

COOPERATIVAS VERSUS PODERES DEL ESTADO

CRONOLOGÍA DE UN NOCIVO E INNECESARIO ENFRENTAMIENTO (1)

Por Ricardo Rodríguez Silvero (2)

1. CRÓNICA DE UN DESENLACE

Las cooperativas tienen buenas cartas jurídicas en sus manos, pero no tuvieron ocasión de usarlas bien todavía y sus mentadas alianzas político-partidarias no fueron tales. En todo diferendo legal, lo que cuenta es la argumentación jurídica y la articulación de mayorías en las esferas de decisión, que hasta ahora

(1) Publicada durante 2015 en las columnas de Análisis de Actualidad los fines de semana, así como en las del Consultorio Tributario en uno de los días hábiles, frecuentemente los martes o los miércoles, ambas en el diario Última Hora de Asunción. Los Análisis de Actualidad son redactados por el Dr. Ricardo Rodríguez Silvero y los del Consultorio Tributario entre éste y los asociados de RS&A, entre los cuales los de aporte regular son los de la Lic. Carmen de Torres, Contadora y Tributarista.

(2) Doctor en Ciencias Económicas y Sociales en la Universidad de Bremen (*Doktor summa cum laude*); Diplomado en Economía y Sociología (*Volks-wirt sozialw. Richtung*) en la Universidad de Cologne; Lic. en Ciencias Contables y Administrativas por la Universidad Católica de Asunción. Especializado en inversiones e impuestos, desarrollo sostenible e integración económica internacional. Trabaja con asociados interdisciplinarios en Paraguay, Mercosur, EEUU y en la Unión Europea. Formalizador, organizador y saneador de empresas/proyectos y docente, analista e investigador en ciencias económicas. Tiene varios libros y estudios publicados sobre estos temas en América Latina y Europa. Hace también análisis de actualidad en periódicos y redes sociales.

fueron el Poder Legislativo y el Ejecutivo, así como la capacidad de movilización de las cooperativas para hacer valer sus derechos. Si en tan solo una de estas partes no se hacen bien los deberes o las alianzas para la articulación de tales mayorías no funcionan a favor, no habrá nada que hacer. Y si para peor hay corrupción en contra, la suerte estará echada.

MANDATO CONSTITUCIONAL Y LEGAL. En el Artículo 113 de nuestra Carta Magna se ha establecido expresamente lo siguiente:

“Del fomento de las cooperativas. El Estado fomentará la empresa cooperativa y otras formas asociativas de producción de bienes y de servicios, basadas en la solidaridad y la rentabilidad social, a las cuales garantizará su libre organización y su autonomía. Los principios del cooperativismo, como instrumento del desarrollo económico nacional, serán difundidos a través del sistema educativo”.

Es un claro mandato constitucional, del cual puede sacarse mucho provecho: el fomento de las cooperativas. Pero, ¿dónde se define en qué consistirá dicho fomento? En la Ley 438/94 de Cooperativas, en su Artículo 112, se establece:

“El fomento estatal del cooperativismo se realizará por medio de la asistencia técnica, crediticia y exenciones tributarias legisladas más adelante”.

IVA-DÉBITO SOBRE INTERESES. Como el fomento estatal vía asistencia crediticia es escaso y el de asistencia técnica está solo en ciernes, la única medida real de fomento a las cooperativas consistía en las exenciones tributarias. Y entre ellas, las fundamentales eran el IVA-Débito y el IRACIS. En el texto modificado de la nueva Ley de Cooperativas, promulgada el 14 de setiembre de 2015, se derogó el mencionado IVA-Débito, subsistiendo el IRACIS. Es decir, desapareció una exención tributaria importante, pero permaneció la otra.

Valga la aclaración de que se trata de la derogación del IVA-Débito, ya que el IVA-Crédito de las compras (locales e internacionales), inversiones y contrataciones de profesionales ya estaba siendo abonado por las cooperativas. Por otro lado, hay que aclarar también que algunas cooperativas de producción ya estaban abonando así mismo, por decisión propia, el IVA-Débito.

POCO APOYO POLÍTICO. Las mencionadas alianzas político-partidarias de las cooperativas funcionaron solo en el Senado. La Cámara de Diputados,

tratando el entonces proyecto de ley, que contaba ya con media sanción del Senado, se impuso sobre tablas, es decir sorpresivamente, para que los líderes cooperativistas no tuviesen ya tiempo de reaccionar. La promulgación inmediata de las modificaciones en la Ley 438/94 de parte del Poder Ejecutivo es una muestra contundente de que el tan mentado apoyo de la Presidencia no solo no existía, sino que además era contrario a los intereses de las cooperativas, como pudo verse en las reuniones de trabajo que tuvieron lugar en Mburuvichá Roga.

INCONSTITUCIONALIDAD. Ahora los abogados contratados para la acción de inconstitucionalidad deberán saber argumentar jurídicamente que de las tres formas posibles de fomento a las cooperativas dos de ellas (asistencia técnica y crediticia) no son tales y que las restantes exenciones tributarias quedaron reducidas a una sola, el IRACIS, que además se aplica solo a las actividades comerciales, industriales y de servicios con fines lucrativos. Las cooperativas son entidades solidarias, de ayuda mutua y sin fines de lucro. En esas condiciones, en el sentido amplio del término, no existe fomento estatal de cooperativas, mandato expreso de la Carta Magna.

Valga la aclaración de que las mencionadas exenciones impositivas valían solo para las actividades de las cooperativas entre sí y con sus socios, vale decir para el así llamado Acto Cooperativo. Porque las actividades de las mismas con terceros no socios siempre estuvieron gravadas por todos los impuestos del caso.

