



**Asociación Iberoamericana
de Derecho Cooperativo,
Mutual y de la Economía
Social y Solidaria**

1

DERECHO COOPERATIVO Y DE LA ECONOMIA SOCIAL Y SOLIDARIA

MODULO 11 FOMENTO DEL ESTADO

ALBERTO GARCÍA MÜLLER

MÉRIDA, 2.016

UNIDAD XVIII. PROTECCION Y FOMENTO DEL ESTADO

102. POLÍTICAS PÚBLICAS

103. FOMENTO DEL ESTADO

104. FINANCIAMIENTO

POLITICA TRIBUTARIA

105. TRATAMIENTO FISCAL

106. REGIMEN TRIBUTARIO

107. IMPUESTOS AL SECTOR SOLIDARIO

UNIDAD XVIII. FOMENTO DEL ESTADO	5
102. POLITICAS PÚBLICAS DE ESS	5
SISTEMAS DE RELACIONES CON EL ESTADO.....	5
BASE NORMATIVA.....	10
CONTROL PÚBLICO.....	13
DERECHOS DEL SECTOR SOLIDARIO.....	17
ESTRATEGIAS.....	21
POLITICAS PÚBLICAS DE ESS EN AMÉRICA LATINA.....	23
103. FOMENTO PÚBLICO	33
FOMENTO PÚBLICO.....	33
EL FOMENTO PÚBLICO AL SECTOR SOLIDARIO.....	34
CONTENIDO DEL FOMENTO.....	37
RECOMENDACIONES INTERNACIONALES.....	39
EL PROBLEMA DE LAS AYUDAS PÚBLICAS Y LA COMPETENCIA.....	41
ENTIDAD DE FOMENTO.....	43
LOS COOPERANTES.....	46
INSTITUCIONES Y MEDIDAS DE FOMENTO DE LA ESS EN EUROPA Y AMERICA LATINA.....	50
MEDIDAS DE FOMENTO COOPERATIVO POR PARTE DE ESTADO.....	54
EN RELACIÓN CON LA PROMOCIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE LAS EMPRESAS SOLIDARIA.....	60
EN MATERIA DE LICITACIONES.....	63
104. FINANCIAMIENTO PUBLICO AL SECTOR	68
FINANCIAMIENTO AL SECTOR.....	68
ENTIDAD FINANCIERA.....	71
CRÉDITOS A LAS EMPRESAS DEL SECTOR.....	73
FOMENTO DEL TRABAJO ASOCIADO.....	78
FINANCIAMIENTO A LA INTEGRACIÓN.....	81
ALGUNOS ENTES FINANCIEROS.....	83

105. TRATAMIENTO FISCAL AL SECTOR SOLIDARIO.....	93
LA EMPRESA SOLIDARIA COMO SUJETO TRIBUTARIO.....	93
FUENTES.....	98
JUSTIFICACIÓN DEL RÉGIMEN FISCAL APLICABLE.....	99
PERDIDA DE BENEFICIOS FISCALES.....	104
NO SUJECIÓN DE LAS COOPERATIVAS AL IMPUESTO SOBRE LA RENTA	105
SUSTITUCIÓN POR CONTRIBUCIONES PARAFISCALES	108
106. RÉGIMEN TRIBUTARIO.....	112
VENTAJAS E INCENTIVOS TRIBUTARIOS	112
BENEFICIARIOS.....	115
CONDICIONES DEL RÉGIMEN FISCAL	117
OBLIGACIONES DE LAS EMPRESAS.....	120
RESTRICCIONES O EXTINCIÓN DE BENEFICIOS FISCALES	122
EL PROBLEMA DE LAS MEDIDAS FISCALES COMO AYUDAS DEL ESTADO.....	124
107. IMPUESTOS AL SECTOR SOLIDARIO	127
IMPUESTOS A LOS MIEMBROS.....	127
IMPUESTOS AL PATRIMONIO DE LA EMPRESA SOLIDARIA.....	132
IMPUESTOS SOBRE ACTIVIDADES DE LA EMPRESA	134
IMPUESTOS SOBRE TRANSACCIONES DE LA EMPRESA	137
IMPUESTOS SOBRE LAS OPERACIONES FINANCIERAS DE LA EMPRESA.....	141
IMPUESTOS SOBRE LOS RESULTADOS OBTENIDOS.....	144
IMPUESTOS LOCALES.....	147

UNIDAD XVIII. FOMENTO DEL ESTADO

102. POLÍTICAS PÚBLICAS

103. FOMENTO DEL ESTADO

104. FINANCIAMIENTO

POLITICA TRIBUTARIA

105. TRATAMIENTO FISCAL

106. REGIMEN TRIBUTARIO

107. IMPUESTOS AL SECTOR SOLIDARIO

5

102. POLITICAS PÚBLICAS DE ESS

Sistemas de relaciones. Bases normativa. Control público. Derechos del sector solidario. Estrategias. Políticas de ESS en América Latina

SISTEMAS DE RELACIONES CON EL ESTADO

Relaciones

El concepto de relaciones tiene que ver con vínculos o conexiones entre sujetos que tienen recíprocamente posiciones que pueden ser coincidentes, semejantes, parecidas e, incluso, opuestas o antagónicas. Cada parte con criterios de distinto tipo, los que no necesariamente se mantienen iguales en el tiempo, sino que pueden ir cambiando de acuerdo a las situaciones que –por su propia naturaleza– van mutando.

De manera que el diseño de una política de relaciones del sector solidario respecto del Estado, tanto en la teoría como en la práctica, es continuo (Cracogna, 2002). Debe tomar en cuenta su carácter variable en el tiempo, en el espacio geográfico involucrado, en su contenido, en las posiciones de poder en un

momento o circunstancia específicas, los criterios que puedan tener las contrapartes, así como la necesaria flexibilidad en la expresión y aceptación de los acuerdos a que debe llegarse.

Estas relaciones, al decir de Zabala (1997) no se han establecido de una vez y para siempre; ellas constituyen un fenómeno dialéctico e histórico, no lineal, aunque manifieste tendencias a mantener posturas determinantes por largos períodos. Y son establecidas y desarrolladas por personas que conforman y representan concepciones e intereses políticos.

Siguiendo la clasificación propuesta por Osborne y McLaughlin (2004, en Exzarreta y Lasa, 2016) cabría distinguir al menos tres formas de cooperación entre tercer sector y sector público:

1. La co-gobernanza, donde el tercer sector participa en la planificación y la provisión del servicio.
2. La co-gestión, donde el tercer sector colabora junto con el estado en la provisión de servicios. Se desarrolla en la organización de productos y servicios.
3. La co-producción, en sentido estricto, significa que los ciudadanos producen al menos en parte sus propios servicios. La co-construcción se relaciona con las políticas públicas en el momento de su elaboración y no solamente en el momento de su implementación.

Se trata de una construcción democrática y solidaria, en que la mayor implicación de la economía social en el diseño y la provisión de los servicios sociales podría ser considerada como una estrategia válida para intentar socializar (que no privatizar) los servicios públicos, es decir, para intentar abrirlos a la participación ciudadana y a la autogestión

Otra opinión es que, en términos generales, hay cuatro tipos de posiciones del Estado respecto del sector solidario, en especial de las cooperativas: de indiferencia, de manipulación, de promoción y de complementación.

De indiferencia¹

En obediencia a la concepción liberal, cuyo Estado considera al sistema cooperativo como una organización que puede desarrollarse libremente como las demás instituciones económicas, considera las sociedades cooperativas como cualquier otra forma de organización económica que trabajan en pie de igualdad con las empresas comerciales y públicas, sin privilegios ni restricciones indebidas, es decir con una suerte de desatención benigna. En esta posición pueden darse variantes.

Prevaliente en los países desarrollados, en particular en la Unión Europea, se toma a las cooperativas como una forma jurídica más de organización empresarial, a la que se le da –el menos nominalmente- el mismo tratamiento que a las demás empresas. Incluso, se les pueden otorgar ayudas estatales pero no en razón de su naturaleza diferencial, sino por las actividades de interés general que realizan.

Hasta hace poco tiempo en algunos países no existía ley especial que las regulase, por lo que la ley aplicable era la ley común societaria. Sin embargo, siguiendo las recomendaciones de la OIT y de la ACI en los últimos años han sancionado leyes de cooperativas que permiten visualizarlas jurídicamente.

De manipulación

Sostenidas sobre todo en países de regímenes socialistas de diverso tipo, incorporan las cooperativas a la planificación central de la economía formando parte del aparato estatal.

Afirma Londoño (sf) que en un sistema bajo dirección de intervención estatal planificada, donde el Estado utiliza el movimiento cooperativo como instrumento complementario del progreso social y técnico; y aún puede avanzar hasta convertirse en herramienta promocional del desarrollo económico en general, sin

¹ Londoño, sf

quitarle a las cooperativas su carácter de células democráticas y autogestoras. Puede llegar hasta la dirección totalitaria-socialista, cuyo Estado coloca al cooperativismo como un sector dentro de la organización estatal de la economía centralizada.

Incluso, algunos consideran el desarrollo del sector social y solidario como una etapa de transición al socialismo, paso necesario de las empresas capitalistas a las empresas estatales. Por contra, se observa en algunos casos (Cuba, a partir del 2010) un camino contrario que va de las empresas bajo control estatal ineficientes, hacia cooperativas dotadas de cierta autonomía y capacidad de innovación empresarial.

O, en regímenes autocráticos, las cooperativas son utilizadas como mecanismos de organización y participación política de capas degradadas de la población en los programas populistas de los gobiernos; políticas que varían de acuerdo a las circunstancias y a los cambiantes equilibrios políticos.

De promoción y fomento

Posición recomendada por la OIT y la ACI, considera las cooperativas como entidades que coadyuvan al desarrollo económico nacional, fortalecen la cohesión social y reducen la exclusión, razón por la cual las instituciones públicas deben darles un tratamiento especial de fomento.

Las cooperativas son protegidas por el Estado al ser consideradas instrumentos de democratización del capital que contribuyen decisivamente al desarrollo local y regional, arraigan a la población a sus sitios de origen, generan empleo digno, disminuyen la pobreza y prestan servicios generales que deben garantizarse a toda la población, pero que ni el Estado ni el sector privado tradicional está en capacidad o en deseos de hacerlo.

Puede ser, una actitud positiva que considera las cooperativas estructuras variables y convenientes, merecedoras de ayuda y apoyo, que contribuyen el logro de los objetivos y al éxito de las políticas gubernamentales; o negativa, por

considerar las cooperativas como estructuras ajenas, que persiguen sus propios objetivos y políticas y trabajan de conformidad con sus propias normas, probablemente opuestas a los objetivos, políticas y normas del Estado.

En este sentido, el Grupo de trabajo interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria creado en septiembre 2013, busca trabajar para lograr su objetivo de ayudar a los países, la movilización de la voluntad política y aumentar el impulso hacia la integración de la cuestión de la SSE en los marcos de políticas nacionales e internacionales, los miembros realizarán actividades de colaboración que tienen como objetivo: mejorar el reconocimiento de las empresas y organizaciones de la economía social y solidaria; promover el conocimiento de la economía social y solidaria y la consolidación de redes de ESS; apoyar la creación de un entorno favorable, institucional y de políticas para la ESS; garantizar la coordinación de los esfuerzos internacionales, y fortalecer y establecer alianzas. La labor del grupo de trabajo tendrá en cuenta las prioridades y circunstancias nacionales, en consulta con los interlocutores nacionales.

Observa Cracogna (2002) que en los llamados países del tercer mundo, tiene relación con el tema del desarrollo, más precisamente, con el rol que juegan las cooperativas como factor de desarrollo. El punto se localizaba en cómo el Estado y las cooperativas podían cooperar para promover el desarrollo y se consideraba a las cooperativas como una suerte de asociados o de auxiliares del Estado para el cumplimiento de los objetivos de este.

Sin embargo, en los últimos años ello ha cambiado sustancialmente como resultado de considerar las cooperativas como organizaciones independientes formadas para resolver necesidades de sus miembros. Por otra parte, independientemente de procurar la mejora de las condiciones económicas de sus miembros, y haciendo eso, promueven el bienestar de y el desarrollo de sus comunidades.

De complementación

En los últimos tiempos la dinámica de relaciones entre Estado, mercado y economía social y solidaria se ha transformado. Los cambios de prioridad de los poderes públicos y el achicamiento del Estado han abierto oportunidades para las cooperativas como prestadoras de servicios públicos (Vezina & Girard, 2002).

Tanto la economía de costos como la preocupación por brindar mejores servicios de acuerdo a las necesidades de los ciudadanos permiten visualizar la alternativa de la prestación de servicios públicos a través de cooperativas. Históricamente las cooperativas han brindado servicios públicos de agua o electricidad de manera eficaz y eficiente. Otras experiencias desarrolladas en los últimos tiempos son los servicios de cuidado a domicilio en Quebec que responden a una fuerte necesidad de la población.

BASE NORMATIVA

El principio de legalidad²

La definición de políticas públicas sobre determinada materia tiene mucho que ver con el marco normativo existente –o por crearse- en un país, ya que en un Estado de Derecho esas políticas sólo pueden conformarse y desarrollarse si existen normas jurídicas que les sirvan de sustento legal. Normas jurídicas –que en nuestros sistemas legislativos- están constituidas por normas de rango constitucional (supremas) y normas de rango legal, bien sea que tengan el carácter de orgánicas o reglamentarias, o de leyes ordinarias o especiales.

Es más, las políticas públicas sólo pueden desarrollarse de acuerdo a los parámetros establecidos en las normas constitucionales y legales o, por lo menos, sin contradecirlas abiertamente. Esto es, sin poder exceder ni restringir –en

² García-Müller, 2008

demasiá- el espíritu, propósito y razón que tenían las normas cuando fueron creadas y que le dan sustento a las políticas públicas.

Caso contrario –por el principio de legalidad, base jurídica de la actividad administrativa del Estado- éste no podría actuar al no tener una norma sobre la que pueda construir algo; en el caso, desarrollar una política pública en materia cooperativa. Por tal razón, si no hay norma preexistente, o si ésta no refleja las intenciones de quienes desean elaborar y aplicar una determinada política pública, se hace necesario bien sea dictar la normativa que le sirva de sustentación, o reformar la normativa que la entrababa

Disposiciones constitucionales

Aun cuando hay algunas opiniones en contrario, existe consenso en el sentido que sería conveniente que las constituciones definieran las líneas maestras de la legislación sobre la materia, que parta del reconocimiento constitucional expreso de su autonomía e independencia (por lo menos como lo contempla la ACI) y que pudiera consistir en el mandato de dictar una legislación “adecuada” al desarrollo del Sector. Un marco jurídico favorable, que sea compatible con su naturaleza y función, y que tome en cuenta los valores y los principios generales del cooperativismo (Encuentro, 2005).

Ejemplo a seguir, la Constitución de Brasil (1988) que otorga al Estado el papel de incentivar o estimular el cooperativismo, las medidas concretas de apoyo se ubican en las áreas de incentivos generales, fomento y estímulo, o como vale decir, puede actuar como instrumento de apoyo, sin nunca interferir en la voluntad autogestionaria de las cooperativas. El texto comprende, inclusive, los incentivos fiscales para las cooperativas (Périus, 1989).

Este marco jurídico-constitucional pudiera contemplar, entre otras, las siguientes medidas:

1. La obligación a cargo del Estado de dictar una legislación de obligatorio apoyo y estímulo al Sector, y el establecimiento de ciertas preferencias, con lo que se obtendrían los siguientes resultados:
 - Impedir que el legislador edite cualquier expediente legislativo contrario al precepto incentivador del cooperativismo.
 - Constituir un parámetro para la formulación de políticas públicas que contemplen al cooperativismo en su estructuración y ejecución.
 - Orientar la actividad hermenéutica del Magistrado cuando se encuentra con demandas que se relacionen con el cooperativismo.
 - Crear, en fin, un ambiente jurídico propicio para el desarrollo del cooperativismo en el país (Meinen, 2002).
 - La adopción de medidas orientadas a la protección de la identidad cooperativa, de manera que no se permita crear o utilizar cooperativas para evadir la legislación del trabajo y que se utilizan para establecer relaciones de trabajo encubiertas (Comisión, 2005).
2. La participación del Sector solidario en las instancias del Estado que tienen que ver con el dictado de normas, la toma de decisiones y la ejecución de políticas públicas relacionadas con el Sector.

Bases legales

Las normas de rango legal que sustenten las políticas públicas en materia de cooperativas se deben dictar siguiendo las orientaciones constitucionales especificadas, y de acuerdo a la recomendación sobre la Promoción de las Cooperativas de la OIT (de 2002) que sugiere a los gobiernos establecer una política y un marco jurídico favorables a las cooperativas, compatibles con su naturaleza y función, e inspirados en los valores y principios cooperativos.

En este sentido, como indica Münkner (1995) "las principales funciones del Estado en materia de fomento de las cooperativas consisten en la adopción de leyes destinadas a proteger las cooperativas, en permitir que éstas lleven a cabo sus actividades de manera autónoma, y en crear condiciones generales que permitan

a las cooperativas actuar en pie de igualdad con las otras clases de empresas esto es, sin discriminación ni competencia desleal".

Por su parte, Rojas (2009) considera que se debe tratar de una Ley que incorpore una noción post-burocrática del fomento cooperativo, que ponga el acento en la corresponsabilidad y en la subsidiaridad, para ventilar las relaciones entre el Estado y el movimiento cooperativo en un ambiente de respeto al principio de que el actor fundamental es el propio movimiento cooperativo y al Estado le corresponde la tarea de crear las condiciones legales y fiscales apropiadas para que las cooperativas desplieguen todas sus potencialidades empresariales y asociativas.

Instrumento normativo

De acuerdo a lo expuesto, en el caso Latinoamericano parecería la vía más conveniente el dictado de una Ley Marco de rango reglamentario, orgánico o complementario que concentre toda la normativa del Estado sobre las cooperativas o –en forma más amplia- sobre el Sector Social o Solidario; una ley que establezca una normativa completa que rijan a dicho Sector en la complejidad de sus aspectos y componentes.

Una ley que concrete políticas específicas, esto es, políticas dirigidas exclusivamente al sector cooperativo y de la economía social y solidaria, ya sea en su concepción amplia o a sus familias internas, excluyendo de su campo de intervención el resto de empresas del sector privado (Ciriec, 2007).

CONTROL PÚBLICO

En este punto vale destacar particularmente:

En relación con el Registro

De acuerdo a los parámetros de la OIT (2002) en cuanto a que se debe "... establecer un marco institucional que permita proceder al registro de las

cooperativas de la manera más rápida, sencilla, económica y eficaz posible..., el Registro debería ser llevado por las instancias superiores del Sector, con lo cual se garantiza no sólo la legalidad formal, sino también la legitimidad material del mismo, a la vez que puede ser una importante fuente de autofinanciamiento para los organismos cooperativos de grado superior.

En cuanto a la fiscalización pública

En orden al postulado de la OIT (ídem) de que se prevea la adopción de medidas de supervisión de las cooperativas acordes con su naturaleza y funciones, que respeten su autonomía y sean conformes con la legislación y la práctica nacionales y no menos favorables que las medidas aplicables a otras formas de empresa y de organización social, puede ser que se prevea que el Estado tenga poderes de controlar o intervenir en la constitución y funcionamiento de las cooperativas y demás formas de economía social, el que puede o no ser igualitario al que se ejerce sobre otras formas jurídicas, o “adecuado”; o, lo que parece más conveniente, que se declare expresamente la independencia de autorización y prohibición de la interferencia del Estado en su funcionamiento (caso de Brasil), con lo que se da paso al autocontrol cooperativo.

Como señala la OIT (1988) se necesitaría un mayor grado de flexibilidad del aparato administrativo y la eliminación de requisitos injustificados, así como la proscripción de prácticas rutinarias y burocráticas, pues está demostrado que el tiempo y costo que requiere un trámite de una empresa del sector social supera con mucho a lo requerido por otras empresas de otro carácter, con las consiguientes limitaciones en la concertación de acciones.

Además, la ley debería establecer con cierto detalle los extremos siguientes³:

1. El calendario de la retirada progresiva del gobierno y su sustitución por instituciones del movimiento cooperativo o por ONG´s.

³ Münkner, 1999

2. La transferencia de poderes del gobierno al movimiento, incluso, el plazo de transición en las condiciones acordadas.
3. La transferencia de la función de intervención de cuentas a una federación de auditores o a una organización especial de auditorías; -la transferencia de personal del organismo del gobierno para el desarrollo cooperativo a otros servicios o a las cooperativas, si estas están dispuestas a emplear funcionarios del gobierno.

Sobre los organismos públicos competentes

1. Lo primero es levantar el mapa de los organismos públicos dedicados a la promoción del sector en ámbitos nacional, estatal y municipal, lo que significa poner la mirada (describir) el lugar donde las políticas se generan y asientan.
2. Lo segundo, la cuestión de la institucionalización de las políticas: “En el marco de la estructura organizativa del Estado en su conjunto, resulta claro que la importancia, visibilidad y el consiguiente acceso a recursos, no es igual si una política está en cabeza de un ministerio o tiene el nivel de programa en una dependencia de menos rango. También dice de la posible orientación de las políticas a qué sector corresponde la repartición en que se encuentran ubicadas” (Hintze y Deux, 2007).
3. Es importante retener que la existencia de un órgano de alto rango administrativo nacional con competencias reconocidas y explícitas en materia de cooperativismo y economía social, lejos de contribuir a una “*guetización*” de este sector de la sociedad, constituye un indicador de primer orden del nivel de reconocimiento y de priorización en la agenda de los *policy makers* de un país, aunque no siempre la existencia de ese órgano es condición necesaria para la activación de políticas específicas y transversales (Ciriec, 2007).

4. Con relación al órgano de ejerza el control pueden darse las siguientes posturas:
- Quienes aceptan la existencia de un órgano Administrativo único centralizador de la competencia estatal en la materia, de carácter permanente, pero de sentido más consultor o tutelador que represor.
 - Que este órgano público tenga carácter temporal, y que la propia Ley establezca un cronograma de transferencia de sus competencias a las instancias propias de control del movimiento cooperativo.
 - Otros, en fin, son partidarios del desmantelamiento inmediato de estas instancias burocráticas de fiscalización que han servido más de freno del Sector, amparo de corruptelas y mecanismos de manipulación política del mismo.

Órganos de Fomento

1. Prevalece la idea de que es necesario un organismo del Estado que oriente, dirija y coordine las políticas públicas tendientes al fomento, fortalecimiento y protección de las diversas formas asociativas, solidarias y de propiedad solidaria, separado del órgano de control. Y que constituye un error conceptual, político y administrativo asignarle a un Ministerio que fundamentalmente fue constituido como la entidad responsable del fomento y de las estrategias para la creación de empleo y garantías laborales, la responsabilidad del control de la economía solidaria (Martínez, 2011).
2. Algunos piensan que lo más conveniente es que la acción del Estado en orden al fomento cooperativo pase por medio de la constitución de entidades públicas descentralizadas y de amplia proyección regional y local, que coordinen las ayudas públicas al Sector. En este sentido, plantean que las políticas de fomento público deberían articularse en dos niveles: el nacional, que estaría encargado de definir las directrices y estrategias globales; y el sub nacional, como instancias de formulación y puesta en práctica (López y Ochoa, 2002).

3. Otros, por el contrario, son partidarios de que el propio Sector asuma estas actividades mediante la autopromoción cooperativa, desmantelando los aparatos burocráticos de fomento que -en muchos países- no son más que agencias de movilización partidista y de apoyo a políticas populistas.

DERECHOS DEL SECTOR SOLIDARIO

A continuación se analiza la existencia de derechos propios del sector solidario.

El derecho de asociación como derecho humano⁴

Como punto de partida, es de advertir que el cooperativismo, el mutualismo y la economía solidaria, en general, están incluidos en los derechos humanos básicos de muchas de las constituciones nacionales. En efecto, la función y el lugar de estas organizaciones en la sociedad y en la economía pueden establecerse y son establecidos en las constituciones nacionales.

No obstante, incluso sin una referencia explícita, las formas solidarias, por lo general, quedan cubiertas por los derechos humanos básicos que garantiza la Constitución y son parte de los derechos de estas entidades. Incluye en esos derechos los siguientes: libertad de asociación, protección de la propiedad privada, libertad para el ejercicio de toda profesión legal, libertad para formar coaliciones, derechos democráticos básicos y libre acceso a los tribunales.

Se ha incorporado recientemente el derecho humano al desarrollo los principios cooperativos, como la adhesión voluntaria, el control y la gestión democrática y la autonomía en la formulación de objetivos y la adopción de decisiones son expresiones de esos derechos humanos básicos.

⁴ Münkner, 1995

Inexistencia de derechos especiales

Puede suceder que no exista un régimen de derechos especiales para el sector cooperativo, mutual o solidario sino que sea tratado jurídicamente en estricta igualdad de condiciones con los demás sectores. Incluso, puede darse el caso que sufra discriminaciones negativas, en el sentido de prohibirse a las empresas asociativas el derecho de efectuar determinadas actividades, como de operar en fideicomisos, en seguros, en servicios de banca, etc., como es el caso de algunos países latinoamericanos.

Derechos especiales

Puede suceder, por el contrario, que se reconozca la existencia de una serie de derechos especiales para el sector cooperativo, mutual o solidario, y que ello se produzca sin haber justificación alguna en la norma, o que exista una justificación expresa para ello, en razón, por ejemplo, de ser reconocido el sector social y solidario como de utilidad pública o de interés social, colectivo o nacional.

O que la justificación esté dada por otras razones, por ejemplo, por reconocer a las empresas del sector como entidades reguladoras de los precios o como medios de promoción de la economía popular. Incluso, como actores privilegiados de un proyecto político o ideológico.

En tal sentido, la Recomendación de la OIT (2002) reconoce la importancia de las cooperativas para la creación de empleos, la movilización de recursos y la generación de inversiones, así como su contribución a la economía, y que promueven la más completa participación de toda la población en el desarrollo económico y social. Esta recomendación también se refiere en términos positivos a las mutuales.

La ley de la Economía Social y Solidaria de México reconoce a los organismos del sector los derechos de: ser sujetos de fomento y apoyo a sus actividades económicas por parte del Estado; gozar de autonomía en cuanto a su régimen interno; constituir sus órganos representativos; realizar observaciones y

propuestas al Instituto en relación con las políticas, programas y acciones de fomento y apoyo de sus actividades; solicitar y recibir información sobre el estado que guarden las gestiones que hubieren realizado ante las dependencias del gobierno; recibir asesoría, asistencia técnica y capacitación por parte de las autoridades competentes de acuerdo a la presente Ley; celebrar contratos, actos, operaciones y acuerdos entre sí o con empresas del sector privado y con el sector público, siempre que fueren necesarios o convenientes a sus fines y objeto social

Derecho representación en los entes públicos

Quizás el desafío más importante sea tener acceso a los mecanismos de definición de las políticas públicas a través de la constitución de consejos, con amplia participación de los beneficiarios en espacios de organización social, o el involucramiento directo de éstas, en la ejecución de las políticas públicas (Kapron y Fialho, 2003).

1. Puede ser el derecho de tener alguna participación en todas las entidades del Estado en sus expresiones territoriales nacional, regional y local, o funcionales (personas públicas dotadas de autonomía), en las instancias de planificación y ejecución de aspectos socioeconómicos nacionales o solamente en aquellas que tengan relación directa con el sector social y solidario.
2. Además, de participar en los organismos públicos de carácter internacional, multilaterales, binacionales o de integración regional.

En esta vía, la OIT (2002) recomienda a los gobiernos consultar a las organizaciones cooperativas para la formulación y revisión de la legislación, las políticas y la reglamentación aplicables a las cooperativas. En el caso de la Provincia de Lazio (Italia) la ley instituye la consulta regional de la cooperación ante la Asesoría Regional competente en materia de artesanía, industria y comercio.

Derecho de manejo de incentivos y subsidios

Derecho de manejar los subsidios e incentivos públicos establecidos con carácter general que correspondan a los asociados de las entidades solidarias, incluidos los subsidios familiares o escolares, requiriéndose –a tal efecto- autorización expresa del beneficiario.

Ahora bien, cabe advertir que los subsidios (en forma de contribuciones estatales sobre los intereses o garantías sobre préstamos) no solo no ha permitido alcanzar un crecimiento económico estable, sino que, en muchas ocasiones han obtenido resultados perversos, convirtiéndose en fondos de redistribución del rédito por parte de los pobres a los ricos. Ello, porque los subsidios han hecho menos eficiente el sistema financiero formal que penaliza a los clientes pobres mientras favorece a los ricos (Serravalli, 2000).

En relación con la propiedad

1. Derecho a la protección y fomento de los derechos de propiedad de las entidades del sector social y solidario en forma colectiva (las reservas y el patrimonio de la empresa) lo mismo que de la propiedad individual de los miembros que se encuentre en función de las actividades de la empresa asociativa.
2. De salvaguarda de los derechos sobre las tierras y sobre los inmuebles de las entidades solidarias. Puede ser la declaratoria de su función social y, o la defensa y garantía del Estado sobre la propiedad del sector.
3. Igualmente, el derecho a la protección legal contra embargos, expropiaciones o confiscaciones de la propiedad común de las empresas solidarias.

A continuación se refieren algunas estrategias tanto políticas como jurídicas propuestas que debería manejar el sector solidario europeo en sus relaciones con el Estado

1. Diseñar estrategias diferenciales según el ámbito territorial y, o el área de actividad de las instituciones públicas con las cuales se establezcan relaciones.
2. Pareciera mejor mostrar al Estado las contribuciones al interés general, al desarrollo local y regional, o la generación de empleo digno que hacen las entidades solidarias, de manera de buscar en este aspecto característico la justificación de un tratamiento específico. De manera que se hace necesario demostrar los beneficios sociales concretos –tanto tangibles como intangibles- que percibe la población de parte del sector solidario (alimentos, vivienda, vestido, salud, educación, etc.).
3. Es la organización concreta de las empresas solidarias y su funcionamiento original en relación con las sociedades comerciales lo que constituye su identidad y pueden justificar un tratamiento específico. Es más, demostrar que, antes de ser mecanismos de trabas a la libre competencia, la potencializan entre pequeños y medianos empresarios que -por sí solos- estarían excluidos del libre mercado.
4. Pareciera mejor que las entidades solidarias sean consideradas o cercanas a las pequeñas y medianas empresas (PYME), o que sean consideradas como instrumentos para las PYME, sin que ello signifique pérdida de su autonomía. Es más, el modelo de desarrollo solidario es del federalismo, por tanto, del reagrupamiento (redes, grupos) lo que significa que el desarrollo es posible fuera de una hipertrofia de cada estructura.
5. Es esencial comprender las críticas dirigidas por el Estado sobre todo a las cooperativas para responder de forma precisa y constructiva. Ya que el

⁵ Haz, 2011

punto de fricción consiste en la incredulidad de ciertas instituciones, o de ciertas partes dentro de ellas, en cuanto a la especificidad cooperativa. En estas condiciones, la simple reafirmación de esta especificidad, sin demostración tangible, no puede más que alimentar la duda que conviene disipar.

6. La pregunta central de las instituciones públicas es ¿en qué son ustedes diferentes? Lo que buscan es verificar en qué se justifica el régimen jurídico específico derogatorio de la norma general, en aplicación del principio jurídico de dar igual tratamiento a los iguales.

