

## El impuesto a los créditos en las Cajas de Crédito Cooperativas

*Por Aron Gleizer*

### 0. Introducción

La Ley N° 21.308 (B.O. 10-5-76) establece un impuesto nacional de emergencia a los beneficiarios de créditos otorgados por el sistema financiero nacional (art. 1°); es decir, por las entidades comprendidas en el Decreto-Ley N° 18.061/69 (t.o. 1974) (art. 2°, inc. d), quienes deben actuar como agentes de liquidación y retención del gravamen (art. 11).

El art. 2°, inc. b) de la Ley define con gran amplitud el hecho imponible, al caracterizar como crédito a “todo préstamo oneroso de suma de dinero, de curso legal en el país, entendiéndose por tal el mutuo respectivo, como así también el descuento o compra de pagarés, cheques o letras, las cesiones de créditos y cualquier otra forma jurídica de financiación en esa moneda”.

La tasa del impuesto es del 8,5% semestral (17% anual) en función del tiempo de efectiva utilización del crédito, estando facultado el Poder Ejecutivo para reducir dicha tasa o incrementarla hasta un máximo del 10% semestral (20% anual) (art. 6°).

El gravamen se aplicará sobre la cartera vigente entre el 17-5-76 y el 31-12-77 (art. 14).

El art. 3° de Ley establece diversas exenciones objetivas, fundadas en razones de índole social (préstamos personales o familiares; con destino a la vivienda propia y pignoratícios) o motivaciones económicas (préstamos ajustables, con tasas libres, para financiar exportaciones promocionadas y de emergencia agropecuaria).

Conforme al mismo artículo, las exenciones subjetivas alcanzan al Estado nacional, Estados provinciales y Municipios, y sus respectivas reparticiones, con excepción de las que vendan bienes o presten servicios a terceros, a título oneroso. También están exentas las operaciones que realicen las entidades financieras entre sí.

Más adelante volveremos a analizar el tema de las exenciones, tanto en su detalle normativo como en los fundamentos expuestos para su justificación.

En síntesis, podemos afirmar que se trata de un gravamen relativamente novedoso (si bien tiene antecedentes, como el impuesto del 0,25% -directo- a los créditos industriales), de elevado rendimiento fiscal (30.000 millones de pesos según declaraciones del Ministro de Economía, Dr. José A. Martínez de Hoz, en “La Nación” del 2-6-76, pág. 10), fácil fiscalización (por el reducido universo de agentes de retención) y bajo costo de recaudación. Esto último es válido para el organismo fiscal; no así para las entidades financieras, para quienes la obligación de liquidar y retener el tributo constituye un oneroso factor de recargo en sus costos administrativos.

## 1. Las Cajas de Crédito Cooperativas

En el presente trabajo nos proponemos fundamentar las razones que, en nuestra opinión, justifican la exención del gravamen bajo análisis para los créditos otorgados por las cajas de crédito cooperativas.

La característica fundamental de estas entidades es la de atender la captación y colocación de recursos financieros entre los sectores económico-sociales de pequeña y mediana dimensión, actuando con vocación de servicio no lucrativo inherente a su naturaleza cooperativa.

Las cajas atienden, entonces, las necesidades financieras de millares de pequeños y medianos empresarios, comerciantes, industriales, talleristas, artesanos, productores agropecuarios, profesionales, empleados y obreros, contribuyendo además, a la financiación de obras de bien público, en materia de vivienda, sanidad, educación, pavimentación, electrificación, etc.

A modo de síntesis, podemos afirmar que las cajas de crédito cooperativas desarrollan una actividad financiera, con contenido económico y sentido social.

## 2. Su Función Social

La función social de las cajas resulta de la conjugación de varios elementos, a saber:

- a) Por su naturaleza cooperativa, orientan su actividad con sentido de servicio no lucrativo. A diferencia de otras entidades, que sólo se instalan donde detectan posibilidades de obtener ganancias, las cajas prescinden de este dato, constituyéndose y actuando allí donde existan necesidades financieras por satisfacer. Para una mayor profundización del tema, puede consultarse Vainstock, Arturo, "Fundamento de la exención a las cooperativas", Buenos Aires, 1963.
- b) Debido a la pequeña y mediana dimensión económica de los sectores atendidos, las cajas no concentran su actividad crediticia en operaciones individuales por grandes montos, sino que la dispersan en múltiples operaciones de montos relativamente reducidos, irrigando financieramente áreas que de otro modo quedarían desatendidas, tal como lo reconoce, en su Exposición de Motivos, el comentario al art. 22 del Decreto-Ley N° 18.061/69 (versión original en publicación del Banco Central de la República Argentina, Buenos Aires, 1969).
- c) La asistencia financiera de las cajas se vuelca siempre a la actividad productiva, con exclusión de toda distorsión especulativa. El dinero corriente operado a través de las cajas es moneda transaccional, no especulativa. Para demostrarlo basta comparar la velocidad de rotación de los depósitos corrientes en bancos y cajas de crédito cooperativas:

### **Cuadro N° 1 – Velocidad de Rotación de Depósitos Corrientes (Febrero de 1976)**

---

Bancos Comerciales .....	6,66
Cajas de Crédito Cooperativas .....	2,89

---

**Fuente:** "Clarín", 26/5/76, citado en Boletín del CEFIM (Centro de Estudios Financieros del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos), N° 29, 4/6/76. Centro de Cómputos Cooperativos del IMFC.

Demostrada así la función social inherente a la actividad de las cajas de crédito cooperativas, entendemos que cabe aplicarles, de modo general, el criterio eximente reservado en la ley para ciertos tipos de prestamos. Adviértase, en efecto, si no alcanza de modo general a la operatoria de las cajas el texto incluido en el mensaje ministerial que acompaña a la Ley, cuando señala en uno de sus párrafos, al fundamentar las exenciones de tipo social, que “ese criterio selectivo alcanza a la asistencia crediticia que se canaliza para operaciones pignoraticias, de naturaleza personal o familiar y con destino a la vivienda propia, habida cuenta que estos tres regímenes concurren a solventar necesidades referidas a sectores de menores ingresos relativos y por consiguiente configuran un aporte de alto contenido social”.

### **3. Su Función Económica**

Ya Señalamos anteriormente que la actividad financiera de las cajas asume un contenido económico y un sentido social.

Pensamos que una separación estricta entre lo social y lo económico sólo es viable como recurso metodológico expositivo; y al analizar en el capítulo anterior la función social de las entidades, hemos explicitado también, de algún modo, su función económica. Entendemos, no obstante, que cabe agregar algunas reflexiones.

Las normas tributarias suelen descansar, de modo general, sobre el principio de la capacidad contributiva. En tal sentido podría inferirse, en un primer análisis, que en el caso del impuesto analizado la equidad tributaria quedaría asegurada por la proporcionalidad del gravamen, en cuanto cada usuario es incidido en función de su efectivo grado de utilización crediticia.

Sin embargo, esto no es así. La diferente posición de poder económico-financiero de las unidades económicas determina, por ejemplo, que los más poderosos pueden imponer sus condiciones al mercado, trasladando a los precios de venta todo incremento de costos, en nuestro caso, la incidencia del impuesto.

Por el contrario, la modesta dimensión económica de los usuarios del crédito cooperativo los obliga a amoldarse a las condiciones del mercado, dictadas por los sectores de mayor poder.

En el caso particular del impuesto analizado, su aplicación representa un incremento nominal del 35,4% en el costo crediticio, al pasar de 48% al 65% anual. El incremento real es superior aún, en función de la modalidad anticipada de percepción del gravamen.

Estos incrementos significan, para los sectores de menor potencial económico usuarios del crédito cooperativo, sin acceso a fuentes alternativas de financiación, no sólo la necesidad de retraer su demanda crediticia, sino también la consiguiente contracción de la actividad e inversión productiva; y en no pocos casos, su eliminación del mercado.

El costo social resultante excede con creces la posible ventaja fiscal. Y más aún, la previsible contracción de la actividad económica no puede sino traducirse en una menor recaudación general de otros gravámenes, obviamente superior al incremento trabajosamente buscado en sectores sin real capacidad contributiva. Es decir, la proporcionalidad matemática resultante de la mecánica de aplicación del gravamen –de tasa graduada en función del monto y tiempo de utilización de los préstamos –no asegura, de por sí, el cumplimiento del principio de equidad tributaria. Consecuentemente, entendemos que fundadas razones de orden económico, tan ponderables como las expuestas por el mensaje preliminar en el caso de la financiación de ex-

portaciones promocionadas o en los préstamos de emergencia agropecuaria, justifican la exención del impuesto comentado en los préstamos otorgados por las cajas de crédito cooperativas.

#### 4. Nivel de Recaudación

Según comentáramos anteriormente, la incidencia social de las cajas de crédito cooperativas es muy grande, en razón del elevado número de usuarios y beneficiarios de sus servicios.

