

# Consideraciones sobre el régimen fiscal de las Cooperativas

POR

JOSE LUIS DEL ARCO

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La iniciación de cualquier movimiento cooperativo plantea, a la vez, el problema de sus relaciones con el Fisco. También en España, desde los primeros momentos, dirigentes y propagandistas cooperativos plantearon la cuestión del tratamiento fiscal de esta clase de entidades.

Las razones que se esgrimen para reclamar un trato especial son, sustancialmente, las siguientes:

Las Cooperativas suelen estar formadas por gentes económicamente débiles, y, por tanto, la ventaja pretendida no es más que aplicación del criterio establecido por las leyes fiscales en favor de las personas de escasos ingresos o de actividades de mínima cuantía en su estimación y rendimientos.

Las Cooperativas—o determinadas clases de éstas—cumplen una función social trascendente, merecedora de protección, lo mismo cuando asocian elementos productores que cuando procuran la obtención de un crédito barato o, en fin, si agrupan a los consumidores para acrecer su capacidad de compra, y no sólo por sus actividades económicas, sino por la contribución que prestan a la elevación social y cultural de las clases modestas de la sociedad.

Finalmente, el tratamiento fiscal de las Cooperativas, en general, no puede ser el mismo que el de las sociedades mercantiles o especulativas, por su distinta naturaleza, organización y modo de operar.

La cuestión se plantea con muy similares caracteres en todos los países donde el Movimiento Cooperativo adquiere cierta consistencia, porque frente a las aspiraciones de las Cooperativas se alzan las protestas de los comerciantes e industriales, que,

negando toda diferencia sustancial, consideran injustificada la excepción pretendida por aquéllas, y porque las exigencias del Fisco, cada vez mayores, así como la tendencia a no admitir excepciones en materia tributaria, le llevan a desconocer el hecho diferencial mientras no exista una rotunda afirmación superior derivada de una política perfectamente definida sobre las Cooperativas.

## RESUMEN HISTORICO

Se expone a continuación un breve resumen de la historia de la legislación fiscal en nuestra Patria en relación con las más importantes clases de Cooperativas.

Citamos, en primer lugar, por su mayor antigüedad, las disposiciones fiscales concernientes a la Cooperativas obreras.

Bien puede afirmarse que el concepto de Cooperativa obrera ha sido elaborado por las leyes fiscales.

Recuérdese que a mediados del pasado siglo el Poder público veía con notorio disfavor la creación de una Cooperativa, relacionándola, de algún modo, con los comienzos de la llamada por antonomasia «cuestión social» y con las luchas obreristas.

Casi coincidiendo con el cambio de criterio y con la concesión de vía, más o menos franca, para la constitución de Cooperativas aparecen las primeras disposiciones fiscales concernientes a las mismas.

Una Real Orden de 10 de marzo de 1885 hizo extensivos a las Cooperativas obreras los beneficios de la Orden de Regencia de 26 de junio de 1870.

La Ley de 27 de marzo de 1900, creadora de la Contribución sobre Utilidades de la Riqueza Mobiliaria, eximía de la Tarifa III a las Cooperativas de crédito, producción y consumo de las clases obreras.

En el texto refundido de esta Contribución de 22 de septiembre de 1922 se ratifica la exención de las Cooperativas obreras, pero, precisando más el concepto, dispone:

Será indispensable para el reconocimiento de la exención:

a) Tratándose de Cooperativas de crédito, el que no realicen negocios activos sino con sus propios socios.

b) Tratándose de Cooperativas de producción el que no empleen de modo permanente otras fuerzas de trabajo que las de sus mismos cooperadores, y

c) Tratándose de Cooperativas de consumo, el que limiten las ventas a sus propios socios.

Se admiten determinadas excepciones para atemperar la rigidez en la exigencia del principio mutualista.

En materia del impuesto del Timbre, se reconoció la exención a las Cooperativas obreras. La Ley de 11 de mayo de 1926 eximió a las Cooperativas de crédito, consumo y socorros mutuos formadas por obreros, y la Real Orden de 17 de abril de 1928 aclaró que se refería a todas las Cooperativas obreras la exención del impuesto del Timbre en los libros y documentación interna de la entidad, pero no en los actos y contratos con terceras personas.

También en el impuesto de Derechos Reales se reconocieron determinadas exenciones a las Cooperativas obreras. El Decreto-Ley de 28 de febrero de 1927, texto refundido, exime a las aportaciones de capital que se hicieran a las Cooperativas obreras de producción y consumo.