Ahora bien, dentro de una sociedad dominada por las sociedades comerciales se comprende que las cooperativas evolucionen acercándose a ellas. Desde este punto de vista, ciertas prácticas cooperativas se aproximan a las de las sociedades comerciales (lo que puede ser oportuno) pero a largo plazo, este hecho lógicamente hace desaparecer la razón de ser de un tratamiento particular que les es reservado.

Es más, hay que admitir que no todas las empresas solidarias se ajustan a la misma actuación y falta coraje colectivo para hacer fríamente un examen sobre esto. De manera que se hace necesario diferenciar –sobre todo en cooperativas– las que practican verdadera mutualidad (participación real, equilibrio de tratamiento de los miembros y del personal, operaciones exclusivas con sus miembros) de las que emplean la forma cooperativa como fachada para simular reales empresas lucrativas.

No es éticamente posible continuar exigiendo un trato especial de las diversas instituciones públicas a todas las empresas y organizaciones que se autodenominan solidarias. Y, menos, permitir por más tiempo que aquéllas que usan la forma solidaria para encubrir prácticas netamente lucrativas sigan usufructuando ventajas o beneficios que en puridad no les corresponden y que, con este proceder, envilecen la imagen del sector.

De hecho, esas pseudo entidades contradicen con su acción los valores solidarios, en especial, en la desproporción de los desniveles remunerativos de sus cuadros de gestión, el disfrute indebido de bienes colectivos, la comisión de distribuciones patrimoniales irregulares y la violación de buenas prácticas de gobierno, entre otras.

De manera tal que el sector público, dirigido por políticos y profesionales que no comprenden –y que no pueden comprender, dada su formación tradicional- que haya empresas o actividades privadas que no tengan fines lucrativos, y que observan cómo los principales actores del sector solidario actúan en forma similar a éstas, no están en condiciones de acceder a conceder un trato diferencial que se les solicita

POLITICAS PÚBLICAS DE ESS EN AMÉRICA LATINA

Situación

Las políticas públicas para el fomento de las cooperativas que se llevan adelante en América Latina son muy heterogéneas. Las políticas van desde acciones de promoción del autoempleo a través de micro-emprendimientos, en el marco de las políticas sociales asistenciales y lo que suele llamarse *políticas pobres para pobres*; hasta un conjunto de políticas socioeconómicas que plantean la promoción de las cooperativas como una alternativa superadora del capitalismo.

Es un hecho que los marcos normativos que se han generado en la región por parte de los poderes públicos resultan inadecuados para las necesidades actuales. De hecho estas políticas carecen de unidad y hay ausencia de una política nacional para el sector. Es más, la política pública actual sobre la economía social es en gran parte una variable que depende de otros factores. Es más fácilmente aleatoria debido a la falta de espacios instituciones de decisión específicos (Cubillos y Martínez, 2014).

En algunos países de América Latina se observa una posición estatal que utiliza las entidades del sector solidario como instituciones complementarias a las grandes empresas de capital por medio de mecanismos discriminatorios como los siguientes:

1. Articular estratos de pocos recursos al sistema bancario (bancarizarlos) por medio de cooperativas especializadas en lo financiero que se conviertan y sirvan como pequeños bancos de proximidad, tributarios de la banca tradicional, y regulados por la Autoridad pública respectiva.
2. Circunscribir las entidades solidarias a actividades económicas de baja rentabilidad y alto riesgo, en zonas deprimidas o alejadas y para poblaciones de bajos ingresos, por medio de pequeñas cooperativas locales o, en todo caso, de pequeñas dimensiones o de reducido efecto (Venezuela).
3. Prohibir a las empresas solidarias por vía legal (o de reglamentaciones y prácticas administrativas) para actuar en actividades económicas de alto impacto, como bancarias, de seguros, fideicomisos, concesiones públicas, zonas francas, u otras.
4. Tratamiento fiscal igualitario al sector lucrativo cuando no discriminatorio hacia las cooperativas y mutualidades, las que sujetan muchas veces a doble tributación, sin poder repercutir lo pagado por IVA y con cargas para-fiscales inéditas, sólo aplicables a ellas.
5. Utilizarlas como instrumentos de precarización del trabajo mediante el empleo de simuladas cooperativas de trabajo asociado que –por encargo de entes públicos y de empresas usuarias privadas- cometen fraude laboral. Igualmente, prohibición inconstitucional por discriminatorio y prejuiciosa, de llevar a cabo actividades lícitas de tercerización, de trabajo temporal o de simple aporte de mano de obra, por medio de auténticas cooperativas de trabajo asociado (Colombia).
6. Obligarlas a asumir cargas socioeducativas formales que corresponden al Estado y que no son impuestas a las empresas propiedad de los inversores (Colombia)

7. Tratamiento discriminatorio y sin causa (por no haber relación laboral) al imputarle a las cooperativas de usuarios el pago de aportes patronales a la seguridad social de los asociados (que no son sus trabajadores), carga no impuesta a empresas de otra naturaleza (México).

Observa Hintze (2010, en Martí, 2011) que en los últimos años en América Latina se observa un papel cada vez más activo del Estado en la creación de cooperativas. En un contexto de persistencia de la pobreza y altos índices de desempleo estructural algunos Estados latinoamericanos visualizaron la posibilidad de crear cooperativas para promover la inclusión social a través del trabajo.

Propuestas para América Latina

Zabala (2003) sostiene que, por lo menos en el medio latinoamericano, los criterios fundamentales de la relación entre el sector solidario y el Estado estarán centrados en:

1. El movimiento requiere de autonomía e independencia para desarrollarse, con base en sus propias dinámicas y el auto esfuerzo mancomunado y solidario de sus miembros.
2. La colaboración estatal, siempre que se requiera, se hará mediante el reconocimiento de la autonomía y el respeto a la doctrina e ideología.
3. La legislación, contenida en una ley especial, expresará los fundamentos que regirán el sistema con plenitud de respeto a su doctrina y permitiendo el más amplio campo de acción para el cumplimiento de sus objetivos.
4. La ayuda estatal en materia técnica y administrativa deberá ser otorgada en forma subsidiaria y transitoria, con la máxima independencia de la propia organización administrativa del Estado.
5. La colaboración financiera que otorgue el Estado debe estar dirigida a facilitar y fortalecer los planes, programas y proyectos que aseguren un adecuado desarrollo de las organizaciones. Se ha reconocido que el otorgamiento de exenciones tributarias es una disposición que se enmarca

dentro del criterio de promoción y fomento adoptado por diversos Estados para fortalecer las instituciones del sector. Pero, en este aspecto, los juristas y las legislaciones han mantenido el criterio de no ofrecer exenciones excesivas en tanto pueden promover la formación de pseudo organizaciones evasoras.

6. En razón del interés social de las organizaciones cooperativas y solidarias, al Estado le corresponde el ejercicio de la vigilancia y el control sobre su gestión pero, así mismo, debe facilitar la formación de un sistema de autocontrol de tipo preventivo y de seguimiento de resultados.
 7. A las organizaciones del sector solidario les corresponde la función de coadyuvar en el diseño, ejecución y seguimiento de los planes territoriales de desarrollo. Por lo que conviene que las autoridades, en sus diversos niveles, reconozcan la importancia y la fuerza representada en estas organizaciones y se apresten a asociarse con ellas y a facilitar su acceso a las estructuras de decisión y al desarrollo de los programas y proyectos surgidos de la planeación, de fusión e incorporación como mecanismos de integración, definiéndoles y precisando procedimientos generales.
- Papel activo del Estado.

En Argentina⁶

Mecanismos institucionales concretos que permitan articular la tarea de las cooperativas y de las mutuales como expresión principal de la economía solidaria, con las distintas instancias de la política pública.

A tal efecto se propone consensuar los siguientes criterios:

1. La promoción de las cooperativas y mutuales debe formar parte orgánica del conjunto de las políticas públicas, y no puede ser responsabilidad solo de una agencia de gobierno.

⁶ Cooperar, 2015

2. La articulación de todas las políticas de promoción de las cooperativas y mutuales requiere jerarquizar la autoridad de aplicación de la legislación cooperativa y mutual
3. La autoridad de aplicación debe depender directamente de Presidencia de la Nación, a los efectos de poder estar en condiciones de articular con todas las áreas de gobierno que requieren consolidar sus políticas de promoción de las cooperativas y mutuales. La clave es lograr un adecuado equilibrio entre la promoción de las cooperativas y mutuales en forma orgánica en cada uno de los sectores, y su convergencia en una política integral
4. Debe consolidarse y ampliarse la cogestión de las políticas de registro, fiscalización y promoción de las cooperativas y mutuales.

En Colombia⁷

Se parte de la afirmación de que para lograr conseguir que el cooperativismo impacte favorablemente sobre la economía nacional y sobre la población de manera directa, la política pública debe diseñarse de manera que la figura empresarial cooperativa se promueva y fortalezca como opción de vida para un mayor número de colombianos, contribuyendo a asegurar una sociedad más igualitaria pero con una mayor dinámica de crecimiento.

Esto significa que los poderes públicos deben reconocer en este modelo empresarial un aliado importante para alcanzar las finalidades del Estado moderno, propiciando un ordenamiento jurídico que promueva su desarrollo y estimule la participación ampliada de estas formas empresariales en el concierto de la economía nacional.

Para que el cooperativismo actúe integralmente en estas materias es necesaria una acción mancomunada con diferentes instancias gubernamentales, mediante alianzas que promuevan el desarrollo social y económico del país.

⁷ Zabala, 2014

En el corto plazo se requiere despejar las incertidumbres normativas que han caracterizado la relación del Estado con el Cooperativismo en las últimas dos décadas, aprovechando este momento para producir normas que faciliten y flexibilicen las actuaciones del sector, generándose así una mayor armonía en las relaciones entre el Estado y las cooperativas. Esto se haría posible si:

1. Se fortaleciera la normatividad para la intervención de cooperativas con actividad financiera de manera que puedan ampliar su radio de acción, especialmente en zonas desatendidas.
2. Se utilizara el modelo cooperativo para ser agente propulsor de zonas de desarrollo rural integral y de postconflicto, como una opción empresarial idónea que puede dar salida a la oferta de bienes y servicios necesarios para la población campesina.
3. Se mejorara el marco de inversión y contratación pública (y privada) con las cooperativas, eliminando barreras que hoy impiden un desarrollo más avanzado.
4. Se establecieran mecanismos que facilitaran la organización de cooperativas y otras entidades de economía solidaria para la promoción de vivienda, especialmente de interés social.
5. Se crearan instrumentos pedagógicos para promover desde el sistema educativo la participación de los colombianos en la formación, organización, participación y uso de los servicios cooperativos.

En el propósito de facilitar al cooperativismo una mejor intervención dentro de las metas del plan nacional de desarrollo 2015, deberían eliminarse una cierta cantidad de barreras jurídicas que hoy tiene el cooperativismo. En este sentido, sería conveniente introducir en, ajustes legislativos en temas tales como:

1. Modificación de normas que impiden que las cooperativas sean destinatarias de recursos e inversiones públicas (entre ellos de fondos de recursos educativos);
2. Explicitar mecanismos para que las cooperativas con actividad financiera participen plenamente de procesos de bancarización;

3. Facilitar mecanismos para que el cooperativismo fortalezca su propio sistema financiero y se amplíe el espectro de oferta financiera;
4. Mejorar las condiciones para la contratación con el Estado;
5. Asegurar un tratamiento tributario especial y adecuado a su función social; Facilitar la normatividad para la creación, organización y fortalecimiento de comercializadoras de naturaleza cooperativa.

En síntesis, resulta oportuno proponer un ajuste legislativo en esta coyuntura, especialmente relacionada con la prospectiva de un nuevo escenario transformador del campo en la que se otorga al sector cooperativo funciones como la de irrigación de recursos de crédito, asistencia técnica para el desarrollo agropecuario, servicios sociales y profesionales, comercialización de productos y fortalecimiento de la asociatividad de productores.

Un marco jurídico favorable, no restrictivo y que elimine barreras normativas hoy vigentes, es indispensable para que el cooperativismo pueda cumplir este papel y para que se movilice en función de contribuir con el Gobierno Nacional en este propósito de modernización del país.

Referencias

- Alianza Cooperativa Internacional (1995). *Declaración sobre la Identidad Cooperativa*. Ginebra, ACI
- Buitrón, P. (1999). Interés social y fomento cooperativo en la Ley 4/93 de cooperativas de Euskadi. *Anuario de Estudios Cooperativos 1998*. Bilbao. Universidad de Deusto
- Ciriec (2007). *La economía social en la economía europea. Informe para el comité económico y social europeo*. DI CESE 96/2007. Bruselas, Ciriec
- Comisión de Fomento Cooperativo (2005). El movimiento cooperativo en el Continente Americano, Políticas Públicas y la Recomendación 193 de la OIT sobre la Promoción de las Cooperativas. *Tercer encuentro de parlamentarios*

- americanos comprometidos con el cooperativismo*, México, Comisión de Fomento Cooperativo-ACI Américas
- Confederación Cooperativa de la República Argentina, Cooperar. (2015). Criterios para la institucionalización de las políticas de promoción de las cooperativas y mutuales. *Revista Idelcoop*, 217. Buenos Aires
- Cubillos, M. y Martínez, R. (2014). El reconocimiento y fomento de la economía social por los poderes públicos. *Economía social: identidad, desafíos y estrategia*. Valencia, Rulescoop
- De Fourny, J. (1988). De la Cooperación á l'économie sociale. *II Congreso Mundial Vasco. Congreso sobre el Cooperativismo y la Economía Social en el Mundo*. Vitoria-Gasteiz. Gobierno Vasco
- Etxezarreta, E. y Lasa, E. (2016). Estudio Delphi sobre la cooperativización de los servicios sociales en el territorio histórico de Gipuzkoa. *Revesco N° 120*. Madrid, Aecoop
- Farías, C (2003). *Mapeando al cooperativismo*. Rosario. UNR
- Fernández-Herrera, J. (2001). La creación de empleo a través de cooperativas y sociedades laborales, *Estudios de Juventud*, 51, Asturias
- Freedman, J. (2013). *Grupo de trabajo interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria*. Ginebra, ONU.
- García-Müller, A. (1998). Marco Jurídico del Modelo de Economía Solidaria. *La Economía Solidaria, una alternativa frente al Neoliberalismo*. Bogotá, CGCT-COLACOT
- García-Müller, A. (2008). Bases jurídicas de las políticas públicas sobre cooperativas. *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 19. Valencia, Ciriéc-España
- García-Müller, A. (2012). Relaciones del sector solidario con el Estado. 2° *encuentro nacional de cooperativas "El pensamiento social en el sector solidario"*. Medellín, Colombia, Cooperativa de los profesores de la Universidad de Antioquia.
- Giovenardi, E. (1988). Incentivo económico governamental as cooperativas. *Interferencia estatal nas cooperativas*. Porto Alegre. Fabris

- Giusti, F. (2003). Le leggi regionali de agevolazione per le società cooperative. *Rivista della Cooperazione*. Roma. Instituto italiano di Studi cooperativi Luigi Luzzatti
- Guarín, B. y Sarmiento, A. (s.f.). *Aspectos legales de la gestión cooperativa*. Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana
- Haz, (2011). Regard juridique sur une stratégie coopérative face au droit communautaire, *Les contributions des coopératives à une économie plurielle*, Paris, Recma
- Hinntze, S. y Deux, M. (2007). La relación Estado-sociedad en las políticas públicas de promoción de la Economía Social y Solidaria, *V Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad*, Buenos Aires, Riless
- Kaprón, S. y Fialho, A. (2003). *Políticas públicas para a economía solidária. A outra economia*. Porto Alegre, Veraa editores.
- López, C. y Ochoa, H. (2002). Políticas subnacionales de fomento a la Economía Social en Venezuela. *Revista de Ciencias Sociales*, 3. Maracaibo. LUZ
- Martínez, J. (2011). *La transformación del Dansocial en Unidad Administrativa Especial: un retroceso institucional y de políticas para el sector solidario*. Bogotá, Conideas
- Meinen, E. (2002). As sociedades cooperativas na constituição federal. *Aspectos jurídicos do cooperativismo*. Porto alegre, Sagraluzzatto, 2002
- Mosconi, R. (2000). Cooperative P-L: orientarse fra le agevolazioni. *Rivista della Cooperazione* 4/2000. Roma. Istituto Itaiano di Studi Cooperativi Luigi Luzzatti
- Münkner, H. (1995). *Examen de las repercusiones que ha tenido la recomendación sobre el papel de las cooperativas en el desarrollo económico y social de los países en desarrollo*. Ginebra, OIT
- Namorado, R. (2006). El encuadramiento jurídico de la Economía social. Introducción al caso portugués, *Revista Jurídica del Ciriec* 17. Valencia, Ciriec-España
- Organización Internacional del Trabajo (2002). *Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002*. Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra. OIT

- Organización Internacional del Trabajo. (1988). *Desarrollo equitativo y fortalecimiento del sector social de la economía*. SEM/SPP/STPS/CTM, Coloquio, México
- Recma (2004). *Propuesta de términos de referencia para el tratamiento del tema Cooperativas y Políticas Públicas por parte de la RECM en acuerdo con ACI-Américas*, Montevideo, Recma
- Rojas-Herrera, J. (2009). Marco jurídico del cooperativismo en México. Desarrollo histórico y situación actual. *I Coloquio Internacional de la red Rulescoop: los desafíos de un Sector*. Brest, Rulescoop
- Rojo, E. (1999). Las políticas de empleo. Especial consideración de las medidas de apoyo a las empresas de trabajo asociado. *Sociedades cooperativas: régimen jurídico y gestión económica*. Madrid, Ibidem, 1999,
- Serravalli, G. y Caselli, S. (2000). Desarrollo empresarial y administración: vínculo entre territorio y empresa cooperativa. *Seminario Internacional sobre Cooperativas*. La Habana. Febrero 2000. Internet
- Vicent, F. (1989). *Ley General de Cooperativas. Art. 1 al 28*. Tomo XX. Vol. I. Madrid. Revista de Derecho Privado
- Zabala, H. (1997). *La cooperación en Colombia. Antecedentes para el análisis de las relaciones entre el Estado y el cooperativismo colombiano*. Medellín, Cincoa
- Zabala, H. (2003). Tendencias legislativas en Economía Solidaria. *Coloquio Internacional Prospectivas de la Economía Solidaria*. Medellín, Universidad Luis Amigó
- Zabala, H. (2014). *Propuesta de contribución del cooperativismo al proceso de implementación del plan nacional de desarrollo 2014-2018*, Medellín, Confecoop-Antioquia
- Zamagni, S. (1994). Talune Condizioni di Persistenza dell'Impresa Cooperativa in un' Economia di Mercato. *Rivista della Cooperazione*. Roma. Istituto Italiano di Studi Cooperativi Luigi Luzzatti

103. FOMENTO PÚBLICO

Fomento público. Fomento público al sector. Contenido. Recomendaciones internacionales. Las ayudas públicas. Entidad de fomento. Los cooperantes. Instituciones y medidas de fomento de la ESS en Europa y América Latina. Las ayudas públicas y la competencia económica. Medidas de fomento. En relación con la constitución y el funcionamiento. Fomento del trabajo asociado. En licitaciones.

FOMENTO PÚBLICO⁸

El concepto fomento está directamente relacionado con una determinada acción deliberada del Estado cuando, producto de una orientación constitucional, de una directiva legislativa o del desarrollo de un programa gubernamental dado se busca incentivar a los particulares (ciudadanos del común o sus organizaciones) para que por sí mismos realicen actividades de interés general (sean económicas, sociales, culturales o de otro tipo).

Puede señalarse, entonces, que está comprendido por un conjunto de actividades ordenadas desde las estructuras gubernamentales, dirigidas a satisfacer indirectamente algunas necesidades que tienen un carácter público o que son de interés público, básicamente relacionadas con procesos de promoción, protección o fortalecimiento de dicha actividad.

En derecho significa el cumplimiento de un principio de justicia distributiva, por el cual se otorgan ventajas a una franja de la sociedad, siempre y cuando de dichas acciones resulte un beneficio colectivo. Generalmente implica una intervención subsidiaria del Estado frente a una situación de insuficiencia de la iniciativa particular.

⁸ Ciriec-Colombia, 2015

Concepto

Es generalizada la idea que fomentar cooperativas o mutuales, es crearlas. Sin embargo, fomento no debiera significar siempre más cooperativas o mutuales en el mercado, sino entidades que conformen un sistema solidario sano y fuerte con una buena prestación de servicios para sus miembros.

Aclara Meira (2013) que este cooperativismo estimulado y apoyado por el Estado, no debe ser entendido en el sentido de cooperativismo tutelado: como destacan Gómez Canotilho e Vital Moreira (2007), esta obligación estatal no puede poner en causa la libertad de constituir cooperativas, ni tampoco el derecho de éstas de proseguir libremente sus actividades, por lo que los estímulos y apoyos del Estado no se pueden traducir en formas de injerencia en la constitución o en la gobernanza de las cooperativas.

Justificación

El fomento público al sector se sustenta fundamentalmente, por la condición socioeconómica de los miembros y por la contribución que hacen estas entidades al desarrollo. La Recomendación de la OIT (2002) que también se refiere a las mutuales, sobre la promoción de las cooperativas, reconoce la importancia de las cooperativas para la creación de empleos, la movilización de recursos y la generación de inversiones, así como su contribución a la economía; promueven la más completa participación de toda la población en el desarrollo económico y social.

Si existe una necesidad (económica y social) para más entidades solidarias y si las condiciones de mercado en el respectivo ramo dan espacio para que las nuevas sean viables, su creación puede tener justificación tanto económica como social (Arzbach y Durán, 2005).

El fomento como actividad general de impulso de la iniciativa privada conoce múltiples técnicas, siendo usual la clasificación en: estímulos honoríficos (se considera que la vigencia de éstos es hoy más que dudosa), estímulos jurídicos, estímulos económicos y estímulos administrativos y estímulos fiscales.

Ámbito

Se estima que son necesarias medidas apropiadas en el ámbito de la práctica legal, judicial y administrativa si estos importantísimos ámbitos del ambiente en el que operan las cooperativas deben contribuir a favorecer el desarrollo del cuadro de referencia que ellas soportan (COPAC-ONU, 1999).

En este sentido, la OIT (2002) considera que los gobiernos deben adoptar medidas apropiadas de apoyo a las actividades de las cooperativas que incluyan, entre otras, ventajas fiscales, créditos, subvenciones, facilidades de acceso a programas de obras públicas y disposiciones especiales en materia de compras del sector público.

El rol del Estado es dar soporte a cooperativas y mutuales a través de una legislación que les dé un ambiente favorable, y una política de sostén que las haga capaces de explorar y alcanzar su potencial, mientras mantienen un alto estándar de operaciones de protección al interés público. Además, soporte en forma de políticas impositivas que las motive a entrenar y educar a sus miembros, ofreciendo subsidios de entrenamiento y otros servicios que puedan reducir los inconvenientes y finalmente reduzca el costo de la regulación (Fischer, 2002).

Se acepta la necesidad que el Estado o las ONG's, den un primer impulso a personas de muy escasos recursos para que puedan constituir cooperativas o mutuales, pero teniéndose presente que este impulso debe consistir tan sólo en una ayuda para la autoayuda, es decir, que no debe cercenar las oportunidades de los asociados para realizar un esfuerzo propio y desarrollarse integralmente en la dirección y administración de sus entidades.

Tipos de estímulos

1. Jurídicos

Son aquellos que implican el otorgamiento a favor del beneficiario de un estatus jurídico o el reconocimiento de una relación que sin tener un contenido patrimonial directo permitan su obtención (traen consigo consecuencias económicas concretas) (García, 1999); que susciten el interés por el ejercicio de actividades cooperativas (Meira, 2013).

2. Económicos (ver tema 104)

3. Administrativos

Llamados por Meira (2013) “apoyo” pasa, esencialmente, por medidas que apunten, en concreto, a facilitar el ejercicio de las actividades cooperativas de parte de los ciudadanos

4. Fiscales

Entre las medidas fiscales calificadas como ayudas públicas encontramos las exenciones, las deducciones, el establecimiento de tipos de gravamen diferenciados, el aplazamiento en el pago de tributos, la concesión de moratorias fiscales, el impago continuado tolerado, la concesión de créditos fiscales especiales e, incluso, los supuestos de no sujeción.

Destinatarios

En Italia, mientras en algunas regiones hay leyes de incentivos que individualizan en modo específico la empresa cooperativa como sujeto beneficiario (como las de nueva constitución, las operativas en el sector agrícola o las cooperativas sociales) hay otras realidades en que se ha preferido prever leyes de financiamiento a favor de un particular sector económico, o para sostener la localización de la empresa en particulares áreas regionales (Giusti, 2003).

Pero, por otra parte, es necesario determinar si el fomento estatal del sector se dará a todas las empresas asociativas (todas las que cumplan con los principios) o sólo a algunas de ellas (en base a la práctica solidaria). Esto es, si los incentivos

solicitados y obtenidos van a favorecer a los grupos asociativos más fuertes, en áreas más desarrolladas, o serán administrados con igualdad de oportunidades; si el fortalecimiento de algunos subsectores tendrá efectos para ellos o en general, para la oferta económica de bienes, o si servirá para producir efectos en el ámbito de la integración solidaria entre los diferentes tipos de cooperativas y demás asociaciones similares (Giovenardi, 1988).

Ahora bien, como estableció el Tribunal Constitucional Costarricense (en: Briones y Li, 2013) el fomento del modelo cooperativo como objeto de fomento por parte del Estado, declara la necesidad de que todos los órganos estatales actúen en consonancia y estimulen el cooperativismo "... pero entendido como aquel que ostenta todas aquellas características y elementos ideológicos que lo diferencian de las demás formas asociativas, y particularmente aquellas referidas a la ausencia de lucro como motivo para la acción productiva".

CONTENIDO DEL FOMENTO

Al "fomento" es una término genérico por lo cual en muchas ocasiones se le da un sentido equívoco, confundiéndose con el mismo los términos de promoción, estímulos, ayudas, protección, fortalecimiento y otros, con lo que muchas veces se confunden y solapan acciones.

El Ciriec-Colombia (2015) ha propuesto la siguiente diferenciación de los contenidos del fomento:

Promoción

Por promoción se entiende la acción deliberada del Estado por la cual se brindan incentivos, se destinan recursos y se desarrollan actividades para que los ciudadanos y sus organizaciones puedan crear, organizar y generar emprendimientos solidarios.

Comprende:

1. Medidas de carácter cognitivo como formación, difusión e investigación
2. Medidas institucionales de apoyo a la creación y reconocimiento de la capacidad de operar de las cooperativas en los mercados y estímulo a redes

Protección

La protección se manifiesta en dos medidas principales:

1. Articulación entre organismos públicos para evitar distorsiones en la aplicación de las políticas públicas y violaciones a la autonomía.
Por ello, se propone el concepto de articulación de políticas públicas como medida que busca la optimización de las funciones de los organismos estatales, mediante el ejercicio colaborativo entre éstas y a la vez preservar el resultado de las decisiones constitucionales de fomento al cooperativismo. Para articular y coordinar esfuerzos es menester que las acciones de fomento:
 - Se ejerzan de una forma más colaborativa multiplicando los efectos de la concurrencia de intereses al momento del fomento,
 - Propicien una mayor participación de agentes estatales y no estatales para llegar a acuerdos que mitiguen los solapamientos (propios entre las entidades de promoción y control)
 - Afiancen mecanismos para la protección y el fomento al desarrollo empresarial de la economía social y solidaria (Urrutia, 2014)
2. Adopción de medidas destinadas a resguardar, defender o amparar a las entidades de economía solidaria ante riesgos o acciones que atenten contra su identidad y/o contra sus derechos e intereses.

Fortalecimiento

El fortalecimiento implica:

1. Medidas dirigidas a mejorar la competitividad de las organizaciones y la generación de valor socioeconómico para sus grupos de interés mediante medidas presupuestarias, fiscales, de apoyo financiero.
2. Medidas de demanda de actividades cooperativas: como acceso de sus bienes y servicios a mercados públicos, estímulos para la creación de mercados propios, participación en los extranjeros...
3. Acciones destinadas al incremento y potenciación de las empresas solidarias mediante la optimización de sus capacidades para generar valor socioeconómico para sus grupos de interés.
4. Acciones destinadas a incrementar o potenciar el desarrollo del sector de la ESS, mediante el perfeccionamiento o mejoría de sus capacidades de gestión de sus recursos humanos, administrativos y financieros.

RECOMENDACIONES INTERNACIONALES

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha desarrollado una serie de recomendaciones a los gobiernos miembros de ella, sobre medidas de fomento de las cooperativas, en los ámbitos de competencia de su actividad.

Ellas son:

1. Recomendación sobre protección de los trabajadores inmigrantes. 1965. nº 100: Suministro de bienes de consumo si se considera útil la creación de la cooperativa. Medidas: creación de granjas cooperativas; cooperativas de ventas; asistencia para formar miembros de cooperativas, fiscalizar su administración y orientar sus actividades; cooperativas de crédito que aumentan las facultades de obtener un préstamo para fines apropiados.

2. Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribales. 1957 nº 104: Sistemas de crédito cooperativo para eliminar el endeudamiento entre los campesinos. "...adoptar métodos cooperativos modernos de producción, de abastecimiento y de comercialización a las formas tradicionales de propiedad o utilización colectivas de la tierra y de las herramientas de producción. Así como a los sistemas tradicionales de servicios comunales y de ayuda mutua existente entre las poblaciones en cuestión. Cooperativas para el desarrollo de la artesanía y de la industrias rurales".
3. Recomendación sobre el desempleo (Agricultura) nº 11: estimular la función de cooperativas obreras agrícolas para el trabajo de la tierra y para la compra o el arrendamiento de terreno. Crédito Agrícola.
4. Recomendación sobre el desempleo (menores) 1935 nº 45: estimular a las personas que fomenten los centros de empleo que forma grupos cooperativos de trabajo: colonización, obras públicas, producción artesanal.
5. Recomendación sobre el desempleo (agricultura) 1921 nº 122: la promoción de la formación de cooperativas de producción y de venta son medidas estructurales para desarrollar el empleo productivo en el sector rural.
6. Recomendación sobre la política del empleo 1964. nº 169: las cooperativas de trabajadores brindan oportunidades de empleo sobre todo a los trabajadores enfrentados a dificultades especiales.
7. Recomendación sobre readaptación profesional y de empleo (personas inválidas) 1982 nº 168: desarrollo de cooperativas por personas inválidas y si fuere apropiado, abiertas a trabajadores en general.
8. Recomendación sobre la formación profesional (agricultura) 1956 nº 101: las cooperativas deben participar activamente en el perfeccionamiento de la formación de futuras agriculturas, en relación con la granja cooperativa; (Pescadores). 1966 nº 126: creación de

cooperativas para la adquisición y explotación conjunta de barcos de pesca.

9. Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos. 1975 nº 142 y recomendación nº 110: los programas de orientación y de formación profesionales destinados a las zonas rurales deberían prever una formación en materia de organización cooperativa. "...las personas que desempeñan actividades relacionadas con el desarrollo rural deberían recibir una formación, entre otras cuestiones, en "actividades de las cooperativas en caso de que éstas existan".
10. Recomendación sobre la utilización del tiempo libre. 1924 nº 21: promover comisiones, en que participen las cooperativas para coordinar esfuerzos de instituciones que procuran medios de recreo.
11. Recomendación sobre la vivienda de los trabajadores. 1961, nº 115: dejar intervenir a las cooperativas en programas de construcción de viviendas para trabajadores. Los empleadores deberían reconocer la importancia que tendría para ellos que, entre otras, las cooperativas se encargaran de proporcionar viviendas a sus trabajadores en condiciones equitativas. Estimular a las cooperativas de construcción y otras análogas con fines no lucrativos. Adoptarse medidas apropiadas para: estimular el ahorro por cooperativas para financiar viviendas para los trabajadores; estimular a las cooperativas a invertir fondos en la construcción de viviendas para trabajadores" (Pelce, 1995).

EL PROBLEMA DE LAS AYUDAS PÚBLICAS Y LA COMPETENCIA⁹

La Unión Europea prohíbe otorgar ayudas públicas a determinadas empresas por ser incompatibles con el mercado interior, si es concedida por el Estado o mediante fondos estatales, y otorga ventajas que aligeren las cargas a las que deben hacer frente en condiciones de mercado, si afecta la competencia

⁹ Paniagua y Jiménez, 2013

económica y los intercambios entre los Estados miembros, lo que se aplica a las cooperativas. Sin embargo, se aceptan reglamentos de exención cuando se trata de ayudas a la formación, de escasa cuantía, a las pyme y regionales.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en sentencia de 2011, respecto de las cooperativas concluyó que “el margen de beneficio de este tipo específico de sociedad es claramente inferior al de las sociedades de capital, que pueden adaptarse mejor a las exigencias del mercado” y que dadas las características específicas de las cooperativas, estas no se encuentran, en principio, “en una situación de hecho y de Derecho comparable a las de las sociedades comerciales”, pues mantienen con sus socios “una relación no meramente comercial, sino personal particular, en la que los socios están activamente implicados y tienen derecho a un reparto equitativo de los resultados económicos”.

En concreto, califica como ayudas públicas prohibidas a todas las medidas que se apliquen más allá de las relaciones cooperativas entre la empresa cooperativa y sus socios. De manera que son cuestionables los beneficios fiscales aplicables a los resultados extracooperativos y a los resultados extraordinarios.

El hecho es que la deriva economicista de la legislación cooperativa se manifiesta en las políticas de excedente cero, reparto de excedentes derivados de operaciones con terceros, el trasvase de resultados extracooperativos o extraordinarios a resultados cooperativos, la bajada de la dotación de las reservas sociales y su progresiva repartibilidad entre los socios, lo que aproxima la cooperativa a la sociedad capitalista tradicional, la alejan de los valores de la economía con lo que se resiente la legitimación de medidas de fomento, como pueden ser las ayudas fiscales.

De manera tal que si las cooperativas ajustan su actuación a los tradicionales principios cooperativos, perfectamente podrían ser objeto de políticas públicas de fomento.

ENTIDAD DE FOMENTO

Pareciera válido en la situación actual y para América Latina el criterio de Rojas-Herrera (2011) quien sostiene que en el caso de México cualquier política de fomento a las sociedades cooperativas está destinada a la inoperancia y al fracaso, mientras no exista una instancia del gobierno federal responsable del fomento del sector cooperativo en forma estable, coherente, integrada y acumulativa.

Puede darse la existencia de una institución especializada en el fomento y desarrollo del sector de la ESS dotada de personería jurídica y patrimonio propio, que puede ser de naturaleza pública, del sector o de naturaleza mixta: Estado-sector cooperativo o social. Su papel fundamental sería el de ser rector de la política pública de apoyo al sector cooperativo o solidario.

Puede revestir la forma jurídica de organismo autónomo, de ente descentralizado o de corporación pública, o de una fundación o corporación de derecho privado. Puede gozar de plena autonomía, o estar en un régimen de sujeción a tutela de un ente público o del sector cooperativo, o simplemente en una relación de subordinación jerárquica ordinaria.

Puede, también, ser asumido gradualmente por el sector. El sistema en uso en los Estados Unidos permite que gradualmente las cooperativas vayan interviniendo en su financiamiento y posteriormente en su administración, que en determinado momento es controlada por ellos. El Estado cumple con su misión de poner los recursos fundamentales sin colocarse en una posición exclusivista y, por el contrario, estimulando el incremento del interés directo de las cooperativas en los bancos (Yuri, 1956).

Las entidades públicas involucradas pueden ser las entidades nacionales y subnacionales: regionales, municipales o locales. Igualmente, las empresas del Estado (aquellas en que se da una participación decisiva de este; normalmente, que posea más del 50% de las acciones) y puede ser extensible a los

concesionarios públicos o a las empresas contratantes de dichas entidades públicas.

La Ley Marco para las Cooperativas de América Latina (ACI, 2009) prevé la existencia de un organismo nacional único encargado de diseñar y ejecutar la política en materia de cooperativas, cuya ubicación deberá estar en la oficina de la presidencia o en el ministerio de planificación o en otro que tenga a su cargo la coordinación de las diferentes áreas de la administración pública, con miras a asegurar un desempeño eficaz de sus funciones. A fin de lograr coherencia en la acción de este organismo se prescribe que debe coordinar su actividad con las cooperativas de grado superior y con los otros organismos oficiales competentes en materia vinculada con las cooperativas.

Finalidad

La entidad pública de fomento- tendría por finalidad contribuir mediante procesos de planificación, coordinación, promoción, educación, financiamiento y garantías al desarrollo del sector solidario.

En el caso de Colombia, Ramírez (2005) propuso para el Departamento de Fomento del Sector la misión siguiente: formular, orientar y desarrollar políticas para el fomento y fortalecimiento de organizaciones solidarias que conlleven a la consolidación de una cultura de derecho solidario, bajo el esquema de organizaciones socialmente competentes, que garanticen el posicionamiento de éste dentro del contexto económico nacional, con el fin de construir una sociedad justa, incluyente, democrática, con noción de bien común. Y como visión, ser el organismo técnico que posicione el modelo solidario dentro del contexto económico y social como alternativa de cohesión y crecimiento económico sostenible y con equidad social.

Financiamiento

Las operaciones del Instituto de Fomento serían financiadas fundamentalmente del presupuesto público, además de algunas tasas o impuestos especiales.

Incluso, podría acordarse aportes directos del sector, así como del cobro de los servicios que presta.

Estructura organizativa

La entidad pública de fomento debe contar con:

1. Un órgano directivo que coordine las actividades (políticas, planes, presupuesto, informes de gestión, propuestas legales). La conducción colegiada permite un tratamiento más adecuado de los asuntos vinculados con las cooperativas con la participación de los representantes de los diversos ministerios involucrados. Queda claro que, en todo caso, los representantes del movimiento cooperativo deben ser designados con base en las propuestas que sus propias entidades formulen a fin de asegurar una genuina representatividad (ACI, 2009).
2. Un órgano ejecutivo, encargado de la ejecución de las atribuciones del organismo, de las actividades genéricas asignadas al ente, las necesarias para la obtención del objeto, y los servicios técnicos, lo mismo que un órgano de control interno.

Funciones

Las principales funciones de la entidad pública de fomento son, entre otras:

1. Promover el desarrollo del movimiento cooperativo y brindar asistencia técnica a las cooperativas coordinando su actividad con las cooperativas de grado superior;
2. Coordinar con otros organismos oficiales competentes la ejecución de la política nacional en materia cooperativa;
3. Organizar un servicio estadístico y de información sobre cooperativas;
4. Ejecución de programas de investigación, educación y capacitación; desarrollo tecnológico; asesoría y asistencia técnica; recursos humanos.

5. Puede tener a su cargo el financiamiento del sector, o este estar separado en una entidad financiera autónoma, por medio de un Fondo de Financiamiento, así como el otorgamiento de garantías, a través de un fondo especial de garantías. Igualmente, puede establecer prioridades.
6. Garantía del cumplimiento de los derechos y preferencias reconocidas al sector; manejo del fondo de fomento y del fondo de garantías; además de todas las necesarias para cumplir su objeto.
7. Dictar, dentro de marco de su competencia, las medidas que fueren necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

El cumplimiento de los programas de fomento de parte del Instituto puede descomponerse en tres momentos diferentes: definición-planificación, ejecución propiamente dicha y supervisión-evaluación.

Las etapas de definición-planificación y supervisión-evaluación las puede realizar directamente la entidad pública de fomento, lógicamente con la participación de los organismos de integración cooperativos, mutuales o solidarios.

Ramírez (2005) propone un modelo estructural que articule las distintas instancias territoriales de gobierno y las organizaciones sociales y solidarias, en vistas de construir tejido social y generar capital social a través de esta red. Se trataría de construir una red de organizaciones de segundo y tercer grado, de entidades territoriales de gobierno de distintos niveles, para definir acciones y políticas conjuntas que garanticen el desarrollo socioeconómico de las organizaciones solidarias.

LOS COOPERANTES¹⁰

En cuanto a la ejecución o cumplimiento material de los programas de fomento, la experiencia ha demostrado que lo más conveniente es que no sean llevados a cabo directamente por la entidad pública de fomento, sino –antes bien- por

¹⁰ Ciriec-Colombia, 2015

entidades externas colaboradoras o auxiliares, ONG´s, llamadas cooperantes en Colombia.

Las organizaciones cooperantes

Se entiende por organizaciones cooperantes las organizaciones o entidades que mediante convenio complementan la tarea misional de la Autoridad de fomento del sector solidario. Las organizaciones cooperantes pueden ser de naturaleza preferentemente solidaria (cooperativas) o privada sin fines de lucro (fundaciones o asociaciones). Pueden ser entidades públicas, universidades, instituciones auxiliares del cooperativismo, centros de investigación y capacitación del sector solidario, y similares, tanto nacionales como internacionales.

Selección

La selección de las organizaciones cooperantes debe resultar de un proceso objetivo, con el fin de determinar el proyecto que más se adecúe al cumplimiento de la misión de la Autoridad de fomento.

La organización cooperante seleccionada firmará un convenio donde se especificarán las funciones concretas a desarrollar, sus obligaciones y derechos, las condiciones a cumplir, los recursos que debe aportar, las garantías de fiel cumplimiento a presentar, el precio y condiciones de pago, el plazo de ejecución que debe ser de mediana duración de manera de aprovechar experiencias y destrezas acumuladas, los informes y reportes de sus actuaciones, y demás disposiciones relativas a la ejecución del convenio

Requisitos:

1. Tener personería jurídica debidamente certificada. Las organizaciones cooperantes internacionales presentarán su documentación de acuerdo con las normas nacionales en la materia.
2. Estar inscritas en el registro de organizaciones cooperantes de la Autoridad de fomento y mantener actualizada su documentación en el mismo.

3. Contar con capacidad administrativa adecuada a las funciones que desarrollen.
4. Tener experticia comprobada en el desarrollo de programas de economía social y solidaria, de acuerdo a las funciones específicas a desarrollar.
5. Tener presencia en los territorios donde desenvuelvan sus programas. A tales efectos, centralizarán sus procesos administrativos en las localidades respectivas.
6. Contar con cooperantes debidamente calificados y certificados. Al menos las tres cuartas partes de los cooperantes deben ser de origen nacional o latinoamericano.

Autonomía funcional

La organización cooperante gozará de autonomía técnica en el desarrollo de sus funciones de acuerdo a lo establecido en el convenio respectivo, aunque deberá ajustar sus actuaciones a los lineamientos establecidos por la Autoridad de Fomento.

El cometido esencial de la organización cooperante consiste en el acompañamiento organizacional, de manera de garantizar su fortalecimiento, desarrollo institucional, sustentabilidad y perdurabilidad, en todo acordes con la identidad solidaria.

Los cooperantes

Son cooperantes las personas naturales que realizan actividades asignadas a una organización cooperante.

Los cooperantes deben ser profesionales o técnicos con altos niveles de competencia en sus respectivos campos del conocimiento, así como tener experiencia de campo comprobada, fundamentalmente en el área empresarial (administrativa y financiera y experticia en economía solidaria, e identificación con sus valores y principios.

Los cooperantes pueden ser trabajadores asociados, cooperantes remunerados o cooperantes voluntarios.

1. Los cooperantes trabajadores asociados. que se regulan por las normas de las cooperativas de trabajo asociado.
2. Los cooperantes remunerados que se rigen por las disposiciones de las leyes laborales y de seguridad social.
3. Los cooperantes voluntarios se rigen por las disposiciones de la Ley del Voluntariado y los acuerdos a que hubiesen llegado con la organización cooperante a la que prestan sus servicios.

Los cooperantes deben presentar copia certificada de los documentos que comprueben sus estudios, experiencias y capacidades. Para ejercer sus funciones deben ser acreditados, una vez hayan culminado procesos de calificación especializados en la materia, por una ONG internacional con presencia comprobada en el país

Los cooperantes deben provenir prioritariamente de entidades solidarias en donde hayan participado, así como proceder de los mismos territorios en donde desempeñen sus funciones.

Los cooperantes deben residenciarse en los mismos espacios geográficos donde desarrollen sus actividades y permanecer en ellos durante el tiempo de su ejecución.

Cooperantes internacionales

Los cooperantes internacionales deben ser preferentemente de origen latinoamericano y ajustarse el perfil del cooperante

Los cooperantes procedentes de otras regiones sólo pueden ser empleados en forma temporal, en actividades de asistencia técnica puntuales, específicamente en el área administrativa, económica, financiera y técnico-productiva, de bajo contacto con los beneficiarios de los programas. Su participación debe versar,

fundamentalmente, en transferencias de tecnologías socialmente apropiadas a los cooperantes nacionales y latinoamericanos.

Los cooperantes de origen no hispanoparlante que entren en contacto con los beneficiarios de los programas deben acreditar un apropiado manejo de la lengua Española escrita y hablada.

INSTITUCIONES Y MEDIDAS DE FOMENTO DE LA ESS EN EUROPA Y AMERICA LATINA

50

Cuadro: instituciones públicas y medidas de fomento de la ESS en Europa

País	Instituciones públicas	Medidas de fomento
Portugal	Instituto Antonio Sergio del Sector Cooperativo	Incentivos y ayudas a la Economía Social Bases de datos y cuenta satélite Representación en órganos públicos relacionados con la Economía Social
Francia	Consejo Superior de la Economía Social y Solidaria Cámara Francesa de la Economía Social y Solidaria	Co-construcción de Estrategia Nacional de Desarrollo de la Economía Social y Solidaria
España	Consejo para el Fomento de la Economía Social	Desarrollo de la ES y del Fondo Social Europeo en los Presupuestos Generales del Estado Ayudas y subvenciones para el fomento de la integración de entidades agroalimentarias, la investigación, el fomento del empleo

Fuente: Álvarez, 2016

Del cuadro anterior se desprenden siete puntos:

1. Es unánime el empleo de la denominación de economía “social” para identificar al sector en la zona, aunque la ley francesa incorpora el término “solidaria”. En otros países como Grecia (y regiones) la legislación utiliza, en forma inadecuada, el término de “economía social” para regular las denominadas empresas sociales.
2. Los tres países seleccionados cuentan con una base normativa “cuadro” de visibilización, de identificación de las entidades componentes del sector y de

sus organismos de representación, de sus valores, principios y características fundamentales, de determinación de la entidad pública responsable de las políticas públicas, así como el establecimiento de las bases para el diseño de políticas públicas de fomento de la economía social.

3. Las políticas públicas de economía social se realizan por medio de mecanismos de co-construcción, con amplia participación de las entidades superiores de integración del sector.

Se puede afirmar que, en gran medida, la existencia de políticas públicas para el sector en Europa y el Quebec, se debe a la amplia y reiterada actividad desplegada ante las autoridades nacionales y comunitarias por parte de los organismos nacionales y europeos de representación del sector.

4. Las políticas públicas de fomento se fundamentan en la dotación de un marco normativo claro y adecuado a la naturaleza de la economía social, así como en el otorgamiento de ayudas y subsidios públicos acordes con la consideración de la misma como coadyuvante del Estado en la prestación de prestaciones socioeconómicas de interés general.
5. Especial consideración tiene la participación del sector, en particular de las mutualidades, como sistemas complementarios del Estado en la cobertura de prestaciones de la seguridad social universal.
6. En los países de la zona se considera la economía social como factor de primera importancia en la creación y conservación del empleo digno, en la preservación y continuidad de las empresas (sobre todo en tiempos de crisis), en la prestación de servicios de proximidad a colectivos en situación de vulnerabilidad, en la reinserción social de excluidos y en la vivienda popular, entre otros.
7. Las políticas públicas tienen mayor presencia a escala regional, estando en vías de ser considerada la economía social como factor fundamental del desarrollo local y regional sustentable.

Cuadro. Instituciones y medidas de fomento de la ESS en América Latina

País	Institución pública	Medidas de fomento
<i>Honduras</i>	Oficina de Desarrollo del Sector Social de la Economía Fondo de Desarrollo para financiar el sector social de la economía Consejo Hondureño del sector social de la economía	Definidas en el Plan Nacional de Desarrollo Financiamiento de actividades de producción, transformación y comercialización de bienes y servicios Otorgamiento de garantías por instituciones del Estado
<i>Brasil</i>	Secretaría Nacional de Economía Solidaria del Ministerio del Trabajo y empleo	Programa Economía Social en Desarrollo. Co-construcción de políticas de: asistencia técnica, promoción del desarrollo local, finanzas solidarias, comercio justo, formación de formadores, y recuperación de empresas
<i>México</i>	Instituto Nacional de Economía Social Secretaría de Desarrollo Social	Programa de Fomento de la Economía Social: impulso al desarrollo empresarial
<i>Argentina</i>	Subsecretaría de Economía Social Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social	Compromiso para la ESS: Gestión asociada de microcréditos Ayuda financiera Educación y capacitación “Manos a la Obra”
<i>Ecuador</i>	Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias	Acceso a: Recursos financieros y del recurso conocimiento Espacios y facilidades para la comercialización Compra pública Delegación de servicios públicos y Fomento al consumo solidario
<i>Colombia</i>	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias Fondo de Garantías Cooperativas	Negocios inclusivos Promoción y fortalecimiento de organizaciones solidarias Microfranquicias solidarias

Fuente: elaboración propia

Del cuadro anterior se desprenden las siguientes consideraciones:

1. En tres países se emplea el término “social”; en dos, “solidaria” y en uno, ambos términos, aunque en la doctrina y la práctica de América Latina prevalece la denominación de “economía social y solidaria”.
2. De los seis países seleccionados, cuatro cuentan con una normativa específica para la economía social y solidaria. Brasil tiene un proyecto de ley claramente definido y Argentina se encuentra en proceso de formulación de un proyecto que, sin mencionar expresamente la economía social y solidaria, se refiere a sus componentes esenciales: cooperativas y mutuales. Salvo el caso del Ecuador y Honduras (Reglamento de la Ley) se trata de leyes “cuadro” de reconocimiento y fomento del sector, más que de regulación de la organización y funcionamiento de las entidades que lo componen.
3. Prevalece el sistema de entidad pública única para atender la economía social y solidaria, aunque Colombia y Ecuador tienen entidades públicas separadas para las funciones de fomento y de control, dándose solapamientos y acciones contradictorias que repercuten negativamente sobre el sector. Solo en Honduras y Brasil se da un rol protagónico a la entidad superior del sector social en la definición de las políticas públicas relacionadas con el sector.
4. Las políticas de fomento generalmente quedan restringidas a prolijos pero hipotéticos enunciados normativos que declaran un amplio espectro de medidas de financiamiento, otorgamiento de garantías, promoción de negocios, competitividad, asistencia técnica, educación y capacitación. Sin embargo, no existen políticas globales bien articuladas de fomento del sector, en contravía de las declaraciones legislativas e, incluso, constitucionales.
5. Prevalece un sistemático y estricto control gubernamental del sector social y solidario por medio de agencias públicas especializadas, siendo excepción Brasil, en donde se acepta el autocontrol de parte de la entidad nacional cúpula del cooperativismo, y México, que otorga a las federaciones sectoriales el ejercicio de funciones de control auxiliar, aunque bajo la égida de la autoridad de supervisión bancaria.

6. En general, el sector público no da verdadera importancia a la contribución de la economía social y solidaria al desarrollo nacional, por cuanto:
Prevalece un grave desconocimiento de la identidad propia del sector; al mismo no se le permite participar en la definición e implementación de las acciones públicas -generalmente inconexas o contradictorias-; se le instrumentaliza en beneficio de proyectos gubernamentales más bien de corte populista; se le sujeta a controles asfixiantes más punitivos que tutelares; se le excluye del ejercicio de actividades económicas esenciales; no se cuenta con programas importantes de financiación, de asistencia técnica y de formación.
7. Se confunde fomento con promoción o creación de nuevas entidades asociativas, sin programas estables de acompañamiento, por lo que la mayor parte de las acciones gubernamentales no logran los objetivos propuestos. En términos generales, no existen políticas públicas claras y precisas de economía social y solidaria en los países estudiados.

MEDIDAS DE FOMENTO COOPERATIVO POR PARTE DE ESTADO

Principio

La Organización Internacional del Trabajo recomienda a los gobiernos alentar el desarrollo de las cooperativas como empresas autónomas y auto gestionadas, en especial en los ámbitos donde las cooperativas han de desempeñar un papel importante o donde ofrecen servicios que, de otra forma, no existirían (OIT, 2002).

En tal virtud, se sostiene que los gobiernos deberían adoptar medidas apropiadas de apoyo a las actividades de las cooperativas que respondan a determinados objetivos de política social y pública, como la promoción del empleo o el desarrollo de actividades en beneficio de los grupos o regiones menos desfavorecidas (Comisión, 2005).

En este orden de ideas, se considera que la legislación debería:

1. Conceder un trato preferencial por parte de las autoridades públicas a nivel nacional, regional-provincial y local a las cooperativas en el otorgamiento de contratos públicos, especialmente los de construcción y de mantenimiento de la infraestructura pública y los de suministro de bienes y servicios a los entes públicos. Inclusive, otorgarle prioridad a las empresas solidaria en las adjudicaciones directas de contratos públicos, así como dar apoyo (educativo, financiero y técnico) para la constitución de empresas asociativas que puedan encargarse de la ejecución de contratos públicos. La no exigencia de la presentación de garantías financieras; el otorgamiento de anticipos para dotación de bienes de capital y de capital de trabajo. Lo mismo que garantizarles pago preferencial, en plazo fijo o breve o en descuento de valuaciones.
En esta vía, el Parlamento Europeo en 2012 le pidió a la Comisión Europea y a los Estados miembros considerar la viabilidad y conveniencia de desarrollar una “etiqueta social europea”, que se otorgaría a las empresas sociales para garantizar un mejor acceso a la contratación pública sin infringir ninguna regla de competencia.
2. Podría disponerse la asignación a cooperativas de tierras e inmuebles inactivos propiedad del Estado o que sean producto de expropiaciones o confiscaciones, de herencias vacantes o la cesión de baldíos y tierras públicas en caso de necesidad comprobada para proyectos productivos o de servicios; lo mismo que la asignación de lotes en desarrollos urbanísticos para la creación de cooperativas de vivienda y para edificaciones destinadas a la prestación de servicios a la comunidad.
3. Darle un tratamiento de favor a las cooperativas en los procesos de privatización de empresas públicas, así como en la recuperación de empresas en crisis por parte de los trabajadores por medio de cooperativas de trabajo asociado.
4. Instaurar políticas de apoyo con servicios reales como son información técnica, asesoramiento, competencias en materia de comercialización,

networking, reestructuración y fomento de creación de estructuras de segundo grado, etc. Estos servicios tienden a ser ofrecidos por las federaciones sectoriales con apoyo de la financiación pública (Ciriec, 2007). Pérez-Giner (2003) estima que el ente público no debe montar cooperativas sino ayudar a crear un clima, un ambiente “adecuado” o favorable para que se desarrollen por medio de premios el emprendedurismo, tutoría de emprendedores, apoyo al mantenimiento de la infraestructura, subvenciones: % de cualquier coste de modernización, incubadoras de empresas (centros para apoyar iniciativas), hoteles de empresas, información de mercados, promover la creación de empresas en materias estratégicas, en zonas deprimidas, licitaciones fraccionadas, empresas de inserción. Otorgar facilidades técnicas (no en dinero) para facilitar la creación de cooperativas. Intangibles como facilitar los trámites de constitución, asesoría en estatuto, pago de publicaciones o medios para introducirse en el mercado.

5. Como proveedores del sector público, las cooperativas podrían ser proveedoras de la Administración pública como demandante final o intermedio en materia de servicios sociales, educativos o sanitarios, en los que los ciudadanos son usuarios finales. Podrían contratarse anualmente la provisión de servicios, las subvenciones estatales para guarderías, preescolar y atención a los ancianos. Incluso, establecerse cláusulas sociales en las contrataciones de las administraciones públicas (Ciriec, 2007).

Acceso a los mercados

Se hace necesario que la ley establezca normas que protejan a las cooperativas de reiteradas prácticas de discriminación o de abuso en el mercado por parte de sectores empresariales inescrupulosos.

Asistencia Técnica

1. En este renglón debería preverse la elaboración por parte de las entidades públicas de planeación a niveles local, regional y nacional, de proyectos para ser ejecutados por empresas del Sector. En tal sentido, debe incentivarse la constitución de organismos auxiliares del propio sector que asuman progresivamente tales funciones.
2. De igual manera, incentivarse la contratación de empresas solidarias para la formulación y evaluación de proyectos socioeconómicos, la prestación de asesoría y de asistencia técnica y la capacitación y la formación de consultores en materia de proyectos, de financiamiento y economía, de gestión y administración de empresas, sociológicos, pedagógicos y jurídicos, entre otros, con estricto apego a las características propias del sector y la preservación de la identidad cooperativa.

Educación y Capacitación

1. Difusión de contenidos sobre el sector en el sistema escolar.
Es prioritario que la temática cooperativa y mutual, en todos sus aspectos constituya elemento constitutivo de la formación de la generalidad de los jóvenes. Los cambios en curso en el mercado de trabajo en las relaciones entre trabajadores y empresas, en la modalidad de la intervención del Estado a nivel de política social comportan todo un protagonismo diverso respecto del pasado de parte de los ciudadanos. El reclamo de asumir mayor responsabilidad exige la puesta a disposición instrumentos idóneos que permitan a la generalidad de los ciudadanos, pero en especial a los jóvenes y a las mujeres, para afrontar adecuadamente preparados los problemas y la oportunidad en un mundo en rápida evolución (Zevi, 1999). En tal sentido, la OIT recomienda a los Estados promover la educación y la formación en materia de principios y prácticas cooperativos en todos los niveles apropiados de los sistemas nacionales de enseñanza y formación y en la sociedad en general (OIT, 2002). Para ello, en las leyes educativas se

debería establecer la obligación de desarrollar el objetivo “cooperativismo” en los programas de estudios de todos los niveles educativos.

2. Las universidades públicas autónomas deben ser legalmente incorporadas a los procesos de capacitación de los funcionarios que trabajan en el área de promoción y de control de cooperativas, así como del diseño y ejecución de planes educativos para los cuadros directivos de las mismas.
3. La problemática que aqueja a las entidades del sector debe ser objeto prioritario de investigación por parte del sistema de educación superior (incluidas las pasantías de los estudiantes universitarios) así como de las instituciones públicas a la investigación.

Participación Cooperativa en la formulación de políticas públicas

1. A las organizaciones del sector cooperativo y social o solidario les corresponde la función de coadyuvar en el diseño, ejecución y seguimiento de los planes territoriales de desarrollo. Por lo que conviene que las autoridades, en sus diversos niveles, reconozcan la importancia y la fuerza representada en estas organizaciones y se apresten a asociarse con ellas y a facilitar su acceso a las estructuras de decisión y al desarrollo de los programas y proyectos surgidos de la planeación, de fusión e incorporación como mecanismos de integración, definiéndoles y precisando procedimientos generales (Zabala, 2003).
2. Además, deben establecerse condiciones favorables para la creación de organismos de integración representativos de los diversos subsectores y regiones, así como de un organismo nacional único (de naturaleza pública no estatal), supremo representante de todo el Sector, dotado de importantes competencias relacionadas con el mismo, en particular, en materia de registro, auto-fomento y auto-control.

Respecto de la integración

Un verdadero programa de fomento cooperativo no puede obtener resultados si no logra la creación y consolidación de un verdadero Sector socio-económico integrado, reflejo de la articulación vertical y horizontal de empresas asociativas de base que establezcan relaciones permanentes entre sí, conformando una densa red empresarial a niveles locales, regionales, nacionales e internacionales con propósitos semejantes y dirección coordinada.

Para ello, la ley debe contemplar normas que coadyuven a este propósito como lo serían, entre otras:

1. El apoyo a la constitución y funcionamiento de organismos de integración de objeto educativo, gremial-representativo, regional, económico y financieros y que presten servicios de apoyo mixtos.
2. Otorgamiento de facilidades para la creación y consolidación de distritos o de cuencas cooperativas.
3. El financiamiento prioritario para proyectos productivos y de servicios en los que participen múltiples cooperativas.
4. Fomento para la creación de centrales de compras, de centros de acopio, de sistemas de transporte vinculados, de playas de ventas conjuntas, etc.
5. Incentivos para el establecimiento de agroindustrias en las zonas de producción y de procesos de producción industrial combinadas, de manera de incrementar el valor agregado en dichas zonas, generando con ello un verdadero desarrollo local autosustentable.
6. Otorgar un tratamiento fiscal favorable a las inversiones y a las transacciones realizadas en forma conjunta entre cooperativas y con demás formas de la economía social, lo mismo que a los procesos de fusión, de conversión de empresas hacia la forma cooperativa y de organismos de integración.
7. Reconocimiento normativo de los grupos empresariales cooperativos, estimulando su constitución y expansión, regulando al mismo tiempo las

relaciones de autonomía y de subordinación entre las entidades cabeza de grupo y las empresas filiales.

8. Otorgamiento de incentivos para la creación y desarrollo de sistemas y de mecanismos de concentración y de colaboración empresarial entre empresas del Sector y con los Sectores público y privado.
9. Posibilitar la creación, expansión y consolidación de operaciones socioeconómicas transnacionales y, o transfronterizas de las cooperativas.

EN RELACIÓN CON LA PROMOCIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE LAS EMPRESAS SOLIDARIA

En relación a la constitución de nuevas entidades

1. Prestar apoyo para la constitución de nuevas empresas (incluidos proyectos de promoción) y alentar tanto el desarrollo como el fortalecimiento de la identidad propia de las empresas asociativas. En Umbría (Italia) la ley prevé la posibilidad de obtener financiamiento a fondo perdido para la constitución de nuevas cooperativas (gastos de constitución, arranque) hasta 75.000 euros (Giusti, 2003).
Nada impediría que durante el proceso de constitución la empresa solidaria pueda solicitar ayudas y subvenciones, puesto que la concesión podría condicionarse a la efectiva constitución de la misma y estableciéndose la devolución de lo percibido en los supuestos de incumplimiento (Sennent, 2011).
2. En España se demanda que no se concedan ayudas públicas a nuevas cooperativas que desarrollen una actividad que están siendo realizada por otras ya creadas en el entorno comarcal o provincial (Paniagua, 2005).
3. Promoción de la constitución de empresas mixtas (Estado-Sector social) de interés común que excedan la capacidad de las empresas del sector y releven al Estado de la tarea de abocarse en forma directa a la realización de actividades empresariales.

