

Las Cooperativas y la Política Tributaria (*)

Eduardo Martín La Rosa

La práctica viva del cooperativismo en nuestro país, ha completado las pautas que dio en su momento la Ley N° 20.337, configurándolas como: “entidades solidarias, sin fines de lucro, que prestan servicios a sus asociados y a la comunidad, en su doble carácter de empresa económica, y entidad social”.

Si se desea ahondar sobre los fundamentos de la naturaleza jurídica sui-géneris de la entidad Cooperativa, existe material suficiente en la propia exposición de Motivos de la Ley 20.337, y en abundantes antecedentes de prestigiosos tratadistas nacionales y extranjeros.

Al no estar definido totalmente el carácter jurídico, preferimos basarnos en la práctica de más de cien años de actuación en el país de las entidades cooperativas. Tal vez ella dé mayores fundamentos para una futura modificación de la legislación específica e impositiva. A contrario sensu, podría ocurrir que la Ley y la Doctrina estuvieran definidas en cuanto a la naturaleza jurídica de las cooperativas, y la actividad práctica indicara que son en realidad sociedades similares a las comerciales.

El Acto Cooperativo

Para cumplir con sus fines y objeto social, la cooperativa realiza diversos actos. La Ley de Cooperativas los denomina “actos cooperativos”. Nos interesa analizar aquellos que se relacionan con su actividad económica, y que supuestamente dan origen a la aplicación de diferentes gravámenes.

Todas las cooperativas, cualesquiera sea su objeto social, al ejecutar sus “actos cooperativos- económicos” están prestando un “servicio”. Y esto es así aún cuando la instrumentación documental y los registros contables puedan sugerir otra cosa. La “esencia” del acto, es la prestación de un servicio requerido por los asociados.

El Departamento de Asuntos Técnicos y Jurídicos de la Dirección General Impositiva expresa “...Que las cooperativas son constituidas sobre la base de la colaboración solidaria y el esfuerzo mutuo para lograr determinados fines mediante la prestación de servicios a sus asociados”. Por último, al referirse a la forma de registrar las operaciones, señala que pareciera que tales registraciones reflejaran “compras” a sus asociados, pero en realidad la Cooperativa actúa como consignataria, y por cuenta y orden de ellos. ⁽¹⁾

(*) Extracto del Proyecto presentado ante la Cámara de Diputados de la Pcia. de Buenos Aires, auspiciado por la Coop. de Provincia para taxistas y con el aval de ACOOPERAR (Asoc. Coop. Regional Mar del Plata) en mayo de 1984, por el CPN Eduardo Martín La Rosa, auditor de cooperativas.

(1) Dictamen 167/78 Boletín DGI N° 304, abril 1979, Pág. 460.

En fallos anteriores, ya el Tribunal Fiscal de la Nación, había dictaminado que existe un mandato sin representación en ciertas operaciones de las cooperativas. Y que no constituye compra-venta la operación mediante la cual el asociado entrega a la cooperativa su producción para ser vendida. ⁽²⁾

Atendiéndonos a estos antecedentes y al trato tributario que recibían las cooperativas hasta el año 1976, podría afirmarse que existía un reconocimiento de la esencia del “acto cooperativo”. Tal vez con la corrección de que en lugar de “exención”, corresponde “no-sujeción” ⁽³⁾

La ausencia de “fines lucrativos” en las entidades cooperativas, era reconocida por los legisladores, exceptuándolas del impuesto a las Actividades Lucrativas, e incluso de otros impuestos provinciales. Es a partir del año 1977 que se avanza sobre las cooperativas en materia impositiva. ¿Las cooperativas acaso cambiaron su naturaleza? Todo lo contrario, contribuyeron con mayor aptitud aún a resolver solidariamente, diversidad de problemas de la población, y en especial de los sectores más desposeídos.

Existieron por lo menos dos causas principales para imponer nuevas cargas impositivas a las entidades solidarias, en los órdenes municipal, provincial y nacional:

Aspectos Jurídicos

El aspecto jurídico viene señalado por prestigiosos tratadistas del tema, y mereció un tratamiento especial en Congresos Latinoamericanos de Derecho Cooperativo, como los de Venezuela (1969) y Puerto Rico (1976). Ambos coincidieron en dejar sentado el carácter “sui-géneris” del Acto Cooperativo, diferenciándolo netamente del Civil y Comercial. Se verificó asimismo que la incorrecta jurisdicción Civil y/o Comercial a que se someten generalmente los actos Cooperativos, se debe a la costumbre imperante en algunos países, pero fundamentalmente a la ausencia de un Derecho Específico Cooperativo, y una Jurisdicción acorde con él.

