



**DanSocial**  
Departamento Administrativo Nacional  
de la Economía Solidaria



# **Análisis de la política fiscal en el sector solidario colombiano**

Convenio específico de cooperación 029 de 2008  
Dansocial - CooTradian

## **Reconocimientos y créditos 2009**

### **DANSOCIAL**

**Rosemberg Pabón Pabón**  
Director DANSOCIAL

**Luis Fernando Ortega Fernández**  
Subdirector

**Clara Isabel Cardona**  
Directora de Desarrollo de Organizaciones Solidarias

**Jarrison Martínez Collazos**  
Director de Planeación Políticas e Investigación

### **COOTRADIAN**

#### **Consejo de Administración**

Luis Ángel Ochoa E.  
Luis Eduardo Benavides F.  
Esmeralda Saleh P.  
Nobardo Peña P.  
Juan Antonio Castro P.

#### **Comité de educación**

Edilia Pardo L.  
Guillermo Manzano B.  
Luis Ángel Ochoa E.

#### **Gerencia**

Elsa Saavedra (e)

#### **Escuela de Economía Solidaria**

Juan Fernando Álvarez R.

#### **Agradecimientos**

Ana Milena Silva  
Magda Patricia Estrada  
Yelena Granja

#### **Créditos**

Investigación realizada en el Convenio No. 029 de 2008 DANSOCIAL - COOTRADIAN

---

#### **Título de la investigación**

Análisis de la política fiscal hacia el sector social y solidario y el diseño de una puesta en marcha que permita a las organizaciones solidarias recibir un verdadero tratamiento tributario especial de acuerdo a su naturaleza para fortalecer su función social sin detrimento de su desarrollo y competitividad en el mercado nacional e internacional, dando aplicabilidad a lo indicado en la Ley 79 de 1988 y 454 de 1998.

---

#### **Investigadores**

Juan Fernando Álvarez  
Miguel Alfonso Gordo  
Alberto García Müller  
Lilia Marina Moreno

#### **Diagramación e Impresión**

Imprenta Nacional de Colombia

# Contenido

PRÓLOGO.....	11
INTRODUCCIÓN .....	13

## **Capítulo I Fundamentos de la política fiscal hacia el sector solidario ..... 15**

1.1. Límites de la política fiscal: el papel de los impuestos .....	15
1.1.1. Funciones de la política fiscal.....	16
1.1.2. Ámbitos de tributación.....	20
1.1.3. El papel de los incentivos tributarios.....	22
1.2. Bases legales del régimen tributario en Colombia .....	24
1.2.1. Bases legales del régimen tributario .....	25
1.2.2. Estructura y naturaleza del impuesto sobre la renta.....	26
1.3 Estructuración del sector solidario en Colombia.....	28
1.4 Especificidad de las empresas solidarias.....	34

## **Capítulo II Régimen tributario para el sector solidario: La experiencia internacional .....39**

2.1 La entidad de economía solidaria como sujeto tributario.....	39
2.2 Justificación de un régimen fiscal especial .....	41
2.3 Ventajas e incentivos tributarios .....	42
2.4 Condiciones del régimen fiscal .....	43
2.4.1 Obligaciones.....	43
2.4.2 Restricciones o extinción de beneficios fiscales.....	44
2.5 Tratamiento de las entidades de economía social o solidaria en las legislaciones de América Latina .....	45

### **Capítulo III**

#### **Régimen tributario especial para el sector solidario en Colombia .... 59**

3.1	Un breve repaso al estado de la cuestión en materia de estudios sobre política fiscal para el sector solidario .....	59
3.2	Antecedentes .....	60
3.2.1	Acercamiento al discurso de la Comunidad Europea .....	61
3.2.2	Acercamiento al discurso de la Organización Internacional del Trabajo.....	62
3.3	Distintas posturas respecto a la aplicación del tratamiento tributario a entidades solidarias .....	64
3.3.1	La empresa solidaria como agente de no sujeción .....	64
3.3.2.	Diferencias tributarias atendiendo al cumplimiento de la función cooperativa.....	66
3.3.3.	Tratamiento indiferenciado con empresas de otra índole.....	68
3.4.	Aporte del sector solidario al interés general .....	69
3.5.	Régimen fiscal de las empresas solidarias.....	71
3.6.	Organizaciones solidarias de desarrollo.....	78

### **Capítulo IV**

#### **Dimensiones del sector solidario colombiano y magnitudes de tributación .....83**

4.1	El universo solidario .....	83
4.2.	Cooperativas .....	84
4.3.	Fondos de empleados .....	94
4.4.	Organizaciones sociales de desarrollo.....	96
4.4.1.	Una visión de conjunto .....	96
4.4.2.	Fundaciones .....	99
4.4.3.	Corporaciones .....	104
4.4.4.	Asociaciones .....	109

**Capítulo V**  
**Otras responsabilidades tributarias .....115**

5.1. Inversión en educación formal..... 115

5.2. Las empresas de economía solidaria y sus demás responsabilidades fiscales.. 118

    5.2.1. Impuesto al Valor Agregado (IVA) ..... 119

    5.2.2. Impuesto de patrimonio..... 123

    5.2.3. Impuestos municipales..... 124

**Capítulo VI**  
**Percepciones sobre la política fiscal del sector solidario**  
**en Colombia .....127**

6.1. La entrevista como medio de información ..... 127

6.2. Entrevistas realizadas ..... 127

6.3. Una visión agregada..... 132

6.4. Comparación con las distintas posturas frente al tema impositivo..... 133

6.5. Puntos de encuentro con la evidencia empírica ..... 134

**Capítulo VII**  
**Conclusiones .....137**

**Capítulo VIII**  
**Recomendaciones.....145**

Bibliografía ..... 149

**Anexos .....155**

Anexo 1. Metodología y fuentes de información ..... 155

Anexo 2. Evolución de la política fiscal solidaria en Colombia.  
Evolución de la normatividad correspondiente al tema fiscal de las entidades solidarias.... 157

Anexo 3. Impuestos aplicables al sector solidario colombiano.  
Mapa de impuestos de organizaciones solidarias en Colombia..... 169

Anexo 4. Normatividad Fiscal..... 174

# Lista de cuadros

Cuadro 1.	Características de los incentivos fiscales .....	24
Cuadro 2.	Resumen del régimen tributario de la economía solidaria en América Latina .....	56
Cuadro 3.	Regímenes de tributación en renta de cooperativas .....	74
Cuadro 4.	Determinación del impuesto sobre la renta, régimen general versus régimen tributario especial (sector cooperativo).....	75
Cuadro 5.	Ejemplo sobre la determinación de la inversión en educación formal .....	78
Cuadro 6.	Universo solidario en Colombia a 2008 .....	83
Cuadro 7.	Número de cooperativas declarantes de renta según administraciones DIAN.....	86
Cuadro 8.	Renta líquida en las cooperativas entre el 2005 y el 2007 .....	87
Cuadro 9.	Declarantes e impuesto liquidado .....	88
Cuadro 10.	Renta exenta de cooperativas 2005-2007 .....	89
Cuadro 11.	Ingresos y excedentes en pesos de las Cooperativas de Trabajo Asociado frente al resto del sector cooperativo.....	92
Cuadro 12.	Patrimonio versus ingresos cooperativas .....	93
Cuadro 13.	Entidades y asociados cooperativas (2007) .....	93
Cuadro 14.	Entidades y asociados cooperativas (2008) .....	94
Cuadro 15.	Patrimonio de los fondos de empleados .....	95
Cuadro 16.	Costo fiscal del régimen de las organizaciones solidarias de desarrollo.....	99
Cuadro 17.	Número de fundaciones registradas en la DIAN (por administraciones) .....	99
Cuadro 18.	Renta líquida por entidad según sector económico.....	101
Cuadro 19.	Impuestos pagados por las fundaciones por administración DIAN .....	102
Cuadro 20.	Valor exento fundaciones por región .....	103
Cuadro 21.	Costo fiscal fundaciones por administración DIAN .....	103

Cuadro 22.	Costo fiscal por sector económico.....	104
Cuadro 23.	Número de corporaciones registradas en la DIAN (por administración).....	105
Cuadro 24.	Renta líquida por corporación según región.....	106
Cuadro 25.	Impuestos pagados por las corporaciones según la región .....	107
Cuadro 26.	Costo fiscal corporaciones por regiones .....	108
Cuadro 27.	Costo fiscal de las corporaciones por sector económico .....	109
Cuadro 28.	Número de asociaciones por administración DIAN.....	110
Cuadro 29.	Renta líquida por asociación –administraciones más importantes—.....	110
Cuadro 30.	Renta líquida por asociación según sector económico.....	111
Cuadro 31.	Impuestos pagados por las asociaciones según regiones.....	111
Cuadro 32.	Costo fiscal asociaciones por regiones .....	113
Cuadro 33.	Costo fiscal asociaciones según sector económico.....	113
Cuadro 34.	Inversión proyectada .....	116
Cuadro 35.	Valor estimado del impuesto a pagar en educación formal.....	117
Cuadro 36.	Categorización de respuestas a entrevistas efectuadas sobre percepción de la política fiscal hacia el sector solidario .....	132
Cuadro 37.	Encuadramiento de entrevistas con discursos sobre la política fiscal hacia el sector solidario .....	134

# Lista de Gráficos

Gráfico 1.	Número de cooperativas .....	84
Gráfico 2.	Participación porcentual por subsector económico.....	85
Gráfico 3.	Relación entre el número de declarantes y la renta líquida para las cooperativas entre el 2005 y el 2007 .....	87
Gráfico 4.	Declarantes e impuesto liquidado por cooperativas .....	89
Gráfico 5.	Renta exenta cooperativas .....	90
Gráfico 6.	Renta líquida de las cooperativas por subsector económico .....	90
Gráfico 7.	Renta exenta por sector económico .....	91
Gráfico 8.	Ingresos versus excedentes de las cooperativas de trabajo asociado frente al resto del sector cooperativo.....	92
Gráfico 9.	Relación entre patrimonio e ingresos de cooperativas.....	93
Gráfico 10.	Relación entre cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales 2008.....	94
Gráfico 11.	Número de fondos de empleados .....	94
Gráfico 12.	Patrimonio y excedentes de fondos de empleados.....	95
Gráfico 13.	Activos y pasivos de los fondos de Empleados .....	96
Gráfico 14.	Número de organizaciones solidarias de desarrollo.....	97
Gráfico 15.	Distribución del número de organizaciones por sector .....	97
Gráfico 16.	Renta líquida promedio organizaciones solidarias de desarrollo .....	98
Gráficos 17 y 18.	Impuestos pagados por sector económico y per cápita .....	102
Gráfico 19.	Costo fiscal principales administraciones.....	104
Gráfico 20.	Declarantes por sector económico 2007 .....	105
Gráfico 21.	Renta líquida por sector económico (en miles de pesos).....	107

Gráfico 22.	Renta líquida por sector económico .....	108
Gráfico 23.	Impuestos pagados por las asociaciones según actividad económica.....	112
Gráfico 24.	Impuestos pagados por las asociaciones según actividad económica.....	114
Gráfico 25.	Educación y renta exenta estimada.....	116
Gráfico 26.	Inversión estimada en educación formal .....	117
Gráfico 27.	Impuesto proyectado en educación formal y costo fiscal .....	117



# Prólogo

El crecimiento de la economía solidaria en el mundo se expresa en el desarrollo integral de más de 500 millones de hombres y mujeres, quienes han encontrado en este sector un escenario de construcción y realización de sus propósitos económicos y sociales.

En nuestro país, en los últimos ocho años la economía solidaria pasó de 5.374 a 10.380 organizaciones con aproximadamente seis millones de asociados, en el año 2009 obtuvo 25.8 billones de pesos en activos, 26.8 billones de pesos en ingresos y su participación en el Producto Interno Bruto Nacional fue del 5%.

El Gobierno Nacional a través de Dansocial, entidad encargada del fomento y fortalecimiento de las organizaciones de la economía solidaria, incorporó esta política en el Plan Nacional de Desarrollo, en claro posicionamiento de un movimiento solidario nacional, cuyo avance se ha logrado a partir de estrategias de integración y articulación del sector.

En cumplimiento de la Ley 454 de 1998, Dansocial ha venido implementando acciones de protección en cuyo marco se han adelantado investigaciones, se han generado herramientas pedagógicas y estudios que permiten profundizar el desarrollo de las organizaciones solidarias. En este contexto, la entidad suscribió convenio con la Cooperativa de Trabajadores de la Hacienda Pública y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Cootradian) con el objeto de analizar la realidad fiscal general, visualizar los aportes tributarios, su impacto en lo social y las tendencias actuales, con el fin de afianzar la función social y la competitividad empresarial del sector.

El estudio confirma que el hecho de ser organizaciones sin ánimo de lucro las ubica en un régimen tributario especial, lo cual ha facilitado su desarrollo y correspondencia con su aporte al progreso del país, desde su noble objetivo, el desarrollo integral de los seres humanos, a través del ejercicio de los principios y valores solidarios.

En lo referente al impuesto a la renta, el Decreto 2880 de 2004 permite a las cooperativas destinar el 20% de sus excedentes a programas de educación formal, favoreciendo de manera directa a la población más necesitada. A la fecha, las organizaciones solidarias han aportado aproximadamente \$ 348.106 millones de pesos lo que ha permitido beneficiar a 8'653.000 estudiantes de educación básica, media y superior del país.

Destaca el estudio la necesidad de profundizar el actual régimen especial tributario con miras a consolidar la competitividad del sector en áreas de la tecnología, servicios energéticos, medio ambiente, comunicaciones, agrícola, arte, cultura y turismo.

En estas condiciones consideramos que los resultados del estudio contribuyen, de una parte, a precisar el significado y alcance del tratamiento especial que en materia tributaria ofrece el Gobierno Nacional para el fomento, protección y fortalecimiento de la economía solidaria; y, de otra, robustecen el debate sobre la profundización del esquema tributario aplicado al sector en el escenario de la realidad global.

Esperamos que esta publicación sea un aporte significativo al crecimiento del sector, fortifique las condiciones que permitan a la economía solidaria asegurar su contribución al desarrollo económico y social, a la equitativa distribución de la propiedad y el ingreso y fortalezca la democracia en el país.

Con afecto y solidaridad,

**ROSEMBERG PABÓN PABÓN**

Director General de Dansocial

# Introducción

Las entidades de economía solidaria, entendidas como el conjunto, por un lado, de organizaciones cooperativas, mutuales y fondos de empleados, y, por el otro, la tríada fundaciones, corporaciones y asociaciones, son herederas de un trato fiscal diferenciado frente al de las empresas lucrativas. Dicha disparidad se evidencia en incentivos para la creación de este tipo de empresas, disposición de mayores recursos –que pueden ser encaminados a su objeto social– y una progresiva disminución del potencial recaudo del Estado. Estos elementos se conjugan en una compleja dinámica económica, la cual genera una tendencia natural a defender o atacar la situación.

Sin embargo, las discusiones sobre la materia se han abordado sin mayor conocimiento técnico acerca de: (a) la realidad fiscal de las organizaciones solidarias; (b) la naturaleza de sus transacciones, tributos y marco jurídico; (c) las tendencias actuales en materia tributaria hacia las empresas solidarias, y (d) la clase de universo del que se habla cuando se hace referencia al sector solidario. Lo anterior no solo dificulta la realización de acuerdos, sino que perpetúa la situación y frena el desarrollo que están teniendo las instituciones solidarias en el país.

En este documento, las cuestiones mencionadas se abordan de forma sencilla con el fin de: (uno) brindar elementos teóricos y prácticos que contribuyan a repensar la política tributaria del Estado hacia el sector solidario; (dos) entender cuál es la especificidad de este tipo de empresas, el por qué de su trato diferenciado y de las iniciativas para aumentar la recaudación; (tres) elaborar un diagnóstico de la situación frente a otros países, y (cuatro) encontrar puentes de comunicación entre los actores que quieren un sistema que promueva el crecimiento económico y su correlación positiva con el bienestar general.

Este documento integra el aporte de varios investigadores, quienes desde la economía, el derecho y la economía social y solidaria analizan los diferentes elementos de la política fiscal para el sector en Colombia, tema escasamente tratado en la literatura científica del país. Así, este texto pretende contribuir a la formación de un corpus que oriente la discusión y que permita esclarecer el tema.

A manera de preámbulo, a continuación se presenta la estructura general del libro. Los capítulos I y II analizan, respectivamente, los fundamentos de la política fiscal hacia el sector solidario y las prácticas que sobre el tema se han desarrollado en el contexto internacional, especialmente en Latinoamérica. El capítulo III profundiza los fundamentos de un régimen fiscal diferenciado para las entidades solidarias. En el IV se muestran, mediante el cruce de diferentes bases de datos desarrolladas por instituciones de promoción, apoyo y control del sector, las dimensiones y magnitudes de la tributación de las entidades solidarias en Co-

lombia (especialmente de la renta, como gravamen determinante de la política fiscal). En el V se muestran otras responsabilidades tributarias como el Impuesto al Valor Agregado, el patrimonio y la inversión en educación formal. El VI apunta a las percepciones que sobre el estado de la cuestión tributaria tienen diferentes agentes de promoción, fomento y regulación del tema solidario en Colombia. Los últimos apartados (capítulos VII y VIII) corresponden a las conclusiones y recomendaciones. Los anexos complementan los anteriores apartados, en ellos se muestran el enfoque metodológico y los resúmenes sobre la política fiscal solidaria en Colombia y los impuestos aplicables al sector.

Cabe advertir que en el documento se usan indistintamente los términos empresas y firmas para referirnos al componente empresarial de la economía solidaria –cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales–, y organizaciones, para las solidarias de desarrollo –fundaciones, corporaciones y asociaciones–. De igual forma es importante aclarar que se habla de instituciones o entidades cuando aludimos al conjunto de empresas y organizaciones solidarias.

También es necesario señalar que los resultados se obtuvieron mediante un proceso de investigación, el cual incluyó tres fases: exploración documental de la situación actual; identificación y construcción de la información estadística, para determinar por una parte el monto que tributan las entidades solidarias y por otra el costo fiscal de la diferenciación tributaria; y, por último, el análisis de la percepción de los líderes del sector sobre la materia tratada.