4. No registrar sino las cooperativas que, después de un atento control de su fundación puedan ser consideradas como prometedoras de éxito.

Al funcionamiento

Otorgar y mantener para las empresas del sector el código de descuento de nómina de pago de los trabajadores, al efecto de efectuar los aportes y el pago de préstamos o de obligaciones a favor de aquellas.

Igualmente, el código de cuenta para efectuar descuento de las pensiones y jubilaciones de determinado porcentaje de los haberes previsionales de los trabajadores (en la Argentina, hasta el 50% del haber neto) para la cancelación de las prestaciones que las mutuales, cooperativas y demás empresas asociativas de protección social les hubieren prestado, contra la garantía en el pago que genera este sistema. Se trata de la única excepción al carácter intangible e irrenunciable del haber previsional, con vistas a que los trabajadores jubilados y pensionados puedan acceder a prestaciones de primera necesidad, al menor costo (Moirano, 2009).

En relación con los servicios públicos

La posibilidad de que las empresas solidarias puedan participar en actividades que sean monopolio, o de exclusividad de uso por parte del Estado; darles preferencia en concesiones públicas, en el arrendamiento-uso de instalaciones públicas en desuso, o para la prestación de servicios específicos. Dar apoyo a los sistemas de seguridad social del sector, en cuanto a las prestaciones de la seguridad social básicas o las complementarias.

Bienes y servicios públicos

En cuanto a la prestación u obtención de bienes, servicios y suministros requeridos por las entidades públicas, se les debería reconocer preferencia, y en muchas ocasiones exención del requisito de participar en subastas o licitaciones, optando por la adjudicación directa.

En asesoría y asistencia técnica

1. Derecho de preferencia; preverse la elaboración por parte de entidades públicas de planeación de proyectos para ser ejecutados por empresas del sector. Igualmente, la contratación de empresas del sector para la formulación y evaluación de proyectos; la prestación de asesoría y asistencia técnica, lo mismo en cuanto a la capacitación.
2. En Portugal, el programa de apoyo a los proyectos emprendidos por cooperativas para desarrollar actividades de formación profesional entre sus socios, contempla el financiamiento de la compra de equipos para facilitar las actividades de formación, y la concesión de ayudas para contratar técnicos, profesionales o administradores que luego son destinados de modo definitivo a las cooperativas de base que tengan especiales carencias en personal (Moyano, 1993).

En relación a la transferencia y, o la privatización de empresas públicas

Derecho de preferencia para la transferencia al sector solidario de las empresas públicas, lo que incluye la venta de acciones; firma de contratos de gestión; gratuidad, todo ello sujeto a la presentación de solicitud por parte de los trabajadores, lo mismo que la promoción de empresas mixtas Estado-sector-privado para la continuación de empresas privatizadas, etc.

En el área normativa,

La OIT (2002) recomienda a los Estados miembros adoptar una legislación y una reglamentación específicas en materia de cooperativas, inspiradas en los valores y principios cooperativos, y revisar esta legislación y reglamentación cuando proceda. Igualmente, los gobiernos deberían consultar a las cooperativas para la formulación y revisión de la legislación, las políticas y la reglamentación aplicables a las cooperativas.

Otras medidas de fomento¹¹

Pueden ser:

1. Incluir en la ley la obligación del Estado de tomar en cuenta un plan de desarrollo a largo plazo, en base a programas de formación de varios años.
2. Formación de consultores que tenga en cuenta elementos de economía política, de gestión de empresas, sociológicos, pedagógicos y jurídicos.
3. Transmitir a las federaciones atribuciones del Estado.
4. Además, podría ser tipificar como faltas disciplinarias el no cumplimiento por parte de los funcionarios del sector público, de la obligación de convocar a las organizaciones del sector de la economía solidaria para prestar servicios, ofrecer productos o ejecutar programas que sean de interés general.

EN MATERIA DE LICITACIONES

La licitación

La licitación es un procedimiento para la selección de la persona (contratista) que va a celebrar un contrato con el Estado (contratante) que tiene por finalidad encontrar el mejor contratista (la oferta más conveniente a los intereses colectivos) tratando de eliminar la subjetividad o la corrupción.

Generalmente, para que las empresas puedan participar en licitaciones públicas deben cumplir ciertos requisitos como son:

1. Tener la capacidad técnica correspondiente: posibilidad de que el licitante ejecute el contrato; demostrar los conocimientos exigidos para cumplir con las obligaciones a que se presenta.

¹¹ Münkner, 1980

2. Tener la capacidad financiera: comprobación de tener los medios económicos necesarios para soportar los encargos del contrato hasta el momento del pago por parte del licitador.
3. La capacidad jurídica que se exterioriza en el cumplimiento de los requisitos de derecho para la celebración de los contratos: que estén debidamente registrados, con su documentación legal en orden (Lopes-Becho, 2002).
4. Entre los principios que inspiran la licitación, el fundamental de ellos el de la igualdad de tratamiento a los licitantes y no el de igualdad de estos; no se trata que los licitantes sean iguales entre sí (lo que no puede darse por imposibilidad lógica, ya que no hay dos seres completamente iguales entre sí, porque las desigualdades son inherentes a las personas físicas y jurídicas).

La igualdad de tratamiento se refiere a la igualdad de postura de la Administración frente a los licitantes, la igualdad de oportunidades para ellos. Eso significa que la Administración no podrá conceder tratamiento diferenciado para ninguno de los licitantes, beneficiando a algunos o persiguiendo a otros.

En ningún momento hay en el derecho positivo o en la ciencia del derecho determinación que autorice suponer que el principio de igualdad estriba en exigir licitantes iguales (ídem). De manera que el licitador debe tratar a todos de forma equivalente, lo que significa que, en principio, todos los licitantes que sean iguales, deben ser tratados de la misma forma.

Tratamiento al sector solidario

En aplicación de lo anterior, no podría discriminarse a una cooperativa o empresa social en participar en licitaciones, tal y como algunos lo plantean. Y ello, porque el principio de igualdad aplicado a la licitación es el mismo principio general del derecho. No hay un principio de igualdad específico, diferente de los demás para la licitación. Siendo así, no hay separación doctrinaria entre sus elementos.

En todo caso, las particularidades de las cooperativas, dice Lopes-Becho (ídem) son más de naturaleza interna, no siendo significativas para la Administración pública a los fines de la licitación.

Agrega el autor, que no hay motivo jurídico que permita la segregación de las cooperativas de los procesos licitatorios, de manera general. La veda de su participación exige la comprobación fáctica de la ausencia de los requisitos analizados en cada caso particularmente. Alejar a las cooperativas –por el hecho de ser cooperativas- de las licitaciones hiere el principio de igualdad, y estaría estableciendo una restricción ilegal, o la aplicación de un criterio injusto (por lo tanto, desigual).

Medidas

De acuerdo con el principio de isonomía es necesario establecer medidas contundentes y efectivas de fomento para poner en igualdad de condiciones o de oportunidades a todos los licitantes, en el caso, las empresas solidarias, entre otras:

1. Otorgarles preferencia en las licitaciones, concursos o subastas referentes a obras públicas, prestación de servicios técnicos o de suministros a entidades públicas, a todas las empresas del sector o sólo a algunas de ellas, de acuerdo con su tamaño, localización, tipo de entidad y su rama de actividad.
2. Otra forma es la Feria Inclusiva adoptada por Ecuador que es una modalidad de contratación pública en la que el Estado convoca a los actores de la economía popular y solidaria para que oferten bienes y servicios que el mismo requiere.
3. El reconocimiento de los valores de ese sistema y que colocan al factor trabajo como principal en el sistema de producción y desarrollo.
4. Márgenes claros de preferencia referidos a conceptos derivados de la condición de empresa de la economía social.

5. No mantener la variable precio de la oferta como parámetro principal de definición, ni la condición económica y financiera de las empresas concursantes como aspecto esencial.
6. Tomar en cuenta la naturaleza de las empresas de economía social, sin poner a competirlas con las empresas de capital, según las reglas del capital.
7. Contemplar indicadores de balance social como el carácter no lucrativo, la modalidad de distribución de excedentes, las reservas obligatorias para educación, previsión social y emergencia, etc.

Condiciones

1. Cuando las empresas solidarias se encuentren en igualdad de condiciones con empresas de otra forma jurídica, siempre que estén en disposición de medios idóneos para cumplir con su ejecución, tengan la capacidad económica exigida y cumplan los requerimientos técnicos específicos y los requisitos exigidos por la normativa..
2. En cuanto al precio de las ofertas, puede que el de referencia sea un precio oficial (establecido por la administración contratante) o el precio de mercado, desechándose la valoración de ofertas por debajo de este.
3. En los contratos de gran magnitud en que las empresas solidarias no estén en capacidad de ofertar globalmente y siempre que la naturaleza de ellos lo haga factible, darse la posibilidad de que las aquellas puedan presentar ofertas fraccionadas, o que se requiera a los contratistas la obligación de preferir a las empresas asociativas en los subcontratos que deban celebrar.
4. La exención de la obligatoriedad de presentación de garantías de fiel cumplimiento (o de retención de porcentajes del monto del contrato), o la aceptación de su otorgamiento por entidades de garantía recíproca.
5. La posibilidad de otorgar a las empresas asociativas contratadas adelantos financieros para equipamiento y capital de trabajo, así como la garantía de pronto pago o el pago de las valuaciones en plazos ciertos.

Referencias

En el próximo tema

104. FINANCIAMIENTO PUBLICO AL SECTOR

Financiamiento. Entidad financiera. Instituciones y medidas de Fomento. Créditos a las empresas del sector. Fomento del trabajo asociados. Financiamiento a la integración Algunos entes financieros.

Los estímulos económicos son aquellos en los que el elemento patrimonial es el objeto principal del estatus o relación que vincula a la administración y al beneficiario (García, 1999).

La praxis comunitaria europea incluye modalidades como los créditos a fondo perdido o a bajo interés, los subsidios, las exenciones fiscales, las subvenciones, las condonaciones de deudas, la concesión de garantías, las facilidades de pago, las ventajas en las adquisiciones de bienes o en la prestación de servicios, las cesiones de inmuebles o las participaciones públicas en el capital en condiciones que no hubiera aceptado un inversor privado.

En el aspecto económico, es más aconsejable que se otorgue en la forma de un capital semilla, reembolsable por la entidad en condiciones favorables, después de que haya alcanzado su punto de equilibrio (Guarín y Sarmiento, sf).

FINANCIAMIENTO AL SECTOR

*Necesidad*¹²

Para la Economía Social y Solidaria (ESS) en todo el mundo, pero especialmente en América Latina, el acceso a la financiación es un problema endémico que frena radicalmente su desarrollo. Lo que sucede es que la ESS se nutre primariamente de las aportaciones de sus socios y promotores (generalmente de escasos recursos) y no del capital especulador de terceros. Al mismo tiempo, generaliza prácticas que benefician al interés general.

¹² -Cabra de Luna, 2012

En la casi totalidad de los casos, la acción pública es escasa e insuficiente en lo que se refiere a la consecución de vías de financiación regular, por lo que hace necesario adoptar reformas legales y medidas macroeconómicas adecuadas para la ESS.

Hacen falta políticas de Estado que incluyan a la ESS en la planificación general de la economía, en políticas de financiación para aportación de nuevo capital, con potenciación de los fondos de capital-riesgo, una financiación de la participación económica de los trabajadores y socios y un respaldo a la formación de grupos empresariales y en el fomento de la participación de la ESS en la contratación pública.

Es urgente una reformulación de las medidas que ponen trabas injustificadas al desarrollo de entidades financieras propias de la ESS, como la banca ética y la micro financiación.

Siempre que sea necesario se debe brindar ayuda financiera externa a las cooperativas cuando inicien sus actividades, o cuando tropiecen con dificultades económicas en su desarrollo o transformación, sin que ello entrañe ninguna obligación contraria a la independencia y a los intereses de las cooperativas, debiendo estar concedida para estimular y no para reemplazar la iniciativa y los esfuerzos propios de los socios (Farías, 2003).

Sistemas de financiamiento

Lo más recomendable es que exista un fondo para el financiamiento del sector solidario que combine el otorgamiento de créditos adecuados y oportunos con el mejor empleo de los recursos excedentarios de las empresas del sector y el manejo de recursos externos que puedan canalizarse hacia el sector solidario.

De esta manera el Estado podría participar, en forma exclusiva, preferente, mayoritaria, igualitaria o minoritaria con el Sector, lo mismo que otras empresas de similar naturaleza, lucrativas o no.

De Fourny (1988) plantea diversas alternativas de financiamiento al sector:

1. Un financiamiento público descentralizado

Organizado sobre una base comercial a través de relaciones contractuales entre la Administración pública y las iniciativas del tercer sector (en base a resultados).

En el caso de Italia, a partir de 2000 se descentralizó hacia las Regiones los incentivos a las empresas, por lo que el Fondo de Financiamiento de Promoción y Desarrollo del Sector Cooperativo en 2001 adaptó su base jurídica a la normativa comunitaria en materia de ayuda del Estado a la pequeña y mediana empresa, transfiriendo los recursos a los Fondos Únicos Regionales (Giusti, 2003).

2. Un fondo financiero propio del sector solidario

Puede tener la naturaleza de institución del sector, de bancaria genérica o de banco cooperativo y regirse por normas del sector, tanto las generales como una normativa especial que lo rija, o estar sujetas, aunque inconvenientemente, a la legislación de la actividad financiera, con aplicación principal o supletoria.

De dicho Fondo pueden ser miembros todas las empresas solidarias o solo las empresas financieras del sector.

Además, debería contar con un capital inicial determinado formado por aportes del sector (inversiones, depósito de exceso de recursos, fondos y reservas patrimoniales); del Estado (proporcionales a los aportados por el sector, presupuesto público y otros); y financiamiento externo.

Podría ser un financiamiento social privado, en donde los individuos podrían escoger pagar directamente una parte de sus impuestos a iniciativas de interés colectivo de las que se declaren ser solidarios.

3. Un financiamiento por llamado público al ahorro

Se ha propuesto en Francia crear para las asociaciones de servicios, llamadas "gestionarias" o "para-mercado", un estatuto de "Sociedades sin

fin lucrativo" que les permitiría emitir títulos participativos específicos de la economía social.

ENTIDAD FINANCIERA

También puede haber un organismo o entidad financiera, separado del Instituto de Fomento o desarrollo o formando parte de este, pudiendo ser un ente público, un ente del sector, mercantil o mixto, dotado de personería, patrimonio y autonomía administrativa y funcional.

La entidad financiera puede tener la naturaleza de cooperativa o de institución solidaria, bancaria genérica o de banco cooperativo y regirse por normas del sector social, tanto las generales como una normativa especial que lo rijan, o estar sujetas -inconvenientemente- a la legislación de la actividad financiera, con aplicación principal o supletoria. En este sentido, la OIT (2002) recomienda a los gobiernos facilitar la creación de un sistema autónomo de financiamiento para las cooperativas, incluidas las cooperativas de ahorro y crédito, banca y seguros.

Para Saravelli (2000) un sistema financiero eficaz se basa en un sistema de cooperativas locales en red que permita controlar la dimensión de cada institución financiera, permitiendo la radicación de la misma en la comunidad local; una organización ligera y flexible, y la transparencia y control de la misma; por otro lado, evitar costos de gestión demasiado elevados debidos a la pequeña escala y el corto respiro financiero. Tal ha sido el esquema seguido por Ecuador con la Corporación de Finanzas Populares como un banco de segundo piso de las cooperativas

El Fondo debería contar con un monto inicial de recursos formado fundamentalmente por aportes del propio sector (producto de sus inversiones; depósito del exceso de recursos, así como de los fondos y reservas patrimoniales) y aportes del Estado, proporcionales a los del sector, provenientes del presupuesto público o de financiamiento externo, si fuese el caso.

Finalidad y objetivos

1. Financiamiento

Otorgamiento de créditos al sector, redescuento de títulos de todas las cooperativas y otras empresas asociativas o solamente de las financieras; asesoría técnica y financiamiento de proyectos para el mantenimiento de empleos de empresas en cierre para su conversión en empresas de trabajo asociado, captación de ahorro interno, etc.

En tal sentido, Cepeda (2005) propone para Colombia estudiar la viabilidad para la creación de un banco central o banco cooperativo nacional, medio necesario para depositar los fondos de liquidez que promueve el sistema cooperativo para captar recursos provenientes de las cooperativas en general y especialmente de las cooperativas de grado superior, posibilitando la retroalimentación de recursos y condiciones flexibles para los usuarios que permanezcan formalmente al esquema del cooperativismo.

2. Canalización de fondos de inversión y de capital de riesgo hacia el sector.

Es un instrumento de apoyo a la realización de inversiones en las empresas, por medio de participación en el capital de sociedades a constituir o ya existentes, de forma minoritaria y temporal, siendo el objetivo del inversor la obtención de plusvalías que pudieran originarse al vender su participación.

Se haría aportación de capital a la empresa por parte de la entidad de capital-riesgo, como un socio más (el empresario mantiene el control de la empresa). Se le presta asistencia y apoyo técnico a las sociedades participadas. Todo ello, dependiendo de la viabilidad técnica, económica y comercial del proyecto; las características y el grado de compromiso de sus promotores y gestores; el potencial de mercado, las posibilidades de crecimiento, el grado de innovación y las posibilidades de inversión.

Operaciones

1. Con el sistema financiero público: cupo de redescuento; anticipos y líneas de crédito; financiamiento exterior; fianzas y avales de entes públicos;

encaje legal: eliminación, reducción; fondos públicos: depósitos, agente de retención;

2. Con el fondo de garantía del Estado: por depósitos, operaciones; cartera en banca privada; medidas de saneamiento crediticio: préstamos; compra de activos improductivos; créditos de dudoso cobro; ayuda para absorción de empresas; títulos financieros; operaciones con el público.

CRÉDITOS A LAS EMPRESAS DEL SECTOR

73

Criterio para conceder créditos a las cooperativas

Con relación al financiamiento estatal a la ESS es necesario establecer parámetros legales muy explícitos y precisos.

Para una entidad financiera a la hora de conceder un crédito a una cooperativa lo que le debe interesar es su capacidad de generar dinero, su productividad y liquidez, y no si se tiene más o menos capital social en la cuenta de neto (Vargas, 2009).

Se hace necesario tener en cuenta las particularidades de las cooperativas en la conformación del balance y, en concreto, que una parte del pasivo exigible proviene de las aportaciones de los socios al capital social y que cumplen con las características típicas de los fondos propios (vocación de permanencia, función de garantía, propiedad de la sociedad, etc.) y, por ello, se deberían aplicar por parte de los analistas financieros protocolos de actuación diferentes a los habituales cuando se tratase de analizar financieramente una cooperativa (Merino, 2004).

De forma tal que los créditos a las entidades del sector deben acordarse de acuerdo con el análisis y valoración de la capacidad de devolución del crédito atendiendo a los coeficientes de liquidez y tesorería que resulten de sus balances; de su capacidad de generar beneficios dado el coste de la deuda que soporta; de la valoración cuantitativa y cualitativa de las garantías aportadas; de la

consideración de la posición que ocupará la entidad financiera entre los acreedores en un supuesto de insolvencia, entre otros (Guasch, 1999).

La diversidad sectorial conduce a una lógica de financiamiento de las empresas solidarias, que articulen a la vez la demostración de la rentabilidad social y la demostración de su eficiencia económica proveniente de la facturación de sus servicios a sus socios, así como el control de los gastos de funcionamiento.

Por tanto, el financiamiento de las operaciones de las empresas solidarias debe garantizar que los ingresos de las mismas permitan cubrir los gastos de operación, así como también generar los surplus requeridos a fin de asegurar la capacidad de desarrollo y de respetar los compromisos financieros de la empresa respecto de sus colaboradores. Deben, evidentemente, reembolsar sus deudas y prever inversiones (Dorion, 2016).

Destinatarios

Siempre que sea necesario se debe brindar ayuda financiera externa a las empresas solidarias cuando inicien sus actividades, o cuando tropiecen con dificultades económicas en su desarrollo o transformación, sin que ello entrañe ninguna obligación contraria a la independencia y a los intereses de dichas empresas, debiendo estar concedida para estimular y no para reemplazar la iniciativa y los esfuerzos propios de los socios (Farías, 2003).

Se reconoce la necesidad que se dé un primer impulso a personas de muy escasos recursos para que puedan constituir empresas solidarias, pero teniéndose presente que dicho impulso debe consistir tan sólo en una ayuda para la autoayuda, es decir, que no debe cercenar las oportunidades de los asociados para realizar un esfuerzo propio y desarrollarse integralmente en la dirección y administración de sus empresas.

Ahora, en el aspecto económico, es más aconsejable que se otorgue en la forma de un capital semilla, reembolsable por la cooperativa en condiciones favorables, después de que haya alcanzado su punto de equilibrio (Guarín y Sarmiento, sf).

Ferreira (2009) considera que el desafío fundamental es conseguir abrir el acceso de los pobres a servicios bancarios y, sobre todo, ampliar sus posibilidades de ahorro. La construcción de un sistema financiero local de finanzas de proximidad pasa por medio de organizaciones locales que estimulen el ahorro y la diversificación de las inversiones de las poblaciones viviendo hoy en situación de pobreza; incentivar iniciativas económico-productivas locales y la capacidad de planeamiento local.

Hay que determinar, como en el caso de Italia, mientras en algunas Regiones hay leyes de incentivos que individualizan en modo específico la empresa cooperativa como sujeto beneficiario (como las de nueva constitución, las operativas en el sector agrícola o las cooperativas sociales), hay otras realidades en que se ha preferido prever leyes de financiamiento a favor de un particular sector económico, o para sostener la localización de la empresa en particulares áreas regionales (Giusti, 2003).

Prioridades

Se hace necesario determinar si el fomento estatal al sector se dará a todas las empresas asociativas (todas las que cumplan con los principios) o sólo a algunos de ellos (en base a la práctica cooperativista). Esto es, si los incentivos solicitados y obtenidos van a favorecer a los grupos asociativos más fuertes, en áreas más desarrolladas, o serán administrados con igualdad de oportunidades, Si el fortalecimiento de algunos sub-sectores tendrá efectos para ellos o en general, para la oferta económica de bienes, o si servirá para producir efectos en el ámbito de la integración solidaria entre los diferentes tipos de cooperativas y demás asociaciones similares (Giovenardi, 1988).

Destino

Los créditos deben destinarse prioritariamente al financiamiento de proyectos productivos; para la obtención de bienes y servicios preferentes; para la generación de empleo productivo en particular en empresas de trabajo-asociado; para la ejecución de programas de fusiones y absorciones; para la compra de empresas por y para sus trabajadores en forma autogestionaria, o para programas de apoyo, entre otros.

En Italia, las diversas regiones tienen leyes-programa de apoyo financiero a las cooperativas. En el Lazio, financiamiento hasta el 70% del costo de proyectos para incrementar y, o adecuar el número de puestos de trabajadores minusválidos, la mejoría de servicios para ellos, la adquisición de software o para la consolidación de pasivos onerosos de cooperativas agrícolas. En Liguria, hasta el 40% del capital necesario para recuperar inmuebles de particular valor histórico-ambiental, servicios informáticos y telemáticos, arreglos, logo, marcas de servicio y de distribución comercial (Giusti, 2003).

Según su propósito, el crédito puede destinarse a proveer las necesidades de fondos de explotación o bien, para inversiones fijas. En el primer caso, el crédito es por corto plazo, en el segundo, a plazo intermedio o largo. Según las fuentes de donde proviene al crédito, son de tres orígenes: privado, oficial y cooperativo. El primero, ha sido muy escaso (Yuri, 1956).

Régimen de los créditos

Lo relacionado con el monto, plazo, garantías, intereses, pago, etc. puede ser estableciendo condiciones normales del mercado o condiciones inusuales del mercado, que son especiales por la naturaleza protegida del sector.

Lo que parece más procedente es que la entidad financiera se convierta en un acompañante-consultor del grupo-cliente en la realización de su proyecto, tal y como lo hace la CET de Quebec. En la evaluación del proyecto la viabilidad económica es subordinada a su anclaje en los valores y el nivel de compromiso –a

los largo de los años- de los “portadores” del proyecto. Los consejeros acompañan a los grupos-clientes a lo largo de la realización de sus proyectos, variando su nivel de implicación según la naturaleza del proyecto, su complejidad y la envergadura del montaje financiero necesario, de maneras diversas:

1. Cuidados intensivos: cuando la empresa está amenazada, se hacen operaciones de salvamento.
2. Incubadora, para el inicio de una empresa o de un proyecto, la CETQ sigue la evolución del proyecto, prevé las dificultades, interviene rápidamente; se “da la mano” al proyecto.
3. Bajo vigilancia, cuando la empresa tiene la competencia y los recursos necesarios, se le hace seguimiento a distancia hasta satisfacción.
4. Autonomía, al no revelarse necesidad de realizar un seguimiento específico, salvo el efectuado según la política.
5. Retiro, cuando no existe identificación con el proyecto, se ha perdido la confianza y la viabilidad no está garantizada, se planifica una transferencia y se solicita una devolución de los avances (Vecina, 2003).

Asistencia financiera

Tiene por objeto la inyección de recursos financieros para la rehabilitación de empresas mediante contribución de capital por medio de la adquisición de títulos externos; la adquisición de activos con obligación de recompra posterior; préstamos garantizados con activos del ente o de terceros; y otros negocios jurídicos discrecionales.

En el caso de la Región Marche de Italia, se concede a las cooperativas préstamos sin intereses equivalentes al capital social pagado o incrementado por los asociados. El préstamo es restituido en seis pagos semestrales, a partir del cuarto año sucesivo al de la erogación (Giusti, 2003).

Fundamento

Con base en el principio de igualdad ante la ley, las empresas solidarias deberían ser objeto, al menos, de la aplicación de todas las normas e incentivos establecidos con carácter general que tengan por objeto la creación y consolidación de empleos estables y de calidad, para todo tipo de trabajadores, así como la aplicación de las normas relativas a la Seguridad Social general.

Ahora bien los incentivos a la generación de empleo por las empresas sociales deben estar sujetos a que las remuneraciones de los asociados-trabajadores no sean inferiores a un porcentaje determinado de las remuneraciones de un trabajador subordinado que desarrolle en la misma provincia, la misma actividad y la misma cantidad de horas de trabajo, con la misma antigüedad y grado de especialización reconocida, incluso con el mismo nivel funcional y responsabilidad en el negocio, durante el ejercicio fiscal y en determinados años precedentes, como es el caso de Italia (Mosconi, 2000).

Las medidas legales de fomento del empleo asociativo son, entre otras:

Préstamos

Otorgamiento de préstamos para el pago de las aportaciones sociales de los asociados a través de las entidades públicas de financiamiento, mediante el anticipo de fondos o la concesión de préstamos, reintegrables por el miembro en el transcurso de su actividad laboral, o mediante el otorgamiento de garantías para la adquisición de sus títulos de participación en la empresa.

Prestaciones por desempleo

Abono o capitalización de las prestaciones de desempleo por medio del pago único de la totalidad de las prestaciones por desempleo que le correspondan al trabajador cesante, para el pago de las aportaciones necesarias para asociarse a

una cooperativa de trabajo asociado. Incentivos tributarios a la generación de trabajo asociado.

Seguridad social

En materia de seguridad social puede ser la bonificación de la cuota empresarial durante el tiempo del contrato, por el hecho de incorporar a desempleados como miembros-trabajadores.

Financiamiento

Financiamiento tanto de la inversión inmateral (formulación del proyecto), como de parte o del total de los activos fijos, del capital de trabajo, etc. que fueren necesarios para el arranque de la empresa de trabajo asociado. Igualmente, el otorgamiento de avales para el apoyo a actividades de promoción de empleos, o la aportación de capital a empresas que creen puestos de trabajo asociado.

Puede ser un Fondo de capital de riesgo y de inversión para nuevas empresas. En Italia, la llamada ley Marcora creó un fondo especial para la intervención y la salvaguarda del empleo, mediante la participación de una sociedad financiera al capital de riesgo de cooperativas constituidas entre trabajadores licenciados que estén en riesgo de perder un empleo (Maiorano, 1992).

Subvenciones por la creación de empleo

1. A las empresas que realicen inversiones para la creación de puestos de trabajo permanentes para asociados-trabajadores que se mantenga como tales por determinado período.
2. Por la incorporación como miembros-trabajadores de personas mayores de determinada edad.
3. Por la constitución de empresas asociativas de servicios culturales y personales como lo son, de asistencia a los ancianos, a los enfermos, a los niños.

4. Mediante la rebaja de los intereses que deba pagar la empresa por préstamos destinados a crear puestos de trabajo.
5. Para la creación de empresas asociativas de colectivos desfavorecidos en el empleo: puede ser de jóvenes sin experiencia laboral o de mujeres con carga familiar; de empresas para la integración de desocupados o de personas discapacitadas, a través de la experiencia laboral.

Otras medidas

1. Ayudas financieras para la capacitación de recursos humanos de los titulares del proyecto; la profesionalización de los puestos de trabajo; ayuda financiera al trabajo voluntario, por ejemplo, para el pago de las primas de seguros sobre los riesgos laborales de los voluntarios, principalmente en empresas solidarias de reinserción laboral, o de atención a ancianos, enfermos, etc.
2. Para la ingeniería de arranque: sistemas de ayuda para la formación y asesoramiento empresarial; asistencia técnica gratuita para la selección de gerentes, la elaboración de estudios de viabilidad, diagnósticos empresariales, auditorías, asesoría, financiación de actividades de formación general y técnica.
3. Puede ser la subvención del 50% del coste salarial, durante un máximo de 1 año, de un director, gerente o técnico que ponga en marcha la empresa (Comunidad de Murcia, 1998).
4. La creación de empresas asociativas suministradoras de servicios complementarios a los procesos de producción que se lleven a cabo en empresas usuarias, tales como la provisión de insumos o de materias primas o para tareas de carácter especializado como labores de control de calidad o labores de acabado final, constituidas por trabajadores cesantes de la empresa que cuenten con un alto grado de calificación laboral, bajo la modalidad de empleo autónomo (Ley de Fomento del Empleo, Perú, 1991).

5. Cobertura de las medidas de protección por desempleo a los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado (España, Real Decreto 1043, 19-07-1985).
6. Apoyo a la reagrupación de iniciativas a grupos empresariales solidarios; a distritos cooperativos, entendidos en Italia como aquéllas áreas geográficas en que se desarrollan florecientes pequeñas y medianas empresas cooperativas y de economía social, a los que, al igual que en los distritos industriales, se les debe ofrecer beneficios de naturaleza fiscal o financiera (Zamagni, 1994).
7. Concesión de subvenciones públicas para la realización de estudios de mercado y campañas de promoción del empleo local, la contratación de agentes de empleo y desarrollo local, y la puesta en marcha de proyectos y empresas con actividades innovadoras que generen empleo (Fernández-Herrera, 2001)

FINANCIAMIENTO A LA INTEGRACIÓN

Pareciera lo más aconsejable otorgar apoyo a las entidades solidarias que formen parte de sistemas de integración que a las que permanezcan aisladas, tal y como se viene haciendo en Italia y España.