El Congreso Argentino de la Cooperación (Buenos Aires, Setiembre 1983) reivindicó el reconocimiento del Derecho Cooperativo, como rama autónoma.

En nuestro país, por ejemplo, los antecedentes Legislativos, y la aplicación supletoria (aún hoy) de la Ley de Sociedades Comerciales produce una confusión que se refleja -como bien señala el Dr. J. C. CARR - en la jurisprudencia de nuestros tribunales (con valiosas excepciones-acotamos nosotros-).

Aspectos Políticos

Hoy en día, nadie discute las nefastas consecuencias que tuvo para nuestra patria, la aplicación de la política económica iniciada en el año 1976. Fueron arrastradas a la quiebra, a la inactividad, y aún a la desaparición, miles de empresas pequeñas y medianas, en la industria, la producción, el comercio, las artesanías, los servicios, etc.

(2) *Tribunal Fiscal de la Nación 22 - 4, 15- 6 y 26 - 11 - 70. Derecho Fiscal, Tomo XXI, diciembre 1970, Págs., 336 - 384 - 544.*

(3) *(La Ley impositiva 8591/75 y el texto ordenado en 1976 (art. 106, inc, n) eximían a las cooperativas del Impuesto a los Ingresos Brutos.*

Lógicamente no podían escapar a la aplicación de tal política antinacional las cooperativas y otras entidades que habían demostrado ser aptas para defender a esos sectores, contribuyendo así al desarrollo independiente de nuestra economía. A contrario-sensu, fue un reconocimiento a la labor solidaria y de promoción que realizaban tales entidades.

La historia demuestra que cada vez que se vulnera el sistema democrático, las entidades solidarias-, especialmente las cooperativas- deben soportar ataques desde diversos ángulos.

Se desoyeron las recomendaciones de altos organismos internacionales, en el sentido de dictar normas que favorecieran el desarrollo del cooperativismo, en especial en países como el nuestro.

Se desconoció la verdadera naturaleza jurídica de la entidad cooperativa, avalada por su accionar, y por la opinión de prestigiosos tratadistas del tema.

Y por último se violentó, no sólo el espíritu de las leyes que regían hasta ese momento, sino la propia letra, introduciendo contradictorias, modificaciones, gracias a las cuales se les aplican hoy a las cooperativas prácticamente todos los impuestos.

Por ello, parece prioritario establecer que la única garantía de un correcto tratamiento a las cooperativas, es la vigencia del orden constitucional. Dentro de él, se podrá petitionar, y con toda seguridad obtener justicia. Tal condición condice con el objetivo de lograr la institucionalización del Derecho Cooperativo.

¿Cómo lograr las Exenciones Impositivas en el Ámbito Provincial?

Existen experiencias en diversas provincias, que aconsejan iniciar acciones particulares, no sólo para exceptuar a las cooperativas de la aplicación del Impuesto a los Ingresos Brutos, sino para solicitar la repetición de las sumas abonadas desde el año 1977 a la fecha.

Además de los argumentos de inconstitucionalidad, desigualdad ante la ley, colisión de las leyes provinciales con las nacionales, vicios de nulidad, etc., la mayoría de las leyes impositivas provinciales contienen disposiciones cuyo espíritu y letra permiten a las cooperativas acogerse a ellas.

La ley 9006 de la provincia de Buenos Aires ^(*)

Esta ley contiene en su articulado exenciones de impuestos para las cooperativas de servicios. Luego enumera las condiciones que deben reunir tanto el Estado, como otras entidades para acogerse a tales exenciones. Una de las condiciones básicas -dice la Ley citada- es; “No realizar Actos de Comercio, Industria o Financieros”.

Incluye luego en su art. 23 inc. h., taxativamente a las asociaciones mutuales y en el inciso k, “... a las operaciones realizadas por asociaciones, entidades o comisiones de bien público, asistencia social, educación, etc., ^(**) reconocidas por autoridad competente,

(*) Con algunas variantes, es similar en todas las provincias.

(**) Las negritas son nuestras (el autor)

siempre que destinen sus ingresos a cumplimiento de su objeto social, y no distribuyan suma alguna entre sus asociados”.

Las cooperativas cumplen con todas y cada una de tales condiciones, y aún las superan, extendiendo su acción solidaria hacia la comunidad. Vemos:

- a) Realizan “Actas Cooperativas” aún cuando incursionan en la actividad comercial, industrial o financiera.
- b) Son reconocidas y controladas por autoridad competente.
- c) Son aptas para ser consideradas en sus respectivas Municipalidades y en el Registro Nacional como entidades de bien público (Muchas ya se han inscripto).
- d) Destinan sus ingresos a cumplimiento de su objeto social, y si en algo se excede ello es en beneficio de la comunidad y/o en apoyo de obras del Estado (Educación, Salud, Solidaridad Comunitaria, etc.)
- e) No distribuyen suma alguna entre sus asociados. En efecto, los “retornos”, no son más que la devolución de lo abonado en exceso por los asociados al utilizar los servicios. Aún el “excedente” que pudieran arrojar las operaciones con terceros no asociados, no significa beneficio para los asociados, ya que la propia ley, en su artículo 42, establece la obligatoriedad de constituir una Reserva cuyo destino final será el Estado Provincial para estímulo Cooperativo.