A lo largo de estas disposiciones fiscales se ha ido formando una doctrina que expresa un trato fiscal privilegiado a las Cooperativas formadas casi exclusivamente por obreros, interpretando este concepto en el sentido restrictivo del que aporta su personal y manual esfuerzo a la producción, y a condición de que la Cooperativa observe rigurosamente el principio mutualista; es decir, que no emplee más fuerza de trabajo que la de sus socios o bien que preste exclusivamente a éstos sus servicios, si es de consumo o de crédito.

En otro orden de la actividad cooperativa figuran los Sindicatos Agrícolas, impulsados, en gran parte, por la Acción Social Católica, instituciones de carácter mixto sindical-cooperativo, que comenzaron a fundarse en los primeros años del presente siglo, hasta llegar a constituir una organización de gran importancia en el campo español, señaladamente en la década de 1919 a 1929, encuadrada en la que se denominó Confederación Nacional Católico-Agraria.

Desde los primeros pasos de ese benemérito movimiento, sus fundadores y propagandistas echaron en falta una ley especial, sobre todo para gozar de las indispensables ventajas que ayudarán a los Sindicatos Agrícolas en la tarea de redimir al campo de la usura y del atraso seculares.

Fruto de una inteligente y tenaz campaña fue la llamada Ley de Sindicatos Agrícolas de 28 de enero de 1906, que ha sido

hasta el año 1942 la norma a la que se ha acogido preferentemente el cooperativismo agrario.

Sus tres últimos artículos precisan las importantes exenciones fiscales y aduaneras que les otorga, previniendo, además, que el Ministerio facilitaría gratuita y preferentemente a los Sindicatos Agrícolas el uso de ejemplares selectos, semillas, plantas, máquinas y herramientas para el fomento de la agricultura y la ganadería.

La esencia de la Ley estaba en las exenciones y privilegios concedidos a los Sindicatos Agrícolas, y con razón fue llamada Ley de Exenciones, ya que si se suprimen los artículos 6.º y 7.º queda prácticamente en nada.

La historia de los Sindicatos Agrícolas, desde el punto de vista de las disposiciones legales a ellos referentes, es principalmente la historia de sus relaciones con el Fisco.

Las exenciones que generosamente les concedió la Ley de 1906 en sus artículos 6.º y 7.º sufrieron altibajos desde el primer reglamento que se dictó para ejecución de aquélla, y hubo una ventaja—la que prevé el artículo 7.º sobre devolución de los derechos de aduanas por las importaciones de máquinas, aperos, semillas y demás elementos selectos para mejorar la agricultura o la ganadería—que no tenemos noticia haya sido reconocida ni una sola vez por el Ministerio de Hacienda. En este punto la Ley fue letra muerta.

No era infrecuente que el Fisco aprovechara cualquier reforma de no importa qué impuestos para deslizar en el correspondiente texto legal algún precepto que barrenara lo que la Ley de 1906 concedía a los Sindicatos Agrícolas.

Los representantes y dirigentes de dichos Sindicatos defendieron con tesón sus posiciones y, finalmente, se llegó a una cierta seguridad jurídico-fiscal en el disfrute de dichas exenciones, las que, sin duda, proporcionaron el soporte y el clima favorable para el desarrollo de esas instituciones que tantos bienes aportaron a la agricultura. Destacan, sobre todo, la reducción o supresión de la usura en amplias zonas de la geografía patria, la generalización de los abonos, las mejoras en los sistemas de cultivo y ganadería y, sobre todo, la elevación cultural y moral de los agricultores a los que llegaba su influencia.

Entre nuestros pescadores venían funcionando unas instituciones de honda raigambre y tan antiguas que ya algunas Pragmáticas de los Reyes Católicos se ocupan de ellas. Nos referimos a los Pósitos de Pescadores, que cumplían—y cumplen—

entre los hombres del mar funciones similares a los Sindicatos Agrícolas entre los campesinos y con parecido espíritu.

Omitimos en gracia a la brevedad las disposiciones referentes a los mismos y sólo destacaremos que para auxiliar a estas instituciones, por vía del crédito, se fundó la Caja Central de Crédito Marítimo por Real Decreto del Ministerio de Marina de 10 de octubre de 1919, cuyos estatutos fueron aprobados por otro Real Decreto de 3 de enero siguiente, en el que se definen los Pósitos de Pescadores como asociaciones cooperativas, y por otro Real Decreto de 31 de agosto de 1922 se les reconocen exenciones parecidas a las otorgadas a los Sindicatos Agrícolas.