Recomendaciones para el apoyo público a los consorcios de cooperativas en Italia¹³

1. Concebir el desarrollo del consorcio no como premisa sino como consecuencia de la formación de un tejido (ya existente y no demasiado minúsculo) de pequeñas empresas ya suficientemente eficientes. El consorcio puede iniciar un proceso de fortalecimiento y ampliación de dicho tejido; no puede crearlo de la nada.
2. La promoción del consorcio debe ser el resultado del impulso por parte de las empresas individuales y no ser, principalmente, resultado del impulso de

¹³ Saravelli, 2000

la parte pública. La parte pública puede apoyar dicha promoción, pero no debe realizar la misma directamente.

3. Los incentivos públicos deben estar orientados hacia la recompensa de las iniciativas de consorcio solamente después de haberse asegurado que exista un líder institucional espontáneo, capaz de desenvolverse en base a una percepción colectiva de la utilidad y naturaleza precisa de los bienes públicos que el consorcio debe proveer, y de ofrecer una visión del bienestar colectivo a largo plazo.
4. El consorcio no debe desempeñar funciones en conflicto, como serían, específicamente, la de la producción de un bien colectivo ventajoso para los *partners* y la de servir de intermediario de recursos financieros de proveniencia externa (especialmente la pública).
5. Concebir el desarrollo del consorcio, no como premisa sino como consecuencia de la formación de un tejido (ya existente y no demasiado minúsculo) de pequeñas empresas ya suficientemente eficientes.

Apoyo a las Entidades Asociativas prioritarias de España

Son aquellas resultantes de procesos de integración de cooperativas agroalimentarias en España, reguladas por ley 13/2013, las que podrán tener preferencia:

1. En la concesión de subvenciones y ayudas en materia de inversiones materiales o inmateriales destinadas a mejorar los procedimientos de gestión y comercialización; en el acceso a actividades formativas y de cooperación; en materia de internacionalización, de promoción; en el acceso a las líneas de financiación preferente, que específicamente se establezcan; u otras de las que puedan ser beneficiarias, así como en las actuaciones contempladas en los Programas de Desarrollo Rural, a favor de la competitividad, la transformación y la comercialización; y en cualesquiera otras que para estos mismos fines se determinen reglamentariamente.

2. En la concesión de subvenciones y ayudas en materia de inversiones materiales o inmateriales destinadas a mejorar los procedimientos de gestión y transformación; en el acceso a actividades formativas y de asistencia técnica; en las contrataciones de pólizas que puedan establecerse para estas entidades en el marco del Sistema de Seguros Agrarios Combinados; en el acceso a programas o actuaciones y en nuevas tecnologías; enfocadas específicamente a la mejora de la competitividad, la transformación y la comercialización; o en cualesquiera otras que para estos mismos fines se determinen reglamentariamente.
3. Los productores agrarios que formen parte de entidades asociativas prioritarias o de las entidades asociativas que la componen, podrán tener preferencia, de acuerdo con la normativa específica contenida en las bases reguladoras de cada convocatoria, en la concesión de subvenciones y ayudas para mejorar su competitividad y orientar su producción al mercado en el marco de la entidad asociativa prioritaria de la que formen parte, respecto a los productos para los que ha sido reconocida; y en cualesquiera otras que para estos mismos fines reglamentariamente se determine.

ALGUNOS ENTES FINANCIEROS

*La Banca para el Desarrollo de Costa Rica*¹⁴

El Sistema de Banca para el Desarrollo creado por ley de 2008, pretende crear un sistema para financiar a pequeños y medianos emprendedores que en la actualidad no son sujetos de crédito para la banca comercial.

¹⁴ (Borge, 2011)

El Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC), es uno de los cuatro bancos estatales de Costa Rica, que por su naturaleza se ha constituido en el brazo financiero de la Economía Social costarricense.

Los recursos del banco deben, entre otros, financiar aportes a cooperativas, financiar proyectos de cooperativas para realizar obras de bienestar colectivo

Particularidades del Banco: se concentra en los temas vinculados al empleo; es innovadora: busca vincular el banco con los segmentos de la Economía social; es sostenible y puede ser replicable: y puede a su vez conceder créditos para necesidades urgentes a empresas con viabilidad económica generadoras de empleo.

Características:

1. Las ventajas competitivas de la banca de desarrollo son: atender el ciclo de vida completo de la empresa y atender sectores sociales en estado de exclusión que por su naturaleza no han sido históricamente bancables.
2. La asesoría técnica previa es un elemento que ayuda a las empresas que solicitan financiamiento a tener más éxito en su gestión, la misma debe mantenerse durante todo el ciclo empresarial.
3. El financiamiento para las empresas de la Economía Social desde el concepto de Banca Social, en el marco de la ley de Sistema de Banca de Desarrollo, debe contemplar los conceptos de solidaridad y tener un aporte que más allá del financiamiento en sí.
4. Los proyectos financiados por la banca de desarrollo “requieren de maduración y de la identificación de los actores tanto internos de la institución como de los aliados para poder multiplicar los esfuerzos y tener una mayor proyección”.

El Banco Nacional de crédito cooperativo S.A. de Brasil (Credit Bank, S.A.)

Tiene por función estimular y apoyar las cooperativas proporcionando fondos necesarios para su desarrollo. Para ello:

1. Puede recibir depósitos de ahorro y crédito y las secciones de crédito y las secciones de crédito de las cooperativas agrícolas mixtas.
2. Está facultado para operar con personas físicas o jurídicas, extrañas al marco social cooperativo, siempre que haya beneficios a estas cooperativas.
3. El Banco mantendrá las líneas de crédito específicas a las cooperativas, según el objeto y la naturaleza de sus actividades, el modesto interés y los plazos adecuados, incluyendo el sistema de garantías ajustado a las particularidades de las cooperativas a que estén destinados.
4. Tendrá especiales línea de crédito para el financiamiento de acciones del capital.

El Fondo de Fomento de la Economía Solidaria –FONES, Colombia

La ley 454 de 1998 crea el Fondo de Fomento de la Economía Solidaria como un organismo con personería jurídica, patrimonio propio y naturaleza solidaria vinculado al Departamento Nacional de la Economía Solidaria y sometido al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Son miembros del Fones las entidades de la Economía Solidaria que suscriban aportes según lo determinen los reglamentos. La afiliación al FONES es voluntaria y tienen acceso a sus créditos únicamente las entidades afiliadas.

Son funciones del FONES: otorgar créditos para los proyectos de desarrollo de las entidades de Economía Solidaria inscritas; administrar los recursos a su disposición; fomentar las organizaciones solidarias de producción y trabajo asociado; y otorgar créditos solidarios para fortalecer las organizaciones de la Economía Solidaria más pequeñas.

El capital del Fondo de Fomento de la Economía Solidaria se constituye con: aportes privados de sus miembros, del sector solidario y con las apropiaciones que se le asignen en el Presupuesto Nacional según lo determine el Gobierno para lo cual tendrá facultades especiales con el fin de dar cumplimiento a la Constitución Política. Las organizaciones de la Economía Solidaria podrán destinar una parte de los fondos de educación y solidaridad como aportes o contribuciones al Fones.

Sin embargo, el Fones no ha llegado a funcionar.

El Fondo para el Desarrollo de Uruguay (Fondes)¹⁵

El Decreto 341/011 del 23 de setiembre de 2011 creó el Fondo para el Desarrollo (FONDES) en consideración a la promoción de sectores estratégicos “con especial atención a proyectos de autogestión donde se conjuguen la propiedad del capital, la gestión empresarial y el trabajo”. En particular, le resulta de interés al Poder Ejecutivo aquellos vinculados a sectores estratégicos y a modelos de autogestión. Prioriza el apoyo a emprendimientos económicos con participación de sus trabajadores en la dirección y en el capital de las empresas, en particular en los casos de autogestión.

El Programa de Fomento a la Economía Social de México

Tiene por objeto atender iniciativas productivas del Sector mediante el apoyo a proyectos productivos, la constitución, desarrollo, consolidación y expansión de Organismos del Sector y la participación en esquemas de financiamiento social.

El Programa operará con recursos públicos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los recursos derivados de los convenios que se establezcan con las Entidades Federativas y Municipios.

¹⁵ Brent, 2011

El Fondo de Inversión y Desarrollo Cooperativo de Puerto Rico

Entidad pública adscrita a la Comisión de Desarrollo Cooperativo (ente que centraliza las políticas públicas en la materia) tiene por objeto financiar las cooperativas “elegibles” en inversiones de capital, otorgar recursos líquidos necesarios para las etapas incipientes de las mismas, infraestructura física, maquinaria, mobiliario y equipo, pago de deuda, costos de proyectos y estudios, consultorías, asesoría financiera y gerencial, capacitación y adiestramiento, entre otras.

El Instituto “Antonio Sergio” de Cooperativas de Portugal

Es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica propia y de autonomía administrativa, financiera y normativa interna. Tiene por objetivo apoyar todas las iniciativas viables procedentes del movimiento cooperativo. Contribuye a la correcta aplicación de los principios constitucionales sobre cooperativismo, y vela por el adecuado cumplimiento de la legislación cooperativa.

Asimismo desempeña las funciones de estudiar, informar, asistir y coordinar el conjunto del movimiento cooperativo en Portugal (Moyano, 1993). Es dirigido en forma paritaria por representantes del movimiento cooperativo designados por sus correspondientes federaciones y de los organismos ministeriales.

Financiamiento de la economía social en Quebec¹⁶

La experiencia de Quebec indica que hace falta un conjunto de actores para responder a las necesidades de la economía social. Estos actores actúan diferentemente y de manera complementaria según su apertura al riesgo, sus exigencias de rendimiento, la talla de operaciones, el estado de vida de las empresas. Esta diversificación permite responder a necesidades distintas.

Así, emprendedores colectivos, las estructuras mixtas de financiamiento y las estructuras públicas comparten el financiamiento, los riesgos, las garantías, el

¹⁶ Dorion, 2016

rendimiento, así como también lectura de situación, análisis y gastos de seguimiento y de acompañamiento para compartir oportunidades y, asimismo, intereses. Esta multiplicidad de actores permite sobrellevar el choque cultural del emprendimiento colectivo y poner en marcha soluciones creativas frente a los límites de capitalización de las empresas de economía social y solidaria.

Este conjunto de actores permite ofrecer una diversidad y una complementariedad en el financiamiento, que puede cubrir toda serie de productos financieros yendo del pasivo total, la deuda, hasta el capital. Esta continuidad de productos cubre el préstamo tradicional apoyado en garantías, la garantía externa de préstamo por una tercera institución, el préstamo dotado de una moratoria de reembolso, el préstamos sin garantía o aún con garantía de rango menor, el financiamiento paciente cuyo reembolso esté modulado sobre la generación de liquidez, el préstamo participativo con rendimiento proporcional a la cifra de negocios o a la generación de excedentes. Existe, en fin, la subvención a la adquisición de activos e, incluso, la donación.

Según el producto financiero ofrecido, la institución determinará sobre las garantías reales (para los préstamos tradicionales), la rentabilidad financiera (para los financiamientos reembolsables flexibles o sin garantías) o la utilidad social (para las donaciones y subvenciones). Sucede ordinariamente que los tres tipos de financiamiento se conjugan a fin de construir una arquitectura equilibrada de financiamiento.

Referencias

- Alianza Cooperativa Internacional para las Américas (2009). *Ley Marco para las cooperativas de América Latina*. San José, ACI
- Arzbach, M. Y Durán, A. (2005). *Organismos estatales para fomento y control de cooperativas en América Latina y el Caribe*. Documento 13. São Paulo-San José

- Atienza, E. Y Merino, J. (2004). Derecho de las Sociedades Cooperativas en Euskadi. *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, 38. Bilbao. Universidad de Deusto
- Borge, D. (2011). La Ley Sistema de Banca para el Desarrollo. El caso de Costa Rica. *Manual de Buenas Prácticas de la Economía Social y el Empleo en América Latina*. Valencia. Obiescoop
- Brent, E. (2011). El nuevo marco institucional uruguayo para el desarrollo de las cooperativas y la economía social. *Anuario Iberoamericano de la Economía Social*, 2. Madrid, Fundibes
- Briones, E. y Li Bonilla, F. (2013), *Organizaciones sociales en Costa Rica desde una perspectiva jurídica*. San José, Universidad Estatal a Distancia
- Cabra de Luna, M.A. (2012). *La economía social en América latina*. Dictamen N° REX/325. Bruselas, Comité Económico y Social Europeo
- Cepeda, C. (2005). El sistema de control interno en las cooperativas. Alé-Kumá, 23/24. Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia, Facultad de Derecho
- Ciriec (2007). *La Economía Social en la Economía Europea. Informe para el comité económico y social europeo*, DI CESE 96/2007, Bruselas, Ciriec
- Ciriec-Colombia (2015). *Informe final del Convenio 030 de 2015 entre la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y la Corporación Ciriec-Colombia*, Bogotá, Ciriec
- Comisión de Fomento Cooperativo (2005). El movimiento cooperativo en el Continente Americano. *Tercer encuentro de parlamentarios americanos comprometidos con el cooperativismo México*. Comisión de Fomento Cooperativo-ACI Américas
- De Fourny, J. (1988). De la Coopération á l'économie sociale. *II Congreso Mundial Vasco. Congreso sobre el Cooperativismo y la Economía Social en el Mundo*. Vitoria-Gasteiz.
- Dorion, C. (2016). *Le financement de l'économie sociales au Québec*. Ciriec España, *Ley 13/2013 de Fomento de la Integración de Cooperativas de Carácter Agroalimentario*
- Farias, C. (2003). *Mapeando al cooperativismo*. Rosario, UNR

- Fernández-Herrera, J. (2001). La creación de empleo a través de cooperativas y sociedades laborales, *Estudios de Juventud*, 51, Asturias
- Ferreira, A. A. y Gomes, M. (2009). Por um sistema financeiro solidário na agricultura familiar: o sistema Ecosol em Minas Gerais. *Cooperativismo & Desenvolvimento*, 95. Bogotá, Indesco-Ucc/Cirirec-Colombia
- Fischer, I. (2002). *The changing roles of the state and the international cooperative movement in the creation of a supportive environment*. Ulaanbaatar. Mongolia. ONU
- García, E. (1999). A Administración Pública e as cooperativas. *Estudios sobre a lei de cooperativas de Galicia*. Santiago de Compostela. Xunta de Galicia
- Giovenardi, E. (1988). Incentivo econômico governamental as cooperativas. *Interferência estatal nas cooperativas*. Porto Alegre. Fabris
- Giusti, F. (2003). Le leggi regionali de agevolazione per le società cooperative. *Rivista della Cooperazione*, 1/2003. Roma. Istituto Italiano di Studi Cooperativi Luigi Luzzatti
- Guarín, B. y Sarmiento, A. (sf). *Aspectos legales de la gestión cooperativa*. Bogotá. Pontifica Universidad Javeriana
- Guasch, R. (1999). La doctrina de la infracapitalización: aproximación conceptual a la infracapitalización de la sociedad. *Revista de Derecho Mercantil*, N. 234. Madrid,
- Lopes-Becho, R. (2002). *Elementos de Direito Cooperativo* (de acordo com o novo Código Civil). São Paulo, Dialética
- López, C. y Ochoa, H. (2002). Políticas subnacionales de fomento a la Economía Social en Venezuela. *Revista de Ciencias Sociales*, 3. Maracaibo. LUZ
- Maiorano, P. (1992). I Cinque Anni di Esperienza Marcora. Nuova Serie. Roma. *Rivista della Cooperazione*. Istituto Italiano di Studi Cooperativi Luigi Luzzatti.
- Meira, D. (2013). A relevância do cooperador na governação das cooperativas. *Cooperativismo e economia social*, N° 35 (2012-2013). Vigo, Centro de Estudios Cooperativos, Universidad de Vigo
- Moirano, A. (2009). *¡Cooperativas de trabajo o empresas recuperadas?* Buenos Aires,

- Moscóni, R. (2000). Cooperative P-L: orientarse fra le agevolazioni. *Revista della Cooperazione* 4/2000. Roma. Istituto Italiano di Studi Cooperativi Luigi Luzzatti
- Moyano, E. (1993). *Acción colectiva y cooperativismo en la agricultura europea*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
- Münkner, H. (1980). *Le Statut Juridique de la Pre-Cooperative*. Bonn. Friedrich-Ebert Stif
- Organización de las Naciones Unidas (2001). Proyecto de Directrices encaminadas a crear un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas. Resolución A/56/73. Ginebra. ONU
- Organización Internacional del Trabajo. (2002). *Promoción de las cooperativas*. Informe V. Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra. OIT
- Paniagua, M. (2005). La sociedad cooperativa. *Tratado de Derecho Mercantil*, Tomo XX, Vol. 1. Madrid-Barcelona, Marcial Pons
- Paniagua, M. y Jiménez, J. (2013). La necesidad de una legislación cooperativa adecuada: aspectos mercantiles, tributarios y de derecho comunitario. *Ciriec-España. Revista de Economía pública, social y cooperativa*. Nº 81. Valencia, Ciriec
- Pelcé (1995). *Las normas internacionales del Trabajo y las Cooperativas*. Ginebra. OIT
- Pérez Giner, F. (2003). *La economía social. Sus claves*. Zaragoza, Ciriec-Universidad de Zaragoza
- Ramírez, J. (2005). El ayer y el hoy de la economía solidaria de cara a la acción del Estado. *Alé-Kumá*, 23/24, Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia,
- Rojas-Herrera, J. (2011). Vicisitudes del proceso de regulación jurídica de la economía social y solidaria en México. *Reformas legales en materia de Economía Social y Solidaria*. Valencia, Fundibes
- Sennent, M. (2011). Constitución de la cooperativa. Registro de Cooperativas. *Cooperativas. Régimen jurídico y Fiscal*. Tirant. Monografías 738. Valencia. Universidad de Valencia

- Seravalli, G. y Caselli, S. (2000). Desarrollo empresarial y administración: vínculo entre territorio y empresa cooperativa. *Seminario Internacional sobre Cooperativas*. La Habana. Febrero 2000. Internet
- Urrutia, I. (2014). Duplicidades. Concurrencia e ineficiencia en el entramado institucional vasco. *Revista vasca de administración pública*, N° 99-100
- Vargas, C., Gadea, E. y Sacristán, F. (2009). *Régimen jurídico de la sociedad cooperativa del siglo XXI*. Madrid, Dykinson
- Vézina, M. y Legrand, C. (2003). Un modelo de banco solidario quebequense. *Cayapa, Revista venezolana de economía social*, 6. Mérida. Ciriec
- Yuri, M. (1956). *Cooperativas Agrícolas y Pecuarias. Manual*. Washington, OEA
- Zabala, H. (2003). Tendencias legislativas en economía solidaria. *Coloquio internacional prospectiva de la economía solidaria*. Medellín, Universidad Luis Amigó
- Zamagni, S. (1994). Talune Condizioni di Persistenza dell'Impresa Cooperativa in un' Economia di Mercato. *Rivista della Cooperazione*. Roma. Istituto Italiano di Studi Cooperativi Luigi Luzzatti
- Zevi, A. (1999). Redazione conclusiva: le condizione della imprenditorialita cooperativa. *L'Imprenditorialità cooperativa nella europa del 2000*. Bologna. Luigi Luzzatti

105. TRATAMIENTO FISCAL AL SECTOR SOLIDARIO

La empresa solidaria como sujeto tributario. Fuentes. Justificación del régimen fiscal aplicable. Pérdida de beneficios. No sujeción. Sustitución por contribuciones parafiscales

LA EMPRESA SOLIDARIA COMO SUJETO TRIBUTARIO

Tratamiento fiscal a las empresas solidarias

Las empresas de la economía solidaria pueden tener un tratamiento tributario igual al de los demás contribuyentes o un trato preferencial, el que, a su vez, puede ser permanente o transitorio; por ejemplo, durante la constitución; por determinado número de años; o según el tipo de empresa del que se trate, por ejemplo, las empresas de trabajo asociado, las agropecuarias o las sociales.

Afirma la OIT (2000) que los gobiernos podrían considerar la adopción de políticas que reconozcan que, en principio, las cooperativas tienen que estar sometidas a contribuciones fiscales del mismo modo que las demás empresas comerciales; debería aplicarse el principio de la igualdad de trato, y cualquier incentivo que se ofreciera a las compañías inversoras y a sus accionistas debería ponerse también a disposición de las cooperativas.

Pero, -continúa- en el caso de algunos tipos de cooperativas, las desgravaciones fiscales pueden ser justificadas, con miras a estimular ciertas actividades consideradas de interés público. Así, una exención fiscal transitoria podría ser conveniente para que las cooperativas puedan empezar a participar en el mundo empresarial nacional en el que ya están las compañías inversoras.

Señala Cracogna (2005) que la realidad de los diferentes países muestra diversas actitudes o políticas del estado en materia impositiva hacia las cooperativas que suelen estar relacionadas con el grado de desarrollo alcanzado por estas. En general, cuando las cooperativas son incipientes, el tratamiento fiscal suele ser

favorable; a medida que crecen en importancia ese tratamiento tiende a ser cada vez menos favorable.

Por otra parte, el marco general de la situación de cada país también condiciona la política impositiva hacia las cooperativas: se observa que cuanto menor es el grado de desarrollo del país mayor suele ser el apoyo fiscal a las cooperativas por cuanto se las considera como factores coadyuvantes al desarrollo económico y social y, por lo tanto, merecedoras de un especial estímulo.

Por el contrario, en países desarrollados, el tratamiento fiscal de las cooperativas suele diferir poco o nada del que se otorga a las sociedades comerciales en general. Por ello, pareciera conveniente la creación de un organismo consultivo de la autoridad fiscal encargado de informar en las cuestiones relacionadas con proyectos de normas y procedimientos tramitados ante la autoridad fiscal, siempre que se solicite expresamente por el reclamante; que asuma la interpretación de normas tributarias y proponga las medidas más convenientes para la aplicación del régimen fiscal (Junta Consultiva de España, creada en 1948) (Crespo, 1999).

Por su parte, (Heras y Burín, 2013) reseñan una propuesta en Argentina, de constituir un organismo fiscal diferenciado de la AFIP algo así como la Administración Federal de Ingresos Solidarios) que sea la encargada de fiscalizar y administrar los gravámenes que se apliquen a este sector.

Sistemas de tratamiento fiscal de las empresas solidarias

1. Inexistencia

Puede ser que la norma legal que regula en forma especializada la entidad solidaria no contemple en absoluto normas en materia tributaria, por lo que este aspecto se regula por la legislación fiscal ordinaria como cualquier otra empresa.

2. Sistema único

Puede ser que prevalezca el sistema único por el cual se dé igual tratamiento a todas las entidades del sector, sin diferencias. En tal sentido,

si se tiene confianza en la aplicación efectiva de los principios de la ley cooperativa, si se controla en definitiva, el que esta forma no sea utilizada para el camuflaje de sociedades de capital, parece lógico reconocer sin distinciones, a todas las cooperativas el trato de favor, desde el punto de vista fiscal, que sea necesario para coadyuvar al cumplimiento de sus fines. En armonía con esto, debería establecerse un régimen sancionador muy severo para los supuestos de fraude (Pérez, en: Cebrián, 1999).

De manera que al reconocer que todas las cooperativas son destinatarias de un mismo régimen fiscal se eliminaría el arbitrio burocrático en la distinción entre protegidas y no protegidas. Y, por el contrario, se profundizaría en el trabajo ya realizado en la legislación sustantiva de definición de la especialidad de la cooperativa (Vicent, 1987).

3. Sistema diverso

Según el cual hay normas que reconocen beneficios fiscales para las cooperativas que cumplan con ciertos requisitos, y normas de ajuste creadas para adaptar la tributación general a las especialidades del funcionamiento cooperativo (Alonso, 1999).

Se otorgan beneficios fiscales a las entidades que cumplen con sus obligaciones cooperativas, como es el caso del Paraguay.

De esta manera se lograría el mantenimiento y el perfeccionamiento del modelo o estatuto fiscal tradicional, inspirado en el doble criterio de concesión de beneficios fiscales (a las cooperativas fiscales protegidas) y de establecimiento de especialidades técnicas en la aplicación del régimen fiscal común (a las cooperativas no protegidas fiscalmente).

4. Diferencial

Para Cracogna (2015) la cuestión de fondo consiste en que se le otorgue a las cooperativas el tratamiento fiscal que corresponde a su naturaleza; es decir que no se las confunda con empresas de capital lucrativo y por esa vía se pretenda gravarlas de igual modo que a éstas. No se trata de brindarles un trato preferencial sino de considerarlas según sus propias características y de no tratar igual a empresas diferentes. Este tratamiento

adecuado a su naturaleza debe estar presente en las distintas clases de tributos: los que gravan los patrimonios; los que recaen sobre las rentas y los que inciden sobre las transacciones (Cracogna, 2003 y 2004).

Cuestión diferente –añade– es la relativa a las exoneraciones o desgravaciones que el Estado resuelva acordar a las cooperativas en atención a los beneficios que derivan de sus actividades, la cual corresponden de manera exclusiva a la política fiscal que en cada caso se adopte.

5. Por último, se estima que las legislaciones deben conseguir un modelo de fiscalidad de las cooperativas que sea más adecuado a los valores propios del desarrollo sostenible, desplazando la carga tributaria en atención a variables económicas y sociales, y no estableciendo un sistema fiscal basado únicamente en el principio de capacidad económica (Aguilar, 2015).

Tipos de empresas según tratamiento fiscal

1. De darse el sistema diverso de tratamiento fiscal, las empresas solidarias tendrían un tratamiento especial según su tipo, objeto social o área de actividad, por ejemplo, las de trabajo asociado, de minusválidos, de mujeres, etc. reciben un tratamiento fiscal diferenciado.
De esta manera Larrañaga (1987) estima que “no todas las cooperativas deben merecer un tratamiento fiscal fomentador, sino que ha de limitarse tal estímulo a aquellas que verdaderamente realicen una función transformadora de las estructuras económico-sociales y de desarrollo social y comunitario. Esta sería la fuente legitimadora del fomento fiscal, que impediría además la constitución de falsas cooperativas, con el único propósito de aprovechar unas determinadas ventajas fiscales”.
2. También, habría un tratamiento fiscal diferenciado según el grado de desarrollo de la empresa desde un punto de vista económico; de acuerdo con las exigencias de sectores particulares o de sus dimensiones, incluso de las diversas finalidades mutualistas que se modelan en el contenido de la gestión de servicio que cumplen (Bonfante, 1999).

3. Señala Pastor (2012) que frente a los problemas de la existencia de regímenes fiscales específicos por razón del tipo social, sobre todo por los problemas de competencia que se generan, se plantea un cambio en la articulación de las políticas fiscales de estimulación y fomento, configurando un modelo uniforme de atribución de beneficios en función, exclusivamente, de la consecución de objetivos concretos y no de la forma o naturaleza jurídica de la entidad que los alcanza. De tal manera que el estímulo fiscal a las cooperativas queda justificado en la medida en que éstas se muestran como modelo idóneo para alcanzar determinados objetivos de política económica y social.
4. Según su protección fiscal, de acuerdo al sistema adoptado en España, habría:
 - Cooperativas protegidas: aquellas que se constituyen con arreglo a las disposiciones de las leyes cooperativas. En este caso, la protección estaría íntimamente ligada al cumplimiento de presupuestos de hecho que el legislador estima como necesarios e ineludibles para su goce, por ejemplo que se ajusten a la ley sustantiva que las regula.
 - Cooperativas especialmente protegidas: aquellas a las que la ley, en razón de su objeto social y los sujetos o asociados que las constituyen, les da una protección superior y especial. Por ejemplo, las de trabajo asociado, agrarias, de pesca, etc. Y
 - Cooperativas no protegidas: las que han incurrido en alguna de las causas que motivan la pérdida de la calificación (Crespo, 1999).
5. Por último, podría haber un tratamiento fiscal diverso a los actos efectuados por la empresa: exención tributaria o no sujeción al impuesto por la actividad o los actos cooperativos, mutuales o solidarios, y sujeción tributaria a los actos no cooperativos.

Así, en algunos países de Europa Occidental, no existen distintas bases imponibles ni de tipos de gravamen, sino que se deduce cualquier operación con los asociados.

FUENTES

Por fuentes nos referimos al conjunto normativo en donde se encuentra el régimen fiscal aplicable al sector solidario.

Sistema

El régimen impositivo del sector, de acuerdo al orden constitucional de cada país, puede estar incluido en las leyes fiscales comunes, que puede ser la ley fiscal general o la ley fiscal de sociedades; además que ella puede ser aplicada en forma principal o supletoria.

Otra vía es que el régimen fiscal esté contenido en la ley general del sector, o en una ley fiscal especial, como es el caso de la mayoría de leyes de Iberoamérica. Para López (1999) este último camino pareciera ser el más recomendado por las características peculiares de la cooperativa que, a diferencia de la persona jurídica societaria, precisa una serie de normas que podríamos denominar como técnicas, que no hacen sino adaptar el régimen fiscal previsto para las sociedades comerciales, al fenómeno cooperativo y por la complejidad de la normativa que le es aplicable, que no se limita a un único impuesto, como pudiera ser el impuesto sobre sociedades, sino que afecta a la mayor parte del sistema tributario.

Se puede observar que en América Latina existe una gran multiplicidad y diversidad de instrumentos legislativos que regulan el tema en los diferentes países, sobre todo en los últimos años, así como las constantes reformas y adecuaciones que experimentan las mismas.

Principios de interpretación de la normativa fiscal sectorial

La forma de aplicación de la legislación fiscal al sector solidario pareciera que debería transcurrir por caminos diversos a la ordinaria del sistema tributario, y que se orienta por unos principios particulares, a saber:

1. Autonomía y especificidad del régimen fiscal frente al régimen general y adaptado a las especificidades del sector. En este sentido, las leyes tributarias deben contemplar la naturaleza particular y distintiva de la cooperativa, a efecto de la seguridad jurídica y económica que deriva de tal situación (Gabinete, 1989).
2. De sujeción general de la actividad cooperativa a la tributación. En este sentido, asimilar a las cooperativas a las empresas de capital en busca de obtener mayores fiscales, trae consecuencias frente a las transferencias que hacen las cooperativas a sus asociados aumentando progresivamente las demandas sociales y generando obstáculos para propiciar la creación de nuevas organizaciones (Álvarez, 2016).
3. De no discriminación negativa: esto es, las cooperativas no pueden ser discriminadas negativamente frente a otras entidades, cuando cumplan funciones idénticas.
4. De discriminación positiva: el régimen fiscal debería conceder un tratamiento de apoyo e incentivos al sector cooperativo, de acuerdo a las prioridades del desarrollo económico social, (Estatuto Fiscal Cooperativo, Portugal, 1998).
5. De aplicación preferencial: al existir una ley o normas especiales fiscales del sector, como quiera que tal normativa es especial frente a la normativa general de cada impuesto, prevalece sobre la norma general.

JUSTIFICACIÓN DEL RÉGIMEN FISCAL APLICABLE

Ciertamente, el tratamiento tributario es un aspecto crítico para el sector. Ahora bien ¿qué impuestos pueden ser exigidos a las cooperativas? ¿Deberían ser tratadas diferentemente de otras organizaciones económicas?