Por otro lado y cambiando de tema, será más fácil demostrar la inconstitucionalidad de que las autoridades públicas impongan en el régimen electoral de las cooperativas el sistema D'Hondt, ya que en este asunto sí que la Constitución Nacional garantiza a las cooperativas expresamente libre organización y autonomía (3).

2. IVA AL ACTO COOPERATIVO

PREGUNTA DEL CONSULTORIO TRIBUTARIO DE ULTIMA HORA: Se produjo una gran polémica y protestas públicas cuando anunciaron

(3) Publicado parcialmente el sábado 26 de setiembre de 2015 en el diario Ultima Hora.

que se aplicaría el IVA a los intereses de los préstamos que otorgan las cooperativas. La aplicación quedó suspendida ¿De todas maneras, podría indicarme en qué consiste la aplicación de ese IVA?

RESPUESTA: La modificación de la Ley 438/94 “De Cooperativas” eliminó la exención del IVA a los actos cooperativos y el Decreto 4199/15 estableció que la vigencia del IVA sería a partir del 1° de noviembre de este año.

Esto generó el reclamo de los sectores afectados que se calmó el 22 de octubre con el anuncio público realizado por el Poder Ejecutivo del aplazamiento de la entrada en vigencia del IVA para los cooperativistas hasta abril de 2016.

No obstante, el alcance del IVA se conoció con la publicación de la Resolución 326/15 emitida por el Ministerio de Hacienda.

La Resolución establece que están gravados con el IVA todas las enajenaciones de bienes y prestación de servicios, préstamos y financiaciones realizadas:

- a) Por la Cooperativa con sus socios.
- b) Por los socios con su cooperativa.
- c) Por cooperativas entre sí.

La Resolución también establece las actividades exoneradas y las no alcanzadas.

Están exoneradas del IVA:

- a) Los pagos en concepto de solidaridad.
- b) Las actividades de carácter recreativo, social, cultural, deportivo, artístico, literario, asistencia médica y educativo (cursos, congresos, charlas, seminarios y similares), realizadas por las cooperativas, siempre que sean gratuitas y estén dirigidas a los socios, o en caso de que existiere contraprestación de parte de los socios, esta no supere el costo total del servicio.
- c) Los pagos en concepto de cuotas de sostenimiento a cooperativas, centrales, federaciones y confederaciones.

No están alcanzadas por el IVA:

- a) Los importes percibidos por las cooperativas en concepto de aportes
- b) La protección de aportes de los socios.

Así mismo, dispone que no estarán gravadas las enajenaciones de bienes realizadas con anterioridad a la vigencia del impuesto cuando se hubiera entregado el bien, emitida la factura o pagada por la totalidad de la operación, antes de la vigencia del impuesto.

Tampoco estarán gravados los servicios y los intereses de los préstamos y las financiaciones cuando, con anterioridad a la fecha de vigencia impuesto, se haya producido alguna de las siguientes situaciones:

- a) Se hubiera emitido el comprobante de venta por la totalidad de la operación;
- b) Percibido el importe total o
- c) Haya vencido el plazo previsto para el pago de las cuotas respectivas.

De igual manera no estarán gravados los intereses moratorios y punitivos correspondientes a cuotas vencidas antes de la vigencia.

Aclara la Resolución que estarán gravados con el IVA los intereses y demás cargos producidos por la prórroga, renovación o refinanciación de los préstamos que se perfeccione a partir de la vigencia del impuesto (4).

3. COOPERATIVAS: EXENCIONES TRIBUTARIAS

PREGUNTA DEL CONSULTORIO TRIBUTARIO: Nuestra Constitución Nacional habla de fomento a las cooperativas. ¿Cuáles son las medidas de fomento establecidas por ella?

(4) Publicado el martes 3 de noviembre de 2015 en el diario Ultima Hora por la Lic. Carmen de Torres.

RESPUESTA: Por mandato de la Constitución Nacional de 1992 se establece el fomento de las cooperativas y se garantiza su libre organización, así como su autonomía. Y por Ley 438/94 de Cooperativas se define el "Acto cooperativo" y se lo libera de impuestos. Vayamos por partes.

COOPERATIVAS: FOMENTO POR MANDATO CONSTITUCIONAL. La Carta Magna establece en su Artículo 113, del fomento de las cooperativas: "El Estado fomentará la empresa cooperativa y otras formas asociativas de producción de bienes y de servicios, basadas en la solidaridad y la rentabilidad social, a las cuales garantizará su libre organización y su autonomía. Los principios del cooperativismo, como instrumento del desarrollo económico nacional, serán difundidos a través del sistema educativo".

TIPOS DE FOMENTO. En cuanto a las medidas para fomentar el cooperativismo, en el Art. 112 de la Ley de Cooperativas N° 438/94 se estipula que "*el fomento estatal del cooperativismo se realizará por medio de la asistencia técnica, crediticia y exenciones tributarias legisladas más adelante*". Como el fomento estatal vía asistencia crediticia es poca y el de asistencia técnica está solo en ciernes, la única medida real de fomento de parte del sector público hoy en día consiste en las exenciones tributarias al Acto Cooperativo.

CONCEPTO DEL ACTO COOPERATIVO. El acto cooperativo responde a la esencia de la cooperativa y de sus socios: la solidaridad, la ayuda mutua sin fines de lucro, en pos del desarrollo de sus socios y de la misma cooperativa. Por lo tanto, el acto cooperativo es la actividad por la cual el socio de una cooperativa alcanza el objetivo que le llevó a fundarla. Es también la actividad de la cooperativa con sus socios y con otras COOPS en cumplimiento del mandato de su misma razón de ser, plasmada en su estatuto. Las COOPS están organizadas en términos de ingresos/egresos solo para la cobertura de sus costos. Después de las reservas legales/facultativas, los excedentes son distribuidos a sus socios.