Para la realización del documento se contó con el apoyo decidido del Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, mediante el Convenio 029, a través de sus funcionarios Ana Milena Silva, Magda Patricia Estrada, Martha Lucía García y Yelena Granja, quienes participaron de los estudios preliminares y el monitoreo del proyecto. También es importante resaltar la contribución de la Cooperativa de Trabajadores de la DIAN, sus directivos y su tren gerencial, quienes nos ofrecieron todos los medios para la realización de la investigación.

Finalmente, agradecemos el soporte del Ministerio de Educación Nacional, la Confederación de Cooperativas de Colombia, la Secretaría de Hacienda del Distrito y la Superintendencia Nacional de Economía Solidaria, que brindaron su ayuda en la consecución de datos y entrevistas, que fueron sustantivas para el desarrollo de la problemática.

Cualquier falta u omisión es responsabilidad absoluta de sus autores y no compromete a las instituciones mencionadas.

# Capítulo I

## Fundamentos de la política fiscal hacia el sector solidario

*En este mundo no hay nada seguro salvo la muerte y los impuestos.  
(Benjamin Franklin)*

Frecuentemente se alude a la naturaleza de las organizaciones solidarias para justificar un trato fiscal diferenciado. En la práctica, el Estado aplica dicho tratamiento basado en consideraciones de otra índole. Mientras para las entidades solidarias la razón de fondo radica en su especificidad organizacional, para la autoridad fiscal existe una noción de equidad en su aplicación, dado que ellas realizan algunas funciones que el Estado debería o tendría que realizar, si ellas no lo hacen.

De esta manera, para las organizaciones solidarias una política de beneficios fiscales sería una consecuencia lógica de la inaplicabilidad por su forma transaccional de hacer operaciones, y para el fisco, de haber beneficios, estos serían una consecuencia institucional de los aportes que realizan dichas organizaciones al interés general o a la utilidad pública.

Por lo anterior, en este capítulo se inicia el desarrollo de la temática enfatizando en los fundamentos para la constitución de una política fiscal, la especificidad de las organizaciones solidarias, el tratamiento jurídico existente, su razón de ser y la comparación de la materia impositiva de Colombia con otros países de la región latinoamericana. También se harán algunas consideraciones acerca del contenido organizacional del sector y de las tendencias que en materia discursiva existen para justificar la actual política fiscal.

### 1.1 Límites de la política fiscal: el papel de los impuestos

El papel del sector público en el desarrollo económico y social ha sido un punto de discusión desde hace más de cien años. De una manera u otra, la intervención del Estado ha crecido significativamente tanto en los países de ingresos altos como en países de renta media como Colombia.

La intervención puede adoptar diversas formas: la regulación de las actividades productivas, la fijación de mayores o menores tarifas impositivas, el aumento del gasto público, la prestación directa de servicios sociales, la concesión de obras de infraestructura en zonas estratégicas y la protección de los derechos de propiedad, entre otros.

Para que los mercados funcionen adecuadamente, el Estado debe garantizar la definición de los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos. Para esto, fija reglas y dispone de cuerpos administrativos especializados, los cuales se encargan de hacer efectivo su cumplimiento. En algunos países los derechos de propiedad no están adecuadamente especificados, particularmente aquellos ligados con la parte inmobiliaria, lo cual impide la movilización de esos activos para apalancar inversiones y generar nueva riqueza.

La acción del sector público puede manifestarse a través de la regulación de las actividades o mediante el control y activación de las variables económicas más significativas, sean estas fiscales, monetarias, de precios, entre otras. En esta oportunidad interesa esclarecer la incidencia que tiene el Estado en la ya mencionada actividad económica a través de la tributación y el gasto público, aspectos que constituyen el eje de cualquier política fiscal. Generalmente, los libros de texto definen la política fiscal de manera amplia como "...las variaciones discrecionales que un gobierno efectúa en sus ingresos y gastos públicos con la finalidad primordial de influir en el nivel de actividad económica" (Cuadrado, 2000).

Durante las épocas de crisis se reclama una mayor presencia del sector público para aliviar los daños que produce la caída del producto, tanto en el empleo como en los ingresos de los ciudadanos. En una coyuntura, como la actual, las autoridades económicas de distintos países adelantan políticas fiscales activas, las cuales influyen en la reducción de impuestos para determinados grupos de contribuyentes, los subsidios para la compra de electrodomésticos o automóviles y los descuentos en los pagos de las contribuciones de las empresas de menor tamaño. Cuando el mercado no crea la demanda suficiente para garantizar un balance adecuado entre lo que se produce y lo que se consume y ahorra, los gobiernos también impulsan ambiciosos programas de obras públicas con el fin de jalonar la actividad productiva del sector privado.

Si bien la importancia de la política fiscal adquiere relevancia en los tiempos de crisis, el alcance de dicha política puede orientarse a remover aspectos estructurales de la economía que generen restricciones al uso de los factores productivos, lo mismo que a eliminar externalidades negativas como la contamina-

ción o la congestión, aspectos medulares de la tributación moderna. Hace varios años Richard Musgrave sintetizó en tres las funciones de la política fiscal: asignación, distribución y estabilización. Siguiendo estas tres funciones, a continuación de manera sucinta se ilustran los alcances del gasto y del ingreso.

### **1.1.1 Funciones de la política fiscal**

#### **La función de asignación**

En las economías descentralizadas se asume que: (uno) el mercado asigna adecuadamente los factores productivos, y (dos) la producción de bienes y servicios, consumidos por la sociedad, se realiza en condiciones de eficiencia económica, pues las empresas, gracias a la información que brindan de precios y de acuerdo con la demanda que fijen los consumidores, los proveen.

Los mercados operan de manera eficiente cuando las empresas al vender lo que producen obtienen un determinado nivel de rentabilidad y los consumidores sacian sus deseos, dada su capacidad de compra y sus preferencias, las cuales se gradúan por factores culturales. De ahí que algunas personas tendrían que limitar su consumo a determinada canasta de bienes, ya que el mecanismo de los precios se encarga de excluir a quienes no pueden pagar por ciertos artículos.

Sin embargo, hay algunos bienes meritorios, cuyo consumo no debe ser racionalizado o limitado por la capacidad de compra, es el caso de la educación o la salud, pues grandes segmentos de la población, por sus limitaciones, serían excluidos si su producción estuviera regida completamente por condiciones de mercado. Además, muchos consumidores de bajos ingresos estarían dis-

puestos a pagar un precio inferior al que las empresas ofrecen y se produciría una cantidad insuficiente a la demandada, fenómeno conocido como fallo de mercado.

En tal caso, le corresponde al Estado proveer la cantidad necesaria de salud o educación cobrando impuestos para financiar el costo de estos. Aquí claramente hay un problema de asignación de recursos, donde la política fiscal, a través del componente tributario, tiene un papel determinante para garantizar una óptima distribución, desde el punto de vista de la eficiencia económica.

El fallo de mercado más evidente se presenta cuando las empresas utilizan los factores productivos en una proporción inferior a la que está disponible, particularmente la mano de obra. En tal situación se presenta el desempleo o el subempleo, los cuales varían de una economía a otra. En dicho contexto emergen formas de organización empresarial y social basadas en principios de solidaridad o de interés general, las cuales cumplen una función de asignación similar a la que puede adelantar el Estado. Esto ocurre con las empresas del sector solidario.

Hay otros bienes como la infraestructura o la seguridad nacional, que, por ser bienes públicos, no es deseable ni factible evitar el consumo a los individuos que no están dispuestos a pagar por ellos. Recuérdese que estos se cubren con impuestos, y aunque muchos individuos actúen de manera oportunista, en cuanto se niegan a pagar las contribuciones que los financian, no es posible negarles su derecho a ellos.

Las funciones mencionadas se apartan indiscutiblemente del proceso de mercado, y la manera de priorizar los recursos oficiales, dentro de un amplio espectro de bienes públicos, es

a través del proceso político. La elección colectiva mediante el voto permite ordenar las prioridades de la ciudadanía, ya que, en tanto se elija un determinado programa de gobierno, se le otorga a la política fiscal un papel protagónico para modificar el desarrollo económico y social.

La provisión pública de los bienes sociales implica que estos se financien con recursos del presupuesto y, casi siempre, sin que medie el cobro de una tarifa o carga directa a los usuarios. En algunas circunstancias podría tenerse algún mecanismo de racionamiento, a fin de garantizar el cumplimiento de la restricción presupuestaria, según el proyecto y la estrategia que estén en juego, sin importar cómo se produzcan los bienes. Por ejemplo, la educación primaria para determinada comunidad podría ofrecerla directamente una escuela pública con maestros contratados por la administración correspondiente o hacerse a través de un colegio privado que, bajo la figura de una concesión, ofreciera los servicios de educación.

El Estado también podría estar interesado en preservar los bosques porque son fuentes de agua, pero se establece que por ser una inversión con retornos a largo plazo, muy pocos individuos estarían motivados para llevar a cabo un proyecto de este tipo. En tal sentido, se tramita y aprueba un incentivo fiscal para que quienes hagan inversiones de tal naturaleza no paguen impuesto de renta durante un período sobre el capital invertido. En este caso la tributación tendría la función de modificar el comportamiento de los inversionistas, cambiando la destinación de los fondos de los particulares.

### **La función de redistribución**

La política fiscal también juega un papel muy importante en la redistribución de la renta,

sobre todo en contextos económicos caracterizados por una desigual distribución de los ingresos y la riqueza, como sucede en Colombia. Claro que en últimas la distribución de la renta no depende de qué tan precisa sea la estimación de esta, sino de lo que la sociedad considere como justo o injusto, de la valoración que se le dé a la equidad frente a la eficiencia y, por supuesto, a su expresión en términos de políticas públicas.

Muchas sociedades privilegian la eficiencia sobre la equidad; en tal sentido, el mercado tendrá mayor potestad para determinar los salarios y las rentas de capital, lo cual tiene efectos directos en los ingresos de las familias y en sus respectivas dotaciones de riqueza. Se parte de la convicción de que la injerencia del sector público, a través del sistema tributario, gravando con mayores impuestos a quienes más devengan o cuentan con los patrimonios más altos, pudiera atender contra la eficiencia económica. Sin embargo, una política redistributiva, basada en los impuestos, podría implicar tributos progresivos a la renta o a la riqueza para los grupos de mayores ingresos y, al mismo tiempo, subvenciones para los de menores. También puede fijarse una combinación de gravámenes al consumo para los grupos de ingresos altos con la exclusión para los de bajos.

De una u otra manera, la fijación de tarifas diferenciales o mayores cargas fiscales a determinados grupos de contribuyentes tiene costos en términos de eficiencia económica, en tanto que modifica el comportamiento de los consumidores o productores en algún sentido. Algunos expertos en el tema tributario aconsejan el diseño de sistemas neutros, que son aquellos que dan el mismo tratamiento a agentes similares. No obstante, la

búsqueda de equidad es uno de los principios que guían el diseño de un buen sistema tributario, que es el fin último de una sociedad igualitaria. Hay países más inclinados a materializar este principio en sus estatutos tributarios, lo cual tiene efectos en la forma como se distribuye la riqueza a largo plazo.

La tensión entre eficiencia y equidad es en principio un problema técnico que comprende el diseño de mecanismos óptimos de captación de rentas que tengan en cuenta mediciones adecuadas de la capacidad de pago sobre la cual hacer la deducción fiscal, buscando preservar el principio de equidad. No obstante, el diseño de un sistema tributario entraña también consideraciones de filosofía social y juicios de valor (Musgrave, 1992); pero siempre aparecerá la posibilidad de introducir impuestos para volver la estructura tributaria más equitativa o de interiorizar las externalidades negativas.

Algunas sociedades consideran que tener una sociedad más igualitaria implica costos en términos de eficiencia muy grandes; por ejemplo, que el tamaño del pastel (Producto Interior Bruto) por distribuir se reduzca por efecto de las tasas de tributación muy elevadas, en tanto que muchos inversionistas se sientan atraídos a colocar su capital en regiones con menores tipos impositivos.

En un mundo de mayor competencia entre empresas se ha creído que los países también compiten. Una de las fuentes de esta pugna es la tributación. Esto ha llevado a que en algunas naciones, y en Colombia algunos municipios, otorguen beneficios fiscales a las entidades que se establezcan en sus jurisdicciones. Varios analistas ven estas prácticas como una “competencia ruinosa” que termina erosionando las ba-

ses fiscales de las naciones y las jurisdicciones que las implementan, pues les resta capacidad para construir infraestructuras físicas y servicios públicos adecuados.

El régimen tributario también les otorga beneficios fiscales a determinados sectores económicos que absorben volúmenes significativos de empleo, o cumplen un papel destacado en la creación de redes sociales o en la prestación de servicios que el Estado no alcanza a proveer directamente, como ocurre en Colombia con las cajas de compensación que administran el subsidio familiar para los trabajadores vinculados formalmente al sector productivo.

Para un sector de la academia y la opinión pública se requiere anteponer la eficiencia a la equidad, pues consideran que otorgar beneficios a las empresas no significa aumentar el tamaño del producto de la economía. Por el contrario, las ganancias en términos de equidad pueden ser muy reducidas. Por esta razón, bajo este enfoque se recomienda privilegiar los mecanismos de transferencias de subsidios a los hogares como una forma adecuada de buscar mejoras en la equidad.

Para algunos expertos, la redistribución por la vía del gasto es más transparente, en la medida que se pueden discriminar las poblaciones, las problemáticas y su ubicación espacial para asignar los recursos públicos. Esto resulta importante para fines de seguimiento y evaluación que realizan las áreas de control, la comunidad organizada y la propia academia. La distribución del gasto se puede hacer por sectores sociales y grupos focalizados de la población, de acuerdo con las orientaciones de las políticas sectoriales y según los compromisos del gobernante con sus electores.

### La función de estabilización

La política fiscal también puede desempeñar un papel determinante en objetivos de índole macroeconómica, como el nivel de empleo, la estabilidad de los precios, el equilibrio de la balanza de pagos y el crecimiento del producto. Regularmente, la demanda agregada de la economía depende de las decisiones de gasto de millones de consumidores con los gustos más disímiles y de las posibilidades de inversión de miles de empresarios, inversionistas e intermediarios financieros.

Estas decisiones son afectadas por la disponibilidad de fondos en el mercado financiero y las expectativas sobre el rumbo futuro de la economía del país. En esto existe un alto grado de incertidumbre, porque no todos los agentes están igualmente informados sobre el comportamiento de las variables económicas y las tensiones de los mercados de trabajo, de crédito y de capitales.

En un período determinado, el nivel de gasto agregado puede ser insuficiente para garantizar el pleno empleo de los factores productivos, particularmente el capital humano disponible en la sociedad. Ante la ausencia de estabilizadores automáticos que eleven la demanda agregada, el gobierno puede adelantar programas de gasto público que la empujen. En otras circunstancias, el gasto de los hogares podría ser mayor que el producto disponible, lo cual genera tensiones en los precios. Frente a la necesidad de controlar la inflación, las variables fiscales podrían tener un carácter restrictivo para reducir la demanda.

Los instrumentos utilizados en una política de estabilización dependen de la orientación que se le quiera dar a la política fiscal. Si la política es expansiva, un aumento en el gasto

público resulta conveniente para darle un impulso a la demanda agregada. En este caso también se pueden hacer reducciones en los impuestos con el propósito aumentar el ingreso disponible de los ciudadanos y por esa vía el gasto privado.

Las modificaciones en los ingresos o gastos públicos, más allá de lo inicialmente planeado, necesariamente tendrán implicaciones en el déficit fiscal. En este sentido, los cambios en el déficit, de acuerdo con el gobierno, podrían estar indicando la orientación de la política, lo mismo que la forma como se financie el desajuste de las cuentas públicas. No es lo mismo que se acuda al financiamiento con bonos en el mercado interno o a un crédito de corto plazo con una entidad financiera internacional, por los efectos sobre los demás agentes económicos.

No obstante, desde la óptica de la estabilización macroeconómica, no es conveniente mantener un déficit fiscal a largo plazo, ya que se pueden generar alzas permanentes en las tasas de interés, aumento de la inflación y eventualmente una situación cambiaria insostenible.

### **1.1.2 Ámbitos de tributación**

La tributación es una función de Estado indelegable y constituye el soporte de su propia esencia. Todos los agentes están obligados a contribuir de acuerdo con principios universales. Un sistema tributario cumple con varios principios, entre ellos equidad, universalidad y eficiencia. Los gobiernos fijan impuestos para financiar la provisión de bienes públicos y para mantener en funcionamiento la Administración.

Los impuestos no son pagos voluntarios de los contribuyentes, sino obligaciones impues-

tas por el Estado y fijadas en un código tributario que determina el monto de las cargas fiscales que estos siempre buscarán evitar o trasladar a otros. Si es un impuesto al consumo, los productores tratarán de trasladarlo al consumidor u otro agente de la cadena.

La estructura tributaria determina cómo se distribuye la carga fiscal entre los diferentes agentes económicos. Algunos individuos soportarán una carga más alta que otros, en tanto que reciben en bienes y servicios sociales mucho menos de lo que pagaron en impuestos. Otros, por el contrario, tributan poco; pero se benefician más de la educación pública, de la atención hospitalaria y pagan tarifas de servicios públicos más reducidas.

La carga fiscal que soporta el sector privado incluye, además de los ingresos recaudados por el Estado, la reducción de la riqueza que se produce por la pérdida de eficiencia o un “exceso de gravamen” generado por las distorsiones en las elecciones de los consumidores. Por tal razón, la carga que soporta el sector privado será superior al recaudo de impuestos que hace el Estado.

Cuando se fija un impuesto hay que tener presente que la oferta de factores productivos puede modificarse en uno u otro sentido. Por ejemplo, una empresa puede producir menos y sus ganancias se reducen, de tal suerte que la carga fiscal será considerable. Pero ¿quién paga realmente la carga fiscal? De una u otra manera, el tributo es soportado por agentes individuales, sean como propietarios de las empresas, empleados o consumidores. Si se fija un impuesto a la utilización del capital, los empresarios tomarán la decisión de utilizar en mayor medida el factor trabajo. Si se aplica un impuesto al consumo de combustibles, los dueños de los vehícu-

los de carga trasladan el efecto a quienes utilicen el servicio y así sucesivamente.

Al final, la distribución de la carga fiscal o incidencia económica será muy diferente de lo que señala la norma. Si se establece un impuesto sobre una industria y los precios de los productos que esta vende, se dice que el impuesto se traslada hacia adelante. También puede ocurrir que a consecuencia del impuesto se reduce la demanda, lo que propicia la caída de los precios; en tal caso se dice que el impuesto se ha trasladado hacia atrás.