Analizada esta norma que aún provoca polémica dentro del ámbito cooperativo, produce beneficiosos efectos al vincular al sistema cooperativo a potenciales cooperadores, a condición de que la entidad cooperativa utilice variadas formas de acercamiento y educación.

Por otra parte, aparece como una contradicción que se incluya entre las exceptuadas a las mutuales, cualesquiera sea su actividad, y en cambio se particularice con algunos tipos de cooperativas.

El Argumento de las necesidades de tesorería

Al autor de esta nota le ha tocado escuchar de altas autoridades de la Provincia, en oportunidad de presentar un proyecto de desgravación impositiva a las cooperativas, que se admite el derecho de las Cooperativas en la materia, pero...: “¿Cuándo dejará de recaudar el Fisco, ya que estas entidades figuran entre las pocas que se mantienen al día, y además, contabilizan religiosamente todas sus operaciones?...”

No sólo tal argumento sectoriza el problema, es insostenible desde el punto de vista ético y legal, sino que una simple estadística demostraría que es infinitamente mayor lo que el Estado deja de recaudar por otras causas. Y a nadie escapa, que continuar gravando a las entidades cooperativas las coloca en evidente desventaja respecto a la actividad empresaria lucrativa. Esto contradice las propias formulaciones del Presidente Dr. Raúl Alfonsín, quien más de una vez ha insistido en el rol de promoción social del cooperativismo, y en su aptitud para reemplazar al Estado en la prestación de variados servicios.

La aplicación del impuesto a los ingresos brutos a las cooperativas es inconstitucional

Revisando los antecedentes de las actuales leyes impositivas provinciales hallamos en todos los casos que su origen fue aplicar un impuesto a las actividades con fines de lucro. De ahí su denominación “Impuesto a las Actividades Lucrativas”. En el año 1975, se cambia por “impuesto a las Patentes”, volviéndose a partir del año 1976 a la denominación anterior. A partir del año 1978, se cambia el nombre y comienza a llamarse “im-

puesto a los Ingresos Brutos”, pero la esencia sigue siendo la misma. Es a partir de dicho año que aparecen gravadas “las actividades”- lucrativas o no-incluidas las cooperativas”.

Es evidente, que se forzó tal modificación con el único propósito de gravar a las entidades cooperativas. Y es significativo que todos los Códigos fiscales provinciales adoptaran exactamente la misma fórmula. La explicación la da con abundante material y citas legales Roberto Jorge Pastorino, en su libro “Impuesto a las Transacciones Cooperativas”⁽⁴⁾.

Demuestra en él, que la aplicación de tal impuesto y su conclusión en las leyes impositivas provinciales, se alza contra las leyes nacionales de coparticipación de impuestos. Pastorino llega en su análisis hasta la Ley 22.006, que no ofrece dudas respecto a la atribución de las provincias a aplicar un Impuesto a los Ingresos Brutos, que recaerá sobre las actividades con fines de lucro.

Posteriormente rigió en igual sentido la Ley N° 22.451, que tuvo vigencia hasta el 31/12/84. Ahora se está a la espera de una nueva prórroga o modificación.

El artículo 31 de la Constitución Nacional establece la supremacía de las leyes nacionales sobre las de las provincias. En consecuencia, la alteración, modificación y -más aún- desnaturalización de la intención de la ley nacional citada, de gravar solamente a las actividades lucrativas, viola la misma.

La casi total uniformidad con que las Provincias han adoptado tal modificación habla por sí sola.

Pero además es INCONSTITUCIONAL, porque viola el principio constitucional que establece la igualdad ante la ley y los impuestos.

Las cooperativas de producción y comercialización, que reciben los productos de sus asociados, tributan DOS VECES el Impuesto a los Ingresos Brutos. Una parte por los asociados, y otra por la cooperativa. Y hasta puede existir una tercera imposición al pretender gravar como “consumidores” los gastos que la entidad retiene a sus asociados.

La misma actividad y modalidad operativa realizada por un grupo de particulares, asociados de hecho o de derechos, tributarias solamente al comercializar la sociedad la producción. Es decir ¡una sola vez!