LEY N° 438/94 DE COOPERATIVAS. DEFINICIÓN JURÍDICA DEL ACTO COOPERATIVO. En su Artículo 8 puede leerse: "EL acto cooperativo es la actividad solidaria, de ayuda mutua y sin fines de lucro de personas que se asocian para satisfacer necesidades comunes o fomentar el desarrollo. El primer acto cooperativo es la Asamblea Fundacional y la aprobación del Estatuto. Son también actos cooperativos los realizados por: a) Las cooperativas con sus

socios; b) Las cooperativas entre sí; y, c) Las cooperativas con terceros en cumplimiento de su objeto social ...”.

EXENCIONES. Es este Acto Cooperativo, así definido, el que está liberado de impuestos. En cumplimiento del mismo, en el Artículo 114 de la mencionada ley se establecen las exenciones:

“a) Todo impuesto que grave su constitución, reconocimiento y registro, incluyendo los actos de transferencia de bienes en concepto de capital;

b) El Impuesto a los Actos y Documentos que graven los actos de los socios con su cooperativa;

c) El Impuesto al Valor Agregado que grave los actos de los socios con su cooperativa, con exclusión de las adquisiciones y enajenaciones realizadas por la cooperativa con terceros;

d) El Impuesto a la renta sobre los excedentes de las entidades cooperativas que se destinen al cumplimiento de lo dispuesto en los literales a), b) y f) del Art. 42 y sobre los excedentes de las entidades cooperativas que sean créditos de los socios por sumas pagadas de más o cobradas de menos originadas en prestaciones de servicios o de bienes del socio con su cooperativa o de esta con aquel; y,

e) Aranceles aduaneros, adicionales y recargos por la importación de bienes de capital destinados al cumplimiento del objeto social, los que no podrán ser transferidos sino después de cinco años de ingresados al país”.

4. COOPERATIVAS E IMPUESTOS

PREGUNTA DEL CONSULTORIO TRIBUTARIO: Al final, el Senado se ratificó en su proyecto de reforma de la Ley 438/94 de cooperativas, por el que el Acto Cooperativo permanecía liberado de impuestos y en el que no figuraba el Sistema D'Hondt como régimen electoral para ellas. Ese proyecto de ley vuelve ahora a la Cámara de Diputados otra vez. Lo que no queda claro es qué impuestos pagan realmente las cooperativas. Se señala con frecuencia que figuran entre los mayores contribuyentes del país, pero el Acto Cooperativo sigue exento. ¿Cómo es eso?

RESPUESTA: Hay que saber que las actividades de las cooperativas con terceros no socios están gravadas por todos los impuestos del caso. Así, una parte considerable de sus compras e inversiones está gravada con el IVA-crédito por tratarse de adquisiciones de terceros. Así mismo, las ventas de las cooperativas a terceros están gravadas con el IVA-débito. Las dos caras de la misma moneda son el IVA-crédito versus el IVA-débito. El resultado de su compensación es el que el contribuyente debe transferir a Hacienda, porque la sumatoria del IVA-débito suele ser mayor que la del IVA-crédito.

ALGUNAS COOPS SON GRANDES CONTRIBUYENTES. En el caso particular de las cooperativas de producción, que son pocas en cantidad y en número de socios, pero se encuentran entre las más grandes y poderosas del país, la mayoría de sus actividades se realiza con terceros no socios. Por eso es natural que las mismas tiendan a posicionarse entre las mayores contribuyentes.

ACTIVIDADES GRAVADAS vs TERCEROS NO SOCIOS. Las actividades de las cooperativas están gravadas con el IVA por las compras de insumos e inversiones que realizan, cuando se trata de operaciones con terceros (IVA-crédito) y deben aportar IVA-débito, cuando sus ventas se realizan a terceros. Otra vez en el caso de las cooperativas de producción, a pesar de que por el Acto Cooperativo están exentas del IVA-débito, las cooperativas han optado individualmente por pagarlo, considerando su IVA-débito del 5%. Como los importes de este IVA-débito del 5% son iguales o cercanos al IVA-crédito, en la compensación resultante ambos se neutralizan o sus saldos son pequeños.

EN RESUMEN. Dependiendo de las circunstancias, los impuestos que pagan las Cooperativas son el IVA-crédito, el IVA-débito, retenciones de IVA, Impuesto a la Renta sobre operaciones con terceros, Impuesto Inmobiliario, entre otros.

ACTO COOPERATIVO. Debemos leer el Artículo 8 en la Ley 438/94:

“EL acto cooperativo es la actividad solidaria, de ayuda mutua y sin fines de lucro de personas que se asocian para satisfacer necesidades comunes o fomentar el desarrollo. El primer acto cooperativo es la Asamblea Fundacional y la aprobación del Estatuto. Son también actos cooperativos los realizados por: a)

Las cooperativas con sus socios; b) Las cooperativas entre sí; y, c) Las cooperativas con terceros en cumplimiento de su objeto social ...”.

Es este Acto Cooperativo, así definido, el que sigue liberado de impuestos.

EXENCIONES. Más adelante, en el Art. 113, en el que se hace un listado de los impuestos exentos, se menciona expresamente, entre otros: “a) *Todo impuesto que grave su constitución, reconocimiento y registro, incluyendo los actos de transferencia de bienes en concepto de capital;* b) *...;* c) *El Impuesto al Valor Agregado que grave los actos de los socios con su cooperativa, con exclusión de las adquisiciones y enajenaciones realizadas por la cooperativa con terceros;* d) *El Impuesto a la renta sobre los excedentes de las entidades cooperativas que se destinen al cumplimiento de lo dispuesto en los literales a), b) y f) del Art. 42 y sobre los excedentes de las entidades cooperativas que sean créditos de los socios por sumas pagadas de más o cobradas de menos originadas en prestaciones de servicios o de bienes del socio con su cooperativa o de esta con aquel;* y, e) *Aranceles aduaneros, adicionales y recargos por la importación de bienes de capital destinados al cumplimiento del objeto social, los que no podrán ser transferidos sino después de cinco años de ingresados al país”.*

5. ELEMENTARIEDADES DE MÉTODO PARA NO MANIPULAR DATOS

El caso de Cooperativas versus Bancos.