En un mercado competitivo, los impuestos pueden fijarse sobre los productores o los consumidores. En la primera situación puede observarse qué ocurre cuando se establece un impuesto sobre un fabricante. El efecto inmediato será un alza de los precios de los bienes afectados con la medida, aunque no necesariamente en una cuantía similar a la del impuesto, toda vez que la carga termina siendo repartida entre productores y consumidores<sup>1</sup>.

El hecho de que los consumidores terminen pagando un porcentaje mayor de la carga fiscal va a depender, en últimas, de la elasticidad de la curva de demanda. Recordemos que dicha elasticidad no es otra cosa que la variación porcentual de la cantidad consumida ante variaciones en los precios. Esta misma lógica opera cuando la carga recae mayoritariamente en los fabricantes que a su vez dependen de la flexibilidad de la oferta, la cual mide la variación porcentual del bien ante las variaciones de los precios. Entre más elástica sea la demanda y menos elástica la oferta, mayor es la carga fiscal que soportan los productores. De igual forma, entre me-

nos elástica es la demanda y más elástica la oferta, mayor es la cantidad del impuesto que deben pagar los consumidores.

### **Impuestos sobre la renta de las sociedades**

Cuando se aplica el impuesto a la renta sobre las empresas, regularmente se gravan los beneficios de estas. Si la empresa tiene responsabilidad limitada en una debacle económica, los propietarios solo perderán el aporte realizado a la sociedad. Pero si la empresa tiene una naturaleza jurídica diferente, es posible que los acreedores les exijan a los propietarios cubrir todas sus pérdidas. La renta se define como las diferencia entre ingresos y gastos, incluyendo pagos por los factores productivos, entre ellos el capital financiero. Igual, se incluye la depreciación del capital.

En algunos países el impuesto sobre la renta lo pagan exclusivamente las personas naturales, pues se argumenta que en realidad las cargas fiscales que soportan las sociedades las terminan pagando los propietarios, que, en últimas, son las mismas personas naturales. La justificación que dan quienes formulan esta política para imponer gravámenes sobre las sociedades es de índole distributiva, aunque no es tan evidente que la carga recaiga sobre las empresas cuando el tributo se fija directamente sobre ellas. La teoría de la tributación óptima evidencia las dificultades para identificar con precisión sobre quién recae realmente la carga sobre las sociedades.

Para algunos expertos, la carga sobre una sociedad es una manera de reducir los incentivos para que la gente cree este tipo de organizaciones o una forma indirecta de castigar a quienes obtienen rentas de ellas. Así, podría entenderse, alternativamente, como un impuesto sobre una forma específica de organización: la socie-

<sup>1</sup> Para una presentación detallada de la incidencia fiscal, ver Stiglitz, 2002.

dad anónima, que es la forma jurídica predominante de las empresas mercantiles.

Desde el ámbito de la política tributaria se esgrimen dos argumentos para fijar la carga sobre las sociedades: en primer término, se considera como una especie de retención sobre las rentas de capital de los accionistas, de forma similar a las que se hacen sobre los asalariados. En segundo, la razón es política, en tanto los accionistas son quienes reciben la remuneración del capital y constituyen un grupo minoritario dentro de la sociedad, por lo que deben ser gravados, pues eso es una mala presentación en un régimen democrático donde el Estado defiende los intereses de la mayoría.

Bajo el entendido de que el impuesto grava los beneficios y las rentas económicas, y en la medida que las empresas deducen los gastos de inversión en el año en que las realizan, se estaría gravando la renta neta. De ser así, el impuesto no distorsiona, porque no afecta la producción ni los precios de equilibrio. Ocurre, entonces, que una parte de los beneficios no van a los accionistas sino a las arcas del Estado.

La dificultad surge cuando el impuesto sobre la renta no se fija sobre los beneficios netos; en tal caso la empresa no puede deducir todo el valor de la inversión en el período en que se realiza, hecho que afecta el rendimiento del proyecto emprendido. En este sentido el impuesto sobre las sociedades podría considerarse un impuesto sobre la capacidad empresarial.

### **1.1.3 El papel de los incentivos tributarios**

La promoción de un sector determinado tiene varios caminos: la eliminación de obstáculos

para la creación de empresas, la elaboración de estímulos fiscales y la promoción de procesos de democratización de la propiedad por parte del Estado. A continuación se desarrolla el primer aspecto.

Las políticas de fomento industrial o regional tienen como fin primordial la atracción de inversiones que de otra forma no se encaminarían a los sectores o actividades contemplados en los lineamientos. Muchos países, incluidos los desarrollados, utilizan instrumentos de política tributaria con el propósito de atraer inversión y crear empleos, aunque sus efectos no siempre son tan evidentes. Esta situación ha motivado un enfrentamiento entre los encargados de las políticas públicas y los académicos acerca de los verdaderos alcances de los incentivos fiscales.

A mediados de la década de los setenta se pensó que la promoción del desarrollo industrial se podría impulsar mediante la utilización de los impuestos como mecanismo fundamental para favorecer la inversión en determinados sectores. Pero las fallas en la planeación central en la Europa del Este y la relativa eficiencia de este mecanismo hicieron que se reemplazara este ideal por uno donde las fuerzas del mercado, más que las decisiones oficiales, incidían en las decisiones de inversión. No obstante, los incentivos fiscales son más comunes hoy en día que una década atrás. Muchos países asiáticos de gran crecimiento han utilizado el expediente de los incentivos fiscales de forma intensiva, y ello explicaría, en buena medida, los niveles de inversión alcanzados allí (Bird, 2006).

En América Latina los incentivos fiscales se concentran en el desarrollo sectorial, principalmente de la agricultura y la minería, o en la

búsqueda de objetivos específicos como las exportaciones, el turismo o la inversión financiera. Algunos de estos se aplican a través de zonas francas y operaciones estratégicas.

Las zonas libres florecieron en muchos países latinoamericanos y se acompañaron de instrumentos reguladores como la ventanilla única, la simplificación de los trámites ante el Estado y la infraestructura subsidiada. Sin embargo, la regla de tales zonas es la exención en los impuestos a las transacciones e incluso de impuestos directos.

Uno de los interrogantes que suscitan los incentivos es: ¿la competencia fiscal es mala o buena para los países, en términos de atracción de inversión extranjera? Algunos estudios han intentado responder esta pregunta con una buena base estadística. En un estudio realizado para Estados Unidos se encontró que los impuestos tienen un pequeño pero significativo efecto en la localización interregional (Wasylenko, 1997). Otros análisis han encontrado efectos similares para un contexto internacional con flujos de capital que aumentan para las áreas favorecidas con los beneficios fiscales (Lahreche, 2003).

Por el contrario, los organismos internacionales han tenido una visión más adversa a este tipo de instrumentos. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha denominado esta práctica como “una competencia dañina”, mientras el Banco Mundial sostiene la visión según la cual los incentivos erosionan la base fiscal, reducen la eficiencia de la inversión y facilitan la captura de rentas y la evasión fiscal.

En esta dirección, algunos estudios técnicos demostraron que en realidad los impuestos

tenían un valor más bien limitado en la atracción de inversiones. Se encontró que había una gama de instrumentos más relevante: la existencia de materias primas, la disponibilidad de la mano de obra calificada, la estabilidad política y económica y la garantía de los derechos de propiedad.

Desde comienzos de la década de los noventa en Colombia se han puesto en marcha una serie de reformas tributarias; a través de ellas se han otorgado un sinnúmero de incentivos fiscales que han pretendido estimular el crecimiento de la inversión privada o favorecer la equidad. Pero, en muchos casos, estas exenciones se deben a la presión ejercida por grupos de interés, los cuales buscan que la legislación tributaria los favorezca.

De esta forma, se encuentran incentivos para diferentes actividades económicas. Entre ellos, los incentivos para impulsar la gestión ambiental. En un principio se pensó en el desarrollo de plantaciones forestales, el cual se extendió a todas las actividades productivas. No obstante, el instrumento no ha tenido la suficiente difusión, lo que ha limitado su aplicabilidad.

Por ejemplo, la Ley Páez, en nuestro país, surgió como un beneficio para las comunidades afectadas por la avalancha de 1995. Esta fue un instrumento que otorgó exenciones en el impuesto de renta por la compra de maquinaria. Para las empresas creadas en la zona de influencia se establecieron cuatro beneficios: (a) exención en el impuesto sobre la renta por un período de diez años, (b) exención para la distribución de utilidades entre los socios, (c) importaciones exentas de impuestos al comercio exterior, y (d) descuentos tributarios para los inversionistas que entren a participar en las empresas establecidas.

### Cuadro 1. Características de los incentivos fiscales

<p>Los incentivos fiscales se presentan de diversas maneras. Una de las más utilizadas son las exenciones parciales o totales, las cuales tienen validez durante un período definido. Dichas exenciones pueden aplicarse a uno o a varios tributos. También se pueden mencionar las deducciones y los descuentos, que, en la práctica, son reducciones del impuesto que deben pagar los contribuyentes.</p>
<p>Los incentivos tributarios (en adelante IT) se han empleado como un instrumento de la política fiscal para corregir las imperfecciones del mercado. Buscan afectar el comportamiento de los agentes económicos de manera significativa, sin incurrir en pérdidas de recaudación. Se espera incidan sobre las decisiones de los inversionistas y en consecuencia sobre el tamaño de la actividad económica y la generación de empleo. Cuando un gobierno otorga los IT presume que el balance entre los costos y los beneficios es siempre positivo.</p>
<p>La literatura especializada identifica varias formas de incentivos fiscales: (a) concesión de impuestos, (b) incentivos a la inversión, (c) incentivos al empleo, y (d) zonas especiales con tratamiento tributario privilegiado en cuanto a tarifas.</p>
<p>El primer mecanismo consiste en eximir de determinado impuesto a un contribuyente (persona natural o empresa) durante un período dado, siempre y cuando cumpla las condiciones fijadas por la Administración. Este incentivo generalmente se presenta como un descuento sobre el impuesto a la renta para inversiones que tengan el carácter de prioritarias o que se asumen como relevantes para el desarrollo económico.</p>
<p>Existen otros "incentivos a la inversión", que comprenden la depreciación acelerada, la deducción parcial de la inversión y los créditos fiscales. Se espera que la introducción de estos mecanismos permita abaratar el costo de utilizar bienes de capital. Los críticos de estas medidas señalan que en la práctica constituye un incentivo a la utilización de tecnología intensiva en bienes de capital y la disminución en mano de obra.</p>
<p>El tercer mecanismo son los incentivos al empleo. Regularmente se presentan como un subsidio directo a la contratación de mano de obra. La experiencia con este tipo de incentivo indica que resulta difícil verificar que los trabajadores cubiertos con la medida en efecto estén en la región o en la actividad que se desea incentivar. En ocasiones constituye un estímulo al despido de trabajadores con experiencia y su sustitución por trabajadores "subsidiados", como una medida explícita para cobrar el subsidio. Es claro que los incentivos fiscales tienen efectos en la asignación de los factores productivos en la economía, aunque quienes formulan la política pública no siempre están conscientes de ello.</p>
<p>Por último, se encuentran las zonas con trato especial, esquemas de devolución de las tarifas aduaneras. Estas zonas proporcionan un tratamiento de enclave a determinadas actividades económicas, para compensar deficiencias en el ordenamiento comercial, la infraestructura física y el ordenamiento institucional con miras a su integración a los procesos de globalización<sup>2</sup>. Su existencia ha estado ligada a los esquemas de promoción de exportaciones en los países en desarrollo. Dentro de las zonas especiales se encuentran: (a) zonas francas, (b) zonas de promoción de exportaciones, (c) maquiladoras y procesadoras, y (d) almacenes y zonas comerciales favorecidos.</p>

Fuente: elaboración propia.

### 1.2 Bases legales del régimen tributario en Colombia

El desarrollo de un régimen tributario especial para el sector solidario requiere una adecuada comprensión de las normas que rigen los tributos en Colombia, particularmente del impuesto sobre la renta, de la naturaleza de las organizaciones solidarias y de los elementos que configuran dicho régimen.

<sup>2</sup> Hay casos exitosos a nivel mundial, como el de México, que cuenta con alrededor de 200 zonas especiales (maquiladoras) que generan empleo directo para 700.000 personas y representan más del 40% de las exportaciones del país. China cuenta con 150 zonas especiales, genera empleo a más de 30 millones de personas, y representa más del 50% de las exportaciones del país.

### 1.2.1 Bases legales del régimen tributario

Las bases legales del régimen tributario en Colombia son: la Constitución, las leyes, los decretos, los tratados internacionales, la jurisprudencia, la doctrina y la costumbre. Esta base normativa rige los tributos en su imposición, aplicación, determinación, cobro y control.

En la Constitución Política se encuentran los principios que orientan la organización del régimen tributario: equidad, eficiencia y progresividad (artículo 363). Los impuestos se deben diseñar bajo el principio de equidad vertical, el cual obliga a la ley a establecer que a mayor ingreso, mayor aporte al Estado. Por lo tanto, quien tenga mayor capacidad contributiva debe aportar un porcentaje más alto de su ingreso al erario. A partir de estos principios se busca que el régimen tributario dé un trato igual a los contribuyentes que poseen similares características. La aplicación del derecho de igualdad en materia impositiva está contenida en el artículo 13 de la misma norma, reconociendo que la igualdad debe trascender lo formal para ser material y efectiva.

#### La obligación

La obligación tributaria<sup>3</sup> es la conexión entre el contribuyente y el fisco. Según Albiñana

(2005) “puede ser definida como el vínculo jurídico establecido por ley, en virtud del cual “un sujeto ha de pagar una cantidad al otro sujeto titular de la potestad tributaria como presupuesto de producirse el hecho”.

La relación de la obligación tributaria se divide en

- a. Creación de los tributos, como función que desarrolla el poder tributario.
- b. Nacimiento, modificación y extinción de la obligación tributaria, para indicar que el derecho tributario define las hipótesis, o hechos sobre los cuales recae el tributo, y
- c. Administración y control de las obligaciones, para determinar que el Derecho Tributario indica las funciones del órgano fiscalizador y la forma de ejercer su administración y control.

La relación tributaria es amplia, incluye no solamente el pago del tributo, sino que pone al sujeto en la obligación de cumplir las diferentes prestaciones tributarias fijadas por la ley. De esta obligación se desprende la exigencia de pagar el tributo, la cual implica trasladar una parte de la renta obtenida por los agentes económicos en cada una de las actividades productivas existentes a la Administración de Impuestos.

Dentro de esta obligación sustancial, respecto al impuesto sobre la renta, surge el sujeto pasivo denominado contribuyente. Por regla general, todas las personas naturales o jurídicas son contribuyentes del impuesto sobre la renta, aunque en algunos casos pueden ser o no declarantes. Por excepción, la norma taxativamente define quiénes en razón a su naturaleza no son contribuyentes de este tributo, calidad en la cual se incluye el mismo Estado, en cada una de sus divisiones adminis-

<sup>3</sup> El Derecho Tributario, como rama del Derecho Público, está conformado por el conjunto de normas que tienen por objeto el estudio de la regulación, creación, nacimiento, regulación, modificación y extinción de la obligación tributaria, así como la administración recaudación y fiscalización. Según Mario Pugliese (1976), “el Derecho Tributario tiene por objeto el estudio de las relaciones jurídicas activas y pasivas que dimanan del fenómeno del impuesto, con lo cual se conectan intereses esenciales de Estado y de los ciudadanos. Por otra parte, Corredor (2003) afirma sobre el particular que el Derecho tributario estudia exclusivamente el ordenamiento jurídico tributario positivo de un país.

trativas: nación, departamentos y municipios. Igualmente, incluye otros sujetos como las instituciones de educación superior que estén constituidas como entidades sin ánimo de lucro y se encuentren aprobadas por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) y a otras entidades, también sin ánimo de lucro, dedicadas a la prestación de los servicios de salud y vigiladas por la Superintendencia de Salud. Adicionalmente, se incluyen los sujetos que, en razón a su calidad, la ley mantiene fuera del tributo, entre los que se cuentan: las juntas de acción comunal, los voluntariados y los sindicatos (artículos 22 y 23 del Estatuto Tributario).

La obligación formal se encuentra en el Estatuto Tributario, título II, libro quinto, a partir del cual se definen los deberes y obligaciones formales, diferentes al pago, que todo responsable debe cumplir para con el fisco. Son de destacar:

- ⌘ Presentar declaraciones tributarias.
- ⌘ Certificar.
- ⌘ Informar y atender requerimientos.
- ⌘ Inscribirse en el Registro Único Tributario (RUT) y todas sus responsabilidades.
- ⌘ Facturar.
- ⌘ Conservar documentos.
- ⌘ Llevar contabilidad.
- ⌘ Presentar medios magnéticos (exógeno), etc.

### **1.2.2 Estructura y naturaleza del impuesto sobre la renta**

El impuesto sobre la renta grava los ingresos de los agentes económicos, tanto de las personas físicas como de las empresas o personas jurídicas. Su estructura busca establecer la misma tarifa para la totalidad de los ingresos de un contribuyente, sin tener en cuenta la

fuerza de estos, lo que permite lograr la llamada equidad horizontal, es decir, que quienes tienen la misma capacidad contributiva responden por la misma carga tributaria. De igual forma, el tributo se incrementa en la medida en que aumentan los ingresos del contribuyente. Esto en razón al principio de equidad vertical o progresividad, según el cual a mayor ingreso y capacidad contributiva, la proporción del ingreso que se destina a satisfacer las cargas del Estado y fortalecer los ingresos corrientes de la Nación será creciente.

El impuesto sobre la renta es la fuente más importante del sistema impositivo en Colombia y constituye el pilar de la política fiscal. Este impuesto incluye el gravamen al capital y al trabajo. Se aplica en igualdad de condiciones en todo el territorio colombiano. Es de periodicidad anual y cubre el año calendario (salvo en la constitución o liquidación de sociedades y en las sucesiones ilíquidas). Es directo, porque recae directamente en cabeza del sujeto sin que el Estado comprometa ninguna contraprestación. Grava los ingresos ordinarios y extraordinarios constitutivos de fuente de riqueza e incremento del patrimonio y se funda en los principios constitucionales. Mide la capacidad contributiva del sujeto. El tratadista Ramírez Cardona define la renta como una acepción económica, configurada por el hecho imponible de este impuesto (1982).

