribuyen entre la Nación y las provincias, con destino (teórico) a la educación y capacitación cooperativas¹¹.

La inequidad resultante sería más pronunciada aún que su ya grave apariencia, debido a la manifiesta inaplicabilidad, al capital cooperativo, de las expectativas de reproducción inherentes a la naturaleza del capital lucrativo.

El capital de las cooperativas está afectado exclusivamente a la prestación de servicios derivada del objeto social y no a la obtención de lucro, por lo cual la entidad no tiene la capacidad contributiva propia del capital lucrativo, y mucho menos aún, para soportar una alícuota doble en comparación con la aplicada a los entes lucrativos^{12 13}.

Tampoco se resolvería la inequidad con la alternativa de duplicar la alícuota de la Contribución Especial Ley N° 23.427, debido a la manifiesta inaplicabilidad, al capital cooperativo, de las expectativas de reproducción inherentes a la naturaleza del capital lucrativo.

El agravio se extendería además por la alteración del destino de los fondos que actualmente deben ser aplicados al fomento cooperativo, en tanto que a partir de la reforma ingresarían directamente a rentas generales. Los apartamientos normativos que pudieran resultar como consecuencia de la aplicación de criterios distributivos discrecionales o arbitrarios por parte de funcionarios de turno, deben ser corregidos con la aplicación estricta de la ley, pero en ningún caso podrían servir como justificativo para alterar el destino de promoción cooperativa legalmente atribuido a los recursos.

“La lamentable repetición de intentos encarados en los últimos años, cerraría el nefasto círculo anticooperativo inaugurado en 1976 por la conducción económica de José Alfredo Martínez de Hoz y Juan Alemann, consumado en ese entonces mediante la impropia inclusión de las cooperativas como contribuyentes del impuesto sobre los capitales, sustituido posteriormente por la Contribución Especial sobre el Capital de las Cooperativas, instituida por la Ley N° 23.427”¹⁴.

Hasta ese momento, al margen de las profundas transformaciones atravesadas por el régimen tributario, el legislador de todas las épocas había partido del supuesto básico de establecer los impuestos -ya fueran sobre las rentas, las transacciones o los patrimonios- a partir de exteriorizaciones objetivas de capacidad contributiva. En tal sentido, los impuestos gravaban a las empresas y actividades de naturaleza lucrativa o especulativa, y con criterio concordante, excluían a las cooperativas del ámbito de tributación, ya fuera por vía de la exención o bien reconociendo la no sujeción implícita o explícita de estas entidades.

“Así ocurrió ya en 1926 con la sanción de la ley 11.380 de crédito agrario, que consagraba exenciones en favor de las cooperativas, y también en la década siguiente con la introducción del impuesto a los réditos, antecesor inmediato del actual impuesto a las ganancias, y así sucesivamente con toda la legislación tributaria establecida hasta 1976. Con lucidez anticipatoria acerca de la naturaleza solidaria del acto cooperativo, concepción novedosa que quedaría plasmada cuatro décadas después en la Ley N° 20.337, advertían tempranamente los legisladores de aquella época que las entidades rochdaleanas registran, ante todo, una auténtica incapacidad jurídica para lucrar”¹⁵.

De tal modo, aún un régimen tan impopular como el gobierno de facto de Uriburu, al instituir mediante un decreto del año 1932 el Impuesto a los Réditos, ratificado al año siguiente por Ley N° 11.682, reconoció el carácter de no contribuyente de las cooperativas, con una terminología propia de la época que se mantuvo invariablemente durante casi setenta años, a pesar de las numerosas y sucesivas reformas tributarias. El criterio se mantuvo incluso cuando el Impuesto a los Réditos fue reemplazado por el Impuesto a las Ganancias mediante Ley N° 20.628 de 1973, conservando la estructura cédular (clasificación de las rentas según su origen) y la escala de imposición progresiva, aunque con menos intensidad que las vigentes en economías del primer mundo, que suelen tomarse como modelo para otras cuestiones. Las reformas ulteriores, hasta la más reciente Ley N° 25.063 (B.O. 30.12.98), mantuvieron la exención a través del artículo 20, inciso d), que con clara definición conceptual, pese a su anacronismo terminológico, establece que *“están exentas las utilidades de las sociedades cooperativas y las que bajo cualquier denominación -retorno, interés accionario- distribuyan las cooperativas de consumo entre sus asociados”*.