Comparar entidades financieras diferentes y regidas por leyes distintas, requiere una serie de precauciones de método para evitar premisas falsas y por lo tanto conclusiones erróneas. Es importante diferenciar de entrada entre, por un lado, Bancos, Financieras y otras Entidades de Crédito, regidos por la Ley 861/96, vulgo Ley de Bancos, y, por otro lado, las Cooperativas de Ahorro y Crédito, regidas por la Ley 438/94 de Cooperativas. Bancos y Financieras son empresas con fines de lucro: su principal objetivo son las ganancias en la intermediación financiera. Cooperativas son organizaciones solidarias, de ayuda mutua, sin fines de lucro. Los primeros optan por la maximización de utilidades y su distribución; las segundas, por la cobertura de costos y la devolución de excedentes a sus socios, después de haber hecho las reservas establecidas por la Ley de Cooperativas.

ALGUNAS ENTIDADES SON CON FINES DE LUCRO, OTRAS SON DE AYUDA MUTUA. Los Bancos, Financieras y otras Entidades de Crédito dan crédito al público en general, sin limitarlo a sus accionistas su normativa establece restricciones para créditos otorgados a sus propietarios y directivos, y cobran tasas de interés diferentes por segmentos de destino (producción y desarrollo, comerciales y otros) así como comisiones y otras cargas adicionales a los tomadores de crédito. En cambio, y a diferencia de Bancos y Financieras, las Cooperativas de Ahorro y Crédito obtienen ahorro de sus socios y dan crédito solamente a los mismos. Distintivo fundamental es que los socios depositan en su cooperativa no solo ahorros sino también aportes para la ayuda mutua y otras prestaciones solidarias para la misma y a través de ella para los demás socios. Los aportes son propiedad de los socios. Les son devueltos si el socio decide renunciar a la cooperativa.

TASAS DE INTERÉS PARA CRÉDITOS DE CONSUMO Y TARJETAS DE CRÉDITO SON SUSTANCIALMENTE DIFERENTES DE BANCOS A COOPS. También es un error tomar de referencia solo las tasas de interés que los bancos cobran por créditos de desarrollo a clientes preferenciales como si fueran los únicos tipos de crédito otorgados por los mismos. El promedio de tasas de interés para tales clientes es regularmente el más bajo y si son para desarrollo más aún. Por otro lado, están también los créditos comerciales y las tarjetas de crédito, por citar solamente dos casos de los más onerosos para clientes de bancos. No hacer un promedio de las tasas de interés de todos estos créditos es manipular aviesamente la información. La inmensa mayoría, alrededor del 70%, de los créditos otorgados por cooperativas son destinados al consumo. Y no hacen distinciones entre clientes preferenciales y los demás. Entre ellas, el promedio de tasas de interés para ese tipo de créditos asciende a 22% anual mientras que el bancario se sitúa alrededor del 30%. En materia de tarjetas de crédito, el promedio de las tasas de interés de las cooperativas se sitúa en torno al 34%, mientras que el de los bancos llega al 50% anual o más.

EL IMPORTE DE LA TASA DE INTERÉS ES MÁS ALTO CUANTO MÁS GRANDE ES EL CRÉDITO. También es un error, metódicamente inadmisibles, calcular la tasa de interés para un crédito de 1 millón de guaraníes y presentar el correspondiente importe a pagar como representativo de todos los créditos otorgados. No hacer ese cálculo para créditos de 30 a 50 millones o más es presentar la parte como el todo porque obviamente el importe resultante,

en términos absolutos, es mayor cuanto mayor es el crédito. Generalmente el promedio de créditos de las cooperativas más pequeñas está en el orden de 3 millones de guaraníes. Pero las más grandes, llegan con frecuencia a importes 100 veces mayores y los superan con facilidad (5).

6. IMPUESTOS A COOPERATIVAS

Diferenciación conceptual y cuantitativa.

PREGUNTA DEL CONSULTORIO TRIBUTARIO: Hay confusión respecto de las cooperativas. Algunos dicen que no pagan impuestos. Otros quieren cobrar el IVA sobre todas las actividades de las cooperativas. Sus dirigentes rechazan más impuestos. Ya se iniciaron sus movilizaciones. ¿Qué es lo que se va a pedir y qué se va a rechazar?

RESPUESTA: Para poner claridad, hay que mejorar la diferenciación conceptual y cuantitativa. Las actividades de las cooperativas con terceros no socios están gravadas con todos los impuestos. Por eso, algunas cooperativas se encuentran ya entre los mayores contribuyentes del país. Los líderes de las organizaciones solidarias no quieren cambiar esto. Es decir, quieren seguir pagando impuestos, de acuerdo con lo que establecen las leyes vigentes.

NO A LA DEROGACIÓN DEL ACTO COOPERATIVO. Lo que las cooperativas quieren evitar es la demolición del Acto Cooperativo. Sólo éste está liberado de impuestos hoy en día. Se lo define como las actividades de las cooperativas entre sí, así como las de las cooperativas con sus socios y aquellas en cumplimiento con sus objetivos sociales.