Lo mismo ocurre en el caso de las cooperativas de provisión. Si un grupo de personas se unen para aprovisionarse de productos, el proveedor particular incluirá en el precio el Impuesto a los Ingresos Brutos. Si la misma operación la realizan los asociados a una cooperativa, deberán soportar dos veces el Impuesto. Una vez por parte del proveedor que le vende a la cooperativa y otra por el que tributa la propia cooperativa por el monto bruto de los productos que provee a sus asociados.

Y no es atendible el argumento de que son dos personas jurídicas independientes. Está demostrado por la doctrina y la jurisprudencia, que la cooperativa (más precisamente el Consejo de Administración) actúa por mandato de sus asociados. Y esto es así, en todo tipo de cooperativas.

(4) Pastorino, Roberto Jorge. *Impuesto a las Tasaciones Cooperativas*, Buenos Aires, Intercoop, 1981, Pág. 80 a 107.

Esta apretada exposición pretende demostrar, que a las cooperativas les asiste el derecho de solicitar el reintegro de los impuestos a los ingresos brutos abonados indebidamente, y a la vez para el futuro, ser excluidos como sujetos de tal impuesto. Hasta tanto se obtenga una reparación general para todo el movimiento, es fundamental que cada entidad recurra hasta las últimas instancias, justamente para ir jalando el derecho a que se le restituya por ley el trato tributario que recibía hasta el año 1976.

Educación y Capacitación

Se acostumbra decir que la educación y la capacitación deben orientarse a dos facetas del cooperativismo: 1) La eficiencia empresarial; 2) La formación de un hombre nuevo. Se realizan esfuerzos en uno y otro sentido, pero todo el mundo acepta que son insuficientes. Además ambos aspectos deben estar interrelacionados. La ausencia de uno de ellos produce paradójicamente el fracaso del otro. Supongamos que obligados por la feroz competencia se pone el acento en la faz empresarial. Se corre el peligro de una deformación, en aras de la eficiencia. Y a la postre, al faltar la correcta concientización del asociado, éste mismo, puede hacer fracasar la gestión empresarial. Si, por el contrario, se descuida este aspecto y se desarrolla la educación de los principios humanistas del Cooperativismo (Parafraseando a un dirigente venezolano: Procurando que el Hombre SEA MAS, en lugar de TENER MAS), también será insuficiente y peligroso, al no cubrir positivamente las necesidades económicas.

La Restitución de Derechos en Materia Tributaria Permitirá Impulsar la Educación

No pueden existir dudas de que tal restitución se obtendrá por medios parlamentarios. Sin embargo parecería que ello llevará su tiempo. La educación se necesita hoy. Como tantas veces corresponde al movimiento cooperativa ser precursor. Podríamos establecer tres etapas para impulsar esta tarea fundamental y diferencial del cooperativismo. La primera, ampliar los fondos destinados a la educación en la medida de las posibilidades económicas de cada entidad. La segunda obtener fondos adicionales provenientes del ahorro de impuestos. Para ello, con total confianza, cada cooperativa podría iniciar acciones ante los poderes públicos, para lograr el reconocimiento en materia impositiva y solicitar la restitución de las sumas abonadas hasta el presente.

La tercera etapa será justamente la recuperación total de derechos conculcados en esta materia, que alcanzarán seguramente a los impuestos nacionales. (La esencia del planteo es la misma, aunque puedan variar las formas de fundamentarlo).

El proyecto ya mencionado pormenoriza sobre la forma de aplicar y controlar los fondos que se aplicarán a la educación una vez obtenidas las desgravaciones. Incluso se podrían realizar mayores aportes a organismos del Estado especializados en la materia, para llevar la educación a zonas más desprovistas.

La tarea en el área educativa, es enorme. Existe una condición sine qua non: Los dirigentes deben ser concientes de que lo realizado hasta ahora es completamente insuficiente.

Los planes deben ser permanentes, igual que si se planificara la faz económica o financiera. Deben abarcar áreas que hasta ahora se han descuidado. Buscar formas atrayentes de llegar a los asociados. Acercarse a la comunidad en su conjunto, diferenciando los sectores. Por ejemplo: Estudiantes y docentes en los tres niveles; funcionarios estatales que tienen contactos con las entidades cooperativas; profesionales de áreas afines con la actividad Cooperativa, dirigentes de otras entidades solidarias, etc.

Lógicamente que para poder siquiera planificar parte do lo reseñado, se necesita un Consejo de Administración, con sus funcionarios, y sus empleados concientizados primero que nadie en esta área.

Será una contribución invalorable e impostergable para el financiamiento y desarrollo integral de las entidades cooperativas. Y lo que es más, un aporte para lograr la definitiva independencia económica de nuestra patria, condición indispensable para que se afianze y consolide la vida institucional