Transcurridas ya casi dos décadas de funcionamiento de las instituciones establecidas por la Constitución Nacional, mantienen plena vigencia los conceptos enunciados por la Declaración Tributaria del Consejo Intercooperativo Argentino, redactada en el año 1980, en las os-

curas condiciones de la dictadura: *“No es la adopción de un tratamiento tributario preferencial lo que vienen requiriendo a los poderes públicos las cooperativas argentinas. Su reclamo sólo apunta a la eliminación de las situaciones de verdadera injusticia con que seriamente las afecta -tanto en el ámbito nacional como en las jurisdicciones provinciales- un régimen impositivo que desconoce la particular naturaleza de estas entidades”*¹⁶. Estos conceptos liminares aparecen ratificados en su totalidad en los documentos finales del Congreso Argentino de la Cooperación, en sus ediciones de 1983¹⁷ y de 1989¹⁸.

Los intentos de gravar a las cooperativas con el Impuesto a las Ganancias se reiteraron durante la última década bajo diversas formas. Tal fue, entre otros, el caso de la denominada Ley de Solidaridad Previsional de 1994, o bien el proyecto de reforma tributaria del año 1998 que suprimía la denominada exención para las cooperativas que desarrollaran actividades industriales y/o comerciales.

Justo es señalar que todos los proyectos emanados del Poder Ejecutivo naufragaron sistemáticamente en su primera instancia parlamentaria, sin que ello atenuara la tenacidad e insistencia de la conducción económica. Por otra parte, debemos lamentar que los convencionales constituyentes de 1994, preocupados por otras cuestiones coyunturales, perdieran la oportunidad de otorgar rango y protección constitucional al concepto de Economía Social y a su expresión más completa (la cooperación) tal como sucede en la legislación comparada. En efecto, numerosas constituciones de otros países (aún sin llegar a la profusión de la Constitución peruana de 1979 que menciona a la cooperación en ocho de sus cláusulas)¹⁹, y también las constituciones de diversas provincias argentinas (Neuquén, Río Negro, Salta, Córdoba, Santiago del Estero y Buenos Aires, entre otras), garantizan la protección y fomento para las cooperativas y otras entidades de la Economía Social²⁰.

Sostenía a la sazón una Declaración del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos: *“En el caso específico de la Cooperación, estamos propiciando el reconocimiento constitucional de un modo particular de organización económica y social, fundado en una doctrina humanista y solidaria que procura satisfacer las necesidades económicas de los grupos sociales a partir del esfuerzo compartido de los individuos devenidos en cooperadores, regidos por una escala jerárquica de principios donde la solidaridad prevalece nítidamente sobre la especulación y el lucro”*²¹.

Como hecho posterior significativo, cabe destacar que el art. 48 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires prevé que *“la Ciudad promueve el desarrollo de los emprendimientos cooperativos, mutuales y otras formas de economía social, poniendo a su disposición instancias de asesoramiento, contemplando la asistencia técnica y financiera”*.

En las circunstancias actuales se advierte con toda nitidez la desviación conceptual envuelta en las propuestas de incorporación de capital lucrativo a las cooperativas en general²² o a ciertas ramas en particular, en el caso, las cooperativas agropecuarias.

Conclusiones

La declarada intención de convertir a las cooperativas en sujetos contribuyentes del Impuesto a las Ganancias (so pretexto de generalizar el alcance del gravamen), o en su caso, la duplicación de alícuota y el simultáneo desvío de los fondos provenientes de la Contribución Especial sobre el Capital de las Cooperativas (Ley N° 23.427), añadirían un nuevo y sorpresivo eslabón a la cadena de agravios que las entidades de la Economía Social han sufrido durante la última década.

La aplicación de uno u otro gravamen terminaría por completar el efecto deletéreo que durante la última década sufrieran estas entidades y sus asociados, por los efectos negativos del modelo de exclusión social que se viene aplicando, incluyendo la regresividad manifiesta del régimen tributario, agravado todo esto, en el caso cooperativo, por la incidencia específica de marcos normativos manifiestamente hostiles en general o hacia determinadas ramas en particular. Por otra parte, no se advierte la existencia de ningún hecho nuevo o sobreviniente que pueda justificar un cambio sustantivo del criterio secularmente aplicado por el legislador.