Son elementos del tributo: el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable, la tarifa y el régimen general, factores que se especifican a continuación:

**Sujeto activo:** es el ente facultado por la Constitución Nacional para establecer tributos con capacidad de imposición, y aquel a quien la ley le atribuye la facultad de administrar, de-

terminar, controlar, recaudar y proteger su correcta aplicación a través de su fiscalización.

**Sujeto pasivo:** es quien por su naturaleza tiene que soportar el gravamen y se convierte en el sujeto incidido con la obligación sustancial de pagar en forma hipotética un valor sobre el ingreso. Dentro de esta categoría se incluyen las personas naturales y los entes colectivos o societarios.

**Hecho generador:** el hecho generador se entiende como aquel presupuesto sobre el cual la ley determina que se ha configurando una obligación sustancial de pagar un tributo por la obtención de renta, originada por el desarrollo de una actividad económica.

**Base gravable:** es la base sobre la cual se configura el valor monetario o unidad de medida del hecho imponible. Sobre esta se aplica la tarifa para establecer el valor monetario del crédito fiscal del impuesto. El Estatuto Tributario establece que la renta líquida está conformada por la sumatoria de todos los ingresos ordinarios y extraordinarios que el sujeto haya realizado en el período gravable, a la cual se le restan las devoluciones, rebajas y descuentos, lo que da como resultado los ingresos netos. A este valor se le descuentan los costos inherentes al desarrollo del objeto social, lo cual da como resultado la renta bruta. Si esta se afecta con las deducciones, se obtiene la renta líquida o base gravable.

**Tarifa:** alícuota o porcentaje que se aplica a la base gravable que da por resultado el valor del tributo que debe pagar el sujeto en el correspondiente período.

**Régimen tributario:** el impuesto sobre la renta cuenta con dos tipos de regímenes: el general y el especial. El primero comprende

un procedimiento por medio del cual se incluye a un sujeto pasivo en el impuesto sobre la renta, fijando las pautas y requisitos para tener en cuenta para su liquidación, a fin de obtener la renta líquida, sujeta a tarifa, así como los ingresos objeto de exenciones o rentas exentas, siendo de aplicación general, sin establecer diferenciación en la liquidación del tributo. Se aplica a las personas jurídicas y personas naturales.

El Régimen Tributario Especial lo define el artículo 19 del Estatuto Tributario, se caracteriza por otorgar beneficios fiscales en el impuesto sobre la renta, como contraprestación por los servicios de un grupo de contribuyentes, quienes por su naturaleza y características desarrollan actividades de interés general. Dentro de este régimen se incluyen todas las organizaciones de la economía solidaria.

Dicho régimen otorga beneficios fiscales a un grupo determinado de contribuyentes, diferenciándolos en principio por la tarifa (20%) y forma de determinación de la base gravable. No se habla de renta bruta, sino de ingresos de cualquier naturaleza, a fin de llegar a lo que se define como beneficio neto o excedente, el cual tiene características diferentes para cada uno de los grupos establecidos en el artículo 19 del Estatuto Tributario, así:

Para los contribuyentes que pertenecen al numeral 1: fundaciones, corporaciones y asociaciones creadas como entidades sin ánimo de lucro, no calificadas como no contribuyentes en el artículo 23 del Estatuto Tributario y que cumplan las siguientes condiciones:

- a. Que su objeto social y recursos se destinen a las siguientes actividades: salud, deporte, educación formal, cultura, investigación científica o tecnológica, eco-

- logía, protección ambiental o a programas de desarrollo social.
- b. Que estas actividades sean de interés general.
  - c. Que el total del excedente o beneficio neto sea reinvertido en el objeto social.

Como se puede observar, su característica común es desarrollar actividades cuya naturaleza es de utilidad común y favorecen a la comunidad. A ellas el Estado les otorga la exención total en el impuesto sobre la renta, exigiéndoles para su obtención que los servicios sean de beneficio general y a ellos tenga acceso la comunidad.

El artículo 2° del Decreto 4400 define que “Las actividades son de interés general cuando benefician a un grupo poblacional, como un sector, barrio o comunidad. El requisito más exigente lo contempla el artículo 359 del E.T., al establecer que la entidad debe permitir el acceso a la comunidad”. Esto significa que debe hacerse oferta abierta de los servicios, permitiendo que terceros puedan beneficiarse en igualdad de condiciones a los miembros de la entidad. Así mismo, la norma contempla que si el fisco detecta que la entidad no está cumpliendo con las condiciones señaladas, se considerarán contribuyentes del impuesto sobre la renta, para cuyo efecto se asimilan a sociedades limitadas.

El otro grupo que, por su importancia y características, conviene analizar en este documento es el contemplado en el numeral 4° del mismo artículo, conocido como el sector cooperativo, el cual incluye: las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, asociaciones mutuales, instituciones auxiliares y confederaciones.

Este conjunto de entidades se encuentra ubicado en el régimen tributario especial, respecto a la tarifa (20%), y gozan de beneficios como no tener la obligación de liquidar tributo por el sistema de renta presuntiva, no estar obligados a liquidar y pagar anticipo de renta para el período siguiente ni ser objeto de renta por comparación patrimonial (Decreto 4400 de 2004).

Desde el año 2002 esta colectividad de contribuyentes obtiene la exención del impuesto sobre la renta si invierte de manera autónoma, como mínimo, el 20% de los excedentes cooperativos en educación formal, tomando los recursos de los fondos de educación y solidaridad que tiene el ente cooperativo en desarrollo de la destinación dada por el artículo 54 de la Ley 79 de 1988. Cuando no se realice dicha inversión, dentro de los plazos y bajo los parámetros señalados en el Decreto 2880 de 2004 o no se cumpla con la normatividad cooperativa vigente, será sometido a impuesto.

### **1.3 Estructuración del sector solidario en Colombia**

No existe consenso en Colombia acerca del contenido organizacional de la economía solidaria. El marco legal define a las organizaciones cooperativas y a las instituciones de proximidad, pero deja abierta la posibilidad de incorporar entidades con similares características. Este espacio es reivindicado por los gremios y los órganos que regulan a las organizaciones de estos (normalmente de índole empresarial como cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales).

Sin embargo, el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (en adelante Dansocial) ha hecho ingentes esfuerzos por incluir en estos grupos a instituciones que tradicionalmente se escapan del ámbi-

to de influencia de las cooperativas. Aspecto que, sin duda, crea controversia; por ello se puede afirmar que algunos atributos aún no han sido dilucidados.

En todo caso y tomando en cuenta las necesidades que dieron pie a este estudio, para efectos de este, denominaremos economía solidaria al conjunto de organizaciones asociativas identificadas por adelantar actividades orientadas a propiciar el desarrollo de los seres humanos y que tienen como característica no hacerlo con ánimo de lucro.

Bajo este enfoque, se pueden tomar tres criterios determinantes para establecer la pertenencia al sector: el primero, se entiende que la solidaridad es el hilo conductor que determina la adhesión, en la práctica, de iniciativas privadas con fines de bienestar social, al sistema solidario; el segundo, por la condición de entidades sin ánimo de lucro, y el tercero, corresponde a la forma del quehacer organizacional, sea mediante la realización de esfuerzos organizacionales para beneficiar a terceros o con el fin de buscar el autobeneficio. De manera que cualquier entidad solidaria, que quiera ser reconocida como tal, debe tener origen en una organización asociativa privada, ser consecuente con acciones solidarias hacia las personas (sean próximas o ajenas) y su fin no debe ser el lucro<sup>4</sup>.

4 Es importante diferenciar conceptualmente la condición sin ánimo de lucro de la acepción de no lucro y *not for profit*. Las entidades sin ánimo de lucro son motivadas por el interés propio y por el interés por los demás. Realizan actividades bajo las cuales, si bien es posible obtener un excedente, este sirve simplemente como motor de un objeto social más amplio. Por otra parte, en las organizaciones no lucrativas la característica distintiva es la existencia de unas reglas organizativas que impiden que los beneficios sean distribuidos entre los individuos que controlan la organización; por lo tanto, los eventuales beneficios deben, cuando menos, reinvertirse en la orga-

Estos primeros límites organizacionales facilitan la adhesión a la economía solidaria de aproximadamente 25 tipos de entidades contempladas en el Estatuto Tributario (artículo 19), caracterizadas por ser denominadas entidades sin ánimo de lucro. No obstante, cabe la pregunta sobre si todas estas entidades pueden formar parte de la economía solidaria.

Para intentar responder a esta inquietud es menester resaltar que lo sustantivo para delimitar el sector son los criterios clasificatorios existentes. Al respecto, es importante volver a las fuentes primigenias de la conceptualización que Dansocial tiene sobre la materia, a fin de transitar la misma vía conceptual del organismo encargado de las políticas públicas para este.

Uno de los documentos seminales en la materia se denomina Estructuración del Sector Solidario. En él se fijan los criterios para determinar cuáles organizaciones forman parte y cuáles no de la economía solidaria. Uno de los principales criterios parte de la identidad específica que configura a cada expresión de economía solidaria y busca conocer el grado de acercamiento entre las distintas manifestaciones que hacen vida (o quieren hacerla) en el sector solidario colombiano. Dicho en otras palabras, se busca conocer el grado de afinidad fundacional entre las distintas expresiones contenidas en el Estatuto Tributario (Perea, 185), mencionadas como entidades sin ánimo de lucro, y relacionarlas con las características y fines que persiguen este tipo de colectividades que han sido definidas en la Ley 454 de 1998.

nización. Finalmente, la noción del *not for profit* nace para contraponer la acepción gramatical anglosajona del *nonprofit* (que indica la no realización del lucro), mediante la aclaración de un objeto social diferente a la del lucro, pero aclarando que este se requiere.

La afinidad fundacional se distingue a través de los valores y principios orientadores de este tipo de empresas<sup>5</sup>. Por lo tanto, el grado de afinidad fundacional, propuesto en el estudio de Perea, intenta establecer puntos comunicantes entre los distintos objetos sociales de estas organizaciones para establecer cuán comunes son y derivar implícitamente su grado de vinculación con la economía solidaria.

De esta manera, el punto de partida para conocer cuál es el universo del sector solidario son las entidades sin ánimo de lucro definidas en el Estatuto Tributario. El criterio para observar dicha relación se da en función del agrupamiento y comparación de las doctrinas por cada tipo de entidad para conseguir un indicador de coincidencia que determine el grado de afinidad doctrinal entre las organizaciones.

Del cúmulo de organizaciones que bordean la economía solidaria en Colombia, bajo estos criterios, quedan por fuera: los sindicatos, los grupos sacramentales, de economía informal y los partidos políticos. Por el contrario, con un alto grado de coincidencias misionales se encuentran las fundaciones, corporaciones, asociaciones de personas naturales, voluntariados, juntas de acción comunal, cooperativas y todas sus formas conexas: fondos de empleados y asociaciones mutuales.

5 Un dato necesario de referenciar es el relativo a los principios orientadores del cooperativismo como conductores sustanciales de las características misionales. En efecto, el carácter democrático en la participación y toma de decisiones, la independencia y autonomía, la primacía del ser humano frente al capital y la voluntariedad como principio de adhesión son elementos de fuerte arraigo histórico en el cooperativismo, y, hoy, son de reciente adhesión por instituciones sociales que vienen fortaleciéndose desde la década de los ochenta en todo el país, tal como lo advierte Villar (2001).

Aunque conceptualmente es necesario seguir trabajando en esta veta, a efectos del presente trabajo, la clasificación existente debe ser tratada de forma íntegra, a fin de poder contemplar todas las aristas de la economía solidaria en Colombia.

El universo de la Economía Solidaria, para el presente estudio, se puede clasificar en dos grandes grupos: las organizaciones solidarias de desarrollo y las empresas de economía solidaria. Dicha clasificación coincide con la utilizada por Dansocial. Sin embargo, esto no implica que el tema de la delimitación conceptual esté agotado, ya que, por la diversidad que se evidencia en el ámbito asociativo colombiano, creemos necesario seguir el debate y configurar nuevos elementos para enriquecerlo.

En este sentido, se espera que este estudio contribuya a fortalecer la delimitación conceptual, pues es un elemento de sustantiva repercusión en el ámbito tributario. También creemos que a partir del estudio de esta veta será posible tener elementos de juicio más certeros para delimitar el sector solidario colombiano e identificar claramente las racionalidades operativas que predominan en este conjunto de organizaciones.

### **El universo de las organizaciones solidarias de desarrollo**

Las organizaciones solidarias de desarrollo se caracterizan por orientar sus actividades hacia terceros y poner a su servicio iniciativas que impactan en el desarrollo, entre ellas: actividades culturales, educativas, servicios sociales y otras orientadas al perfeccionamiento de las personas. Estas son las acciones más comunes de este tipo de entidades que se constituyen normalmente bajo la tríada asociaciones, fundaciones y corporaciones.

En el campo de las fundaciones encontramos una serie de organizaciones constituidas no por personas, sino por patrimonios dispuestos para una causa o fin social. Por tanto, en una fundación no existe la posibilidad de repartir el patrimonio, sino que se utiliza únicamente al fin fundacional.

En las asociaciones y las corporaciones, de igual manera, encontramos la irrepartibilidad de los fondos patrimoniales; pero, por una razón diferente, en esencia, las asociaciones tienen como pauta fundamental las personas que, unidas por una causa, forman, actúan y buscan el desarrollo de la organización.

De esta manera, en las fundaciones lo sustantivo son los patrimonios orientados hacia una causa. En las asociaciones y corporaciones es lo que hacen las personas que se asocian por un fin. Dicha diferencia no siempre es clara a la hora del registro de entidades sin ánimo de lucro y obviamente esto trae confusiones para saber dónde están ubicadas.

Entre las fundaciones de mayores dimensiones en Colombia encontramos un buen número de centros educativos de formación superior e instituciones promovidas por empresas capitalistas o empresas públicas para fomentar el desarrollo socioeconómico. Las corporaciones también suelen ser la figura que adoptan algunas universidades e instituciones educativas en todas sus fases. Estas también priman en el sector del control comunitario, en el sector financiero y, con un crecimiento exponencial, las orientadas a la defensa de derechos en todas sus expresiones.

Por su parte, las asociaciones manejan un concepto que jurídicamente es similar al de las corporaciones. En Colombia, las expresiones vecinales, gremiales y de intereses particula-

res muestran una aparente especificidad que comprende como mínimo tres grandes actores: las Juntas de acción comunal, los voluntariados y las asociaciones profesionales.

Sobre este universo, las estadísticas suelen ser difusas, dado que no existe un organismo central que consolide las cifras de cada alcaldía a la cual dichas entidades se reportan, y, adicionalmente, según la actividad que realizan pueden reportar la información a diferentes ministerios, entidades territoriales e incluso directamente a altas instancias del poder ejecutivo. Además, la invisibilidad estadística que tienen este tipo de organizaciones, por su clasificación, por el rol de actividad realizado y no por tipo de entidad, las deja en el anonimato sectorial, aun cuando varias fundaciones, asociaciones y corporaciones pueden brillar con luz propia por su aporte al desarrollo de la sociedad.

### **El universo de las empresas de economía solidaria**

Las empresas solidarias de desarrollo se caracterizan por orientar sus actividades al beneficio mutuo. La reciprocidad en el intercambio y a la autoayuda son sus valores orientadores. Entre sus principios fundacionales se encuentran: la democracia, la independencia, la libre información, el fomento de la formación, la intercooperación y la participación. En este tipo de empresas los miembros aportan sus esfuerzos para el beneficio propio, aun cuando por sus principios solidarios puedan ayudar a los demás. Esta característica permite incluir dentro de la Economía Solidaria a organizaciones que van desde las cooperativas y las mutuales hasta los clubes.

Respecto a los clubes, en particular, la clasificación propuesta debe ser flexible por la

naturaleza legal que los abriga, dado que en Colombia la mayoría de ellos, pese a su clara naturaleza mutua, se constituyen como asociaciones y corporaciones. Por ello formarían parte del universo en mención. Sin embargo, clasificarlos como instituciones específicas dentro del grupo de las empresas de economía solidaria sería institucional y estadísticamente inconveniente bajo la actual normatividad, dada su dispersión en el tema y la poca coincidencia que tienen este tipo de organizaciones respecto al resto de las empresas solidarias. Esta es una veta aún por explorar y a la cual es necesario dedicar ingentes esfuerzos, a fin de ubicarlas adecuadamente y potenciar su especificidad en beneficio de la sociedad.

La Ley 454 de 1998 es la mejor y más precisa referencia sobre el contenido y las características inherentes al conjunto de organizaciones de empresas de economía solidaria, entre las cuales se encuentran: precooperativas, cooperativas e instituciones auxiliares del cooperativismo, fondos de empleados, asociaciones mutuales, empresas comunitarias, empresas solidarias de salud, y aun cuando tienen menor coincidencia por la dependencia del Estado a las empresas de servicios, se les considera dentro del grupo en las formas de administraciones públicas cooperativas.

Sobre este conjunto, las estadísticas están más consolidadas; aunque existen algunos problemas en los reportes derivados del desconocimiento en su diligenciamiento, ausencia de los mismos o la intencionalidad de falsear datos (Álvarez, Gordo & Sacristán, 2007), el agregado final de las entidades activas tiende a ser bastante cercano a la realidad.

Bajo una mirada fiscal, las cooperativas como entes económicos pueden participar y desarrollar cualquier actividad económica. Lo que

las diferencia sustancialmente de otras entidades solidarias es que para gozar de beneficios fiscales deben dedicarse a las actividades definidas por la norma, es decir, siempre y cuando sus excedentes estén destinados conforme a la normatividad cooperativa, en aras de proteger el desarrollo social de sus asociados.