Como afirma Cracogna (2002) existen diferentes puntos de vista para contestar estas preguntas. Algunos sostienen que las cooperativas deben ser exceptuadas del pago de impuestos porque contribuyen con el desarrollo económico y social de

la comunidad. Otros dicen que las cooperativas deben tener un tratamiento igual a las corporaciones, etc., sin establecer diferencias entre ellas. Aún más, otros abogan por una exención de impuestos a las cooperativas durante cierto tiempo o en el período inicial (como es en Cuba) o acordándolo por el volumen de transacciones o de la actividad socioeconómica desarrollada.

Las posiciones sobre el tratamiento fiscal especial al sector son dos fundamentales: no justificación y justificación.

No justificación

Puede ser que no haya ninguna justificación o fundamento real o explícito para dar a las empresas del sector un tratamiento fiscal especial. Como lo sostuvo la Comisión Europea (decisión 668 del 12/07/2000) las ayudas concedidas a las empresas o a las cooperativas bajo la forma de facilidades fiscales “falsean” la concurrencia entre las mismas y pueden incidir sobre los intercambios comunitarios, por lo que resultan incompatibles con el libre mercado, cuando la verdad es que ponen a las empresas solidarias (normalmente de pequeñas dimensiones) en posibilidad de participar en el mercado en igualdad de condiciones.

No obstante, Cotronei (2.001) objeta que “solo en caso en que la magnitud de estas facilidades sean tales como para alterar efectivamente la libre concurrencia entre las empresas se puede sostener una violación de la libre concurrencia. Se necesita, además, tener presente las fuertes limitaciones que la legislación impone a la empresa cooperativa sobre la distribución de las utilidades y de la reserva, a la distribución del patrimonio residual, a la distribución obligatoria de una parte de las utilidades, a la suscripción de las cuotas sociales, etc. que contribuyen a despotenciar la capacidad concurrencial con las otras empresas (sociedad ordinaria) contrabalanceando el peso de las, por cierto, limitadas facilidades.

Justificación

Los partidarios de un tratamiento tributario especial al sector solidario lo soportan en muy diversos argumentos:

1. Por la función social

El tratamiento fiscal especial al sector solidario puede sustentarse en el reconocimiento constitucional o legislativo de la utilidad, interés o función nacional, pública o social que se hace al mismo, o como la aplicación legislativa de las disposiciones constitucionales frecuentes que acuerdan que el Estado debe dar fomento al sector solidario o a las cooperativas. En esta vía, la ACI (2015) ha determinado que la contribución económica y social de las cooperativas a una economía local o regional tiene una influencia social que redundo en beneficio de la comunidad y de la sociedad civil. Esta contribución de las cooperativas puede describirse como una “gestión de patrimonio común” a favor de la comunidad local, de su economía y de la sociedad.

Y añade: en el caso de las cooperativas que hagan de este tipo de contribución un objetivo y propósito específico, sería conveniente que las administraciones públicas así lo reconociesen otorgándoles un tratamiento fiscal y jurídico particular que reconozca su contribución para atajar las desigualdades en términos de riqueza.

2. Por la necesidad de contar con un régimen tributario acorde con las políticas públicas que se hayan desarrollado desde la institucional para las cooperativas (Álvarez, 2016).

3. Por la naturaleza diferente o especificidad de las cooperativas

El tratamiento fiscal a las cooperativas debe estar en concordancia con su verdadera naturaleza de entidades soportadas por el esfuerzo propio y la ayuda mutua para prestar servicios a sus propios miembros. Por tanto, las cooperativas pueden ser sujetos de algunos, pero no de todos los impuestos (Cracogna, 2002).

En sentido semejante, Armendáriz (1992) sostiene que la exclusión de la tributación de cualquier impuesto incompatible con la naturaleza de las cooperativas, no importa solicitar un privilegio sino el reconocimiento de que se trata de una relación de naturaleza distinta que equitativamente debe recibir tratamiento diferente. Y ello, porque el acto –cooperativo- realizado entre la cooperativa y el asociado no constituye operación de mercado, sino el cumplimiento del objeto social.

En ese sentido, observa que gravar con el impuesto a la renta a las cooperativas como si se tratase de sociedades comerciales lucrativas, desconociendo su naturaleza, características, régimen económico y carencia de ánimo de lucro, rompería el principio de equidad tributaria y crearía una desigualdad jurídica notoria.

4. Por las cargas parafiscales

No puede olvidarse que las cooperativas soportan también cargas parafiscales específicas como son las dotaciones a los fondos de reserva, que son irrepartibles incluso en caso de liquidación, o al Fondo de Educación y Promoción Cooperativa, que los denominados “beneficios fiscales” no hacen sino compensar” (Cabrerizo, 2001).

Sin embargo, la Comisión Europea (2001) consideró que la situación económica de la cooperativa no se ve necesariamente debilitada por el aporte de capital a los fondos obligatorios, ya que los conserva y utiliza en casos muy concretos.

5. Estímulo a emprendimientos

Puede ser porque la cooperación consiente a grupos de sujetos que teniendo capacidad de trabajo pero escasamente dotados de capital, de desarrollar una actividad económica, confrontándose en el mercado con las empresas constituidas bajo otra forma jurídica (Congiu, 2000).

6. Por la acumulación indivisible que hace la cooperativa

La norma que consiente atribuir a reservas indivisibles en exención de impuestos las utilidades producidas por la cooperativa, representa el

instrumento que ha permitido a las cooperativas italianas obtener formas consistentes de capitalización.

Ello ha determinado la renuncia a la remuneración del socio, sea por vía del retorno y de la distribución de utilidades. Sin embargo, ésta norma favorable desde el punto de vista fiscal, ha inhibido el recurso a la capitalización a través de la captación de recursos directamente de los socios o al exterior. La norma no ayuda la fase de *star-up* de la cooperativa (Di Odoardo, 1998).

7. Compensación

Como medida de compensación por los mayores costos en términos de vigilancia interna y externa que tienen las empresas del sector social y, en especial, las cooperativas, sobre todo, en la fase de creación de la empresa y en los primeros años de la misma.

8. Por la finalidad del sector

Si los impuestos se establecen para aplicarlos a fines sociales, en tanto estos concuerden con el fin de las cooperativas, toda vez que el acto cooperativo persigue el bienestar general carecerá de razonabilidad imponer cargas impositivas que apunten al mismo fin. Toda la actividad cooperativa se encamina, por exigencia del sistema, a un fin social (Cuesta, 2000).

9. Fortalecimiento de la economía

Álvarez (2009) da una justificación macroeconómica al régimen fiscal cooperativo, en el hecho de que si las cooperativas tienden a generar menor renta líquida debido a la realización de provisiones, reservas y el establecimiento de nuevas áreas de negocio, se estaría constatando su aporte al fortalecimiento de la estructura económica nacional y se establecerían argumentos técnicos para soportar la conveniencia de la exención fiscal para cooperativas que con su accionar fomentan el empleo, el bienestar general y el crecimiento empresarial (aspectos que en tiempo de crisis económicas son sustantivos para impulsar la economía).

PERDIDA DE BENEFICIOS FISCALES

En los últimos tiempos se vienen presentando en todo el mundo dos tendencias contradictorias prevalecientes sobre el tratamiento fiscal a las cooperativas y, por añadidura, a todo el sector social y solidario.

Cracogna (2005) constata que las exenciones de impuestos se han ido perdiendo en los últimos años, pero la tendencia continúa hacia la eliminación de todo tratamiento diferencial entre las cooperativas y las demás empresas, desconociendo así que tienen una naturaleza propia que las singulariza.

Señala Zabala (2011b) que en forma paulatina las cooperativas han migrado respecto del fenómeno cooperativo, pasando de no sujetos de impuesto (años 60 y 70) a regímenes especiales condicionados (años 80 y 90); de ahí a regímenes especiales con imposición tributaria escondida (primera década del siglo XXI) y, finalmente –en la pretensión legislativa y gubernamental-, a la sujeción plena (segunda década del siglo XXI).

Así, la RECM en 2004 (en Álvarez, 2016) constató con preocupación creciente la evolución de la situación socioeconómica de los países del Mercosur, donde la inestabilidad económico-financiera es acompañada de ajustes fiscales que, generalmente, no contemplaron la especificidad cooperativa, generándose situaciones que hicieron peligrar la acumulación productiva de capital de propiedad social, logrado por el esfuerzo colectivo de varias generaciones y en muchos casos, con respaldo explícito del Estado.

Y añade la RECM que en medio de las discusiones sobre Reforma Tributaria que se promueven en cada uno de los países del Mercosur, queremos prevenir sobre el eventual daño económico, sus nefastas consecuencias sociales y la grave confusión conceptual desde el punto de vista jurídico, que significaría la asimilación lisa y llana de los Actos Cooperativos con los de naturaleza mercantil, sin otra óptica que la puramente fiscalista.

A todo ello debe agregarse que con la privatización y la retirada del Estado de la actividad económica, las cooperativas han sido descalificadas como operadores económicos debido a que se las asocia con la ineficiencia del Estado que las favorecía. De allí que se considere que no hay motivos para dispensarles ningún trato diferencial y que deben ser tratadas en un pie de igualdad con respecto a las sociedades comerciales con las que deben competir.

Se afirma que si en esa competencia sufren consecuencias negativas ello será, simplemente, el resultado del funcionamiento del mercado, al cual deben someterse como todas las empresas. Por eso, probablemente la política fiscal en relación con las cooperativas constituya actualmente el principal problema que éstas deben afrontar en la mayoría de los países de la región, puesto que se pretende equiparar su tratamiento con el de las empresas comerciales pese a su diferente naturaleza, llegándose a imponerles un tratamiento impositivo más gravoso.

NO SUJECCIÓN DE LAS COOPERATIVAS AL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Ahora bien, podemos observar que a partir del 2011 se empieza a retornar al principio de no sujeción impositiva con la Ley de Economía Popular y Solidaria del Ecuador de 2011 y la reforma de la ley de cooperativas de Perú de 2012, aunque hay una tendencia actual a eliminarlo.

Por su parte, la nueva legislación cooperativa de Bolivia (2013) establece que la legislación tributaria deberá tomar en cuenta la naturaleza de las cooperativas incorporando las categorías económicas propias del cooperativismo. No obstante, en Venezuela, después de 50 años de exención, un Decreto de fines de 2014 elimina las exenciones tributarias a todas las cooperativas.

Esta posición de no sujeción de las cooperativas y demás entidades solidarias al impuesto se sustenta en diversos criterios:

Por la naturaleza instrumental

Se parte de la idea que las cooperativas son personas jurídicas de naturaleza meramente instrumental: como viabilizadoras de la actividad profesional de sus asociados.

Los valores que reciben de terceros no constituyen renta porque se trata de ingresos temporales en sus patrimonios que pertenecen exclusivamente a sus asociados (no a la entidad), sin acrecentar los activos ni decrecer los pasivos sociales: no alteran el patrimonio líquido de la empresa.

Esos valores recibidos de terceros apenas transitan por su caja, por el hecho que pertenece a sus asociados. Ello, en el entendido que renta es el ingreso que pasa a pertenecer a la entidad que modifica el patrimonio de la empresa, incrementándolo. Esos valores que se reciben, aun cuando transitan gráficamente en la contabilidad de la empresa, no integran su patrimonio y, en consecuencia, son elementos incapaces de expresar trazos de su capacidad contributiva (Soares de Melo, 2002).

Rosembuj (2000) añade la siguiente idea: “Se impone la no sujeción o exclusión de la cooperativa del deber de contribuir. La renta cooperativa será siempre la que se procura el socio, puesto que, en rigor, la cooperativa no demuestra capacidad económica autónoma y separada ni es la titular efectiva de la riqueza originada”.

Por la ausencia de ánimo lucrativo

Por la ausencia de ánimo lucrativo de las empresas solidarias al entenderse que el lucro se identifica con la remuneración del capital. Se sustenta esta opinión en que al seno de dichas empresas no se produce renta ni utilidad, por lo que no hay hecho imponible sobre el cual se grava la empresa.

En efecto, si la razón de ser del impuesto de renta es gravar las utilidades generadas por el capital, las cooperativas no pueden ser sujetas de ese gravamen, sencillamente porque en virtud de su naturaleza y objetivo para el cual

han sido creadas, no generan utilidades. La cooperativa no tiene materia gravada porque constituye una herramienta de que se vale el asociado para realizar su actividad económica; no tiene un lucro autónomo, un beneficio que pueda ser gravado.

Si se lo gravara se estaría disminuyendo su capital o bien se trasladaría a los asociados y, en definitiva, éstos estarían pagando dos veces, una en su propio balance impositivo individual y otra en el de la cooperativa. Habría una doble tributación o, en último caso, la cooperativa quedaría desplazada del mercado porque, al tener que pagar tributos mayores que los que pagan los demás, quedaría fuera de la posibilidad de competir.

El beneficio que obtiene el asociado es el de haber utilizado el servicio de la cooperativa porque para eso se asoció; no se asoció para obtener una ganancia con ese capital. Aportó el capital como una herramienta para que con ella se pueda brindar el servicio y cuando se retire se llevará solamente lo que le corresponda por los aportes sociales pagados (ACI-Américas).

Por no producir renta

El criterio más acabado es el de Zabala (2012 y 2014) según el cual la renta económica es la diferencia entre el pago efectuado a un factor de producción y la cantidad mínima que debe gastarse para poder utilizarla. Es un excedente económico definido como las ganancias de un factor de producción en exceso de la suma mínima necesaria para mantenerlo en uso e impedir que pase a otros usos. Así las cosas, el impuesto a la renta se entendería como aquel que recaerá sobre toda renta económica que sea susceptible de producir un incremento del patrimonio de una persona durante un determinado período de tiempo.

El impuesto resulta de aplicar la tarifa porcentual a la base imponible, esto es, a la sumatoria de los ingresos y la deducción de los costos y gastos imputables a la misma, lo que se traduce en aplicar una tarifa sobre la utilidad percibida durante un período dado.

El impuesto se establece de acuerdo a la capacidad contributiva del sujeto pasivo, lo que se entiende en el sentido de que los ingresos percibidos por el sujeto pasivo son susceptibles de producir un aumento en su patrimonio: tal operación se le denomina renta y por tal razón al impuesto que lo grava se le denomina impuesto sobre la renta. Hay personas que no tienen esta obligación: persona no obligada al gravamen, por efecto de que la fuente (hecho generador del mismo) no cobija a la operación económica del contribuyente: no genera renta.

La cooperativa no se constituye con el propósito de aumentar el valor de los factores intervinientes en el proceso productivo, sino que esos factores son utilizados para cumplir una única misión: suplir una necesidad del emprendedor asociado, que a su vez es usuario. Por ello, al establecer los costos de los factores, los valores sobrantes al final del ejercicio se deben aplicar no para dar un mayor valor a los factores, sino para dar un mayor cumplimiento a la misión de la cooperativa, lo que se traduce en el establecimiento de reservas patrimoniales que contribuyen a la permanencia en el tiempo de la organización.

En definitiva, la cooperativa no produce un excedente económico que tenga por objetivo (o fin último) aumentar el patrimonio dispuesto por los asociados o del propio emprendimiento, por lo cual no existe para ellas, en sentido estricto, renta económica. Y, por tanto, no existe una base gravable sobre la cual establecer un tributo como lo es el impuesto a la renta.

En conclusión, como expresa Cracogna (2009) la dispensa de ciertos tributos a las cooperativas se funda en que no existen los hechos imposables sobre los cuales aplicarlos. En tales casos no existe técnicamente exención, en el sentido de otorgamiento de trato favorable, sino el reconocimiento de que no hay materia para el gravamen

SUSTITUCIÓN POR CONTRIBUCIONES PARAFISCALES

Recientemente hay opiniones en el sentido de que el reconocimiento de la función social de las cooperativas y de su contribución social y presupuestaria parece

quedar más adecuadamente plasmado a través de una sustitución expresamente reconocida como tal de una parte sustancial de la contribución fiscal por una dotación “parafiscal” a fondos de promoción del Cooperativismo, a modo de “impuesto cooperativo”, tal como ya sucede en el ámbito del fomento del Cooperativismo en el entorno, mediante actuaciones de gestión cooperativa de servicios sociales o de fomento de la cohesión social a través de empresas cooperativas.

Podría tratarse de una contribución o tributo parafiscal de seguridad social, también llamado “Parafiscalidad Social”, que es la que exige a los empleados y patronos el pago de ciertos aportes con el objeto de obtener un fin social, tales como asistencia médica, previsión de riesgos u otros que puede particularizar cada Fondo.

La ley de Brasil establece una contribución del 0.2% del valor del capital y de los fondos de las cooperativa en el ejercicio social del año anterior, destinado al sistema cooperativo representado en la OCB y sus federaciones afiliadas

En Europa de habla del “impuesto cooperativo” como contribución al interés público de una forma distinta. Se trataría del establecimiento del impuesto sobre un 10% de la cifra de resultados, como sustituto del Impuesto de Sociedades, destinado obligatoriamente por Ley al fortalecimiento del entorno cooperativo. Junto al impuesto cooperativo, mantendrían su contribución fiscal en impuestos sobre valor añadido e impuesto sobre la renta de trabajadores y socios en términos equivalentes a los de otro tipo de sociedades (Ezai, 2009).

Las contribuciones parafiscales¹⁷

La parafiscalidad está constituida por una especie de “impuestos corporativos” que, son los que se perciben en provecho de instituciones públicas o privadas que tienen el carácter de colectividades. Son los pagos que deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos, mixtos o privados, para asegurar el financiamiento de estas entidades de manera autónoma.

¹⁷ Unad (sf)

Según Alain Barrere, la parafiscalidad ha sido definida como las exacciones obligatorias que tienen una destinación especial instituidas por vía de autoridad con un fin de orden económico, profesional o social, y escapan en todo o en parte de las reglas de la legislación presupuestaria o fiscal en lo concerniente a la creación del recurso o de la renta, la determinación de su base imponible y de su cuantía y de los procedimientos de recaudo y control de su desembolso.

Las contribuciones parafiscales no son impuestos, pero se asemejan a ellos en que son de origen legal y son obligatorias. Y se diferencian de ellos en que obligan solamente a un sector de la población, por delegación del Estado, son administradas por el sector que las aporta y tienen destinación específica en beneficio del sector que las aporta.

Las leyes que reglamentan estos fondos parafiscales expresamente autorizan el pago de una contraprestación, es decir una erogación financiera a favor de la entidad administradora de cada fondo parafiscal, que resulta lógica dada la labor que desempeña y las finalidades que cumple. Lo anterior tomando en consideración que el mayor valor agregado que pueden ejercer las entidades gremiales en la administración de los recursos es su propia estructura institucional, su conocimiento sobre las necesidades del subsector, su desarrollo tecnológico al servicio del mismo y su capacidad de convocatoria que seguramente es menos costosa que la que tendría que implementar una entidad fiduciaria cualquiera que ella sea.

En el caso de las contribuciones parafiscales el estado cede su soberanía tributaria a los particulares para recaudar unos recursos en beneficio de estos últimos. Se establecen a solicitud de los interesados y una vez adoptadas se vuelven obligatorias. Si los particulares no están de acuerdo el estado no las puede establecer unilateralmente.

La Corte Constitucional de Colombia en 2004 resumió así su jurisprudencia relativa a características de las contribuciones parafiscales: "... su obligatoriedad, en cuanto se exigen como los demás tributos en ejercicio del poder coercitivo del Estado; su determinación o singularidad, en cuanto sólo grava a un grupo, sector o gremio

económico o social; su destinación específica, en cuanto redunda en beneficio exclusivo del grupo, sector o gremio que los tributa; su condición de contribución, teniendo en cuenta que no comportan una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, su naturaleza pública, en la medida en que pertenecen al Estado aun cuando no comportan ingresos de la Nación y por ello no ingresan al presupuesto nacional; su regulación excepcional, y su sometimiento al control fiscal, ya que se trata de recursos públicos.”

Referencias:

En el tema 107

106. RÉGIMEN TRIBUTARIO

Ventajas e incentivos tributarios. Beneficiarios. Condiciones del régimen fiscal. Obligaciones. Restricciones o extinción de beneficios tributarios. Las ayudas del Estado

VENTAJAS E INCENTIVOS TRIBUTARIOS

En general, las ventajas tributarias pueden ser de diversos tipos, y consistir en:

Exención

Entendida como la situación de privilegio de la que goza una persona natural o jurídica en virtud de la cual se le exime de la obligación de tributar o de pagar determinado impuesto. Esta opera de pleno derecho, es decir, por mandato de la ley, y tiene carácter general: para un sector o actividad.

Se trata de una a dispensa legal de la obligación tributaria, sea como la derogación de la obligación de pago, no obstante producirse el hecho imponible, que es el efecto que producen, sea la excepción de la obligación de contribuir con los gastos públicos a determinados sujetos (exoneración subjetiva), o a determinadas situaciones o hechos (exoneración objetiva).

Así, la exención tributaria tiene lugar cuando una norma contempla que en aquellos supuestos expresamente previstos por ella, no obstante producirse el hecho imponible, no se desarrolla su efecto principal: el deber pagar el tributo u obligación tributaria.

Dado que la exención es la dispensa del pago de un tributo debido por disposición expresa del legislador, debe, en consecuencia, la ley especificar las condiciones y requisitos para su otorgamiento, los tributos que corresponden, si es total o parcial y, en su caso, el plazo de duración (Casalino, 2013).

Exoneración

En cambio, la exoneración es la liberación que puede acordar o no la autoridad pública a una persona natural o jurídica, cuando cumple ciertos requisitos establecidos en la ley, de liberarla de cumplir determinadas obligaciones tributarias. Esta, a diferencia de la exención, es una decisión facultativa y de carácter temporal, adoptada por el Gobierno, como medida de estímulo a determinadas actividades o sectores, siempre que la Ley lo permita.

En la exoneración puede que se requiera de una declaración administrativa previa sobre su procedencia, o puede ser inmediata a su constitución como entidad del Sector. En el caso de la exención, no, porque se entiende que es de pleno derecho y procede en todos los casos y supuestos por establecerlo así la Ley.

Reducciones

Puede haber reducciones o rebajas en los porcentajes o escalas impositivas ordinarias establecidas con carácter general para las empresas o actividades del sector. Por ejemplo, la aplicación a las empresas solidarias de la norma de tipo reducido de impuesto a las pequeñas empresas de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, en los casos en que lo hubiere.

Estos beneficios pueden ser de carácter permanente, de manera que permanecerán así hasta la declaración expresa de la pérdida de los beneficios, si los hubiere, o pueden ser establecidos por un tiempo limitado, por ejemplo, por los primeros años de funcionamiento, como mecanismo de fomento del sector.

No sujeción al impuesto

Por último, existe la figura de la no sujeción al impuesto en la que el sujeto no se encuentra sometido a las normas legales que prevén el hecho imponible, por lo que en este caso el no sujeto a la obligación tributaria, no está obligado a cumplir con ninguno de los deberes formales que establece la ley (Pasceri, 2002).

La no sujeción se puede conceptualizar como la no realización del hecho imponible (acto cooperativo) descrito en la norma tributaria, es decir, no nace situación jurídica alguna que permita circunscribirla como hecho imponible. En estos casos lo que aparece es la inexistencia de obligaciones tributarias y en consecuencia los hechos y personas que no están sujetas al tributo (Casalino, 2013).

Zabala (2011) parte del hecho que el impuesto sobre la renta es aquel que recae sobre toda renta económica que sea susceptible de producir un incremento del patrimonio de una persona (natural o jurídica) durante un determinado período de tiempo. Técnicamente, resulta de aplicar la tarifa porcentual a la base gravable, esto es, a la sumatoria de los ingresos y la deducción de costos y gastos imputables a la misma, lo que se traduce en aplicar una tarifa sobre la utilidad percibida durante un período dado.

Añade: el Impuesto se establece con base a la capacidad contributiva del sujeto pasivo, en cuanto los ingresos percibidos por el sujeto pasivo son susceptibles de producir un aumento en su patrimonio (renta). Las cooperativas, como entes sin ánimo de lucro, no están obligadas al gravamen por efecto de que la fuente (hecho generador) del mismo no cobija la operación económica del contribuyente (no es generadora de renta).

El impuesto a la renta

El análisis del cuadro siguiente permite concluir que el régimen del impuesto a la renta aplicable a las entidades del sector solidario de América Latina difiere notablemente. Prevalece el sistema de sujeción a la ley, aunque preferentemente se utiliza el mecanismo de la exención tributaria (total o parcial) quedando sólo país con el antiguo sistema de exoneración.

Es interesante destacar cómo 4 países declaran expresamente la no sujeción de las entidades de ESS al impuesto sobre la renta

Cuadro: aplicación del impuesto sobre la renta a las organizaciones de economía social y solidaria en América Latina

País	Sujeción	No sujeción	Exención total	Exención parcial/temporal	Exoneración
<i>Argentina</i>			X		
<i>Bolivia</i>				X	
<i>Brasil</i>		X			
<i>Colombia</i>	X				
<i>Chile</i>				X	
<i>Costa Rica</i>				X	
<i>Cuba</i>				X	
<i>Ecuador</i>		X			
<i>Guatemala</i>	X				
<i>México</i>			X		
<i>Nicaragua</i>			X		
<i>Panamá</i>		X			
<i>Paraguay</i>			X		
<i>Perú</i>		X			
<i>Puerto Rico</i>					X
<i>República Dominicana</i>	X				
<i>Salvador</i>			X		
<i>Uruguay</i>				X	
<i>Venezuela</i>	X				
19	4	4	5	5	1

Fuente: elaboración propia

BENEFICIARIOS

Pueden ser beneficiarios o destinatarios del régimen fiscal diferente:

Todas las empresas solidarias

Las empresas solidarias de cualquier forma jurídica, por el mero hecho de serlo, aunque podrían serlo –también– las formas previas y las empresas sociales en etapa de promoción que deberían estar exentas del pago de todo tipo de impuesto, como medio de estímulo para la constitución de nuevas empresas cooperativas.

Según su tipo o forma

Podrían serlo o todo tipo de cooperativas o empresas solidarias, o sólo algunos tipos de entidades, de sectores de actividad o de empresas solidarias emplazadas en determinadas zonas geográficas; o que se dediquen a determinadas actividades consideradas como de especial protección (por ejemplo, protección de cuencas); lo mismo que las empresas solidarias extranjeras, los organismos de integración internacionales y los entes resultantes de mecanismos de concentración empresarial solidaria.

Sistema diferenciado

Para las empresas solidarias podría haber un tratamiento fiscal diferenciado de acuerdo al carácter mutualístico de la entidad solidaria, tal y como sucede en el derecho italiano, en que hay:

1. Sociedades cooperativas de mutualidad predominante:

Gozan de todos los beneficios de una cooperativa, disfrutando de los beneficios fiscales, siempre que cumplan los requisitos siguientes: desarrollar su actividad predominante (por ejemplo, más del 50%) con sus propios socios; el estatuto limite la distribución de excedentes y la remuneración de los títulos financieros suscritos por los socios, así como prohíba la distribución de las reservas entre los socios y la adjudicación del patrimonio al fondo mutualista en caso de liquidación.

Igualmente, que la actividad de la cooperativa se desarrolle predominantemente a favor de los socios (consumo) o utilice preferentemente prestaciones de trabajo de los socios (producción).

Además, inscribirse en el registro de cooperativas y depositar anualmente sus informes de gestión y del síndico, perdiendo la condición de cooperativa de mutualidad predominante el no respetar las condiciones establecidas, durante dos ejercicios.

2. Otras sociedades cooperativas:

No gozan de los beneficios de carácter tributario, pero sí de los demás, como de percibir ayuda financiera pública.

Para los miembros (personas físicas)

Pueden serlo los miembros ordinarios o –también- los inversionistas. Cabrerizo (2001) advierte que hay que tomar en cuenta que la carga tributaria recae finalmente sobre los socios de las sociedades y que en las cooperativas estos socios son trabajadores, economías familiares modestas.

117

CONDICIONES DEL RÉGIMEN FISCAL

Para que las empresas solidarias y demás destinatarios puedan beneficiarse de las ventajas e incentivos tributarios, los mismos deben estar previamente establecidos bien sea en la ley cooperativa o solidaria sustantiva, o lo más procedente, que sean establecidos expresamente en la ley fiscal. O, en todo caso, en una ley fiscal especial para el sector.

Los requisitos y condiciones generalmente son, entre otros, algunos de los siguientes:

1. Constitución regular de la cooperativa o empresa social o solidaria (incluye registro y publicidad).
2. El cumplimiento de los principios generales del sector, como el funcionamiento democrático de la empresa. En el caso de las cooperativas, la democracia se ha considerado un valor añadido de este modelo, pues lo convierte en escuela de democracia, contagiando este espíritu al resto de la sociedad, o de los requisitos mutualístico: se ha considerado que la cooperativa desarrollaba una auténtica labor social al destinarse principalmente, y antes de cualquier otra finalidad, a la satisfacción de las necesidades de sus socios (Alonso, 1999).

3. Efectuar sus operaciones dentro del objeto social previsto en el estatuto, o para el cumplimiento de sus fines sociales, u operaciones normales de gestión. En cuanto a las operaciones con miembros, puede que se le exija exclusividad o que sean mayoritarias, de acuerdo a porcentajes establecidos por la ley.
4. No pago de excedentes o de dividendos superiores a un porcentaje sobre el capital efectivamente pagado por los miembros (en Italia el 14.50%) o no darse el pago de retribución al capital, pasando los beneficios obtenidos en el ejercicio a fondos colectivos irrepartibles. Incluso, se ha entendido que basta la aprobación por la asamblea de la distribución, aun cuando no se haya pagado efectivamente, para que se pierda el beneficio fiscal (Filippi, 1987).
5. No distribución de las reservas durante la vida social y devolución, en caso de liquidación, del total del patrimonio social (o de los remanentes) a fines similares. En Italia, al Fondo mutual para la promoción cooperativa; en España, el Fondo de Educación y Promoción. Es lógico que una entidad que colabora con el grupo social a través de estas cantidades, pague después menores impuestos (Alonso, 1999).
6. Igual trato de la empresa con sus miembros que con no miembros. A ello se objeta que no hay razón de dar un tratamiento fiscal preferencial a las operaciones con terceros (Comisión Europea, 2004). En efecto, cuando una cooperativa lleva a cabo operaciones con no miembros, actúa en el mercado de la misma manera que cualquier otra empresa y no existen justificaciones para tratarla de manera diferente en comparación con las demás empresas.

Así, la renta de las cooperativas procedente de las operaciones con no miembros se grava al nivel de la cooperativa como si la actividad estaba realiza por una sociedad de capital y los importes distribuidos a los miembros se tienen que gravar de la misma manera que los dividendos recibidos por los accionistas de una sociedad de capitales.

7. Inversión en el país tanto de sus capitales excedentes como de los intereses obtenidos. En el caso de los impuestos locales o regionales, el criterio sería de la inversión en la zona geográfica correspondiente.
8. Destinar parte de resultados en intervenciones mutualísticas externas de carácter local, para reforzar su compromiso con la comunidad. En tal sentido, en el proyecto de reforma tributaria de Colombia (2002) se prevé la exención del impuesto sobre la Renta y complementarios si al menos el 40% de los excedentes es invertido en programas de salud y/o educación formal. Sin embargo, se considera que este sistema es incoherente:
 - Primero, porque, tal y como está calculado sería más gravoso que el sistema que rige para las empresas de lucro.
 - Segundo, que la ley cooperativa ya establece la forma como debe ser invertido aquel.
 - Tercero, que afecta la posibilidad de reconocer la pérdida del poder adquisitivo de los aportes de los asociados por medio de la revalorización de los mismos.
 - Cuarto, que sería seriamente limitada la posibilidad de fortalecer patrimonialmente las empresas del sector solidario (Asfe, 2002).
9. Autorización previa de la Administración Tributaria a planes como, por ejemplo, de incentivos a la participación de los trabajadores en el capital de la empresa.