Los líderes cooperativistas habían elaborado con el Senado un proyecto de ley de actualización de la Ley 438/94 de Cooperativas, en la que existen algunas disposiciones obsoletas. El Senado dio media sanción al mismo, con apoyo de los líderes solidarios. Lo que ocurrió es que en la Cámara de Diputados los técnicos del Ministerio de Hacienda y de la Subsecretaría de Estado de Tributación SET

(5) Publicado el sábado 13 de junio de 2015 en el diario Última Hora de Asunción.

introdujeron modificaciones a ese proyecto de ley del Senado, por las cuales deben pagar, a partir de su promulgación, el Impuesto al Valor Agregado IVA del 10% todas las actividades de las cooperativas, incluyendo las liberadas en el Acto Cooperativo. Por otro lado, una “mano negra” puso en la nueva redacción que el sistema electoral de las mismas debe ser el D’Hondt.

MAYORÍA DE SUS SOCIOS: GENTE DE BAJOS INGRESOS. Las cooperativas no van a tolerar la derogación parcial y menos aún la total del Acto Cooperativo, liberado de impuestos. La inmensa mayoría de los socios de las mismas, sobre todo en las así llamadas cooperativas tipo B (las medianas) y tipo C (las pequeñas), está conformada por gente de bajos ingresos, que crearon una cooperativa precisamente para ayudarse recíprocamente. Las cooperativas son en derecho y en los hechos organizaciones solidarias de ayuda mutua, sin fines de lucro. Obligar a pagar el IVA del 10% sobre los intereses de los pequeños créditos —unos 3 millones de G en promedio— que sus socios solicitan y obtienen de las cooperativas se convertirá en una carga onerosa para los cooperativistas de pequeño porte. Va frontalmente en contra del espíritu de solidaridad recíproca, que hace a la esencia de estos entes sin fines de lucro, encareciéndola.

Por otro lado, modificar el método electoral para las cooperativas, sin que éstas estén de acuerdo, es un procedimiento inconstitucional, ya que en la misma Carta Magna está establecido que las cooperativas son autónomas, es decir que tienen el mandato constitucional para darse sus propias normas.

ERROR DE MÉTODO. Una equivocación frecuente es analizar la incidencia de impuestos sobre las cooperativas y tomar las conclusiones correspondientes a las mismas como válidas para sus socios. Una cosa es la cooperativa; otra cosa, el socio. La cooperativa, como entidad, sí paga el IVA por las transacciones que no califican como acto cooperativo. Desde el punto de vista jurídico-tributario, la inmensa mayoría de los socios de las cooperativas tipo B (tamaño mediano) y C (tamaño pequeño) son empleados o no contribuyentes, por tanto, no están inscriptos como aportantes del IVA. Para ellos no tiene sentido realizar comparaciones de IVA-crédito versus IVA-débito, las cuales sí son útiles para la persona-jurídica-cooperativa. Confundir una cosa con otra es craso error. En caso de sancionarse la aplicación del IVA a todas las actividades de las cooperativas, se estaría anulando el acto cooperativo, razón de ser de las mismas.

7. ACTO COOPERATIVO EN PELIGRO

A pesar de los 90 años de existencia exitosa de las cooperativas en nuestro país en términos de ayuda mutua entre sus socios y de lucha contra la pobreza. A pesar también del estatus preferencial que el Estado paraguayo, a través de sus diversos gobiernos y a lo largo de décadas enteras, ha dado en declaraciones públicas y en documentos oficiales a los entes solidarios. A pesar también del Artículo 113 de la Constitución Nacional de 1992, por el que se establece el fomento de las cooperativas, garantizándoles libre organización y autonomía, así como dando a sus principios la categoría de instrumentos de desarrollo. A pesar de la Ley 438/94 de Cooperativas, vigente actualmente, por la que se libera de impuestos el “Acto Cooperativo”, definiéndolo como la actividad de las cooperativas entre sí, así como de las cooperativas con sus socios, y vice-versa, cuando se trata de los fines establecidos en sus estatutos.

COOPERATIVAS SUBESTIMADAS POR GOBIERNOS. A pesar de todo eso, las cooperativas vienen sufriendo de parte de los últimos Gobiernos de turno una serie de incomprensiones y marginamientos, que en su oportunidad terminaron siendo rechazados por las entidades solidarias a través de denuncias en los medios y de diálogos con las autoridades. Ejemplo lamentable fue lo ocurrido en 2003/04 en oportunidad de la discusión sobre la “Ley de Adecuación Fiscal”. Sólo la masiva movilización de sus socios y los convincentes argumentos de sus líderes hicieron que sendos proyectos de ley, enviados al Congreso por Nicanor Duarte Frutos, fueran retirados nuevamente para ser modificados convenientemente, reconociendo la importancia macro-económica y social de las cooperativas. Al final, el proyecto de Ley de Adecuación Fiscal, posteriormente sancionado Ley de la Nación, otorgó a los entes solidarios el estatus que les es propio, en consonancia con la Constitución Nacional y con Ley de Cooperativas, la 438/94.

Algo similar pasó solo meses después, cuando se estudiaba el proyecto de ley para la creación de la Banca de Segundo Piso, que posteriormente fuera denominada Agencia Financiera de Desarrollo. En las discusiones previas, otra vez se marginaba a las cooperativas: se les denegaba la posibilidad de volverse también, al igual que los Bancos y entidades similares, Instituciones Financieras de Intermediación IFI. Bastó con que sus líderes interpusieran su objeción y reivindicaran igualdad de oportunidades para que el proyecto de ley fuera nuevamente modificado a favor de las cooperativas.