Sin embargo, su participación cuantitativa, en un mercado signado por la tendencia a la concentración como es el financiero, es relativamente reducida.

Al 31-8-75, las cajas de crédito cooperativas participaban, dentro del mercado financiero institucionalizado, con el 3,26% sobre el total de préstamos al sector privado y el 2,92% sobre el total de depósitos. (Fuente: BCRA, Boletín Estadístico, Noviembre de 1975).

Es fácil inferir, entonces, que en la hipótesis de acordar la exención propuesta para los créditos otorgados por las cajas, la disminución de la recaudación fiscal, en términos absolutos y relativos, resultaría de muy escasa significación, y se vería compensada con creces ante la más leve expansión de la cartera de préstamos bancarios, en razón de la preponderancia de este último sector, que representa, por sí solo, más del 95% del sistema financiero total.

Más aún, la probable incidencia negativa de la exención propuesta sobre la recaudación fiscal, resultaría notoriamente inferior a la emergente de otras exenciones, inicialmente acordadas por la Ley N° 21.308, según observamos a continuación.

**Cuadro N° 2 – Participación Relativa de Operaciones Exentas en el Impuesto a los Créditos**

CONCEPTO	Saldo prés. tamos banca- rios 31/12/74 (en millones de pesos)	% s/Total
Total préstamos de bancos y cajas de ahorro, financiados con redescuentos y adelantos del B. C. R. A. ....	102.405	100,00
Préstamos para vivienda .....	11.533	11,26
Préstamos personales y familiares .....	4.165	4,07
Prefinanciación export. promocionadas .....	4.374	4,27
Financiación export. promocionadas .....	1.866	1,82
Préstamos pignoraticios .....	339	0,33
Factores climáticos adversos .....	315	0,31
Suma relativa operaciones exentas .....	22.592	22,06
Total cartera préstamos cajas de crédito coope- rativas .....	4.434	4,33

FUENTE: BCRA, Memoria Anual 1974, Cuadro N° 2 (pág. 17) y Cuadro N° 7 (pág. 26).

Según puede observarse en el Cuadro anterior, el monto al 31-12-74 de algunas categorías de préstamos exentas del Impuesto a los Créditos, representaba el 22,06% de la financiación total del Banco Central a bancos y cajas de ahorro. La proporción total de préstamos exentos es aún mayor, por la incidencia de los préstamos a tasas libres, financiación al Estado y otros conceptos no computados en el Cuadro.

En cambio, la cartera total de las cajas de crédito cooperativas, a la misma fecha, representaba sólo el 4,33% en relación a la referida financiación.

Podemos concluir, entonces, que atento a la reducida participación cuantitativa (en su expresión monetaria) de las cajas de crédito cooperativas dentro del sistema financiero, la exención propuesta para los créditos cooperativas dentro del sistema financiero, la exención propuesta para los créditos otorgados por las mismas, al tiempo de significar "un aporte de alto contenido social", involucraría un costo mínimo, en términos de reducción de la recaudación fiscal.

## 5. COSTO DE RECAUDACION

En la introducción del presente trabajo (ver Cap. 0, in fine) señalamos, como una característica del gravamen analizado, su bajo costo de recaudación y verificación para el organismo fiscal; y como contrapartida, su elevada incidencia en el costo administrativo de las entidades financieras, obligadas a su cálculo y percepción en una gran masa de operaciones activas.

Esta incidencia negativa asume proporciones más gravosas en el caso particular de las cajas de crédito cooperativas, cuya operatoria, condicionada por las limitaciones económico-financieras de los sectores atendidos, revela un abultado número de operaciones de reducido monto individual.

El Cuadro N° 3 ilustra acerca de esta situación.

**Cuadro N° 3 –Movimiento Cámaras Compensadoras Capital Federal  
(Noviembre 1975)**

CAMARA COMPENSADORA	Valor Docum. Compensados (en mill. \$)	Cantidad Doc. Comp. (miles)	Valor Promedio (en pesos)
Bancarias (Cheques) .....	319.145	6.488	49.190
Letras Cooperativas .....	1.543	186	8.296

FUENTE: BCRA, Boletín Estadístico, Diciembre 1975.  
Cámara Compensadora de Letras de Cambio, Informaciones varias.