En rigor, la cooperativa se define por la Alianza Cooperativa Internacional como "Una asociación autónoma de personas agrupadas de forma voluntaria, para satisfacer necesidades económicas, sociales y culturales similares, a través de una empresa que tiene fines comunes y se gobierna de manera democrática". La Ley 79 de 1988, norma que rige a las cooperativas en Colombia, las define como "Una empresa asociativa, sin ánimo de lucro, en la cual los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y los gestores de la empresa, con el objetivo de producir y distribuir, conjunta y eficientemente, bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general". Las dos acepciones tienen una misma filosofía: asociación de personas que buscan un mismo fin, el cual es satisfacer sus necesidades, ser gestores de desarrollo, y un solo objetivo: producir conjunta y de manera eficiente resultados satisfactorios que redunden en beneficio común. De acuerdo con la ley, las distintas expresiones de las empresas de economía solidaria son:

**Asociaciones mutualistas** (Decreto 1480 de 1989): "Son personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas libre y democráticamente por personas naturales, inspiradas en la solidaridad, con el objeto de brindarse ayuda recíproca frente a riesgos eventuales y satisfacer sus necesidades mediante la prestación de servicios de seguridad social".

**Instituciones auxiliares del cooperativismo** (artículo 94 de la Ley 79 de 1988): “Son instituciones creadas por los organismos cooperativos, directamente o en forma conjunta, orientadas exclusivamente al cumplimiento de actividades de apoyo o complementación de su objeto social. Igualmente, podrán ser reconocidas como tales por el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria las entidades que no teniendo naturaleza jurídica cooperativa carezcan de ánimo de lucro y realicen actividades orientadas al desarrollo del sector cooperativo”.

**Organismos de segundo grado** (artículo 92 de la Ley 79 de 1988): son organismos conformados por la asociación de varias cooperativas para el mejor cumplimiento de sus fines económicos o sociales. Pueden ser de carácter nacional (mínimo diez entidades) o regional (mínimo cinco entidades).

**Organismos de tercer grado** (artículo 93 de la Ley 79 de 1988): asociaciones de los organismos cooperativos de segundo grado y las instituciones auxiliares del cooperativismo que se agrupan con el fin de unificar la acción de defensa y representación del movimiento nacional e internacional. Para su conformación se exige como mínimo la participación de doce entidades.

**Precooperativas** (artículo 174 de la Ley 79 de 1988): “Se consideran precooperativas los grupos que, bajo la orientación y con el concurso de una entidad promotora, se organicen para realizar actividades permitidas a las cooperativas y que, por carecer de capacidad económica, educativa, administrativa, o técnica, no están en posibilidad inmediata de organizarse como cooperativas”. Este tipo de organización tiene una duración limitada de cinco años. Al final de este período deberán constituirse como cooperativas o prorrogar el tiempo de duración.

**Fondos de empleados** (artículo 2° del Decreto 1485 de 1989): “Son empresas asociativas, de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas por trabajadores dependientes y subordinados”.

Estas definiciones generan una visión sobre las características de cada entidad y sus particularidades, lo que nos permite aterrizar sus principios y las razones por las cuales el Estado considera que contribuyen a su desarrollo, como un motor de progreso, siempre fundados en la solidaridad de sus partícipes y crecimiento individual. También permiten conocer la normatividad aplicable.

Por otra parte, dado el número de expresiones económicas, es menester precisar la clasificación de las cooperativas atendiendo a sus características. Según el desarrollo de sus actividades, la Ley 79 de 1988 las clasifica en

- a. Cooperativas especializadas (artículo 62): serán las que se organizan para atender una necesidad específica, correspondiente a una sola rama de actividad económica, social y cultural. Estas cooperativas podrán ofrecer servicios diferentes a los establecidos en su objeto social, mediante la suscripción de convenios con otras entidades cooperativas.
- b. Cooperativas multiactivas (artículo 63): “Serán las que se organizan para atender varias necesidades, mediante concurrencia de servicios en una sola entidad jurídica. Los servicios deberán ser organizados en secciones independientes, de acuerdo con las características de cada tipo especializado de cooperativa”.
- c. Cooperativas integrales (artículo 64): serán aquellas que en desarrollo de su

objeto social realicen dos o más actividades conexas y complementarias entre sí, de producción, distribución, consumo y prestación de servicios.

La segunda clasificación es por el tipo de actividad económica que desarrollen. En este sentido se encuentran:

- « **Cooperativas agrícolas:** proveen insumos, procesamiento y mercadeo de los bienes agrícolas.
- « **De consumo:** suministran a sus miembros bienes y servicios con gran calidad y precios competitivos.
- « **De vivienda:** permiten a las personas de escasos recursos tener la oportunidad de tener sus propios hogares.
- « **De seguros:** protegen a otras cooperativas, a los individuos y a las empresas de riesgos de diversa índole.
- « **De ahorro y crédito:** sirven a las personas y organizaciones para la movilización de ahorro y colocación de crédito.
- « **De servicios públicos:** atienden la demanda en servicios públicos insatisfechos por el Estado o la empresa privada.
- « **De desarrollo comunitario:** concebidas para el desarrollo integral de una comunidad, especialmente en lo que atañe al desarrollo social, económico y cultural.
- « **De transporte:** reúnen, separada y conjuntamente, a los usuarios del servicio, trabajadores o propietarios para la producción y prestación del servicio de transporte.
- « **De educación:** facilitan los servicios de educación primaria, secundaria y aun universitaria. Este tipo de cooperativas pueden ser formadas por padres de familia, educadores o estudiantes.
- « **De salud:** cubren los servicios de salud y seguridad social de la comunidad en la que se inscriben; se encuentran adscri-

tas al Ministerio de la Protección Social.

- « **De trabajo asociado** (definidas en el artículo 12 de la Ley 1233 de 2008): organizaciones solidarias creadas para generar y mantener trabajo para los asociados de manera autogestionaria, con autonomía, autodeterminación y autogobierno.

#### 1.4 Especificidad de las empresas solidarias

En esta sección se explora la especificidad de las entidades solidarias, especialmente las de índole mutual, a fin de conocer cuáles son los argumentos que soportan las iniciativas fiscales conducentes a la diferenciación de los tributos para estas entidades, ya que, como se mostrará más adelante, gran parte de la legislación no reconoce sus especificidades, y, por tanto, tiende a malinterpretar su rol como contribuyente y desnaturalizar su función en la economía.

Existe un viejo adagio que reza: a diferente naturaleza, diferente tratamiento. Este es el principio bajo el cual los teóricos de la economía solidaria defienden el derecho a la diferencia y exigen un tratamiento fiscal adecuado a su naturaleza. No se trata de evadir, eludir o resistirse a tributar; se trata de establecer un tratamiento tributario adecuado que tienda a ser óptimo y que vaya en la misma dirección que la política fiscal (Cracogna, 2005), y es que la función del Estado no se agota en la recaudación, sino que se afirma sobre supuestos de equidad y eficiencia.

La diferencia de las entidades solidarias, respecto a otras entidades, reside en la naturaleza y los fines bajo los cuales se fundan. A partir de esta premisa, les son inherentes a las empresas solidarias rasgos y características homogéneos (Bastidas, 2004) que inciden en la manera de relacionarse y operar con los

miembros, los terceros y la sociedad: la especificidad solidaria. En este apartado interesa conocer cómo repercute dicha especificidad, o parte de ella, en la determinación de la capacidad contributiva de las entidades solidarias.

Existen tres criterios iniciales que determinan la naturaleza de las entidades solidarias:

- ⊕ Su adhesión a fundamentos solidarios como orientadores doctrinales.
- ⊕ La condición sin ánimo de lucro con la que se realizan las actividades y se reparten los beneficios.
- ⊕ El carácter benéfico o mutual con que los actores perciben la relación entre origen y destino de los recursos.

Dichos aspectos repercuten en el quehacer organizacional de forma determinante y se imbrican en la organización generando un particular modo de gestión empresarial. La gestión en empresas solidarias parte de nociones claramente diferentes de su contraparte, las capitalistas, pues en las segundas el patrimonio, los ingresos y las utilidades están ligados a la propiedad que los agentes con mayor capital aportado poseen.

En las organizaciones solidarias los excedentes y el patrimonio tienen una característica esencial: la propiedad solidaria no es accionaria y no responde a la lógica de reproducción y apropiación capitalista. Por tanto, la propiedad patrimonial es por constitución irrepartible, colectiva, y sirve como soporte institucional en la procura de sendas de crecimiento, salvo en el caso de las fundaciones, donde tienen una destinación específica enlazada a una causa, pues los ingresos son fruto de operaciones que ha identificado previamente la institución con los beneficiarios y no es determinante la disposición a pagar

para su elección. Por tanto, en las empresas solidarias no existe una asignación de mercado. Los asociados guardan el mismo interés que la empresa solidaria.

De la relación entre ingresos y egresos se determinan los excedentes, que atienden no a una compensación del capital, sino a una retribución a los asociados por el uso de los servicios. Dicho de otra manera, el excedente surge del exceso en la estimación que hizo la entidad solidaria del costo de sus servicios al fijar su precio (Intercoop, 1981). El retorno a los asociados impide que exista ganancia, factor determinante para considerar la condición sin ánimo de lucro de estas entidades. De hecho, uno de los líderes pioneros del movimiento industrial que dio origen a la Corporación Mondragón, Aranzadi, refiere que el retorno es el instrumento para eliminar el lucro de la economía (Aranzadi, 1976, p. 89).

Otra característica inherente a las entidades solidarias es la que se desprende de su relación con los asociados. La entidad solidaria, al contrario de otras formas de organización empresarial, no busca realizar y repartir beneficios entre los asociados; busca proporcionarles bienes y servicios a precios menores que los de mercado, por la agregación de escalas que tienen al unir las diferentes demandas de estos. De manera que, desde el momento en que una entidad solidaria procura en el mercado bienes y servicios para sus asociados, establece con ellos una relación de transferencia y no de venta. Por tanto, en palabras de Cracogna (1995) no hay un acto de comercio, sino un acto cooperativo. La empresa solidaria es, bajo este esquema, el apéndice agregado de las demandas de todos los cooperados, y, en definitiva, al realizar una transacción comercial, a ellos les compete asumir los riesgos y beneficios inherentes al intermediario.

A partir de la consideración de las formas de operación de las empresas solidarias es posible reconocer una especialización impositiva propia que fundamenta la aplicación de determinados beneficios tributarios. Cuando se habla de diferenciación tributaria, es sobre especialización por especificidad de lo que hablamos, aun cuando la diferenciación se sigue entendiendo como la posesión de determinados beneficios (para unos, justificados íntegramente, y para otros, injustificado).

En definitiva, la especificidad solo se comprende en la medida en que se conoce la lógica de funcionamiento de las entidades solidarias. Por ejemplo, las fundaciones basan su funcionamiento en la constitución de patrimonios orientados a un propósito general o social cuyos beneficios no se reparten entre sus asociados. Algunos autores incluyen las fundaciones dentro del sector no lucrativo; no obstante, existe una gama amplia de instituciones como fundaciones hospitalarias, de servicios inmobiliarios, de educación superior o bancos que solo pueden comprenderse en la medida que se conoce su lógica operacional.

Siguiendo con las fundaciones, la principal fuente de recursos de estas organizaciones procede de la venta de bienes y servicios en el mercado. Su sesgo mercantil no es óbice para que se las incluya frecuentemente en el sector no lucrativo, el cual es precisamente aquel que comprende las organizaciones de servicios encargadas de satisfacer necesidades sociales (Chávez y Monzón, p. 27). Algunas fundaciones están muy entroncadas con la Administración Pública y las empresas mercantiles, mientras otras tienen mucha relación con el sector empresarial de la Economía Social y las actividades sociales de beneficencia.

Por su constitución y operación, las fundaciones privadas no tendrían un carácter suficientemente democrático, lo cual las deja por fuera de lo que se ha denominado como tercer sector y que en Colombia constituye la Economía Solidaria. En la medida que las fundaciones estén orientadas a producir para el mercado y en menor dimensión para satisfacer necesidades de los hogares se diluye su connotación “de no lucro”.

Por su parte, las asociaciones son incluidas dentro del sector no lucrativo por un grupo de analistas, pues pueden pertenecer a algunas de las siguientes tipificaciones: (a) organismos de carácter sindical, empresarial, profesional o partidos políticos; (b) las asociaciones de empresas, y (c) ciertas asociaciones deportivas, de ocio y tiempo libre<sup>6</sup>. Otros consideran que estas entidades no tienen las condiciones para pertenecer al sector no lucrativo, en la medida que producen bienes y servicios para terceros, dejando a un lado el desarrollo de su función representativa, reivindicativa y defensora de derechos.

En el primer caso, se pueden considerar como productoras de no mercado y vinculadas al sector no lucrativo. En el segundo, las asociaciones de empresas se constituyen con el propósito de actuar en el mercado, y, según Chávez, no formarían parte del sector no lucrativo, al no cumplir el requisito de la independencia y autogobierno. En el tercer grupo se trata de asociaciones formadas por elites sociales, tales como los clubes de tenis, equitación, golf, etc., que fijan barreras de entrada para la incorporación de

6 Chávez, Rafael y Monzón, José “Economía social y sector no lucrativo: actualidad científica y perspectivas. Universidad de Valencia, CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 37, abril 2001, pp. 7-33.

nuevos socios y carecen de finalidad social, no obstante la cooperación entre los socios. Un ejemplo son los clubes de fútbol, que son organizaciones creadas para adelantar espectáculos deportivos para el gran público, donde, generalmente, se producen muchas ganancias.

Estas dudas parecen haber inspirado los cambios en las normas fiscales hacia el sec-

tor no lucrativo, en el siguiente sentido: si estas organizaciones realizan actividades de no mutualidad, las ganancias deben orientarse a la financiación de actividades sociales o a fondos colectivos irrepartibles. Sin embargo, eso no está delimitado, y queda la inquietud de conocer para qué son los excedentes provenientes de actividades con terceros no socios y cuáles con los asociados que perciben beneficios de la actividad asociativa.



# Capítulo III

## Régimen tributario para el sector solidario: la experiencia internacional

*El interés que viene cobrando la economía social se basa en el hecho de que surgen nuevas e importantes demandas sociales que no son suficientemente atendidas o incluso se carece de respuesta desde opciones tradicionales que representan las empresas públicas o las empresas privadas capitalistas.*  
(Barea & Monzón, 1992)

Este apartado hace una revisión general al sistema tributario establecido en la legislación de los países de América Latina para las entidades de economía solidaria. Consiste de dos partes: la primera, el marco teórico, el cual comprende: la consideración de estas entidades como sujetos tributarios, la justificación de un sistema especial, los beneficios posibles, las condiciones del régimen, las obligaciones por cumplir y las restricciones y extinción de este. La segunda, un resumen de las legislaciones vigentes de la economía solidaria en algunos países de la región.

### **2.1 La entidad de economía solidaria como sujeto tributario**

#### **La diversidad del asunto**

Se parte de esta idea: no hay un criterio definitivo para saber qué empresas u organizaciones forman parte de la llamada economía solidaria o social. Lo que es seguro, en proporciones significativas, es que las cooperativas lo son y lo son también las asociaciones mutuales y entidades comunitarias. De allí en adelante depende del parámetro que se tenga. A efectos de este trabajo se asume como

criterio amplio aquel que considera como entidades de economía solidaria a todas las organizaciones o empresas de participación, de carácter democrático, sin fines de lucro y con objetivos de beneficio colectivo.

#### **Profusión legislativa**

La revisión legislativa realizada demuestra la multiplicidad de instrumentos que regulan el tema en los diferentes países de América Latina, sobre todo en los últimos años, así como las constantes reformas y adecuaciones que experimentan. Esta realidad lleva a pensar en la casi imposibilidad de contar con un adecuado inventario legislativo de la economía solidaria en la región sin la existencia de una institución dedicada permanentemente a ello. Por lo anterior, algunos instrumentos pueden haber sido obviados en este trabajo. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las cooperativas son, en forma mayoritaria, entidades de economía solidaria y principal objeto de regulación. Luego, pero muy alejadas, las asociaciones mutuales y otras formas asociativas, entre ellas: cajas de ahorro y fondos de empleados, y el voluntariado.

### **Tratamiento fiscal a las entidades de economía solidaria**

Al igual que afirma Cracogna (2005), para las entidades solidarias, la realidad de los diferentes países muestra diversas actitudes o políticas del Estado en materia impositiva, las cuales suelen relacionarse con el grado de desarrollo alcanzado. En general, cuando las empresas solidarias son incipientes, el tratamiento fiscal suele ser favorable; a medida que crecen en importancia ese tratamiento tiende a serles cada vez menos propicio.

Por otra parte, el marco general de la situación de cada país también condiciona la política impositiva hacia las entidades solidarias: cuanto menor es el grado de desarrollo, mayor suele ser el apoyo fiscal, por cuanto se las considera como factores coadyuvantes al desarrollo económico y social, por lo tanto, merecedoras de un especial estímulo. Por el contrario, en países desarrollados, el tratamiento fiscal suele diferir poco o nada del que se otorga a las sociedades comerciales en general (García, 2009).

### **Sistemas de tratamiento fiscal**

Puede ser que presenten:

1. Una norma legal que regula en forma especializada a la entidad solidaria y no contemple normas en materia tributaria, por lo que este aspecto se regula por la legislación fiscal ordinaria.
2. Un sistema único por el cual se trata igual a todas las entidades. En tal sentido, si se controla el que esta forma no sea utilizada para el camuflaje de sociedades de capital, pareciese lógico reconocer, sin distinciones, a todas las entidades solidarias, el trato de favor que, desde el punto de vista fiscal, sea necesario para coadyuvar al cumplimiento de sus fines.
3. Un sistema diverso según el cual hay normas que reconocen beneficios fiscales para las entidades que cumplan con ciertos requisitos y normas de ajuste, creadas para adaptar la tributación general a las especialidades del funcionamiento solidario, modelo o Estatuto Fiscal tradicional, inspirado en el doble criterio de concesión de beneficios fiscales y de establecimiento de especialidades técnicas en la aplicación del régimen fiscal común.
4. Tratamiento especial según el tipo, objeto social o área de actividad. Por ejemplo, las cooperativas “sociales” o el voluntariado reciben un tratamiento fiscal diferenciado. En este sentido, no todas las entidades deben merecer un tratamiento fiscal de fomento, 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 incentivo fiscal que impediría la constitución de falsas entidades, con el único propósito de aprovechar unas determinadas ventajas fiscales (Larrañaga, 1997).
5. Sistema múltiple según el cual habría un tratamiento fiscal diferenciado de acuerdo con el grado de desarrollo de la empresa, desde un punto de vista económico, y en relación con las exigencias de sectores particulares o de las dimensiones de las mismas.
6. Por la naturaleza de los actos realizados por la entidad: en este caso tendrían un

tratamiento fiscal de preferencia los actos cooperativos, mutuales o solidarios (actos efectuados entre la entidad y sus miembros en cumplimiento del objeto social) y sujeción tributaria ordinaria a los actos practicados con terceros.