NUEVA INTENTONA. Hoy en día se cierne nuevamente una amenaza, esta vez de parte del Ministerio de Hacienda en contra de las cooperativas. Los dirigentes solidarios habían propulsado en el Senado la actualización de algunos aspectos obsoletos en la Ley 438/94, con aprobación de la mayoría de esa Cámara. La sorpresa fue que, en la Cámara de Diputados, posteriormente el ente recaudador introdujo modificaciones fundamentales, no deseadas por las cooperativas y nunca consultadas a ellas, como la generalización del IVA del 10% para todas las actividades de las cooperativas, modificando el Art. 113 de la Ley 438. Además, en Diputados se impuso sobre tablas el Sistema D'Hondt. Esto último es inconstitucional por la autonomía de la que gozan las mismas.

Además, las cooperativas pagan hoy en día todos los impuestos cuando se trata de actividades con terceros no socios. Eso hace que figuren ya entre los mayores contribuyentes del país. Lo que hoy está liberado de impuestos es solamente el "Acto Cooperativo". La alteración del mismo, como pretende Hacienda, significaría una grave mutilación al fomento de las cooperativas, mandato constitucional, e iría en contra de su misma razón de ser. Sus socios realizan aportes mensuales para que las tasas de interés de las mismas les sean favorables. Por otro lado, como la inmensa mayoría de sus socios son gente de escasos recursos, el "Acto Cooperativo", liberado de impuestos, y la presencia nacional de las cooperativas en todos los rincones del país hacen que el acceso a créditos de gran parte de los estratos bajos sea hoy en día una realidad (6).

8. COOPERATIVAS Y ORDENAMIENTO JURÍDICO

PREGUNTA DEL CONSULTORIO TRIBUTARIO: Dicen que todas las actividades cooperativas van a estar gravadas ahora, no solamente aquellas con terceros no socios. ¿Acaso no les apartaran a esas entidades solidarias la Constitución Nacional y sus leyes específicas?

RESPUESTA: Por mandato de la Constitución Nacional de 1992 se establece el fomento de las cooperativas y se garantiza su libre organización, así como

(6) Publicado el sábado 30 de mayo de 2015 en el diario Ultima Hora de Asunción.

su autonomía. Y por Ley 438/94 de Cooperativas se define el “Acto cooperativo”. Veamos lo que significa todo esto.

COOPERATIVAS: FOMENTO POR MANDATO CONSTITUCIONAL. Efectivamente, la Carta Magna dice en su “*Artículo 113.-* Del fomento de las cooperativas. El Estado fomentará la empresa cooperativa y otras formas asociativas de producción de bienes y de servicios, basadas en la solidaridad y la rentabilidad social, a las cuales garantizará su libre organización y su autonomía. Los principios del cooperativismo, como instrumento del desarrollo económico nacional, serán difundidos a través del sistema educativo”.

ACTO COOPERATIVO LIBERADO DE IMPUESTOS. Una de las formas que tiene el Estado de fomentar la empresa cooperativa es determinar la existencia de un “acto cooperativo”, el cual se halla liberado de impuestos, de acuerdo con la Ley N° 438 de 1994. Allí puede leerse en su Artículo 8:

“Acto Cooperativo. El acto cooperativo es la actividad solidaria, de ayuda mutua y sin fines de lucro de personas que se asocian para satisfacer necesidades comunes o fomentar el desarrollo. El primer acto cooperativo es la Asamblea Fundacional y la aprobación del Estatuto. Son también actos cooperativos los realizados por: a) Las cooperativas con sus socios; b) Las cooperativas entre sí; y, c) Las cooperativas con terceros en cumplimiento de su objeto social. En este caso se reputa acto mixto, y solo será acto cooperativo respecto de la cooperativa. Los actos cooperativos quedan sometidos a esta ley y subsidiariamente al Derecho Común. Las relaciones entre las cooperativas y sus empleados y obreros se rigen por la Legislación Laboral. En las cooperativas de trabajo los socios no tienen relación de dependencia laboral”.

DE LAS MEDIDAS DE FOMENTO DEL COOPERATIVISMO. La Ley 438/94 establece además en su Artículo 112°: “Medidas de Fomento. El fomento estatal del cooperativismo se realizará por medio de la asistencia técnica, crediticia y exenciones tributarias legisladas más adelante”. Y en el inciso c) Artículo 113 se libera del IVA: “El Impuesto al Valor Agregado que grave los actos de los socios con su cooperativa, con exclusión de las adquisiciones y enajenaciones realizadas por la cooperativa con terceros”.

SERVICIOS PRESTADOS POR COOPERATIVAS. Por Decreto N° 14.052/96, Artículo 3, se aclara aún más lo que es el Acto Cooperativo: “Los actos cooperativos mencionados en los incisos a, b y c del Art. 8° de la Ley, tendrán lugar siempre que se relacionen con los servicios prestados por la cooperativa”.

PROYECTO DE LEY ALARMA A LAS COOPERATIVAS. En el proyecto de ley, tratado actualmente en el Congreso Nacional, se pretende gravar todas las actividades de las cooperativas con el IVA del 10%. Eso va en contra de las normas vigentes, que establecen el fomento de las cooperativas, garantiza su libre organización y autonomía, otorgando a sus principios la categoría de instrumento de desarrollo, así como liberando de impuestos el “Acto Cooperativo”. La mayoría de los socios de las cooperativas pertenece a estratos bajos. Las han constituido precisamente para ayudarse recíprocamente.

Con el proyecto de ley se pretende derogar parte de la Ley de Cooperativas 438/94 al eliminar la legislación sobre el “Acto Cooperativo”, liberado de impuestos. Actualmente, solo sus actividades con terceros no socios están gravadas con todos los impuestos del caso. Esto último explica el porqué algunas cooperativas de producción se hallan ya entre los grandes contribuyentes del país. Los entes solidarios no tienen ningún problema en que esto último siga así (7).

9. ¿ACTO COOPERATIVO GRAVADO O NO?