Cuadro: régimen tributario a las sociedades sin ánimo de lucro en España, Estados Unidos, Francia e Italia

País	Característica del régimen tributario
<i>España</i>	La legislación contempla un régimen especial que exime del impuesto sobre la renta a las sociedades sin fines de lucro, por sus ingresos provenientes de operaciones propias de su actividad, contribuciones, donativos, subsidios, dividendos y arrendamiento.
<i>Estados Unidos</i>	El régimen tributario exime a las sociedades sin fines de lucro por el ingreso proveniente de sus actividades estatutarias. Para calificar como

	beneficiarios, dichas sociedades deben solicitar ante las autoridades fiscales su admisión al régimen de exención.
<i>Francia</i>	Las sociedades sin fines de lucro están en general exentas del impuesto sobre la renta, en la medida en que sus operaciones sean congruentes con el objeto social no lucrativo. En el caso de que dichas organizaciones obtengan ingresos provenientes de fuentes de ingreso de capital, están obligadas al pago del de tasas de 24 por ciento o 10 por ciento.
<i>Italia</i>	Las sociedades sin ánimo de lucro están sujetas a obtener beneficios fiscales tan sólo por aquellos ingresos derivados del desarrollo de actividades sociales, previo registro ante la administración tributaria local.

Fuente: Banco Mundial (2012)

OBLIGACIONES DE LAS EMPRESAS

Para que proceda (o se mantenga) el beneficio tributario la norma fiscal solidaria exige que las empresas del sector, entre otras, cumplan algunas de las siguientes obligaciones:

Contabilidad

1. Llevado

Generalmente, se exige llevar la contabilidad y, por tanto, la determinación de los resultados del ejercicio, según las normas establecidas expresamente por la Autoridad de la Actividad o por la Autoridad impositiva, o por ambas autoridades, aunque lo lógico sería llevar un sistema que hiciera compatible el cumplimiento de las exigencias de ambas, o hacerlo conforme a los principios del balance social solidario o cooperativo.

2. Contabilidad separada

En muchos casos se debe hacer distinción entre los ingresos provenientes de actividades cooperativas o solidarias y las que no lo son (extra-cooperativas o extra-solidarias). Y generalmente se entienden las primeras como las efectuadas por la empresa con sus miembros en cumplimiento del

objeto social. Y las segundas, las llevadas a cabo con terceros no-miembros de la empresa.

Para Rosembuj (en Fajardo, 1997) el objetivo de la distinción es doble: Primero, el derecho al beneficio fiscal corresponde a la cooperativa que centra su actividad en y con sus socios. Segundo, cuando la cooperativa afronta la realización de actividad ajena a su objeto social, a sus fines o con terceros no socios, además de alejarse del propósito de la protección fiscal, está incurriendo en competencia desleal con la sociedad de capital que, efectuando la misma actividad, carece de beneficio fiscal alguno. Por ello, dice el autor, el legislador tiene interés en delimitar los resultados obtenidos por la cooperativa operando con sus propios socios porque éstos son los que se benefician del tratamiento fiscal favorable.

En España, la reciente legislación ha eliminado la diferenciación en la base imponible de los resultados cooperativos y extra-cooperativos, con lo cual si bien es cierto que se simplifica el sistema contable, también que da pie para lo que muchos llaman la desnaturalización de las cooperativas.

3. Declaración

Presentar declaración impositiva periódica (normalmente anual), muchas veces solo con fines estadísticos, así como depositar en la Autoridad de aplicación o en la de Registro, los estados financieros ordinarios. Además, se acostumbra exigir la Inscripción de la empresa en los registros fiscales nacionales, estatales o locales, incluso mediante el sistema simplificado de inscripción, si lo hubiere.

4. Inspecciones

Sujetarse a las inspecciones fiscales que pudiere practicar la autoridad tributaria competente, de acuerdo a la normativa ordinaria o especial.

5. Sobre el domicilio fiscal

Se presume que coincide con el domicilio social. En todo caso, el domicilio fiscal normalmente se encuentra en el lugar de la dirección efectiva de la empresa solidaria. Se entiende por tal el lugar en donde concurren las siguientes circunstancias: la contratación general; la contabilidad principal y

la domicialización fiscal de los administradores o gerentes en número suficiente para llevar la dirección de la cooperativa (Crespo, 1999).

RESTRICCIONES O EXTINCIÓN DE BENEFICIOS FISCALES

El goce de los beneficios fiscales, en los casos en que se concedieren, pueden ser condicionados (exclusivamente por vía legislativa por tratarse de materia de reserva legal estricta) al cumplimiento de ciertos parámetros, aunque, en ciertos casos, el goce de los mismo es de pleno derecho, no reducible por causa alguna, mientras se mantenga la condición jurídica de empresa cooperativa o solidaria.

122

Causales

1. El incumplimiento de las condiciones u obligaciones fiscales exigidas por el lapso establecido en la norma y una vez debidamente comprobados los hechos.
También, a Alonso (1999) le parece lógico que los beneficios fiscales, para ser reconocidos, exijan en la cooperativa el cumplimiento de una serie de requisitos que son los que permiten hablar de función social en la misma. En pura lógica, desaparecidos esos requisitos mínimos, también se considerará desaparecida la función social, y en consecuencia no queda sino hacer desaparecer igualmente los beneficios fiscales.
2. Evidente desproporción entre los retornos distribuidos a los miembros y el patrocinio realmente efectuado por los mismos a la empresa, lo que puede hacer presumir la comisión de un fraude fiscal.
3. Transferencia de los beneficios fiscales concedidos a las empresas del sector a terceros, o en el caso de acuerdos con empresas de diferente naturaleza jurídica, hacerlos extensibles a las mismas.
4. Incumplimiento de la provisión de los porcentajes obligatorios de los resultados o excedentes del ejercicio, a los fondos y reserva legal, de educación, de promoción y desarrollo del sector.
5. Aplicar recursos de los fondos y reservas a finalidades diferentes a las establecidas legalmente; distribuir entre los miembros los fondos de

carácter irrepartibles; no imputar las pérdidas al ejercicio correspondiente o hacerlo inadecuadamente.

Ahora bien, como señala Álvarez (2009) si, por el contrario, se constata que la disminución de la renta líquida es producto de la elusión de los recursos que deben destinarse a educación y de provisiones ficticias para disminuir la carga fiscal, estaríamos frente a un escenario donde sería necesario repensar los mecanismos de incentivos y desincentivos para inducir a las cooperativas a su máximo nivel de optimización empresarial. No debe olvidarse que el objetivo del fisco ni debe ser la recaudación a costa de la actividad empresarial, sino por el contrario la estimulación de una óptima actividad empresarial que genere dinámicas que promuevan desarrollo económico.

6. La simulación de empresa solidaria a los efectos de fraude fiscal, laboral y, o de la seguridad social.
7. Realización de operaciones con no miembros de la empresa por encima del porcentaje establecido legalmente, si fuese el caso.
8. Empleo de trabajadores asalariados por encima del porcentaje, plazo o condiciones establecidos por la ley.
9. Reducción del capital por debajo del mínimo legal establecido por un lapso superior al permitido por la ley.
10. Paralización de la actividad social, inactividad de los órganos, la suspensión de la vida asociativa más allá del lapso legal permitido, o la conclusión del objeto social y, o la imposibilidad manifiesta de cumplirlo.

Situaciones especiales

Es importante prever situaciones excepcionales que justifiquen que las empresas incurran –por lo menos temporalmente- en algunas de las causales. En tal sentido, la ley española permite que las cooperativas soliciten a los Delegados de Hacienda que autoricen la realización de operaciones con terceros y la contratación de personal asalariado, cuando por circunstancias excepcionales no

imputables a ellas, necesite ampliar dichas actividades por plazo y cuantía determinados.

Sanciones

Las sanciones pueden ser, la restricción, la suspensión o la privación temporal de los beneficios tributarios disfrutados en el ejercicio en que se produjo la causal, la aplicación de multas, etc. Puede llegar, incluso, a la revocación de la autorización de funcionamiento, la cancelación del registro, la conversión obligatoria de forma jurídica o la liquidación obligatoria.

124

Procedimiento

Para la aplicación de las sanciones normalmente se sigue el procedimiento genérico previsto en la Ley Tributaria común. Lo que si debe exigirse es la comprobación fehaciente de la ocurrencia en alguna de las causales previamente establecidas y el derecho de defensa y de apelación.

Nos parece que en defensa de la autonomía del sector y como forma de precaver el uso de medidas de orden tributario para ocultar presiones políticas, lo aconsejable es que sea el Juez quien acuerde la medida, a solicitud de la autoridad pública que constate la falta tributaria.

EL PROBLEMA DE LAS MEDIDAS FISCALES COMO AYUDAS DEL ESTADO¹⁸

Planteamiento

En la Unión Europea, las ayudas fiscales que los Estados pueden acordar son declaradas incompatibles con el principio de libre competencia desde que tienen por efecto favorecer ciertas producciones o determinadas empresas por medio de

¹⁸ Karlshausen, 2011

recursos del Estado cualquiera sea su forma, incluso bajo la forma de medidas fiscales.

Los criterios que permiten discernir si las ayudas del Estado son incompatibles, son:

1. La medida debe dar a los beneficiarios una ventaja sin contrapartida: puede ser un aligeramiento de la carga fiscal bajo la forma de una reducción de la base imponible, una reducción parcial o total del impuesto, o de una supresión en los hechos de la carga fiscal realizada sobre la deuda fiscal. Y que produzca un “desequilibrio financiero”.

Sin embargo, la ventaja financiera procurada a una empresa en contrapartida de la ejecución de cargas de servicio público no constituye ayuda del Estado.

2. La ventaja debe ser otorgado por el Estado o por medio de sus recursos, comprendiendo todas las diferentes formas de poderes públicos.
3. La medida debe tener por efecto afectar la concurrencia y los intercambios, lo que se produce cuando la posición de la empresa beneficiaria se ve reforzada en relación a todos sus competidores, manteniendo o aumentando su actividad en el mercado.
4. La medida debe ser selectiva, en cuanto que solo beneficie a ciertas empresas o a ciertos tipos de productos, pero ello si la ayuda otorgada no se inscribe en la lógica del sistema fiscal en la que se inserta. De forma tal, una medida fiscal selectiva no será considerada como ayuda de Estado si es necesaria o funcional a la racionalidad económica nacional.

Por ello, se puede justificar la exención del impuesto a los beneficios a una cooperativa, si las ganancias son enteramente distribuidas a sus miembros, ya que los beneficios son ahora impuestos a su nivel.

*Criterios para que los beneficios fiscales a las cooperativas no sean consideradas ayudas de Estado*¹⁹

1. Que la deducción de los beneficios afecte a las reservas irrepartibles y no a los ingresos imponibles; solo se justifica esta ventaja a cooperativas “mutualistas”; de doble cualidad (operen sólo con sus miembros) y sin ánimo de lucro.
2. Que se dé deducción del impuesto a las cooperativas por los excedentes distribuidos como retornos. Se justifica porque esos retornos forman parte de la masa de ingresos que serán imponibles a los miembros.
3. Pero, además, no se considera ayuda de Estado una ayuda mínima, en razón de su carácter insignificante para los intercambios y la concurrencia; o si tiene un efecto incitativo, ello es, que permita el desarrollo o la diversificación de la actividad de la empresa, y no solo sostener una actividad cuyo beneficiario habría realizado en condiciones normales de mercado.

Referencias:

En el tema 107

¹⁹ Karlshausen, 2011

107. IMPUESTOS AL SECTOR SOLIDARIO

A los miembros. Al patrimonio de las empresas solidarias. Sobre actividades de la empresa. Sobre las transacciones de la empresa. Sobre las operaciones financieras. Sobre los resultados obtenidos. Impuestos locales. Anexo: cuadro resumen de tratamiento tributario a las cooperativas en América Latina

IMPUESTOS A LOS MIEMBROS

127

El miembro como sujeto tributario

Sostiene Rosembuj (2000) que si hay un contribuyente, en sentido técnico, este no puede ser otro que el miembro de la cooperativa, puesto que a través de las ventajas patrimoniales de la entidad es que exhibe o puede hacerlo, capacidad económica. El miembro aparece como el contribuyente en el diseño de una relación plena, absoluta y exclusiva con la sociedad, puesto que resulta el titular de las ventajas patrimoniales que pueden ocasionarse. Lo que es indiscutible es que si se produce renta cooperativa será siempre la del asociado, no de la entidad que le sirve de cauce.

Señala que es el miembro y no la empresa la que debe recibir el beneficio fiscal, si es que existe:

1. Primero, porque no se produce ninguna repercusión en la competencia leal entre la cooperativa y las demás formulas societarias, en posición par en el mercado.
2. Segundo, porque el estímulo al asociado significa actuar el principio de igualdad sustancial, favoreciendo la igualdad de oportunidades en la asunción del riesgo de la empresa por quienes no detentan ni lo hacen bajo módulos de (posesión) de capital.
3. Tercero, porque el beneficio fiscal al asociado no vulnera el principio de capacidad económica e igualdad tributaria, teniendo en cuenta que los asociados son, finalmente, los obligados a la contribución al gasto público.

4. Cuarto, porque la eliminación o sustitución del intermediario por la cooperativa permite concentrar la esencia de la protección fiscal al asociado en la asunción del riesgo de la empresa por vía distinta al capital disponible.

Tratamiento fiscal de las operaciones de las cooperativas con sus miembros²⁰

El objeto propio de la cooperativa es realizar operaciones con su cooperativa, esto es, el acto cooperativo o la actividad cooperativizada. Las operaciones con los socios son genuinas en las cooperativas y entran dentro del curso normal del negocio, no guardando relación con las operaciones vinculadas, que persiguen disminuir la tributación.

Las operaciones vinculadas son las transmisiones de bienes y, o prestaciones de servicios que se llevan a cabo entre partes vinculadas (no independientes entre sí), esto es, las que se dan entre las sociedades comerciales y sus socios, sus administradores, los familiares directos de éstos, u otras sociedades vinculadas, entre otros. Y que, por tanto, son susceptibles de ser convenidas a precios diferentes de los de mercado. Se trata de operaciones extraordinarias o eventuales que puede realizar el socio con la sociedad mercantil, como alquilarle una propiedad para su uso, puesto que el objeto de la sociedad no es de operar con sus socios sino con terceros.

No puede darse el mismo tratamiento fiscal a las operaciones vinculadas (aplicable a las sociedades comerciales) que a las realizadas por los miembros de las cooperativas (y por extensión a las empresas solidarias, porque:

1. Las operaciones típicas de la cooperativa con el socio no se realizan en condiciones de mercado equiparables a las realizadas con terceros, ni la formación de su valor o precio sigue el mismo proceso.

²⁰ Alguacil (2013)

El precio utilizado en las operaciones con socios de cooperativas normalmente difiere del de mercado, ya que éste es normalmente, el objetivo específico de la cooperativa.

2. Las condiciones de las operaciones de los socios con la cooperativa son distintas y generan un “mercado singular”. Asimismo, dichas operaciones resultan condicionadas por la existencia de una relación societaria que incide directamente en la dinámica contractual de la cooperativa con los socios.
3. Esta diferencia en la operativa con los miembros resulta consecuencia directa de la naturaleza mutual de la cooperativa y de la incidencia del principio de participación económica, que implica:
 - Que el objetivo de la cooperativa sea maximizar el bienestar de sus socios,
 - Que la cooperativa aparta de manera parcial la intermediación entre el socio y el mercado,
 - Que los contratos de compraventa, prestación de servicios, o trabajo se ven mediatizados por la relación societaria conectada con ellos, y que determina la existencia de obligaciones y derechos distintos a los del mercado libre, así como una forma de fijación del precio distinta a las del dicho mercado.
4. Que la existencia de estas condiciones específicas en dicho “mercado singular” justifican la no aplicación de las mismas reglas de valoración que en las operaciones vinculadas.
5. Que además, el fundamento de las reglas de valoración específicas para operaciones vinculadas no se produce en este tipo de operaciones, ya que no existe la maniobra elusiva que se intenta corregir con el método de valoración.

Impuesto a las dietas de los directivos

En Costa Rica se ha determinado que las dietas que reciben los directores de las cooperativas están sujetas al pago del impuesto sobre la Renta respectivo y la cooperativa está en la obligación de tener el importe deducible, para posteriormente girarlo a la Tributación Directa (Fonseca, 2001).

Beneficios tributarios

La ley puede acordar o no exenciones, exoneraciones, rebajas y demás beneficios tributarios, temporales o permanentes. O mejor todavía, reconocer que si hay acto cooperativo o mutual, no hay acto imponible, porque no hay intermediación.

Los beneficios tributarios pueden otorgarse:

1. A las aportaciones económicas de los miembros,
Se podría distinguir si se trata de las aportaciones obligatorias o de las voluntarias. Incluye, también, los aportes que pueden efectuar los patronos a los miembros de una empresa solidaria (como medidas de estímulo al ahorro) proporcionales a lo que los trabajadores ahorran.
2. A las operaciones que efectúan los miembros con la empresa.
Comprenden los ahorros de los miembros y (eventualmente) los terceros en la empresa; los haberes que tuvieren los miembros en la empresa; los intereses devengados por los miembros por sus operaciones activas con la empresa; por los anticipos laborales percibidos por los asociados-trabajadores de las empresas de trabajo asociado, siempre que alcancen el nivel mínimo exigido por la normativa fiscal respectiva.
3. A las llamadas aportaciones externas y los intereses que puedan pagarse a los miembros por las obligaciones y títulos similares de la empresa que tuvieren los mismos en ella.
Ahora bien, se considera que gravar los movimientos financieros del sector es inequitativo, por el carácter eminentemente social y solidario de sus operaciones financieras por cuanto son realizados por entidades que tienen

características diferentes de los establecimientos financieros porque realizan sus operaciones exclusivamente con sus asociados. Además, conlleva a un desestímulo al ahorro de los asociados en sus empresas solidarias porque grava todos los movimientos internos de los mismos (Asfe, 2002).

4. En cuanto a las operaciones de suministro de bienes y de servicios efectuados por la empresa a sus asociados, o las entregas de materias primas o productos hechos por los miembros a la empresa solidaria, se debería entender que se trata de operaciones internas que no tienen el carácter de transmisiones patrimoniales y, por tanto, no están sujetas a impuestos. Son actos cooperativos propiamente dichos.
5. En el caso de las empresas de trabajo asociado, los actos o servicios efectuados con terceros o prestados a ellos, así como los contratos para el cumplimiento de determinadas tareas no se sujetan al tratamiento tributario especial dispensado a las cooperativas, sino que se sujetan al tributo como cualquier otro. Pero no los realizados con sus propios asociados (Treiger, 2002).
6. Sobre los retornos obtenidos por los asociados de los excedentes de la empresa en el ejercicio anterior.
La cobertura puede ser sobre los excedentes percibidos por los miembros de todo tipo de empresa, o solo para algunas de ellas, como las que ejercen actividades privilegiadas como serían las de consumo, de crédito, de producción, de vivienda, siempre con sujeción al cumplimiento de determinadas condiciones, como que se haga reinversión de parte de los excedentes para compensar pérdidas futuras o para los fondos de auto capitalización.
7. Sobre la transmisión de títulos o de participaciones entre los miembros de la empresa, inter-vivos o mortis causa o hacia terceros, en los casos en que sea autorizada la transmisión.
8. Sobre los retiros (parciales o totales) de los ahorros de los miembros en las empresas solidarias.

Algunos estiman que esos retiros deberían formar parte del enriquecimiento gravable del miembro al momento de hacerlos efectivos. “Significa que los fondos de los planes de ahorro sólo generarían tributo cuando formen parte del ingreso real de la persona, es decir, cuando ésta haga un retiro de haberes, sea total o parcial. Esto implica un estímulo al ahorro, pues el pago del impuesto queda diferido para el ejercicio durante el cual se realiza ese retiro (Asamblea Nacional, 2004).

IMPUESTOS AL PATRIMONIO DE LA EMPRESA SOLIDARIA

La ley puede establecer un régimen tributario especial al patrimonio de las empresas solidarias.

Sobre los bienes de propiedad de la empresa

1. Se debería exceptuar del impuesto sobre la propiedad los inmuebles cuyo propietario sea la cooperativa o la mutual, siempre que se trate de la sede social o en donde funcionan algunos de los servicios que prestan (campos deportivos, instalaciones, terrenos para el desarrollo de proyectos diversos).
2. Darse un tratamiento fiscal de favor sobre los bienes muebles de propiedad de la empresa solidaria, debiéndose distinguir los equipos y medios de producción necesarios para el ejercicio de la actividad productiva y educativa de la empresa y los bienes suntuarios, así como sobre los derechos de propiedad intelectual de la empresa solidaria.
3. En el caso de las mutuales y cooperativas de seguros, Moreno (2000) propone que con el objeto de evitar la correspondiente fuga de recursos por motivos fiscales, los excedentes provenientes de recargos incluidos en las primas o cuotas, cuyo destino es constituir reservas patrimoniales o incrementar el capital social o el fondo mutual, estén exentos de gravamen en el impuesto sobre sociedades.

Sobre las reservas colectivas

En relación con el impuesto sobre los recursos económicos de las empresas solidarias, esto es, por el patrimonio de la empresa solidaria o por los activos irrepartibles de ésta. En el caso del Mercosur, por lo general la legislación cooperativa establece la irrepartibilidad de las reservas y su destino desinteresado en caso de disolución de la cooperativa. Consiguientemente, se trata de un patrimonio de carácter social, no perteneciente a los asociados individualmente (Cracogna, 2005).

Henry (2013) estima que no someter los fondos de la reserva legal al impuesto a la renta incentivará al establecimiento de estas reservas (indivisibles). Este tratamiento tributario especial puede ser justificado por la protección de los intereses de terceros y del interés público, dado que la estructura de capital específica de las cooperativas les impide un acceso sencillo a los mercados financieros.

La lógica del beneficio fiscal siempre se ampara en la indisponibilidad de las reservas, sea durante la vida de la entidad o a su culminación. Si son irrepartibles, el asociado ve disminuidos sus beneficios en la proporción de aquellas: se penalizan sus intereses sociales. Por tanto, las reservas deben ser descartadas de la base imponible, y debería admitirse la reducción de la totalidad y no de parte del rendimiento neto destinado obligatoriamente al fondo de reserva (Rosembuj, 2000).

En Italia, la ley financiera de 2001 sancionó el principio que el patrimonio cooperativo acumulado en exención de impuestos no puede ser transferido fuera del movimiento cooperativo con el truco de la fusión con otro tipo de empresa, o transformación en un ente no cooperativo. En el caso que se quiera efectuar la fusión o transformación se debe hacer devolución integral a fines mutualísticos de la totalidad del patrimonio social (Bonfante, 2001). En igual sentido, Santero (2001) considera que la reserva legal debe ser recuperada completamente a tasación normal.

Otros tratamientos fiscales de favor

1. Por la plusvalía obtenida por la cooperativa, mutual o empresa solidaria, proveniente de una obra pública o comunitaria.
2. Sobre las liberalidades recibidas por la empresa solidaria, por las donaciones y auxilios, herencias y legados recibidos tanto de miembros como de terceros.
3. Por los capitales provenientes de préstamos o de créditos obtenidos por la empresa solidaria, bien sea de sus propios miembros o de terceros.

Impuestos al patrimonio de las entidades de ESS en América Latina

La República Argentina, en 1986 estableció –por el lapso de cinco años- una “contribución especial” del 1.5% sobre los capitales de las cooperativas (diferencia entre el activo y el pasivo al final de cada ejercicio anual) para un fondo para educación y promoción cooperativa, manejado por el estado y que, incluso, podría exigirse el pago de anticipos a cuenta de la obligación de cada período (Ley 23.427). Esta normativa ha sido prorrogada y aumentada la contribución al 2% después de muchos años de pasar su recaudación a rentas generales, desde 2003 se cumple con su fin específico.

Argentina exceptúa de impuesto los inmuebles de las cooperativas y mutuales; Costa Rica, grava los activos de las cooperativas con el 1%; Ecuador, el 1.5 por mil, salvo las cooperativas de ahorro y crédito; Paraguay, el 0.12% a las cooperativas y mutuales; Nicaragua y Panamá, las exoneran.

IMPUESTOS SOBRE ACTIVIDADES DE LA EMPRESA

Impuesto al valor agregado o a las ventas

El planteamiento fundamental del sector social y solidario es de aceptar que, en todo caso, las empresas de consumidores deben pagar este impuesto una sola vez, cuando retiran el bien del mercado. En ese momento es que se produce el

consumo. Hay un solo contribuyente: los miembros reunidos en la entidad y hay un solo hecho imponible: la compra que hacen en conjunto como tales.

Expresa García-Arrouy, 1992): que en lo referente al Impuesto al Valor Agregado, las cooperativas de consumidores y las secciones de consumo en las cooperativas multiactivas, no están sujetas al Impuesto a las ventas o al valor agregado en lo referente a los actos cooperativos que realizan con sus asociados. El consumidor final no deja de ser tal porque no hizo personalmente la compra.

Cuando la cooperativa retira el bien del mercado, se produce el consumo y de esta forma concluye este proceso económico. Hay un solo contribuyente: los asociados reunidos en cooperativa y hay un solo hecho imponible: la compra que hacen los asociados reunidos en cooperativa. Esta última actúa como último consumidor. Las mercaderías que ingresan en el patrimonio de la entidad tienen un solo valor de uso, no de cambio, puesto que la cooperativa las retira del mercado para ponerlas en la esfera del consumidor.

La ley puede estimar que en las operaciones de suministro de bienes o servicios hechos por la cooperativa a sus miembros no hay transmisiones patrimoniales, sino que son los mismos asociados quienes, como consumidores directos, los han adquirido conjuntamente de terceros y la cooperativa será considerada a efectos legales como consumidor directo (Ley de Valencia, en Maroño, 1999).

Es más, Soares de Melo (2002) es de la opinión que las cooperativas no hacen facturación porque el suministro de bienes y servicios destinados a los cooperados no tipifican negocios jurídicos, por inexistir bipolaridad en razón de que esos destinatarios no califican como terceros.

En cuanto a la aplicación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los suministros de bienes que hace la empresa a sus miembros, al entender de Martín (2005) desnaturaliza el derecho de los asociados que justamente se asocian en una cooperativa para obtener un mejor servicio a un precio justo.

En este caso vuelven a soportar el IVA que ya pagó la cooperativa al adquirir y o producir los bienes que luego distribuye a los asociados. La cooperativa actúa en este caso como consumidor final y allí debería finalizar la cadena del Valor Agregado. Habría un caso evidente de doble tributación.

Impuestos sobre procesos de reorganización empresarial

En algunos casos las cooperativas reciben un tratamiento fiscal de favor en los casos de reorganización y reestructuración empresarial mediante operaciones de concentración o de otra naturaleza que tiendan a mejorar su estructura productiva y financiera y al incremento de su respectiva competitividad a través de reducción de costos, de mejoras de calidad, de capacidades tecnológica y de gestión (Estatuto Fiscal Cooperativo Portugal, 1997).

En caso de escisión, la distribución y asignación del patrimonio comoquiera que la operación no implica un incremento patrimonial para ninguna de las partes intervinientes, ni constituye enajenación, no causa impuesto.

Tributación consolidación de los grupos solidarios

Importa considerar la posibilidad de tributación consolidada de los grupos cooperativos así como el tratamiento fiscal previsto para las aportaciones destinadas al saneamiento financiero de las cooperativas, como una de las maneras más claras de solidaridad intercooperativa (Cebrián, 1999).

Impuestos de aduana

En muchas leyes de cooperativas, sobre todo de América Central se otorga un tratamiento impositivo preferencial en los impuestos a pagar por las importaciones y las exportaciones hechas por las cooperativas, sujeto a la demostración de tener la condición de cooperativa o de cumplir los requisitos exigidos para gozar del privilegio, condicionado al examen de la autoridad fiscal.

Las leyes de Argentina, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Paraguay conceden exención de impuestos de importación a las cooperativas.

Puede referirse solamente a aquellos artículos o mercancías no disponibles en el país; o de artículos esenciales para el cumplimiento del objeto social. Puede establecerse la prohibición de reventa de esos artículos a terceros en un plazo determinado, o la condición de que los derechos de propiedad de los bienes sean de la empresa y no de los miembros individuales.

También el otorgamiento de incentivos o de subvenciones tributarias a la exportación de bienes o servicios producidos por la empresa solidaria, al menos en igualdad de condiciones con las otorgadas a las demás empresas.

Por actividades efectuadas con entidades del Poder Público

Incentivos fiscales a las empresas solidarias, entre otros, referentes al pago de aranceles o de tasas judiciales o de registro; por los avisos publicados en los diarios de publicaciones oficiales; por los timbres fiscales y los papeles oficiales utilizados en los trámites realizados en las dependencias públicas.

En América Latina diez países otorgan exención de impuestos a los actos jurídicos de las cooperativas: Argentina, Chile, Guatemala, México, Paraguay, República Dominicana, El Salvador y Venezuela; y exoneración, Nicaragua y Panamá.

IMPUESTOS SOBRE TRANSACCIONES DE LA EMPRESA

Fundamento

Se parte del hecho que los gravámenes sobre las transacciones exigen esencialmente la existencia de un proceso de cambio para aplicar el tributo. Pero, lo que sucede al interior de las cooperativas es que no se verifican procesos de cambio. Es cierto que la actividad económica interna produce movimientos de riqueza, pero constituyen prestaciones de servicios entre la entidad y los asociados por lo que no hay mercado ni operaciones de cambio, mucho menos compra-venta. Hay intermediación económica pero no jurídica, porque se trata de la unidad esencial asociado/cooperativa.

No proceden los impuestos sobre las transacciones entre el miembro y la empresa solidaria, ya que debe tenerse en cuenta que la operatoria de las cooperativas con sus asociados es de una naturaleza singular puesto que no hay intermediación sino una acción en común de los asociados cooperativamente organizados. Por ello, no puede hablarse estrictamente de una transacción entre el asociado y la cooperativa, sino que hay un acto interno que se denomina “acto cooperativo (Cracogna, 2005).

Podría decirse que cuando la cooperativa opera con sus asociados no efectúa transacciones y, en consecuencia, no deben encontrarse alcanzada por tributos destinados a gravar a estas (Vainstok, 1980).

Por los ingresos brutos

Como señala Camino (2013) la naturaleza en sí del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, de trasladar la tributación desde las primeras etapas productivas hacia el extremo consumidor, nos hace pensar que se elimina su condición de tributo al consumo para transformarse en un tributo sobre las transacciones. Por lo tanto resulta indispensable definir el término transacción, a los efectos de conocer el objeto al cual está dirigida dicha imposición. Transacción son operaciones de compra y venta que se realizan en general en toda la actividad económica de mercado. La llevan a cabo las entidades con fines de lucro.