En este somero recorrido histórico no debe faltar alusión a los Sindicatos Industriales y Mercantiles, que se regularon, por primera vez, por un Real Decreto de 31 de julio de 1915, que anunciaba para los mismos un régimen fiscal privilegiado, que no les fue reconocido hasta el Real Decreto-Ley de 12 de enero de 1926, con alcance también parecido al de los Sindicatos Agrícolas, siquiera estas disposiciones carecieran de toda eficacia práctica.

Finalmente, debe hacerse referencia a las distintas leyes fiscales que han tratado de favorecer las Cooperativas dedicadas a la construcción de determinado tipo de viviendas, de las que son primer antecedente las dedicadas a las llamadas casas baratas, cuya legislación se inicia con la Ley de Casas Baratas de 12 de junio de 1911, siquiera deba aclararse que, tanto con respecto a las casas baratas como a las modalidades de viviendas que se han reglamentado posteriormente y que hoy están en vigor, la protección no es tanto por revestir la asociación forma cooperativa cuanto por el objeto de la actividad, esto es, la edificación de viviendas, especialmente con destino a clases sociales económicamente débiles, como expresión de la política tendente a resolver el problema social de la vivienda.

## DERECHO VIGENTE

Tan dispersa, contradictoria muchas veces y falta de sistema, esta legislación fiscal venía reclamando, en opinión de los representantes del Cooperativismo, un tratamiento sistemático y coherente, que respondiera a una clara política fiscal respecto de las Cooperativas.

Pero ninguna de las dos Leyes de Cooperación—la de 4 de

septiembre de 1931 y la vigente de 2 de enero de 1942—resolvieron el problema.

La primera Ley de Cooperativas, de 1931, no se atrevió a abordar el régimen fiscal, y lo mismo ocurrió con la Ley de 1942, actualmente vigente. Dice ésta, en su exposición de motivos, que se mantienen las exenciones del Estado liberal sin aumentarlas, y a la regulación de la materia se dedican tan sólo los artículos 31 de la Ley y 21 del Reglamento.

No ha de extrañar que, a fuerza de querer eludir la solución del problema, éste se fuera enconando, y no es exagerado afirmar que la situación había desembocado en un estado de absoluta inseguridad jurídico-fiscal, que tanto perjudicaba al Fisco como a las Cooperativas merecedoras de protección.

A remediar esta grave situación vino una Orden del Ministerio de Hacienda de 27 de enero de 1948, cuyos preceptos se dirigieron a actualizar las dispersas exenciones, acomodándolas a la nueva terminología legal de las Cooperativas, creando, al mismo tiempo, una llamada Junta Consultiva del Régimen Fiscal de las Cooperativas, integrada por representantes del Ministerio de Hacienda—en su mayoría—y de las Cooperativas, con la específica misión de informar en todas las cuestiones que atañen al régimen fiscal de dichas entidades y también a las disposiciones de carácter general que se dictaran sobre la materia.

Tomando como base un proyecto elaborado por dicha Junta Consultiva, el Ministerio de Hacienda dictó el Decreto de 9 de abril de 1954, que, con algunas modificaciones introducidas por disposiciones posteriores, constituye el derecho fiscal vigente para las Cooperativas.

Este Decreto clasifica las Cooperativas en protegidas y no protegidas.

Son Cooperativas protegidas las siguientes:

1. Cooperativas del campo.
2. Cooperativas del mar.
3. Cooperativas de producción, formadas por obreros y pequeños artesanos.
4. Cooperativas de consumo, formadas por funcionarios públicos, empleados u obreros.
5. Cooperativas de viviendas protegidas.
6. Cooperativas de crédito, constituidas al servicio exclusivo de cualesquiera Cooperativas exentas o de sus asociados.
7. Uniones nacionales y territoriales de Cooperativas.

No basta estar incluida en alguna de las clases relacionadas para gozar de los privilegios fiscales, sino que es preciso el cumplimiento de determinados requisitos y condiciones, en cuyo detalle no podemos detenernos. Responden, como regla general, al criterio de no proteger más que a las entidades formadas por personas económicamente débiles y dedicadas a actividades de alcance limitado.

Tampoco gozan las Cooperativas privilegiadas de una exención absoluta. Se limita la exención a determinados conceptos de los impuestos de Derechos Reales y del Timbre, de la Contribución Industrial—hoy Licencia Fiscal—y de la Tarifa II de la antigua Contribución de Utilidades—hoy impuesto sobre las Rentas del Capital—, así como de la exención total de la antigua Tarifa III de Utilidades—hoy impuesto sobre las Rentas de Sociedades.

Para gozar de estas exenciones no es necesario una previa concesión del Ministerio de Hacienda, sino que se disfrutan de pleno derecho, supuesto el cumplimiento de los requisitos y condiciones señalados para cada clase de Cooperativas, cuya subsistencia se comprueba periódicamente o al liquidar determinados actos o servicios.