PREGUNTAS DEL CONSULTORIO TRIBUTARIO: Algunos líderes cooperativistas afirman que el socio que ofrece servicios a su cooperativa para actividades de ésta puede hacer sus facturas por honorarios profesionales colocando su importe en exentas porque las mismas forman parte del “acto cooperativo”. Sin embargo, otras cooperativas siguen gravando con IVA la contratación que hacen a sus socios para ofrecer servicios remunerados en un evento de su cooperativa. Escuché que usted dijo en una conferencia que la Subsecretaría de Estado de Tributación, la SET, sin embargo, en respuesta que hace a Consultas Vinculantes de contribuyentes-cooperativas insiste en que las actividades remu-

(7) Publicado el martes 26 de mayo de 2015 en el diario Última Hora de Asunción.

neradas del socio, prestando servicios a su cooperativa, sí están gravadas. ¿Entendí bien? También me pareció entender que el INCOOP es de la opinión que ese tipo de actividades constituye “acto cooperativo” y que por lo tanto está liberado de impuestos. Siguiendo su exposición, hasta la Corte Suprema de Justicia se expidió a favor de una cooperativa, sentenciando que ese tipo de actividades sí está liberado de impuestos. ¿En qué quedamos entonces?

RESPUESTAS: La secuencia de su pregunta es sumamente interesante para abordar el tema. Tendré que hacerlo en varias columnas porque es complicado, pero no por eso inentendible. Existe un camino formal a seguir en tales cuestiones, establecido por las normas vigentes. Empecemos por un resumen conceptual que después tendrá que ser enriquecido con referencias concretas a la legislación y reglamentación (decretos y resoluciones) así como con el estudio de algunos casos, que son realmente aleccionadores, acerca de lo que establecen las mismas, por un lado, y, por otro lado, cómo se las fue aplicando en la práctica.

ACTO COOPERATIVO, LIBERADO DE IMPUESTOS. Es importante recordar la definición que la norma vigente hace del acto cooperativo: es aquél que realizan las cooperativas entre sí, así como la cooperativa con sus socios, en actividades que se relacionan con los servicios prestados por las mismas. Eso es lo que se denomina “acto cooperativo”, que está expresamente liberado de impuestos, según establece la ley cooperativa.

SET: ESTÁ GRAVADO EN CIERTOS CASOS. Sin embargo, la SET ha hecho una interpretación literalmente “fiscalista” (es decir, beneficiando al fisco), según la cual, en el caso determinado planteado por una cooperativa, los servicios realizados por los socios a la misma sí están gravados por impuestos y concretamente por el IVA. También el Instituto Nacional de Cooperativismo INCOOP es del parecer que tales actividades no están gravadas por impuestos, precisamente porque la ley de cooperativas así lo establece.

EN UN CASO, LA CORTE SENTENCIÓ QUE SÍ ESTÁ LIBERADO. Afortunadamente, la cooperativa, de la que hablaremos concretamente en una próxima columna, fue a litigio y logró una sentencia favorable al planteamiento cooperativo por parte de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. A consecuencias de esto, dicha cooperativa, aplicando la sentencia de la Corte, fue liberada de gravar con IVA tales operaciones. Sin embargo, no corresponde que las demás cooperativas apliquen para sí mismas la mencionada sentencia de la Corte porque ella vale solamente para la cooperativa favorecida.

Lo que corresponde es que cada cooperativa, que desee beneficiarse con dicha liberación, en los casos mencionados plantee una Consulta Vinculante a la SET y, si ésta se reiterase en la posición fiscalista, analizada arriba, vaya a litigio, reivindicando sus derechos. No obstante, hay que advertir de entrada que el camino a la Corte suele ser incierto y largo. Bien puede ocurrir que sea otra Sala en la Corte la que se manifieste al respecto o que sea la misma Sala anterior, pero no con los mismos integrantes. En otras palabras, aunque hay buenas probabilidades con el precedente anterior, no se puede descartar una sentencia adversa a la cooperativa también en esta máxima instancia (8).

10. COOPERATIVAS: CRECIMIENTO Y SUPERVISIÓN

Estas entidades solidarias se encuentran bien posicionadas en el ordenamiento jurídico del país. En el Artículo 113 de la Constitución Nacional se establece que “*el Estado fomentará la empresa cooperativa*” así como “*garantizará su libre organización y autonomía*”. Los principios del cooperativismo son elevados por la Carta Magna a la categoría de “*instrumento del desarrollo económico nacional*”, a ser difundidos a través del sistema educativo.

PODERÍO MACRO-ECONÓMICO. Los aportes macro-económicos, sociales y ambientales de las cooperativas son extraordinariamente buenos. Su crecimiento y la calidad de sus servicios en los últimos años han sido auspiciosos. Las de producción figuran ya entre los grandes exportadores de productos agroindustriales y entre los 100 mayores contribuyentes. Las de ahorro y crédito representan el 14% de los depósitos, el 19% de los créditos y el 20% de los activos del sistema financiero nacional. También sus tasas de interés, activas y pasivas, se han vuelto competitivas y atractivas para sus socios.

GRANDES APORTES SOCIALES. Es destacable el número de puestos de trabajo creados. Oscilan entre 120 y 150 mil, incluyendo la mano de obra indirecta y los proveedores. El número de socios recibiendo actualmente atenciones de salud supera el medio millón. En los últimos años los cooperativistas suman 1.400.000, aproximadamente casi el 20% de los habitantes y más del 40% de la población económicamente activa. La interrelación producción, productividad y ambiente son celosamente custodiadas por el movimiento cooperativo, lo que

(8) Publicado el jueves 21 de mayo de 2015 en el diario Última Hora de Asunción.

llama favorablemente la atención en un país tan poco preocupado por las cuestiones ecológicas.