La doctrina tributaria indica que los gravámenes sobre las transacciones exigen esencialmente la existencia de un proceso de cambio para aplicar el tributo. Pero dentro de la estructura cooperativa no se verifican procesos de cambio: la riqueza es objeto de movimientos internos propios del objeto social que no constituyen más que distribuciones físicas o, en general, prestaciones de servicio.

En la cooperativa no hay una intermediación entre el mercado y el asociado, que es lo que existe en las entidades comerciales comunes. Estas intermedian entre el que necesita el bien y el que tiene exceso de disponibilidades, y en esa intermediación se quedan con un beneficio. Es decir, la intermediación lucra con la

diferencia entre el costo y el precio de venta. En la cooperativa los asociados se reúnen para hacer juntos lo que hace el intermediario.

Por ejemplo, si se trata de una cooperativa de consumo, compran en común un stock suficiente del cual se van aprovisionando en la medida de sus necesidades. Lo que se ha hecho es eliminar la intermediación que el comerciante minorista realiza para lucrar con la distribución. En consecuencia, no hay operación de mercado entre el asociado y la cooperativa sino que hay una operación en común de los asociados, que justamente elimina la intermediación, con lo cual dentro de la cooperativa no existe acto de comercio; no hay transacción que transfiera riqueza de uno a otro.

Como observa Gutiérrez (2007) no existe un servicio a terceros, del que se extrae una renta. Los destinatarios de la actividad de la cooperativa son los propios socios. La función de la cooperativa no es obtener un margen para repartir entre los inversores, sino satisfacer a los usuarios, trasladándoles el beneficio resultante de eliminar etapas de intermediación. La cooperativa se concibe, al decir de Rosembuj, como una “sociedad legítima de interposición”, una estructura interpuesta para la consecución del fin propuesto. Existe subordinada a sus socios, actuales y futuros. Ellos son los verdadero-s titulares de su patrimonio y sobre ellos recaen los efectos económicos.

Impuesto sobre transacciones con inmuebles

En relación al impuesto sobre la transferencia de la propiedad de inmuebles de la cooperativa a los miembros, particularmente en el caso de las cooperativas de vivienda, no procede el impuesto porque no hay causa tributaria. Ello se fundamenta en el hecho de que no hay transferencia de dominio, sino que se trata de un acto cooperativo de distribución o de aplicación interna, por lo que tal operación no puede estar gravada.

Impuestos sobre la comercialización

En el caso de las operaciones de entrega de productos que efectúan los miembros de las cooperativas agrícolas o artesanales a la cooperativa para su comercialización por parte de ésta, no hay transferencia de dominio; no hay compra venta entre el miembro y la cooperativa sino un acto cooperativo de entrega. Así, la cooperativa es mera depositaria de los productos de sus asociados y de ellos recibe en el propio acto constitutivo la delegación de realizar la comercialización conjunta de sus respectivas producciones, esto es, la venta en el mercado del total (o de lo que se pudo colocar) de los productos que le entregaron los miembros.

Concluidas las ventas la cooperativa devuelve o entrega a los productores el precio alcanzado en esos negocios, descontando los gastos efectuados para ello, gastos que pueden ser efectuados con recursos aportados anticipadamente por los asociados, a título de bonificación (su participación en los costos de comercialización) cuando evidentemente, será realizada una compensación, al final del ejercicio. Si hay un exceso de bonificación sobre los gastos reales, la cooperativa puede –al final del ejercicio- tener excedentes que son retornados a los asociados (Estrella, 1988).

Impuestos sobre el consumo

Para las cooperativas de consumo por las operaciones de suministro de bienes a sus asociados no ocurre circulación una vez que la salida de las mercancías ya les pertenece a los asociados, o como –en palabras de Périus (2001) “el paso, entrega o transferencia de bienes por la cooperativa de consumo al asociado no configura operación (mercantil) relativa a la circulación de las mercancías.

Ello, porque los actos cooperativos, siendo distintos de los actos civiles y de los comerciales, se caracterizan por la circulación interna de mercancías, tanto en la recepción de los productos de los asociados como en la entrega de bienes. Las

cooperativas son una prolongación de los asociados y así no revenden la mercancía adquirida, sino que la distribuyen.

En rigor, cuando el asociado paga lo que adquirió de la cooperativa, lo que hace es devolver la parte del capital social que esta utilizó para poner ese producto o servicio a su disposición: claramente, no es una operación de compra venta, sino un acto cooperativo de distribución.

IMPUESTOS SOBRE LAS OPERACIONES FINANCIERAS DE LA EMPRESA

141

Sobre intereses devengados

Es posible dar un tratamiento fiscal especial respecto de los intereses devengados en las operaciones activas de la empresa solidaria con sus propios miembros o con terceros (acto cooperativo). En el caso de las cooperativas que realicen actividades de ahorro y crédito con sus miembros, sería lógico que las operaciones que conforman el acto cooperativo, esto es, del objeto social con sus asociados, estén fuera del campo de incidencia tributaria.

En Brasil, las cooperativas están exentas del impuesto sobre operaciones financieras en las operaciones en que estas figuren como tomadoras de crédito y las operaciones realizadas entre las cooperativas de crédito y sus asociados.

Sobre inversiones realizadas

Debería darse un trato fiscal de favor sobre los resultados obtenidos por las inversiones hechas por la empresa solidaria. La opinión mayoritaria es que habría que hacer distinción entre las inversiones realizadas en entes del sector de las hechas en entidades extra-sector. De manera que debe haber un trato diferencial según el tipo o naturaleza de la empresa en donde se hace la inversión financiera, aunque se busque solo la obtención de una rentabilidad económica, lo que va a suponer indirectamente un beneficio social en cuanto se está dirigiendo a una

entidad que cumple ciertos fines sociales junto a los económicos existentes en cualquier empresa.

La ley valenciana de cooperativas diferencia en cuanto la inversión se haga en empresas participadas mayoritariamente por las cooperativas, de cuando se trate de entidades que realicen actividades preparatorias, complementarias o subordinadas a la de la propia cooperativa. El tratamiento fiscal de excepción estaría limitado al porcentaje del patrimonio social que la empresa destine para inversiones en otras empresas del sector, para evitar que una porción excesiva del patrimonio social sirva para financiar proyectos extra cooperativos (Rodrigo Ruiz, en Alonso, 1999).

En contra, para Alonso (1999) no hay diferencia pues en ambos casos la cooperativa se limita a aportar un capital y a obtener en cambio unos beneficios.

Sobre las operaciones bancarias o financieras de la empresa cooperativa

Algunos autores sostienen que el trato fiscal preferente procedería cuando se trate de aquellos ingresos que proceden de la gestión de tesorería “ordinaria y necesaria” de la empresa solidaria, para la realización de su actividad. En cambio, los ingresos obtenidos por las colocaciones bancarias de excesos de tesorería, es decir, ingresos accesorios a otros ingresos de la empresa, no. “Se excluyen, por tanto, los que proceden de la mera cesión de una cierta cantidad de dinero por plazo determinado” (Martín, en Alonso, 1999).

El Superior Tribunal de Justicia de Brasil (07-05-02) determinó que el resultado positivo habido por las cooperativas a través de operaciones financieras constituye ingresos tributables. Entendió la Corte que la aplicación de recursos en el mercado financiero por las cooperativas de productores agrarios, aunque se trate de excedentes de caja y que se trate de un caso eventual, es extraña a los propósitos básicos del tipo, no siendo su finalidad primera negociar dinero en el mercado financiero.

Meinen (2002) considera que esa decisión no es aplicable a las cooperativas de crédito, porque estas tienen en la negociación del dinero el ejemplo clásico del negocio-fin o, por lo menos, de negocio-medio. Se observa que es de su naturaleza trabajar con dinero (su mercancía básica) cuyo “producto” (cuando se trata de recursos propios) debe recibir del cooperativizado y “vender”, sea a otro cooperativizado, sea en el mercado financiero.

En esta sentido, la cooperativa de crédito –como institución financiera que es- tiene como uno de los procedimientos normales y esenciales su seguridad operacional, mediante la aplicación de los recursos en el mercado financiero - como actividad medio inherente a su objeto social, así como la asistencia financiera a sus asociados. Esa aplicación financiera no tiene por objetivo la obtención de lucro para la persona jurídica, sino se trata de una simple actividad económica de provecho común del cuadro social (Campos, 2003).

Por la revalorización de activos sociales

Es una necesidad el trato de excepción en la materia por cuanto es de observar que la mayoría de las empresas regularizan el balance únicamente cuando se establecen disposiciones que exoneren, en todo o en parte, el mencionado gravamen (Buendía, 1999).

Por los aportes a los trabajadores

Es generalmente aceptado el otorgamiento de beneficios fiscales sobre los incentivos económicos aportados por cualquier empresa (patrono) como contribución al pago de aportaciones a capital de sus trabajadores para que puedan adquirir la condición de asociados, o por los aportes periódicos que como estímulo al ahorro, hacen los patronos a sus trabajadores.

Por la Intercooperación

Establecimiento de incentivos fiscales por los resultados obtenidos en las operaciones económicas realizadas entre las empresas del sector como es el caso

de Rio Grande Do Sul, 2002, o por acciones de concentración empresarial o de colaboración empresarial, como mecanismo para promover la integración del sector.

IMPUESTOS SOBRE LOS RESULTADOS OBTENIDOS

Por las operaciones ordinarias del objeto social

Para la Organización Internacional del Trabajo (2000) la exención de impuestos sobre los excedentes es procedente porque en una cooperativa el excedente pertenece a los miembros, ya sea en forma de reserva acumulada que hay que distribuir en caso de liquidación de la cooperativa o como bonos no distribuidos.

En igual sentido, Cracogna (2005) señala que con respecto a los impuestos sobre las rentas, cabe señalar que las cooperativas devuelven a sus asociados el excedente que arroja el ejercicio anual en proporción a las operaciones realizadas por cada uno de ellos. De manera que, en principio, corresponde a cada uno de ellos individualmente tributar por los excedentes que perciba.

En el caso de que exista un impuesto que grave los resultados de las empresas –y que se aplique también a las cooperativas– debe tenerse presente que si la cooperativa tributa, no deben hacerlo los asociados; caso contrario habría una doble imposición.

Por otra parte, es de observar que en las cooperativas el excedente anual es simplemente un ajuste en el precio de los servicios utilizados por los asociados durante el ejercicio, en tanto que en una sociedad comercial la ganancia es el resultado de una actividad lucrativa realizada con terceros.

El excedente resulta de las operaciones realizadas con los asociados, mientras que la ganancia resulta de las operaciones con terceros por encima del límite legal, si es que existiese. Lógicamente, los resultados que deriven de la prestación de servicios a no asociados han de tener un tratamiento diferente, aun cuando no sean distribuibles.

En este sentido, dice Périus (2001) que si los sobrantes no son el resultado de una política de precios menores pagados a los productores a la hora de la entrega de la producción, sino el resultado de las operaciones de las cooperativas en función de su buena gestión administrativa (operar con un margen de seguridad en la cobertura de costos para no generar perjuicios) no existe hecho generador que dé origen al tributo, pues la actividad cooperativa, por su carácter no comercial, queda fuera del ámbito de incidencia del tributo; las ganancias generadas por la cooperativa son el fruto de su actividad operacional.

Sin embargo, en ciertos países el Fisco y la Seguridad Social muchas veces entienden que los excedentes líquidos colocados a disposición del órgano colegiado máximo de la cooperativa son o sobrepuestos o lucros a ser retornados y, por lo tanto, tributables, con lo cual se observa el desconocimiento absoluto de la naturaleza y de la sistemática operacional de este tipo asociativo (Estrella, 1988).

En muchas ocasiones, para obviar este impuesto se utiliza la adopción de políticas de beneficio o excedente cero (*"gestione di pareggio"*) o cercano a cero con lo que se logra en la práctica que la tributación en el impuesto de sociedades sea meramente formal porque falta el presupuesto de hecho para la tributación (Paniagua, 1997). Sin embargo, la contrapartida de esta práctica es el raquitismo empresarial al no constituir reservas.

A las ganancias obtenidas por la empresa

En relación al impuesto de sociedades en las cooperativas mutualistas puras, la cooperativa no obtiene beneficio, puesto que solo funciona en beneficio de sus miembros. Por esta razón, la Comisión Europea (2001) considera que las cooperativas mutualistas puras y las sociedades lucrativas no se encuentran en una situación jurídica y fáctica comparable respecto a la tributación de los beneficios. En tal situación, la deducción del ingreso imponible a las cooperativas mutualistas puras no constituiría una ayuda estatal.

En el caso de las cooperativas en la Argentina, se afirma que no obtienen ni persiguen ganancias ya que su objetivo es prestar servicios a sus asociados al costo, por lo cual los resultados positivos que pudieren existir son retornados a los asociados que los han generado con su operatoria. Por ello, no existe en ellas hecho imponible que pudiera dar sustento a un impuesto sobre las ganancias. No corresponde el impuesto a las “ganancias” de las cooperativas, porque no existen tales ganancias. No está configurado el hecho imponible. Está claro que ni siquiera se habla de “exención”, ya que no se puede eximir de lo que no corresponde (Castro, 2003).

En el caso de las empresas de consumo, al adquirir los productos para sus asociados la cooperativa actúa por mandato de estos y debe ser considerada como consumidor final, es decir el último eslabón en la cascada del impuesto y no como ocurre actualmente que vuelven a pagarlo en el costo los asociados. Si diez personas se unen para comprar al por mayor al mismo proveedor de la cooperativa pagan el I.V.A. e Ingresos Brutos una sola vez. Si se agrupan y forman una cooperativa para proveerse de los mismos productos pagan dos veces ambos impuestos (Martín-Puebla, 2005).

Por actos ultra vires

La cooperativa que obtiene resultados extra-cooperativos (procedente de actos fuera del objeto social establecido en el estatuto; beneficios producto de operaciones ajenos a éste) está sometida a tratamiento análogo al de cualquier otra sociedad mercantil, porque de lo contrario, se crearía un supuesto de competencia desleal con aquella sociedad que no lo es y carece de cualquier beneficio fiscal.

El resultado extra cooperativo es –entonces- beneficio mercantil de la entidad y, en caso de reparto, constituye un dividendo para el asociado. Es clara la sujeción al impuesto y la imputación al asociado (Rosembuj, 2000).

Por actos anormales de gestión

Se estima que esos actos no deben ser objeto tratamiento tributario especial puesto que no tienen como fundamento la existencia de un interés de la empresa como tal. Algunos casos serían el otorgamiento de garantías gratuitas; la prestación de ayudas inter-empresariales; no cobro de deudas (del capital o de los intereses).

IMPUESTOS LOCALES

147

En gran parte de los ordenamientos jurídicos las cooperativas y demás formas de economía solidaria reciben un tratamiento tributario municipal o local de preferencia. Puede ser que la legislación nacional declare la exención del pago de los tributos municipales, o que la normativa local (dentro del marco de la autonomía municipal) les otorgue exenciones, exoneraciones o rebajas impositivas, normalmente temporales.

Ello se justifica en la importancia que para el desarrollo local revisten estas empresas en cuanto a la generación de empleo, la promoción del ahorro y de su gasto o reinversión *in situ*, así como en la creación de redes empresariales locales, como el caso de los distritos cooperativos.

Sin embargo, hay una tendencia reciente a eliminar todo tipo de tratamiento tributario local, por dos razones fundamentales: por la voracidad fiscal local que se ve impelida, cada día más, a incrementar la recaudación pechando todo tipo de actividad productiva; y por el creciente éxito empresarial que vienen teniendo muchas cooperativas, mutuales y empresas solidarias de todo tipo.

Diferenciación

Ahora bien, es importante diferenciar el caso de los tributos municipales que tienen su base en actividades ordinarias o normales de todos los ciudadanos, como los impuestos por catastro, por empleo de vehículos o de propaganda comercial en que las empresas solidarias deben tributar en igualdad de

condiciones con los demás sujetos tributarios, aunque en algunos casos, como reconocimiento a su estímulo a la economía local obtengan ciertos beneficios fiscales.

Y el caso de los impuestos que se cobran por las actividades económico-financieras que prestan las empresas, cuando se trata de empresas comerciales ordinarias, la base imponible ordinariamente estaría en el lucro que las mismas obtienen por la intermediación que hacen en el mercado.

Ahora, cuando se trata de empresas solidarias auténticas (no los casos de simulación con intención de fraude tributario) las mismas no obtienen lucro si realizan sus operaciones exclusivamente con sus miembros. En tal caso, los impuestos deberían cargarse a éstos porque son quienes se benefician de los servicios (y de los menores costos) que les presta la empresa solidaria.

Impuestos a los ingresos brutos²¹

En la mayoría de los casos, los impuestos locales se fundamentan en los ingresos brutos que obtienen las empresas en sus operaciones en la jurisdicción respectiva. Pero las cooperativas no deberían tributar Ingresos Brutos. Es que teniendo en cuenta su naturaleza económica como entidades sin fines de lucro, se puede decir que no hay una intermediación entre el mercado y el asociado a la cooperativa (como sí ocurre con las empresas privadas), cuyo móvil principal es lucrar con la diferencia entre el costo y el precio de venta.

En la provisión de servicios por las cooperativas no existe acto de comercio, no hay transacción que transfiera riqueza de uno a otro. Y por ello, el acto cooperativo debe quedar fuera del Impuesto a los Ingresos Brutos, ya que en dicho acto no se verifica el hecho imponible del cual es objeto este tributo.

La ley 13.360 (2005) de la Provincia de Buenos Aires estableció la no sujeción del acto cooperativo al impuesto a los ingresos brutos, fundamentado en que el

²¹ Casalino, 2013

legislador no puede ignorar que la actividad de las cooperativas es en esencia una prolongación de la actividad de sus asociados, una actividad común de todos ellos que se unen para dar a su acción la potencialidad del conjunto y obtener así lo que individualmente no pueden alcanzar o les representa un menor costo, un mayor sacrificio.

Es la propia realidad económica la que determina que en la relación cooperativa-asociado existe en verdad un solo sujeto. Desconocer esta situación en el ámbito de los llamados "gravámenes en escala", como es el caso de los impuestos sobre los ingresos brutos, nos lleva a casos de doble y hasta triple imposición, haciendo recaer una mayor carga tributaria en quienes necesitan de la acción conjunta para acceder a los mismos mercados a que llegan individualmente entes de mayor potencialidad económica (Marinello, 2014)

Posteriormente, las cooperativas de trabajo y las cooperativas de viviendas a partir del 01/01/2014 están exentas en el impuesto a los ingresos brutos en la jurisdicción de Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La exención rige de pleno derecho, y no deben cumplimentar ningún requisito ante el Organismo Recaudador, con la única limitación de que las actividades deberán estar contenidas en el estatuto de la cooperativa y no deben estar alcanzadas por alícuotas de ingresos brutos superiores a la alícuota general.

Asimismo, deberán comunicar esta novedad a proveedores, clientes y entidades bancarias a los efectos de solicitar la no retención / percepción del impuesto a partir de la fecha indicada. Esto les permite ser tratadas en el régimen impositivo como empresas de naturaleza cooperativa que no buscan principalmente el lucro sino el bienestar de sus asociados y de la comunidad.

En América Latina, las leyes de Puerto Rico y El Salvador otorgan exención de impuestos locales a las cooperativas; Chile, exención del 50% y Bolivia, exención temporal.

Anexo

Cuadro de resumen del tratamiento tributario a las cooperativas en América Latina

País/ Impuesto	Patrimonio	Renta	Operaciones	Actos Jurídicos	Aduana	Local
Argentina	2% al Inaes	Exención			Exención	
Bolivia		Exención	Exención		Exención	Exención
Brasil	0,2% a OCB	No sujeción	2.5% de la nómina			
Chile		Exención 50%	Exención con socios	Exención		50%
Colombia	2% a Supersolidaria	20%				
Costa Rica	1% del activo	5-15%				
Cuba		Exoneración 5 años				
Ecuador	1.5% salvo las CAyC		Exoneración de seguros			
Guatemala			Exención Inmuebles	Exención	Exención	
México		Exención	Exención	Exención		
Nicaragua	Exoneración	Exención		Exoneración	Exoneración	
Panamá	Exoneración	No sujeción		Exoneración	Exoneración	
Paraguay	0.12% del capital	Exención de fondos	0.25% de nómina	Exención	Exención	
Perú		Excepción a CAyC	Exoneración intereses			
Puerto Rico		Exoneración				Exoneración
R. Dominicana			Exoneración con socios	Exención		
El Salvador		Exención		Exención		Exención
Uruguay		Exención a mayoría	0.15%			
Venezuela				Exención		

Fuente: elaboración propia

Referencias

Aguilar, M. (2015). Los principios cooperativos en la legislación tributaria. *Revista jurídica* N° 27. Valencia, Ciriec-España

- Alguacil, M. (2013). Tratamiento fiscal de las operaciones de las cooperativas con sus socios. *IV Conferencia internacional del Ciriec y V Congreso Internacional de Investigación en Economía Social del Ciriec*. Amberes. Ciriec
- Alianza Cooperativa Internacional, (2015). *Documento de orientación. Principio cooperativos*. Ginebra, ACI
- Alonso, E. (1999). Los criterios de división entre ingresos cooperativos y extracooperativos en la Ley 20/90 de régimen fiscal de las cooperativas. *Anuario de Estudios Cooperativos 1998*. Bilbao, Universidad de Deusto
- Alonso, E. (1999). Reflexiones sobre las posibles implicaciones fiscales de la nueva legislación cooperativa. *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, 32. Bilbao, Universidad de Deusto
- Álvarez, J, Gordo, M. y García-Müller, A. (2009). *Análisis de la política fiscal del sector solidario colombiano*, Bogotá, Cootradian
- Álvarez Rodríguez, J. (2016). *Articulación de políticas públicas dirigidas a las cooperativas*. Tesis Doctoral. Instituto Superior de Ciencias Sociales y Políticas. Lisboa, Universidad de Lisboa
- Armendáriz, G. (1992). Situación fiscal y derecho. *Anales de las Jornadas Nacionales de Derecho Cooperativo*, Buenos Aires, Intercoop
- Asfe, Asociación de Fondos de Empleados de Bogotá (2002). *Evaluación sobre el actual proyecto de reforma tributaria*. Bogotá. Asfe
- Bonfante, G. (1999). L' unita di forma giuridiche per la cooperazione un tabu' da superare?. *Rivista della Cooperazione*. Istituto Italiano di studi cooperativi Luigi Luzzatti. Roma
- Bonfante, G. (2001). Finanzaria 2001. Dall' art. 17 un "regalo" inaspettato. *Revista della cooperazione 1/2001*. Roma. Istituto Italiano di Studi Cooperativi Luigi Luzzatti
- Buendía, I. (1999). *La integración comercial de las sociedades cooperativas*. Madrid. CES
- Cabrerizo, O. (2001). Contribución de las cooperativas de trabajo asociado al desarrollo local: razones para una bonificación en el impuesto sobre actividades

- económicas. *Anuario de Estudios Cooperativos 2000*. Bilbao. Universidad de Deusto
- Camino, D. (2013), Tratamiento del impuesto sobre los ingresos brutos en cooperativas. *Jornadas de Derecho Cooperativo*. Buenos Aires. Cooperar
- Campos, A. (2003). *Plexo normativo das cooperativas de crédito*. Brasilia. OAB
- Casalino, G. (2013). Las cooperativas e ingresos brutos: situación en santa Fé. *Jornadas de Derecho Cooperativo*. Buenos Aires. Cooperar
- Castro, E. (2003). *El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social defiende los derechos constitucionales y legales de la Economía Social y Solidaria en Argentina*. Buenos Aires, INAES.
- Cebrián, M. (1999). Las cooperativas y el impuesto sobre sociedades en los territorios históricos. *Estudios sobre Economía Social y Derecho Cooperativo*. Madrid. Marcial Pons
- Comisión Europea (2004). *Comunicación de la Comisión Europea sobre el fomento de las cooperativas en Europa*. COM (2003)18. Bruselas, Comunidad Europea
- Congió, P. (2000). La tassazione delle imprese cooperative. *Rivista della cooperazione*, 3/2000. Roma. Istituto italiano di studi cooperativi luigi Luzzati
- Cotronei, G. (2001). Agevolazione alle cooperative e aiuti di stato, *Revista della Cooperazione* 4/2001. Roma, Istituto italiano di studi cooperativi luigi Luzzati
- Cracogna, D. (2002). Hacia la armonización de la legislación cooperativa en América Latina. *Las cooperativas en Iberoamérica y España. Realidad y legislación*. Ávila, Ucavila
- Cracogna, D. (2005). *Las cooperativas y los impuestos. La experiencia del MERCOSUR*. Buenos Aires. Internet
- Cracogna, D. (2009). *La tributación cooperativa en los países andinos*. San José, Costa Rica: Alianza Cooperativa Internacional para las Américas.
- Cracogna, D. (2015). La legislación cooperativa latinoamericana en el marco del plan para una década cooperativa de la Alianza Cooperativa Internacional. *Revesco N° 117 Monográfico: Las sociedades cooperativas construyen un mundo mejor*. Madrid, Aecoop

- Crespo, M. (1999). *Régimen fiscal de las cooperativas*. Pamplona. Aranzadi
- Cuesta, E, (2000). *Manual de Derecho Cooperativo*. Buenos Aires. Abaco
- Di Odoardo, E. (1998). Fiscalità europea e regime delle cooperative. *Rivista della Cooperazione* 2/1998. Roma. Istituto Italiano di Studi Cooperativi Luigi Luzzatti
- Estrella, G. (1988). As sobras liquidam das sociedades cooperativas e a contribuição previdenciária rural. *A interferência estatal nas cooperativas*. Porto Alegre. Fabres
- Ezai, European Foundation for Public Policies (2009). *Política europea sobre fiscalidad de cooperativas: bases para una estrategia. Position paper*. Arrasate-Mondragón, Ezai
- Fajardo, G. (1997). *La gestión económica de la cooperativa: responsabilidad de los socios*. Valencia. Tecnos
- Filippi, P. (1987). Requisiti mutualistici e regime tributario. *La societa cooperativa*. Padova. Cedam
- Fonseca, R. (2001). *Manual de Derecho Cooperativo Costarricense*. San José, Editorial Guayacán
- García-Arrouy, O. (1993). Las cooperativas y el Derecho Tributario. *Derecho Cooperativo. Tendencias actuales en Latinoamérica y la comunidad europea*. Bogotá. Consultandina.
- García-Müller, A. (2009). Régimen tributario para el sector solidario. *La experiencia internacional. Análisis de la política fiscal en el sector solidario colombiano*. Bogotá, Dansocial-Cootradian
- Gómez Bohle, A. (sf). *Las cooperativas en la reforma del derecho societario italiano y el fenómeno asociativo*. Salta
- Gutiérrez, D. (2007). Cooperativas, tributación y Recomendación 193 de la OIT. La Recomendación sobre la Promoción de las Cooperativas. *Revista de Estudios Cooperativos, año 12 N° 1*. Montevideo, Universidad de la República
- Henry, H. (2013). *Orientaciones para la legislación cooperativa*. Ginebra, OIT
- Heras, A. y Burín, D. (2013). Aprendizaje en espacios que se han autoconvocado para diseñar marcos legales que sostengan y promuevan otra economía. *Jornadas de Derecho Cooperativo*. Buenos Aires, Cooperar

- Karlshausen, L. (2011). La fiscalité des coopératives au regard du droit européen de la concurrence. *Les contributions des coopératives a une économie plurielle*, Paris, Recma
- Larrañaga, J. (1987). *Cooperativas, Mercadeo y Fiscalidad*. Extraordinario. Valencia. Ciriec
- López, A. (1999). O Réxime Fiscal e Tributario. *Estudios sobre a Lei de Cooperativas de Galicia*. Santiago de Compostela. Xunta de Galicia
- Marinello, A. (2014). Las cooperativas y el impuesto a los ingresos brutos en la Provincia de Buenos Aires (Argentina). *Congreso Continental de Derecho Cooperativo, Guaruja, Brasil, 2013*. Buenos Aires, Intercoop
- Maroño, M. (1999). As cooperativas de consumidores e usuarios. *Estudios sobre a Lei de cooperativas de Galicia*. Santiago de Compostela. Xunta de Galicia
- Martin-Puebla, E. (2005). Política tributaria en materia de legislación de cooperativas de trabajo. *I Jornadas de Legislación de Cooperativas de Trabajo Mar del Plata*. CAS-Partido de General Pueyredón
- Meinen, E. (2002). *A súmula 262 do STJ e as cooperativas de crédito*. Problemas atuais do direito cooperativo. São Paulo. Dialética
- Moreno, R. (2000). *Mutualidades, Cooperativas, Seguro y Previsión Social*. Madrid. CES.
- Organización Internacional del Trabajo. (2002). *Promoción de las cooperativas*. Informe V. Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra. OIT
- Paniagua, M. (1997). *Mutualidad y lucro en la sociedad cooperativa*. Madrid. Mc Graw-Hill
- Pasceri, P. (2002). Aproximación al régimen tributario de las asociaciones cooperativas, *Jornadas "El cooperativismo en Venezuela"*, Barquisimeto, UCLA
- Pastor, M. (2012). Competitividad de las cooperativas y régimen fiscal específico: el incentivo por objetivos. *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* 23, Valencia, Ciriec
- Périus, V. (2001). *Cooperativismo e Lei*. São Leopoldo. Unisinos

- Rosembuj, T. (2000). Notas sobre la cooperativa, el socio y la norma tributaria. *Boletín de la asociación internacional de Derecho Cooperativo*, N. 34. Bilbao. Universidad de Deusto
- Soares de Melo, J. (2002). Pis e Cofins sobre o Ato Cooperativo. *Problemas atuais do Direito Cooperativo*. São Paulo, Dialética
- Treiger, B. (2002). *ISS sobre cooperativas*
- Unad (Universidad Nacional Abierta y a Distancia) (sf). “*Contribuciones parafiscales*”. 107010. Gestión del Talento Humano, Bogotá
- Vainstok, A. (1980). *Las cooperativas ante el régimen tributario*. Buenos Aires, Intercoop
- Venezuela, República de (2005). *Proyecto de Ley de Seguros*. Caracas, Asamblea Nacional
- Vicent-Chuliá, F. (1987). Situación Actual de las Cooperativas en el Marco Constitucional Español: Legalidad Autonómica, Estatal y Fiscal. Extraordinario. Valencia. Ciriec.
- Zabala, H. (2011). Análisis de la regulación para empresas solidarias en Colombia. *Innovación y economía social y solidaria*. Barranquilla, Inversiones Ibarra
- Zabala, H. (2011b). Tendencias legislativas sobre la Economía Solidaria y sus efectos en el mutualismo colombiano. *Reformas legislativas en el derecho social y solidario en Iberoamérica*. Valencia, Fundibes.
- Zabala, H. (2012). Políticas públicas para la internacionalización del cooperativismo. *Cooperativismo e Internacionalización. Tomo II. Condiciones y lineamientos para su desarrollo en Colombia*. Bogotá, IEMP – UAEOS
- Zabala, H. (2014). Naturaleza socioeconómica de las cooperativas. Su relación con las fuentes de tributación. *Congreso Continental de Derecho Cooperativo, Guarujá, Brasil, 2013*. Buenos Aires, Intercoop