Pero tampoco constituye el Decreto de 1954 el Derecho fiscal vigente sobre las Cooperativas, ya que a partir de la primera reforma fiscal, que se inicia en el año 1959, al socaire de las nuevas disposiciones que se iban dictando sobre algunos impuestos, se recortaron y condicionaron las ya reducidas exenciones reconocidas por aquella disposición.

## LA LEY DE REFORMA TRIBUTARIA DE 11 DE JUNIO DE 1964 Y EL ESTATUTO FISCAL DE LAS COOPERATIVAS

La situación anterior ha sido profundamente alterada por la publicación de la Ley de Reforma Tributaria de 11 de junio de 1964, y podemos afirmar, sin que se nos tache de exagerados, que es difícil, si no imposible, establecer con relativa certeza y seguridad jurídica cuál sea el Estatuto actual de las entidades Cooperativas.

Ordena el número seis del artículo 230 de ésta que, «por Decreto, a propuesta del Ministerio de Hacienda y previo informe de la Organización Sindical, se establecerá un nuevo Estatuto fiscal de las entidades Cooperativas, acomodando a

su especial naturaleza los preceptos de la presente Ley. Entre tanto, subsistirán las normas especiales que regulan actualmente su peculiar régimen fiscal».

Una lectura superficial de este precepto podrá tranquilizar, por cuanto que se establecen dos afirmaciones de innegable importancia:

Una, la subsistencia de las normas especiales que regulan el régimen fiscal de las Cooperativas.

Otra, el anuncio de un nuevo Estatuto fiscal, que acomodará los preceptos de la reforma tributaria a la especial naturaleza de las Cooperativas.

Pero en cuanto se para la atención sobre los problemas que la reforma fiscal ha planteado a las Cooperativas, nuestra tranquilidad se desvanece y la perplejidad aumenta.

En principio, habremos de reputar vigente el Decreto de 9 de abril de 1954, con las modificaciones introducidas posteriormente.

Pero al haber alterado profundamente la Ley de 11 de junio último la sistemática fiscal, variando esencialmente la naturaleza y régimen de los impuestos e incluso su denominación, nos encontramos con que exenciones reconocidas, por ejemplo, en materia de impuesto de Timbre, han quedado sin efecto por haber desaparecido dicho impuesto.

La exención en materia de impuesto de Derechos Reales y Transmisión de bienes también ha sufrido un recorte drástico, por imperativo de la nueva Ley.

Y la mayor perturbación se ha planteado a propósito del impuesto sobre el Tráfico de las Empresas, pese a que el número décimo del artículo 202 declara exentas de dicho impuesto «las operaciones de venta, compra, transmisión y entrega o servicios realizados por Cooperativas fiscalmente protegidas».

En el corto período de vigencia que lleva la Ley, el precepto transcrito ha suscitado comentarios e interpretaciones para todos los gustos, y excusado es decir que el criterio administrativo fiscal es tan restrictivo, incluso en oposición a la literalidad del precepto, que auguramos en este punto, si no se pone rápido remedio mediante la publicación de la norma de rango legal suficiente, inacabables litigios con daño de la seguridad jurídico-fiscal, que es la primera condición que debe asegurar una Ley de esta clase.

Por otra parte, la Ley anuncia un nuevo Estatuto fiscal de las entidades Cooperativas, para acomodar su especial natu-

raleza a los preceptos de dicha Ley, y así expresado no deja de producirnos hondas preocupaciones, pues, digámoslo de una vez, tal anuncio no puede tranquilizar a las entidades Cooperativas, desde el momento en que no se establecen los supuestos de la política fiscal respecto de las mismas y se impone, en cambio, la exigencia de que el nuevo Estatuto se acomode a la nueva Ley, que es tanto como no decir nada, y dejar sin limitaciones las facultades reglamentarias de la Administración.

Porque la cuestión es ésta: ¿Cuál es la posición de nuestra política económica y social frente a las entidades Cooperativas?

Dicho de otro modo: ¿En qué forma cree el Estado que pueden y deben contribuir las entidades Cooperativas a los objetivos de nuestra política económica y social?

De la respuesta—que no corresponde darla a la Administración, sino al Poder legislativo—dependerán los estímulos que deban concederse al actuar cooperativo o a determinadas formas de la actividad cooperativa, y uno de dichos estímulos, seguramente el más importante, es el fiscal.

Problemas acuciantes de la hora presente son los que se refieren a la elevación del nivel del agro y al aumento de su productividad, y venimos proclamando insistentemente que todas las medidas de la política económica y social sobre el campo han de contar indispensablemente con el complemento de las entidades Cooperativas en sus diferentes grados.