TAREA PENDIENTE: GARANTÍA PARA AHORROS COOPERATIVOS. No obstante, el movimiento cooperativo todavía tiene que poner en vigencia un Fondo de Garantía de Depósitos y reducir su tasa de morosidad. Ésta ha mejorado ciertamente, bajando al 6,7% en 2014, pero todavía se encuentra por encima de las logradas por empresas financieras (alrededor del 5%) y bancos (en torno al 2%). Por otro lado, hace falta, tanto en términos legales como presupuestarios, fortalecer al Instituto Nacional de Cooperativismo, el INCOOP, su máxima autoridad de aplicación de normas, para poder mejorar la observancia de las mismas.

BUEN TRABAJO DEL INCOOP NECESITA MEJORAR AÚN MÁS. Como se ve en el recuadro adjunto, la buena tarea del INCOOP se desprende del número de cooperativas canceladas por incumplimiento de normas, así como de aquellas en proceso de sumario por inactividad y por carecer de datos. El número de las activas se ha reducido a 850 actualmente. Dado que lleva apenas algo más de una década de haber iniciado su trabajo, lo logrado hasta ahora es admirable. No obstante, aún es necesario darle fortaleza legal para que pueda seguir cumpliendo el mandato de su Ley N° 2157/03, que lo puso en vigencia, por encima de los recursos legales que interponen las cooperativas intervenidas, así como mayor presupuesto para remunerar mejor a sus inspectores(9).

POR INTERVENCIÓN DEL INCOOP	
Estado actual de las cooperativas	Cantidad
Activas	850
Canceladas	473
En sumario por inactividad	222
En cambio de denominación	74
Sin datos	18
Total de Cooperativas. Listado general	1.637

Fuente: INCOOP, abril de 2015.

(9) Publicado el sábado 2 de mayo de 2015 en el diario Última Hora de Asunción.

11. PARAGUAY: MERCADOS DE CRÉDITO

En Paraguay la bancarización, es decir el uso masivo del sistema financiero formal por parte de los individuos para la realización de transacciones de ese tipo, ha logrado progresos considerables. Pero obviamente aún dista mucho de ser ampliamente satisfactorio. Su posicionamiento se encuentra en la media ascendente del ranking de la región. Por otro lado, aún no se han estudiado los efectos de la profundización financiera sobre crecimiento y desigualdad.

Estos temas fueron abordados por el Fondo Monetario Internacional en su último informe sobre nuestro país. El documento está basado en información disponible al 28 de enero de 2015. He aquí un resumen del mismo. Los temas siguientes se irán publicando uno tras otro en estas columnas. Para su mejor comprensión, este informe debería ser leído junto con los de años anteriores: <http://www.imf.org>.

PROFUNDIZACIÓN CONSIDERABLE EN LA ÚLTIMA DÉCADA.

Tras la fuerte contracción sufrida durante la crisis bancaria de comienzos de la década pasada, en la segunda mitad de ella el crédito al sector privado empezó a recuperarse, con un crecimiento en términos reales del 11% desde 2004, muy por encima del promedio regional en el mismo período. A finales de 2013, el crédito alcanzó el 45% del PIB, en línea con el promedio de la región.

INCLUSIÓN FINANCIERA MEJORÓ, AUNQUE LENTAMENTE.

A pesar del rápido crecimiento del crédito, amplios sectores de la economía, en especial la inmensa mayoría de los hogares de más bajo ingreso, así como gran parte de las pequeñas y medianas empresas, siguen sin tener acceso a préstamos u otros servicios financieros. Según la Encuesta sobre Inclusión Financiera 2013 de Paraguay, solo el 29% de los adultos tenía cuenta bancaria, y el 13% tenía préstamos en instituciones financieras. Además, el uso de cuentas bancarias era reducido: solo el 10% de los adultos había ahorrado en ellas durante 2012. Asimismo, la penetración de los servicios financieros seguía siendo desigual: solo el 20% de los adultos del quintil más pobre disponían de una cuenta formal, frente al 42% del quintil más rico. Lo mismo ocurría a nivel de empresa: solo el 54% de las pequeñas empresas tenían acceso al crédito, frente al 73% de las más grandes (sic).

NORMAS INTENTAN MEJORAR ACCESO AL FINANCIAMIENTO. Entre ellas están la regulación sobre corresponsales no bancarios

(2011); la creación de una cuenta de ahorro básica (2013) con menos requisitos y cuotas inferiores y la regulación sobre medios de pago electrónico (2014), que establece los requisitos que deben cumplir las entidades que ofrecen transferencias no bancarias y dinero electrónico a través de servicios de telecomunicaciones. Se aprobaron otras iniciativas para ampliar el acceso al crédito a las PYME y fomentar el intercambio de información crediticia.

ESTRATEGIA NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA. El objetivo de esta iniciativa es “reducir los índices de pobreza y fomentar un mejor nivel de vida, consolidar un sistema financiero sólido y estable, y reducir la brecha entre oferta y demanda de productos financieros”, lo cual forma parte del objetivo del gobierno de reducir la incidencia de la pobreza en el país, todavía elevada.

PROFUNDIZACIÓN vs CRECIMIENTO Y DESIGUALDAD. No hay estudios al respecto. A partir del modelo desarrollado por Dabla Norris y otros (2014), el documento del FMI analiza los efectos macroeconómicos de la ampliación de los servicios financieros. Parte de la premisa de que incrementar la profundidad de los mercados financieros aumenta el crecimiento, al proporcionar acceso al crédito a agentes económicos con limitaciones financieras. En la medida en que estos cambios favorezcan a los pobres, el desarrollo económico también podría mejorar la distribución del ingreso e incrementar la eficacia de la asignación de capital (FMI: obra citada) (10).



(10) Publicado el lunes 6 de abril de 2015 en el diario Última Hora de Asunción.