## 2.2 Justificación de un régimen fiscal especial

Hay varios interrogantes que es necesario dilucidar desde un enfoque eminentemente conceptual para entender el tratamiento fiscal que se debe dar a las entidades en mención, entre ellos por qué debe existir una política especial para el sector solidario y cuáles serían los elementos de una política de tal naturaleza, preguntas centrales que trataremos de este apartado.

Sin embargo, antes de iniciar cualquier consideración en la materia, es menester identificar a quién se refiere cuando se habla de economía solidaria y cuál lógica siguen las organizaciones que la conforman; luego establecer cuáles son los fundamentos de la política fiscal para el sector, y analizar dicha política para cada una de sus organizaciones. Una vez revisados estos aspectos, al final de este apartado, se adjunta una sencilla exposición de los diferentes impuestos que se incluyen en la relación tributaria de cualquier sujeto pasivo, con atención especial al sector solidario, que, por su naturaleza y características, puede llegar a tener algún trato especial, de acuerdo con el ámbito de aplicación del tributo, nacional, departamental o municipal.

Ciertamente, el manejo tributario es un aspecto crítico para el sector. Ahora bien, ¿qué impuestos pueden ser exigidos a las entidades solidarias? ¿Deberían ser tratadas estas de forma diferente a otras organizaciones econó-

micas? Existen diferentes puntos de vista para contestar estas preguntas. Analicémoslos:

### No justificación

Puede ser que no haya ninguna justificación o fundamento real o explícito para dar a las entidades solidarias un trato fiscal especial. Así, las ayudas concedidas bajo la forma de facilidades fiscales “falsean” la concurrencia y pueden incidir sobre los intercambios, 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.

### Justificación

Los partidarios de un tratamiento tributario especial al sector lo fundamentan en diversos argumentos, entre ellos:

1. Estas entidades soportan cargas para-fiscales 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–, que los denominados “beneficios fiscales” no hacen sino compensar.
2. Por el reconocimiento constitucional o legislativo de la utilidad, interés o función nacional, pública o social que se hace al sector o como la aplicación legislativa de las disposiciones constitucionales frecuentes en las cuales se acuerda que el Estado debe fomentar el sector solidario o las cooperativas y mutualidades.
3. El trato fiscal debe estar en concordancia con la naturaleza de las entidades. Así, la diferencia en su esencia debe ser tenida

en cuenta para los incentivos y las exenciones. Por ello la particularidad de las entidades solidarias, que es el esfuerzo propio y la ayuda mutua para prestar servicios a sus propios miembros, es una razón de peso para la diferencia. Por tanto, las mencionadas entidades pueden ser sujetos de algunos, pero no de todos los impuestos.

En sentido semejante, Armendáriz (1992) sostiene que la exclusión de la tributación de cualquier impuesto incompatible con la naturaleza de las cooperativas (extensible a todas las empresas solidarias) no implica solicitar un privilegio, sino el reconocimiento 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, gravar con el impuesto a la renta a estas entidades 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. Como medida de compensación por los mayores costos en términos de vigilancia interna y externa que tienen las entidades solidarias, sobre todo en la fase de creación y en sus primeros años.

### **2.3 Ventajas e incentivos tributarios**

Las ventajas tributarias pueden consistir en

#### **No sujeción**

Se fundamenta en que no existen los hechos imposables sobre los cuales asignar

impuestos; no existe técnicamente exención, sino el reconocimiento de que no hay materia para el gravamen puesto, ya que la entidad no tiene una renta autónoma o un beneficio que puede ser gravado.

Es clara la ausencia de ánimo lucrativo de las entidades solidarias, al entenderse que el lucro se identifica con la remuneración del capital. Esta opinión se sustenta en que en el seno de dichas empresas no se produce renta ni utilidad, por lo que no hay hecho imponible sobre el cual gravar la empresa. En efecto, la razón de ser del impuesto de renta es gravar las utilidades generadas por el capital. Las entidades solidarias no pueden ser sujetos de ese gravamen, sencillamente porque en virtud de su naturaleza y objetivo para el cual han sido creadas, no generan utilidades, no hay renta gravable.

#### **Exención o exoneración impositiva**

La exención es 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. En cambio, la exoneración es la liberación que puede acordar o no la autoridad pública con una persona, natural o jurídica, cuando cumple ciertos requisitos para liberarla de cumplir determinadas obligaciones tributarias. Esta, a diferencia de la exención, es una decisión facultativa del Gobierno, como medida de estímulo a determinadas actividades o sectores, siempre que la ley lo permita.

#### **Beneficios**

Puede haber reducciones o rebajas en los porcentajes o escalas impositivas ordinarias, establecidos con carácter general, para las

entidades solidarias o para sus actividades. Es el caso de la aplicación de la norma de impuesto reducido a las pequeñas empresas de la Ley del Impuesto sobre Sociedades. Estos beneficios pueden ser de carácter permanente, es decir, que se establecen hasta la declaración expresa de la pérdida de los beneficios, o por un tiempo limitado; por ejemplo, por los primeros años de funcionamiento, como mecanismo de fomento del sector solidario.

#### 2.4 Condiciones del régimen fiscal

Normalmente se establecen, entre otros, los siguientes:

- a. Constitución regular de la entidad (incluye registro y publicidad).
- b. El cumplimiento de los principios generales que regulan la cooperativa, mutual o similares, lo que se puede hacer mediante el método del balance social cooperativo que mide su grado de desempeño a través de indicadores.
- c. Efectuar sus operaciones dentro del objeto social o para el cumplimiento de sus fines sociales, u operaciones normales de gestión.
- d. No pago de dividendos superiores a un porcentaje sobre el capital efectivamente pagado por los miembros (en Italia el 14.50%) o no pago de dividendos al capital.
- e. 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. Es lógico que una entidad que colabora con el grupo social a través de estas cantidades pague después menores impuestos (Alonso, 1999).
- f. Igual trato por parte de la entidad para sus miembros que con no miembros, aunque ello se presta a discusión sobre la subsistencia de incentivos para la membresía.
- g. 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.
- h. Destinar parte de resultados del ejercicio en intervenciones externas de carácter local para reforzar su compromiso con la comunidad. En tal sentido, en Colombia (2002) se prevé la exención del Impuesto sobre la Renta y Complementarios por lo menos el 40% de los excedentes es invertido en programas de salud y/o educación formal.
- i. 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.

##### 2.4.1 Obligaciones

- a. Generalmente, se exige llevar la contabilidad y, por tanto, la determinación de los resultados del ejercicio, según las normas establecidas expresamente por la autoridad competente, tanto de la actividad como fiscal, aunque lo lógico sería llevar un sistema que hiciera compatible el cumplimiento de las exigencias de ambas autoridades o hacerlo de acuerdo con los principios del balance social cooperativo.
- b. En muchos casos se debe hacer distinción entre los ingresos provenientes de actividades propias del objeto social y las extraobjeto (*ultra vires*). Es de anotar que la reciente legislación española eliminó tal di-

ferenciación como imponible, con lo cual, si bien es cierto que se simplifica el sistema contable, se pierde en mutualidad.

- c. Presentar declaración impositiva anual, muchas veces solo con fines estadísticos, y de los estados financieros ordinarios. Además, se acostumbra exigir la inscripción de la entidad en los sistemas de registro, incluso mediante el sistema simplificado de inscripción, si lo hubiere.
- d. Sujetarse a las inspecciones fiscales que pudiere practicar la autoridad competente, de acuerdo con la normativa ordinaria o especial.

#### **2.4.2 Restricciones o extinción de beneficios fiscales**

El goce de los beneficios fiscales puede condicionarse al cumplimiento de ciertos parámetros, aunque, en ciertos casos, su empleo es de pleno derecho, no reducible por causa alguna mientras se mantenga la condición jurídica de cooperativa, mutual, fondo, caja o similares.

##### **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.
2. Evidente desproporción entre los retornos o excedentes distribuidos a los miembros y el patrocinio realmente efectuado por estos a la entidad, lo que hace presumir la comisión de un fraude fiscal.
3. Transferencia a terceros de los beneficios fiscales concedidos a las entidades solidarias o, en el caso de acuerdos con

empresas de diferente naturaleza jurídica, hacerlos extensibles a estas.

4. Incumplimiento de la provisión de los porcentajes obligatorios de los resultados o excedentes del ejercicio a los fondos y reserva legal de educación y de promoción.
5. Aplicar recursos de los fondos y reservas en finalidades diferentes a las establecidas legalmente; distribuir entre los miembros los fondos de carácter irrepartible y no imputar las pérdidas al ejercicio correspondiente o hacerlo inadecuadamente.
6. La simulación de empresa de trabajo asociado a los efectos de fraude fiscal o laboral.
7. Realización de operaciones con no asociados por encima del porcentaje establecido en la normativa.
8. Empleo de trabajadores asalariados por encima del porcentaje, plazo o de las condiciones establecidos por la ley.
9. Reducción del capital por debajo del mínimo legal, si lo hubiese, por un lapso superior al permitido.
10. Paralización de la actividad social, inactividad de los órganos, la suspensión de la vida asociativa más allá del lapso legal permitido, la conclusión del objeto social o la imposibilidad manifiesta de cumplirlo.

##### **Situaciones especiales**

Es importante prever situaciones excepcionales que justifiquen que las entidades solidarias incurran –por lo menos temporalmente– en algunas de las causales. Por ejemplo, que soliciten se autorice la realización de operacio-

nes 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 como se hace en España.

### 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 conversión obligatoria de forma jurídica o la liquidación obligatoria.

### Procedimiento

Para la aplicación de las sanciones normalmente se sigue el procedimiento previsto en la ley tributaria común. Lo que sí 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.

## 2.5 Tratamiento de las entidades de economía social o solidaria en las legislaciones de América Latina

### Argentina

#### Fuentes

Ley 20337 de 15 de mayo de 1973, de cooperativas; Ley 23422 de 15 de abril de 1986, de creación del Fondo para Educación y Promoción Cooperativa de 1998, modificada

en 2003; Ley 20321 de Mutuales, de 10 de mayo de 1973; Ley 25855 de Voluntariado Social, de 8 de octubre de 2004.

### Tratamiento

1. La Ley de Cooperativas no regula el aspecto fiscal, de manera que la materia se remite a las respectivas leyes generales. Existe una exención del impuesto a la renta a las utilidades que obtengan las cooperativas, por vía de excepción, siendo las entidades de economía social tratadas como entidades sin fines de lucro. También tienen un Fondo Nacional de Educación, Promoción y Financiamiento de la Autoridad de Aplicación que se nutre con recursos provenientes de un impuesto específico, el cual grava con el 2% el patrimonio de las cooperativas. Este se distribuye entre la Nación y las provincias. Además, está en curso un proyecto de ley (Lamberto) que excluye expresamente a las cooperativas de la órbita de tributación del impuesto a las ganancias, no por la vía de la excepción actualmente vigente, sino a través de la exclusión lisa y llana; es decir, la no sujeción al mencionado gravamen. Lo mismo, las sumas que bajo cualquier denominación distribuyen las cooperativas entre sus asociados (Gleizer, 2006).
2. Las asociaciones mutualistas quedan exentas de todo impuesto, tasa o contribución de mejoras relacionados con sus bienes inmuebles y por sus actos, lo mismo que de las rentas obtenidas de los inmuebles, si estas ingresan al fondo social para ser invertidas en fines de este tipo. Asimismo, quedan exentos del Impuesto a los Réditos los intereses originados por los depósitos efectuados en instituciones mutualistas por sus asociados.

Las mutuales quedan también liberadas de derechos aduaneros por la importación de aparatos, instrumental, drogas y específicos cuando sean pedidos por las asociaciones mutualistas y sean destinados a la prestación de sus servicios sociales. El Gobierno Nacional gestionará la adhesión de los gobiernos provinciales a las exenciones previstas.

Las asociaciones mutuales gozan de exención del impuesto a las ganancias y a las prestaciones proporcionadas a sus asociados, salvo que abonen a cualquiera de los cuadros directivos importes superiores al 50% de la remuneración de los administrativos. Igualmente, exención del impuesto sobre los activos, al IVA y de sellos. Los asociados gozan de una exención por el pago del impuesto a las Ganancias por los intereses originados por los depósitos efectuados en las entidades financieras (Farrés, 1996).

3. La prestación de servicios por los voluntarios se presume ajena al ámbito de la relación laboral y de la previsión social. Los reembolsos de gastos ocasionados en el desempeño de la actividad de los voluntarios, cuando la organización lo establezca de manera previa y en forma expresa, en ningún caso serán considerados remuneración.

## Bolivia

### Fuentes

Ley de 13 de septiembre de 1958, General de Sociedades Cooperativas; Ley 3314, de Acción Voluntaria, de 16 de diciembre de 2005.

### Tratamiento

1. Las cooperativas gozan de exención temporal del pago de impuestos y de

tasas nacionales –durante los dos (2) primeros años de vigencia de la ley– sobre los actos de constitución y registro; los actos y contratos con los miembros; la apertura de libros de contabilidad; los derivados de concesiones y patentes; de impuestos sobre la producción y distribución de electricidad, aguas, sistemas de riego y drenaje, e importaciones de bienes indispensables para su funcionamiento. Exención de pago de impuestos municipales durante los primeros cinco (5) años de la constitución legal.

2. La exención del pago de gravámenes arancelarios por las importaciones de donaciones destinadas al trabajo de las organizaciones voluntarias, previa certificación del Consejo Nacional del Voluntariado, dentro del marco de la Ley de Aduanas, que establece liberación impositiva a los organismos sin fines de lucro.

## Brasil

### Fuente

Ley 5764, de 16 de diciembre de 1971, de Cooperativas.

### Tratamiento

La materia fiscal está sujeta a una influencia determinante del artículo 146 de la Constitución Federal, que ordena a la Ley Complementaria (no dictada) dar un adecuado tratamiento tributario al acto cooperativo. De manera que el régimen tributario de las cooperativas deriva de la esencia de los actos practicados por ellas y no de su naturaleza jurídica. De allí que no son consideradas con incidencia sobre el Impuesto a la Renta ni a la Contribución Social sobre el Lucro por los actos que practican y se consi-

deran renta gravable los resultados positivos obtenidos en las operaciones con terceros.

Pago de impuesto a la circulación de mercancías y prestación de servicios (cooperativas agropecuarias y de pesca), de créditos a no asociados y de resultados de participaciones en sociedades no cooperativas. Contribución de naturaleza tributaria del 2.5% del total de la hoja de pago del personal, para el Servicio Nacional de Aprendizaje del Cooperativismo.

Contribución cooperativista para financiar el funcionamiento de la Organización de Cooperativas Brasileñas (OCB), correspondiente al 0,2% del valor del capital integrado y de los fondos de la cooperativa.

Cursan en el Senado dos proyectos de ley complementaria para permitir la adopción del sistema simplificado de pago de impuestos y las contribuciones a las cooperativas, reduciendo tanto los costos administrativos como la carga tributaria sobre sus operaciones.

## Chile

### Fuentes

Ley General de Cooperativas según D. F. L. de 25 de septiembre de 2003; Ley 15177, que crea la Confederación Mutualista de Chile, de 22 de mayo de 1963; Decreto-Ley 2757 de 29 de junio de 1979 sobre Asociaciones Gremiales de Chile.

### Tratamiento

1. Se presume que las cooperativas no obtienen utilidades, por lo que están exentas del 50% de todas las contribuciones, impuestos, tasas y demás gravámenes impositivos a favor del fisco, además de la exoneración del total del impuesto so-

bre los actos de constitución y las actuaciones judiciales y la exoneración del 50% de impuestos municipales.

Los socios no pagan impuesto sobre la renta de primera categoría por el mayor valor de sus cuotas de participación y gozan de exención del impuesto al incremento nominal de sus aportes, ahorros y a la devolución de excedentes.

Todas las cooperativas son afectas por el IVA y el impuesto por revalorización de activos. Las cooperativas de consumo y de servicios pagan impuesto por las operaciones que realicen con no socios.

Los actuales bienes raíces de propiedad de la Confederación Mutualista de Chile (creada como Corporación de Derecho Público de afiliación obligatoria por parte de todas las mutuales) y los que adquiera en el futuro están exentos del pago de la contribución territorial.

2. Las Asociaciones Gremiales de Chile están exentas de derechos e impuestos por las actuaciones judiciales que efectúen ante el Registro de Asociaciones.

## Costa Rica

### Fuentes

Ley de Asociaciones Cooperativas y creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo de 30 de abril de 1987; Ley 6970 de Asociaciones Solidaristas, de 7 de noviembre de 1984.

### Tratamiento

1. **Cooperativas:** exoneración del impuesto territorial por diez (10) años desde su

inscripción legal y de los impuestos nacionales y municipales sobre actos de formación, inscripción y modificación de Estatutos. Rebaja del 50% del papel sellado, timbres y derechos de registro. Exención de impuesto de aduana a las importaciones de bienes para actividades propias. Base imponible del 50% para el cálculo del impuesto a la renta de los socios por los excedentes percibidos y de intereses sobre inversiones en la cooperativa.

La ley derogatoria de todas las exoneraciones de 1992 y la Ley de Justicia tributaria en 1994 cambian el panorama de las exenciones cooperativas, pues con la primera se eliminan la mayoría de las exoneraciones que las amparaban, y con la segunda se introduce el impuesto de activos, del uno por ciento, sobre el capital de todas las empresas. En relación con las cooperativas, las medidas concretas de la ley de justicia tributaria fueron las siguientes:

- a. Se unificó la tarifa impositiva para las personas jurídicas y se modificó el sistema de tributación de los excedentes distribuidos por las cooperativas y organizaciones similares, fijándose en un 5% hasta un monto de 240.000 colones y en 15% sobre el exceso de esa suma.
- b. Se aprobó un impuesto del 1% sobre activos fijos de las empresas que superen los 30 millones de colones; quedan exentas las cooperativas de electrificación rural y las asociaciones civiles que agremien pequeños productores sin fines de lucro.
- c. En cuanto a las exenciones, se establecieron las condiciones y

requisitos exigidos para su otorgamiento, los tributos que comprende, si es total o parcial, y, en su caso, el plazo de su duración. Las pocas exenciones que quedaron a favor de las cooperativas fueron limitadas: "Aunque haya disposición expresa de la ley tributaria, la exención no se extiende a los tributos establecidos posteriormente a su creación" (Sánchez, 1999).