Otro problema insoslayable es la defensa del poder adquisitivo de los consumidores, frenando el alza de los precios, atribuible en gran parte a las defectuosas estructuras en la distribución y comercialización. Pues bien, las Cooperativas y asociaciones de los consumidores pueden cumplir una función importante en directa relación con las Cooperativas de los productores.

El problema de la vivienda encuentra en la fórmula cooperativa una de sus más eficaces y justas soluciones, y díganlo las numerosas entidades de esta clase que se están constituyendo.

Las Cooperativas formadas por los propios obreros o trabajadores dan solución adecuada en muchas ocasiones—en concurrencia con otras soluciones también deseables—al anhelo de elevación del nivel social y económico de los que no cuentan

con otros recursos que su personal esfuerzo, y en ese anhelo son acompañados por la política social.

Etcétera, etc.

Pues bien, si se aceptan estas premisas, parecería conveniente que se proclamaran, con autoridad suficiente, las bases a las que debería ajustarse el privilegio fiscal que debe reconocerse a determinadas clases de Cooperativas.

Confesemos que no nos tranquiliza dejar la formulación expresa a tática de tales supuestos y su desarrollo a la Administración fiscal, por cuanto que ésta no puede sustraerse a una de sus razones de ser que es—muy legítima, por cierto—la defensa a ultranza de la recaudación.

Pero el problema fiscal de las Cooperativas no es sólo el de su régimen privilegiado, entendiendo el privilegio en el estricto sentido de «lex privata» por razones de indiscutible justicia y conveniencia, de acuerdo con la política económica y social.

Estimamos de absoluta justicia el mantenimiento de exenciones fiscales para determinadas clases de Cooperativas, en atención a la modestia económica de las mismas, o por el interés público de estimular esta forma de asociación en amplios campos de la actividad económica, seguros de que los beneficios que se obtendrán—creación de nuevas fuentes de riqueza, regulación de mercados, lucha contra la usura y los monopolios, humanización de la economía frente a la deshumanización del capitalismo, elevación de clases sociales modestas, etc.—compensarán sobradamente el aparente sacrificio fiscal.

Pero la necesidad del Estatuto Fiscal de las Cooperativas está en una razón que pasa corrientemente inadvertida y que, sin embargo, es de vital importancia para las Cooperativas, casi más aún que el reconocimiento de las exenciones.

Los defensores y detractores de las Cooperativas han centrado la lucha en el mantenimiento o supresión de las exenciones fiscales, sin darse cuenta que es tan importante resolver el trato fiscal de las Cooperativas llamadas a tributar.

En nuestra diaria actividad tocamos este grave problema constantemente. Mientras las Cooperativas consiguen el precario reconocimiento de sus limitadas exenciones, viven confiadas; pero cuando, por causas muchas veces ajenas a una conducta censurable e hijas más bien de ignorancia sobre los secretos de la norma fiscal, pierden las exenciones, y con éstas

las demás Cooperativas que nunca fueron privilegiadas se encuentran abocadas a unas cifras de tributación sobre supuestos beneficios absolutamente injustas y desproporcionadas, por la automática aplicación de normas que fueron escritas pensando directamente en las sociedades mercantiles o especulativas y desconociendo lo que es una Cooperativa, al menos tal como hoy funcionan. Sirva como ejemplo de estas apreciaciones la polémica sobre la conceptualización fiscal del retorno, que no acaba de tener solución razonable. Las disposiciones de las leyes fiscales sobre capital, ingresos, gastos, beneficios, etc., no convienen rigurosamente a las Cooperativas, y si, además, se reconoce, como es forzoso, que esta clase de sociedades, por su modo de funcionar, no se prestan a disimulo alguno en sus operaciones, se comprenderá por qué, cuando una de estas entidades debe tributar conforme al Derecho común fiscal, queda en condiciones peores que una sociedad especulativa.

En resumen, reputamos urgente el Estatuto Fiscal que regule, además de las exenciones que sean de justicia y conveniencia social reconocer a determinadas clases de Cooperativas, de acuerdo con la política del Estado en este punto, la imposición de las que deben triunfar, conforme a su peculiar naturaleza y modo de funcionar, pues entonces ya no se contemplará con alarma la pérdida de las exenciones, se habrá asegurado la justicia tributaria y conseguido la seguridad jurídico-fiscal de que tan necesitadas se encuentran las instituciones cooperativas.

Confiemos que estos criterios inspiren el Decreto que anuncia la Ley de Reforma Tributaria de 11 de junio del pasado año.