De la observación del cuadro precedente resulta que el valor promedio de los cheques tramitados en la Cámara Compensadora bancaria durante el mes de noviembre de 1975, resultó ser de \$ 49.190, importe seis veces superior al monto promedio de letras de cambio cooperativas cursadas en igual período a través de la Cámara correspondiente.

Teniendo en cuenta que en la actividad financiera la rentabilidad –con independencia del régimen normativo vigente– está en función del volumen monetario de fondos captados, en

tanto que el costo está en función de la cantidad de operaciones, se advierte a simple vista que la relación rentabilidad /costos es seis veces superior para los bancos en comparación con las cajas de crédito cooperativas. Es decir, que atendiendo una misma operación (igualdad de costos) los bancos obtienen una rentabilidad seis veces superior a la de las cajas de crédito cooperativas; y a la inversa, para captar un determinado volumen de fondos (igual rentabilidad) las cajas deben incurrir en un costo operativo seis veces superior.

La relación anotada tiende a cobrar estabilidad a través del tiempo, según surge de la comparación de los valores incluidos en el Cuadro N° 3 con estudios anteriores sobre el tema (ver Gorini, Floreal, “Nacionalización y Garantía de los Depósitos. Incidencia en las Cajas de Crédito Cooperativas”, en Revista del IDELCOOP, N° 1/1974, pág. 91) donde se menciona un valor promedio de \$ 7.400, -para los cheques compensados, durante el mes de Julio de 1973, en la Cámara citada, contra \$ 1.300,- de promedio para las letras de cambio cooperativas tramitadas en la cámara correspondiente durante el mes de Octubre de 1973.

Al comentar la función social de las cajas de crédito cooperativas (ver Cap. 2) postulábamos la extensión analógica de conceptos incluidos en el mensaje ministerial de presentación de la Ley N° 21.308, cuando señala que “el proyecto excluye de la aplicación del gravamen a determinadas líneas de asistencia crediticia que se canaliza para operaciones pignoraticias, de naturaleza personal o familiar y con destino a la vivienda propia, habida cuenta que estos tres regímenes concurren a solventar necesidades referidas a sectores de menores ingresos relativos y por consiguiente configuran un aporte de alto contenido social”.

A la luz de las diferencias demostradas en la estructura de costos de las cajas de crédito cooperativas en comparación con los bancos, podemos ampliar nuestra propuesta de extensión analógica al párrafo siguiente del mensaje comentado, cuando señala que “es más, los dcs primeros se caracterizan por una gran atomización de las operaciones como consecuencia de los pocos significativos montos unitarios y de una importancia global de escasa relevancia, que tornarían sumamente dificultosos y con un alto costo de recaudación los pasos administrativos que hubiere que adoptar para la aplicación del tributo”.

En la diferenciada estructura de costos de las cajas de crédito cooperativas, resultante no de una supuesta ineficiencia sino de la automatización operativa impuesta por las limitaciones económico financieras de los sectores atendidos, encontramos otra causal justificante de exención para los préstamos otorgados por esas entidades.

## **6. Conclusiones**

A modo de síntesis, cabe señalar que postulamos incluir entre las exenciones previstas por la Ley N° 21.308, a los créditos y cualquier otra forma de financiación otorgada por las cajas de crédito cooperativas a sus asociados, por cuanto:

- a) Las cajas cumplen una importante social, inherente a la vocación de servicio no lucrativo derivada de su naturaleza cooperativa; y al gran número de usuarios, de modesta dimensión económico-financiera, beneficiados por sus servicios, cuya actividad excluye toda forma especulativa.
- b) La capacidad de absorber y trasladar la incidencia del impuesto analizado, en cuanto implica un incremento del 35,4% en el costo de utilización de los créditos, es menor para los usuarios del crédito cooperativo.

- c) Por otra parte, su diferente elasticidad marginal puede determinar una retracción de su demanda monetaria y su nivel de actividad económica, con la consiguiente reducción de su capacidad de tributación, general y específica.
- d) La pequeña participación (medida en términos monetarios) de las cajas de crédito cooperativas dentro del mercado financiero institucionalizado, determina que la exención propuesta para sus operaciones resulte de efectos minimizados en la recaudación fiscal, con la contrapartida de obtener un alto beneficio social.
- e) La atomización operativa de las cajas –resultante de las limitaciones económico-financieras de los sectores atendidos– determina una desfavorable relación rentabilidad/costos, sobre la que viene a acumularse la incidencia negativa del costo de liquidación y retención del impuesto subexamen, que en condiciones similares ha sido considerada como causal eximente por el legislador.