2. La Ley presume que las asociaciones solidarias no generan utilidades, salvo aquellos rendimientos provenientes de inversiones y operaciones puramente mercantiles. Los excedentes generados en el ejercicio fiscal pertenecen a los asociados, los que se suman a sus demás ingresos para determinar la base de la declaración de la renta del asociado.

## Cuba

### Fuentes

Decreto-Ley 142, de 10 de septiembre de 1993, de conversión de granjas estatales en las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC); Ley 95 de Cooperativas de Producción Agropecuaria y de Servicios de 2002.

### Tratamiento

Al final del ejercicio y sobre el ingreso total obtenido por la cooperativa, calculado sobre el monto anual de utilidades, se determina el pago de impuestos sobre utilidades.

Se prevé la posibilidad de establecer por vía gubernamental –cuando se estime procedente y con el propósito de estimular la constitu-

ción de nuevas cooperativas agropecuarias— la exención o bonificación de impuesto a las nuevas entidades hasta por cinco (5) años.

El Estado se reserva el derecho de imponer un impuesto fiscal a las UBPC que mantengan tierras deficientemente aprovechadas, ociosas o vacías sin razones fundamentadas.

## Ecuador

### Fuente

Ley de Cooperativas 2001-52 R. O. 400 de 29 de agosto de 2001.

### Tratamiento

Un aspecto importante y beneficioso en la ley es la consideración de las cooperativas como forma organizacional de promoción humana que conlleva algunas exoneraciones de impuestos (a las primas de seguro en operaciones de cooperativas de seguros con socios y otras cooperativas), siendo las más importantes, pues varias ya han sido derogadas, la del impuesto a la renta y de los que gravan la compraventa de bienes inmuebles que hagan las cooperativas.

También encontramos normas discriminatorias en la Ley 006, la cual establece el pago del uno y medio por mil sobre los activos de las cooperativas, como impuestos en favor de las municipalidades; pero, extrañamente, exonera solo a las de ahorro y crédito, grava a las demás clases de cooperativas. Con esto, privilegia a un sector del cooperativismo y afecta enormemente a otros, especialmente el de vivienda y el agrícola, pues sus terrenos son activos y por tanto tributan, aunque no estén siquiera pagados en su totalidad.

La disposición, además, afecta la adquisición de vehículos por cooperativas de transporte, pues estos también formarían parte de los activos sujetos a tributos altos, aun cuando no han sido cancelados en su costo, el cual generalmente se financia a mediano plazo.

Consecuencia de estas normas es, por ejemplo, que solo los socios de las cooperativas abiertas pagan ciertos impuestos a las operaciones crediticias y rendimientos financieros, que, en cambio, no son pagados por las cerradas, pues las normas que los imponen gravan únicamente las operaciones de las entidades financieras controladas por la Superintendencia de Bancos (Naranjo, 1999).

Los socios de las cooperativas no están exentos individualmente de pagar el impuesto a la renta y los demás que les correspondan a los ciudadanos ecuatorianos.

Actualmente, se encuentra muy adelantado un proyecto de ley orgánica de cooperativas que reconoce a las cooperativas como personas jurídicas de derecho privado de finalidad social. Además, establece la exención del impuesto predial sobre bienes no adjudicados a favor de sus socios y del Impuesto a las Patentes Municipales e impuestos de cualquier naturaleza que gravan la compraventa de inmuebles adquiridos por los socios. Igualmente, comprende la exoneración de impuestos sobre las operaciones de crédito de las cooperativas de ahorro y crédito.

Crear una contribución obligatoria para el sostenimiento de la Superintendencia de Cooperativas del 5% de los excedentes netos de todas las cooperativas (hasta el 1 por mil de los activos) más el 5% de la revaluación obligatoria bienal de los bienes de todas las cooperativas.

## Guatemala

### Fuentes

Ley General de Cooperativas, Decreto 82/88 de 7 de diciembre de 1978, reformado el 06/11/2001.

### Tratamiento

Exención total del impuesto del papel sellado y timbres fiscales y del impuesto sobre compraventa, permuta y adjudicación de inmuebles, herencias, legados y donaciones cuando sean destinados a los fines de las cooperativas.

Exoneración de impuestos, derechos, tasas y sobrecargos en las adquisiciones de maquinaria, vehículos de trabajo, herramientas, instrumentos, insumos, equipo y material educativo, sementales y enseres de trabajo agrícola, ganadero, industrial o artesanal, siempre que no provengan del país o del área centroamericana.

## Honduras

### Fuentes

Ley de Cooperativas. Decreto Legislativo 65/87 de 30 de abril de 1987.

### Tratamiento

Exoneración de los impuestos fiscales que gravan la renta, los bienes y las operaciones de las cooperativas. Se exceptúa el pago de las contribuciones para régimen de seguridad social.

Exoneración de derechos arancelarios, incluyendo el consular, impuestos y recargos de aduana sobre la importación de bienes

que necesiten las cooperativas, siempre que tales artículos o medios no se produzcan o manufacturen en el país o que la producción nacional no satisfaga sus necesidades. Las cooperativas de servicio de consumo gozarán de las excepciones en la importación de bienes necesarios para la prestación de servicios a sus miembros.

Exención del pago de impuestos sobre donaciones, herencias y legados que reciban de cualquier persona natural o jurídica, hondureña o extranjera; de los impuestos que graven la tradición de bienes inmuebles en los programas de vivienda cuando la cooperativa sea tradente; y exoneración de impuestos de exportación para productos no tradicionales.

Crédito fiscal contra el impuesto a la renta del 5% del promedio anual de ahorros y aportes individuales de los cooperativistas.

## México

### Fuentes

Ley General de Sociedades Cooperativas; Ley de 4 de junio de 2001; Ley del Impuesto sobre la Renta de 8 de diciembre de 2005, en especial el capítulo VII-A "De las Sociedades Cooperativas de Producción".

### Tratamiento

Exoneración de impuestos federales relativos a la constitución y registro de todas las cooperativas, para lo cual las autoridades expedirán las resoluciones procedentes.

Las cooperativas de producción integradas exclusivamente por personas físicas no pagan impuesto sobre la renta ni efec-

túan pagos provisionales de este. Estas cooperativas calculan y pagan el impuesto sobre la renta que corresponda a los miembros por las actividades que estos realicen, con lo cual se evita la doble tributación. Los anticipos y rendimientos que perciben los miembros de estas cooperativas son deducibles.

Las cooperativas de consumo y los organismos que agrupan a las cooperativas de productores o de consumidores se consideran personas morales con fines no lucrativos, por lo que se les consideran como exentas del impuesto sobre la renta. De igual forma, no pagan dicho impuesto cuando enajenen bienes distintos de su activo fijo, lo mismo que por los rendimientos o utilidades que obtengan, a menos que distribuyan utilidades.

Las cooperativas de autotransportistas dedicadas exclusivamente a carga o de pasajeros son sujetos del régimen simplificado del impuesto sobre la renta.

Las asociaciones y sociedades civiles sin fines de lucro se consideran como entidades que no tributan y pueden recibir donaciones.

Desde hace años se trabaja en un proyecto de ley general de economía social y solidaria, reglamentaria del artículo 25 constitucional, el cual establece un régimen de exenciones impositivas de todo tipo, como medida de fomento para el sector. Igualmente, existe un proyecto de ley de fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles (2007) que otorga a las sociedades de garantía recíproca exención de impuestos a las ganancias por las utilidades que generen, exención del IVA de toda su operatoria y

deducción del 100% para la determinación del impuesto, de los aportes a capital y al fondo de riesgo de los socios protectores y ordinarios.

## Nicaragua

### Fuentes

Ley General de Cooperativas, número 499, de 25 de septiembre de 2004; Decreto 662; Ley del Impuesto sobre la Renta, de 1° de enero de 2002.

### Tratamiento

**1. Cooperativas:** exoneración de impuestos de timbre fiscal, sobre bienes inmuebles; de publicaciones en el *Diario Oficial*; la renta; el IVA y de los Municipales por las importaciones que hicieren. El procedimiento para su obtención es el dispuesto en la ley fiscal.

Las sociedades cooperativas legalmente constituidas están exentas del impuesto sobre la renta. Los excedentes distribuidos a los socios se computan como parte de su renta personal de los mismos, por lo que pagan el impuesto.

**2.** Están exentas del impuesto sobre la renta: las asociaciones, fundaciones y demás entidades civiles sin fines de lucro, lo mismo que las instituciones de beneficencia y asistencia social, las cuales pagan impuesto por la renta obtenida en las actividades comerciales e industriales que desarrollen, pero no por las actividades propias del objeto social con sus miembros.

Hay un proyecto de ley marco sobre mutuales presentado en marzo de 2007 que no ha logrado ser sancionado.

## Panamá

### Fuente

Ley 17, de 4 de octubre de 1997, de régimen legal de las asociaciones cooperativas.

### Tratamiento

Las cooperativas, por su carácter y naturaleza, no están sujetas al pago del impuesto sobre la renta. Las donaciones, legados, subsidios y auxilios que reciban son deducibles del impuesto para quienes los efectúen.

Exención del impuesto por los intereses del capital invertido en la cooperativa por los miembros, por los depósitos y títulos valores de socios y terceros.

Las exenciones se extienden a los organismos de integración y a las entidades auxiliares, lo mismo que a los organismos internacionales con operaciones principales en Panamá.

Además, las cooperativas están exoneradas de todo impuesto nacional, contribución, gravamen, derechos, tasas y arancel, de cualquier clase o denominación, que recaiga o recayera sobre lo siguiente: constitución, reconocimiento, inscripción y funcionamiento de cooperativas, así como las actuaciones judiciales en que estas intervengan, activa o pasivamente, ante los tribunales jurisdiccionales; el pago de impuestos nacionales sobre aquella porción de bienes reservada exclusivamente para el desarrollo de sus actividades; el pago de papel sellado y notarial, timbres, registros y anotación de los documentos otorgados por las cooperativas o por terceros a favor de ellas y la importación de maquinaria, equipo, repuesto, combustible, lubricantes, suministros y otros enseres, destinados para sus actividades.

## Paraguay

### Fuentes

Ley de cooperativas, número 438, de 21 de octubre de 1994; Ley 2157, de 19 de junio de 2003. Funcionamiento y carta orgánica del Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP); Ley 3742 de Mutuales, de 29 de mayo de 2008.

### Tratamiento

1. Las cooperativas gozan de exención de los impuestos que gravan los trámites de constitución y registro, así como la transferencia de bienes para su capital. Además, del IVA y de los impuestos referentes a las actividades y documentos sobre los actos del socio con la cooperativa (no los actos con terceros).

Exención del impuesto sobre la renta relacionado con los excedentes destinados a fondos, reservas y pago de intereses a las aportaciones de los socios, al igual que por los excedentes distribuidos entre ellos. Además, de la exención de aranceles aduaneros por importación de bienes destinados al cumplimiento de su objeto social. Las exenciones mencionadas son otorgadas, previa solicitud de la cooperativa, en un plazo perentorio, a cuyo término opera el silencio positivo.

Todas las cooperativas, federaciones y confederaciones pagan recaudaciones anuales obligatorias para el financiamiento de la Autoridad de Aplicación, del 0.25% del salario mínimo mensual, calculado por el número de socios de la cooperativa al cierre del ejercicio, y el 0.12% del capital integrado de cada cooperativa al cierre de su ejercicio económico anual.

2. Los ingresos y los excedentes que obtengan las mutuales de cualquier grado y las rentas que generen los fondos de pensiones y jubilaciones constituidos con los aportes voluntarios de los asociados, ya sea que provengan de intereses, dividendos, rendimientos, ganancias de capital o cualquier otro ingreso o renta, proveniente de actividades mutuales o lucrativas con terceros, estarán exentos del Impuesto a la Renta.

## Perú

### Fuentes

Ley General de Cooperativas y Decreto 074-90-TR, de 14 de diciembre de 1990.

### Tratamiento

La ley estableció beneficios tributarios por 10 años (de 1981 a 1991) para las cooperativas y organizaciones cooperativas de grado superior. Afectando por el impuesto sobre la renta, sólo los ingresos netos de operaciones con terceros y el carácter de gastos deducibles de los aportes de las cooperativas a los organismos de integración. También tienen exención del impuesto a los intereses y excedentes distribuidos a socios y sus herederos; además de una base imponible diferenciada según sea cooperativa de trabajadores o de usuarios; del impuesto sobre el excedente de la reevaluación que incrementa el capital social y la no afectación del impuesto de alcabala por la transferencia de inmuebles adquiridos para el cumplimiento de sus fines y para vivienda de sus socios. Lo mismo que la exención del impuesto a la renta, a los créditos internacionales que obtengan y a los contratos de mutuo y de financiamiento a los socios.

Vencido el plazo, los beneficios contemplados en la ley han cesado, salvo por aplica-

ción de la concepción del artículo 66, 1°, que dejó fuera del campo de aplicación del impuesto a la renta los ingresos obtenidos con socios (actos cooperativos).

La Ley 27034, de 30 de diciembre de 1998, reconoció la no afectación del Impuesto a la Renta para todas las cooperativas por los ingresos provenientes de las operaciones con los socios hasta el 31 de diciembre de 1998 y decretó la exoneración hasta el 31 de diciembre de 2002 de los intereses que perciban o paguen las cooperativas de ahorro y crédito por las operaciones que realicen con sus socios.

De esta forma, el legislador reconoció la vigencia de la no afectación, pero le puso punto final al caso de las cooperativas de ahorro y crédito, con lo cual, desde el 1° de enero de 1999, se encuentran sujetas al régimen general del Impuesto a la Renta, aunque gozan de la exoneración sobre los intereses que perciben o pagan a sus socios.

Se encuentra en trámite un proyecto que, basado en el reconocimiento del acto cooperativo, inhabilita el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto General sobre las Ventas sobre los ingresos que perciban por las operaciones que realicen y por los servicios que suministren a sus socios en cumplimiento de su objeto social. Lo mismo sucedería con la transferencia de bienes que los socios realicen a favor de sus cooperativas o estas a favor de sus socios.

## Puerto Rico

### Fuentes

Ley General de Sociedades Cooperativas: Ley 50, de 4 de agosto de 1994; Ley de So-

ciudades Cooperativas de Ahorro y Crédito, número 255, de 28 de octubre de 2002, y Ley 261, del Voluntariado de Puerto Rico, de 8 de septiembre de 2004.

### Tratamiento

1. **Cooperativas:** exención de las contribuciones sobre los ingresos, sobre la propiedad mueble e inmueble de cooperativas y federaciones, así como de patentes municipales por volumen de negocios.

Exenciones contributivas a cooperativas y organismos de integración sobre ingresos y sobre acciones emitidas. De igual forma, sobre intereses y excedentes entregados a sus socios, a sus beneficiarios y herederos.

2. **Voluntariado:** no considera como estipendio o remuneraciones, a efecto de las leyes fiscales, los dineros asignados a los voluntarios en calidad de dieta, viáticos, reembolso de gastos o de materias y otros gastos ocasionados en el ejercicio de sus funciones o acciones como voluntarios.

## República Dominicana

### Fuentes

Ley de Asociaciones Cooperativas, número 127/64 de enero de 1994, y la Ley 122-05, que regula las Asociaciones Civiles sin fines de lucro, de 22 de febrero de 2006.

### Tratamiento

1. **Cooperativas:** Exención de todo impuesto por actos de constitución, autorización y registro de cooperativas, federaciones y confederaciones.

Exoneración fiscal, regional o municipal por excedentes de transacciones con los socios, así como de los documentos que otorgan y los actos y contratos que realicen con sus socios.

Se considera a las cooperativas como un medio necesario para promover el mejoramiento socioeconómico de la comunidad nacional y el fortalecimiento de los principios democráticos.

2. Asociaciones civiles sin fines de lucro debidamente legalizadas gozan de una exención general de todos los tributos, impuestos, tasas, contribuciones especiales, de carácter nacional o municipal, vigentes o futuras. Igualmente, de los impuestos que graven las donaciones y legados que les hicieren personas naturales o jurídicas, nacionales o internacionales.

Hay un proyecto de reforma legal que "exceptúa" de impuestos los actos de constitución y las certificaciones exigidas por el Estado. Además, exonera de impuestos todas las actuaciones judiciales, actos y contratos, así como los excedentes de las transacciones con los socios, de los impuestos sobre los depósitos, inversiones, préstamos y beneficios de los socios.

## El Salvador

### Fuentes

Ley General de Asociaciones Cooperativas y Decreto 339 de 5 de junio de 1986.

### Tratamiento

Exención de los impuestos de papel sellado y timbres fiscales, del derecho de Registro

de Inscripción de todo acto o contrato que celebren las cooperativas a favor de terceras personas o estas a favor de aquellas cuando les corresponda por la ley pagarlo a la Cooperativa, así como en toda actuación judicial y administrativa en que intervenga la entidad, como actora o demandada, ante los tribunales de la República; inserción gratuita en el *Diario Oficial* de las publicaciones que ordene la ley o su reglamento.

Exención del Impuesto sobre la Renta, Vialidad y Territorial Agropecuario, cualquiera que sea su naturaleza, el capital con que se forma e intereses que se generen a partir del ejercicio fiscal durante el cual se presente la solicitud, así como de los impuestos de importación por los bienes destinados exclusivamente a su propio uso y consumo, sin que puedan comerciar con ellos.

Exoneración de los impuestos fiscales y municipales sobre su establecimiento y operaciones. Adicional a las exenciones concedidas a petición de la Cooperativa interesada por el acuerdo ejecutivo en el Ramo de Economía, total o parcialmente, previa justificación con audiencia del Ministerio de Hacienda, por el plazo de cinco años, a partir de la fecha de su solicitud y prorrogables a petición de la Cooperativa por períodos iguales. Las federaciones y confederaciones de cooperativas gozan de los mismos privilegios.

## Uruguay

### Fuentes

Ley General de Cooperativas 18407, de 6 de noviembre del 2008; Ley de Cooperativas de Trabajo Asociado, de 1° de junio de 2004; Ley 15645, de Cooperativas Agrarias, de 17 de octubre de 1984; Ley 13980, de Coepe-

rativas de Ahorro y Crédito, de 19 de julio de 1971; Ley 17976, de Cooperativas Sociales, de 26 de junio de 2006; Ley 16991, de Cooperativas de Vivienda, de 31 de julio de 1998, y Ley 18400, de exoneración tributaria a favor de las cooperativas de vivienda, de 22 de octubre de 2008.