Las nuevas autoridades surgidas del reciente acto eleccionario deberán hacer honor al compromiso contraído en la Guía de Políticas elaborada por el Instituto Programático de la Alianza, por otra parte ya anticipado en la “Carta a los Argentinos”, de “mantener la no sujeción de cooperativas, mutuales y asociaciones civiles sin fines de lucro en el impuesto a las ganancias, por no perseguir como fin principal ni accesorio la retribución del capital invertido sino la prestación de servicios al costo a sus asociados”²³, como así también “eximir del pago del impuesto a las ganancias a los retornos que se capitalicen como medida de fomento de la capitalización cooperativa”²⁴, que paradójicamente, ahora se pretendería gravar con una alícuota duplicada en relación con la vigente para los entes lucrativos.

En razón de los elementos expuestos, cabe esperar que las nuevas autoridades, respetando cabalmente los compromisos adquiridos durante la campaña electoral y en total coherencia con una digna y honrosa tradición secular, mantengan a las cooperativas fuera de la órbita de tributación del Impuesto a las Ganancias, respetando al mismo tiempo la alícuota vigente y el destino solidario de los fondos derivados de la Contribución Especial sobre el Capital de las Cooperativas creada por Ley N° 23.427.

Bibliografía

- (1) Cfr. MOIRANO, Armando A., “La cooperativa de trabajo. Manual para asociados y profesionales”, Ed. Gherzi, Bs. Aires, 1995, pág. 27.
- (2) Cfr. GLEIZER, Aarón, “La banca cooperativa argentina. Trayectoria y perspectivas”, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, Año 23, N° 101, 1996, pág. 405.
- (3) Cfr. GLEIZER, Aarón, “En defensa de la autenticidad cooperativa y del patrimonio social”, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 117/1999, pág. 90.
- (4) Cfr. ALTHAUS, Alfredo A., “Tratado de derecho cooperativo”, ed. Zeus, Rosario, 1974, pág. 9.
- (5) Cfr. THORDARSON, Bruce, “Alianza Cooperativa Internacional. Los principios cooperativos para el siglo XXI”, en “Los principios cooperativos para el siglo XXI”, Intercoop Editora, Bs. Aires, 1996.
- (6) Cfr. ALTHAUS, Alfredo A., “Tratado”, op. cit.
- (7) Cfr. PASTORINO, Roberto Jorge, “Teoría general del acto cooperativo”, Intercoop Ed. Coop., Bs. Aires, 1993, pág. 64.
- (8) Cfr. “Documento sobre tributación cooperativa”, Declaración del Consejo Intercooperativo Argentino, “Las cooperativas ante el régimen tributario”, Intercoop editora, Bs. Aires, 1980, pág. 1.
- (9) Ibid.
- (10) Cfr. “Las cooperativas y el impuesto a las ganancias”, Declaración del IMFC, en Periódico “Acción”, N° 798, segunda quincena noviembre 1999, separata.
- (11) Cfr. EIDELMAN, José R., “El capital de las Cooperativas. Contribución Especial Ley 23.427”, ed. Macchi, Bs. Aires, 1988.
- (12) ALTHAUS, Alfredo A., “Tratado”, op. cit., pág. 313.
- (13) EIDELMAN, José R., “El capital”, op. cit., pág. 10.
- (14) Cfr. “Las cooperativas y el impuesto a las ganancias”, Declaración del IMFC, op. cit.
- (15) Ibid.
- (16) Cfr. “Documento sobre tributación cooperativa”, op. cit.
- (17) Cfr. “Documento Final”, Congreso Argentino de la Cooperación (1983), ed. Congreso Intercooperativo Argentino, Bs. Aires, 1983.

- (18) Cfr. “Documento Final”, Congreso Argentino de la Cooperación (1989), ed. Congreso Intercooperativo Argentino, Bs. Aires, 1989.
- (19) Cfr. TORRES Y TORRES LARA, Carlos, “Perú: Nueva Constitución y Cooperativismo”, en Revista del Instituto de la Cooperación, Año 8, pág. 45.
- (20) Cfr. IMFC, “Reconocimiento constitucional de la Economía Social. Propuesta del IMFC para la Reforma Constitucional”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 85/1994, pág. 248.
- (21) Ibid.
- (22) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Proyecto de reforma de la Ley N° 20.337”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 106/97, pág. 223).
- (23) Cfr. “Guía de Políticas de la Alianza, Fascículo N° 13, Economía Social”, punto 14.1.2., Bs. Aires, 1999.
- (24) Ibid., punto 14.1.3.