### Tratamiento

La Ley General establece una prestación coactiva anual de todas las cooperativas (salvo las sociales y las muy pequeñas) para la promoción, el desarrollo y la educación cooperativa del 0.15% del total de los ingresos del ejercicio, por enajenación de bienes (salvo las cooperativas de vivienda) y prestaciones de servicios.

**Las cooperativas agrarias** están exentas del Impuesto a la Renta de las actividades empresariales y en el 50% de todo otro gravamen, contribución, impuestos nacionales directos o indirectos de cualquier naturaleza, con excepción del IVA; el impuesto específico interno; los aportes al Fondo Nacional de Salud de los trabajadores, socios y no socios, y del aporte jubilatorio patronal, correspondiente al personal dependiente. Además, se autoriza al poder ejecutivo para reducir hasta en un 50% la tasa del aporte patronal y de exonerarlas de todos los tributos a la exportación, creados o por crearse. Adicionalmente, tienen gratuidad de gestiones de constitución e inscripción.

**Cooperativas de producción, consumo y de viticultores:** exoneración de todos los tributos nacionales y de aporte jubilatorio patronal.

**Cooperativas de trabajo asociado:** son exoneradas de toda la tributación nacional.

Pagan IVA, impuesto específico interno, seguro social y salud. Se faculta al poder ejecutivo para disponer un régimen de excepciones tributarias destinado a fomentar su desarrollo, por lo que podrá exonerarlas de los gravámenes sobre las importaciones de bienes de capital, repuestos y materias primas destinadas al uso o manufacturación por la cooperativa.

**Las cooperativas sociales** quedan exoneradas de todo tributo nacional, incluido todo el aporte patronal a la seguridad social y el cumplimiento al Fondo Nacional de Salud.

**Las cooperativas de vivienda:** están exoneradas de los tributos nacionales. Las viviendas de interés social que se otorguen en uso y goce a los socios de las cooperativas no pagarán impuesto alguno sobre la propiedad. Están exentas del impuesto a las trans-

misiones patrimoniales en la primera enajenación de los bienes inmuebles que realicen.

**Venezuela**

**Fuentes**

Ley Especial de Asociaciones Cooperativas, Decreto 1440 de 18 de septiembre de 2001; Ley de Cajas de Ahorro, Fondos de Ahorro y Asociaciones de Ahorro Similares, de 4 de abril de 2005, y Ley del Impuesto sobre la Renta, de 28 de enero de 2001.

**Tratamiento**

**Cooperativas:** exención de impuestos nacionales directos, tasas, contribuciones especiales y derechos de registro, en los términos previstos en la ley de la materia.

**Cuadro 2. Resumen del régimen tributario de la economía solidaria en América Latina**

País	Forma jurídica	Patrimonio	Renta	Operaciones	Actos jurídicos	Aduana	Local
Argentina	Cooperativas	2%	Exención			Exención	
	Mutuales	Exención de inmuebles	Exención	Exención	Exención	Importación	
Bolivia	Cooperativas		Exención	Exención		Exención importación	Exención temporal
	Voluntariado		Temporal	Temporal		Exención importación	
Brasil	Cooperativas	0.2% a OCB	No sujeción	2,5% de nómina			
Chile	Cooperativas		Exención 50%	Exención con socios	Exención		50%
Colombia	Todas	2% a Supersolidaria	20% de excedente				Cada municipio
Costa Rica	Cooperativas	1% activo	5-15% de excedente				
	Asociaciones solidarias						
Cuba			Exoneración 5 años				

## Capítulo 2. Régimen tributario para el sector solidario: la experiencia internacional

Continuación Cuadro 2. Resumen del régimen tributario de la economía solidaria en América Latina

País	Forma jurídica	Patrimonio	Renta	Operaciones	Actos jurídicos	Aduana	Local
Ecuador		1 ½% salvo Cooperativas de ahorro y crédito		Exoneración de operaciones de seguros			
Guatemala				Exención sobre inmuebles	Exención	Exención importaciones	
México			Exención	Exención	Exención		
Nicaragua		Exoneración	Exención		Exoneración	Exoneración importaciones	
Panamá		Exoneración de bienes	No sujeción		Exoneración	Exoneración importaciones	
Paraguay	Cooperativas	0,12% del capital	Exención fondos	0,25% de nómina	Exención	Exención	
	Mutualidades		Exención				
Perú			No afectación, salvo cooperativas y cajas de ahorro	Exonera de los intereses en operaciones con socios			
Puerto Rico			Exoneración				Exoneración
República Dominicana				Exoneración con socios	Exención		
El Salvador			Exención		Exención		Exención
Uruguay			Exención a mayoría	0,15% de operaciones			
Venezuela	Cooperativas		Exención	Exención			
	Cajas de ahorro		Exención	Exención			

Fuente: elaboración propia.



# Capítulo III

## Régimen tributario especial para el sector solidario en Colombia

En este capítulo se presenta un panorama de los estudios sobre políticas fiscales para el sector solidario, los antecedentes del régimen tributario especial y su relación con el bienestar general, bajo una mirada en la que se incluyen el análisis de los discursos y las principales corrientes de pensamiento frente al tema.

### 3.1 Un breve repaso al estado de la cuestión en materia de estudios sobre política fiscal para el sector solidario

Los acercamientos académicos a la política fiscal para el sector solidario han tenido una discreta pero significativa atención de los diferentes institutos y centros de estudio en el mundo. Esto ha permitido identificar por lo menos tres fases en las aproximaciones al tema. La primera va desde los primeros estudios de los que se tiene conocimiento (1952) hasta finales de la década de los setenta: en esta etapa la atención se dirigía a la diferenciación entre lucro y no lucro, y su impacto en el tratamiento jurídico-fiscal para las cooperativas. La segunda, ubicada en la década de los ochenta, enfatizaba en la identificación de pautas fiscales para la determinación de una política fiscal, lo mismo que en la relación entre las políticas del Estado en materia impositiva hacia las cooperativas y el grado de desarrollo alcanzado por estas. La tercera, desde los años noventa hasta el presente, apunta al análisis de las crecientes políticas fiscales de los Estados para un universo organizacional más amplio que el de las cooperativas, el de la economía social y solidaria.

En la primera fase, los documentos encontrados son producto de la reflexión exploratoria

de profesores de universidades alemanas, españolas, argentinas, brasileras e italianas y de trabajos encargados por gremios como la Federación Argentina de Cooperativas de Consumo. Dentro de estos documentos cabe destacar el estudio del profesor Narciso Amoros, Régimen jurídico fiscal de las cooperativas españolas (1952) y el del profesor Arturo Vainstok denominado Fundamentos de la exención impositiva a las cooperativas y mutualidades de seguros (1963).

En la segunda fase, los primeros referentes encontrados se ubican a comienzos de la década de los ochenta y son producidos en diferentes centros de investigación latinoamericanos adscritos a la editorial Intercoop y en algunas a instituciones de educación superior, fundamentalmente de Brasil y Argentina.

En Europa son de determinados organismos adscritos al Centro Interdisciplinario de Documentación e Investigaciones en Economía Social, Pública y Cooperativa y a universidades italianas y españolas. Dentro de estos documentos cabe destacar: Las cooperativas ante el régimen tributario (Intercoop, 1980), Los impuestos a las transacciones cooperativas (del profesor Roberto Pastorino, 1981), Mutualistici e regime tributario. La societa cooperativa de Filippi 'requisiti' (Cedam-Padova, 1987). Específicamente en España, los documentos Cooperativas, mercadeo y fiscalidad y Situación actual de las cooperativas en el marco constitucional español, de los investigadores Larrañaga y Vicent; y Legalidad, autonomía, estatal y fiscal' (1987).

En la tercera fase, los referentes documentales avanzan en número y en contenidos. Se visibiliza la creciente importancia de un tercer sector constituido por cooperativas, mutuales y otras asociaciones de índole democrática. Muchos de los documentos hacen una exquisita referencia a la doctrina para establecer la naturaleza impositiva para este creciente sector.

Dentro de estos documentos cabe destacar: Régimen fiscal de las cooperativas, del profesor Rosembuj (1990), Fiscalit a europea e regime delle cooperative, de Di Odoardo (1998), Reflexiones sobre las posibles implicaciones fiscales de la nueva legislación cooperativa, publicado en el *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo* (Alonso, 1999), Legal, judicial and administrative provisions for successful cooperative development, de Cracogna (2002), Las cooperativas y los impuestos. La experiencia del Mercosur (Chamorro, 2005), La fiscalidad de las empresas de economía social: una referencia a las políticas públicas de fomento de las cooperativas y de las sociedades laborales, Economía social y cooperativismo (2006) y Las cooperativas y los impuestos, de García Müller (2008).

Adicionalmente, la Revista *Ciriec-España* dedicó la edición de octubre de 1996 al tema. En ella, prestigiosos investigadores como Sajardo, Juli a, Luis-Esteban, Sever y Salelles hacen una nutrida exposición sobre la política fiscal y la especificidad de las empresas de economía social. Finalmente, la misma entidad, en el marco de su Encuentro Mundial, realizado en Sevilla en septiembre de este año, hizo pública la investigación denominada La política fiscal de la economía social: el caso del tratamiento del IVA en las asociaciones y otras entidades sin ánimo de lucro, desarrollada por los profesores María Pilar Alguacil, María Pilar Bonet, José Luis Monzón y Santiago Murgui.

En Colombia ha habido algunos estudios exploratorios realizados por Dansocial, algunas universidades y cooperativas como Cootradian. No obstante, de forma explícita, uno de los primeros documentos en la materia es Régimen Tributario Especial (Jaramillo). A este le siguen los estudios sobre incidencia y costo fiscal de las exenciones publicados en la revista *Archivos de Economía* del DNP en el año 2000, y, un poco más reciente, el libro denominado *Análisis de los impuestos en las empresas de economía solidaria* de la profesora María Suárez (2007) y el estudio realizado por la Universidad Santiago de Cali denominado Diagnostico y ruta de acción para la superación de los obstáculos normativos del sector solidario colombiano (2008).

Cabe destacar que en el análisis de la situación actual en Colombia, es necesario precisar que el referente documental primigenio surge del Estatuto Tributario. En él se discrimina el trato impositivo mediante el establecimiento de un régimen tributario especial para las entidades sin ánimo de lucro y uno general para los demás contribuyentes. Una vez establecido dicho marco legal, la determinación de la política fiscal para el sector solidario se basa en un amplio cúmulo de leyes y decretos de naturaleza tanto solidaria como fiscal.

### 3.2 Antecedentes

La literatura asociada al tratamiento tributario para las empresas solidarias es escasa, y la existente enfatiza sobre la empresa y no sobre las organizaciones solidarias de desarrollo. De manera que en adelante, cuando se haga referencia a la economía solidaria, el enfoque es el espíritu de este tipo de empresas, atendiendo, especialmente, al de las cooperativas. Respecto a las organizaciones solidarias de desarrollo, al final del apartado se presenta una reflexión especial,

a la luz de las distintas posiciones teóricas que existen para sus similares.

No es fácil encontrar antecedentes que justifiquen la existencia de un régimen tributario especial para las empresas solidarias. La falta de documentación sobre las razones que se esbozan para las prácticas diferenciadas impide establecer un acercamiento preciso al tema. Por ello, una vía para explorar la cuestión es el análisis comparativo de las distintas legislaciones (camino desarrollado en el apartado anterior); otra, explorar los argumentos considerados en la ley. Siguiendo este último camino se encuentra la primera gran justificación, el reconocimiento constitucional de las entidades de economía solidaria como organizaciones diferentes a las empresas capitalistas.

Además de la anterior, algunos autores argumentan que las entidades sin ánimo de lucro, y por ende las de economía solidaria que hacen vida dentro de este universo, cumplen funciones de beneficio y suplen las deficiencias del Estado (Suárez, 2007, p. 40). La anterior característica hace que este les dé un trato especial. En la misma línea, un estudio de la DIAN postula:

[...] apoyar el crecimiento de este sector mediante beneficios tributarios es para el Estado equivalente a garantizar el acceso a derechos fundamentales como el trabajo, la educación, la salud, el desarrollo profesional, la libre asociación, entre otros, a un grupo de ciudadanos [...] (Rivera, 2007, p. 15).

En términos generales, el Estado otorga incentivos tributarios a las empresas solidarias por brindar beneficios sociales a la comunidad (Suárez, 2007). Desde este punto de vista, la justificación de un régimen fiscal favorable se presenta como una forma de compensación por el desarrollo de algunas

de las funciones que hacen estas entidades y tienden al interés general, pues ellas deberían ser asumidas con cargo a los fondos públicos (Carreras, 2007).

### **3.2.1 Acercamiento al discurso de la Comunidad Europea**

Para algunos expertos europeos, las soluciones que las empresas solidarias brindan frente a las fallas de mercado son un argumento sustantivo para que el Estado les dé un tratamiento diferenciado. En febrero de 2009 se aprobó en la Unión Europea un informe elaborado por la euro-parlamentaria italiana Patrizia Toia para fomentar el reconocimiento de la economía social. Este informe tiene como antecesores a los análisis de Mihr (1983) y Avegerinos (1989), entre otros. La autora en su exposición de motivos reconoce las especificidades de las empresas de economía social y su rol como actor que solventa tanto las fallas de Estado como las de mercado dentro del sistema económico (Morales, 2009). A grandes rasgos, en el informe se le atribuye a este sector económico un papel central en el desarrollo sostenible de las naciones, particularmente en la regulación y creación de empleos de calidad, que contribuye a la realización de los objetivos de empleo de la Unión Europea.

El documento también reconoce que más allá de los elementos inherentes a la generación de empleo, las empresas de economía social producen plusvalía y contribuyen a la cohesión, la participación de la ciudadanía a través de las redes sociales y al funcionamiento democrático del mundo empresarial (Parlamento Europeo, 2009). Además enfatiza en que estas empresas son actores económicos que intervienen en el mercado. Por ende, deben adoptar estrategias que las hagan más competitivas, para lo cual las redes empresariales y la integración son una

función connatural que las puede diferenciar y ayudar. Así, los roles de promoción parten del reconocimiento de la independencia y especificidad de la empresa solidaria como actor económico. En ese sentido, postula las serias desventajas para el desarrollo de estas organizaciones, entre ellas: falta de reconocimiento institucional, de visibilidad estadística y de instrumentos jurídicos para actuar a escala paneuropea, lo que en definitiva lleva al sector solidario a competir en desigualdad.

El informe culmina solicitando a la Comisión Europea actuar decididamente en estos frentes a través del reconocimiento del concepto de la economía social, la realización de esfuerzos para mejorar la visibilidad por medio de estadísticas, el fomento a la investigación, documentación y experimentación de nuevos modelos económicos y sociales, el diálogo entre los actores de la economía social y los gobiernos, el fortalecimiento de los órganos de representación, la realización conjunta de políticas de promoción y la activación de una línea presupuestaria para tales fines.

El argumento de fondo que justifica la posible existencia de un tratamiento tributario diferenciado para las entidades solidarias en el Informe de Promoción de la Economía Social en la Unión Europea es que se requiere crear las condiciones políticas, legislativas y operativas adecuadas para fomentar la economía social, basándose en su naturaleza y particularidades, y con ello contribuir al desarrollo sostenible, a la creación de empleo, al fortalecimiento de los mercados y de las capacidades de las comunidades.

### **3.2.2 Acercamiento al discurso de la Organización Internacional del Trabajo**

Otro hito en la promoción del cooperativismo y la visión de una política gubernamental al

respecto, lo desarrolló la Oficina Internacional del Trabajo, en adelante OIT, entre los años 2001 y 2002, al realizar una serie de estudios para examinar el rol de las cooperativas en el desarrollo, su relación con los trabajadores, las nuevas formas de generación de empleo y la promoción que el Estado debería dar a estos actores. El resultado fue una recomendación internacional dirigida a los gobiernos para la promoción de las cooperativas (Recomendación 193 de 2003).

En los estudios previos y en parte de cada 'considerando' que dan origen a la recomendación se destaca que las cooperativas desempeñan un papel importante en la lucha contra la pobreza, crean empleos en sectores económicos o regiones en los cuales las empresas tienen dificultades para operar con ganancias, permiten a los ciudadanos acceder a servicios sociales básicos y servicios comunitarios, fomentan la ayuda mutua en las comunidades y pueden servir de puente para lograr la inclusión de personas que trabajan en el sector informal de la economía (Bibby, 2003; OIT, 2001; OIT, 2002).

En este contexto, uno de los hallazgos primordiales tuvo que ver con la coincidencia, en distintas latitudes, del uso por los gobiernos de las cooperativas como instrumentos de la acción estatal para solventar problemas en la dotación de bienes y servicios de utilidad pública (Bibby, 2003). Las medidas de incentivos y concesiones fiscales se constituyen en el desarrollo visible de estas prácticas.

Pese a lo anterior, se detectó que buena parte de estas medidas no logran los resultados deseados, no por la incapacidad de las cooperativas de lograr niveles de bienestar y de generación de utilidad pública, sino por la incompreensión de algunos fun-

cionarios del modelo cooperativo que, sin desearlo, terminan restando independencia a estas organizaciones, generando políticas contrapuestas, conceptos que desconocen la naturaleza de estas organizaciones y en definitiva reducen sus ventajas al asimilarlas con empresas capitalistas.

Las recomendaciones desarrolladas en el campo específico de la promoción del Estado a través de políticas fiscales se pueden resumir así:

- ⊕ La promoción de las cooperativas debería considerarse como uno de los objetivos del desarrollo económico y social nacional e internacional.
- ⊕ Los gobiernos deberían definir y aplicar una política y un marco jurídico favorable a las cooperativas y compatible con su naturaleza y función, inspirados en los valores y principios cooperativos.
- ⊕ El trato que se dé a las cooperativas no debería ser menos favorable que el que se conceda a otras formas de empresa o de organización social. Deberían adoptarse, cuando proceda, medidas apropiadas de apoyo a las actividades de las cooperativas que respondan a objetivos de política social y pública, como la promoción del empleo o el desarrollo de actividades en beneficio de los grupos o regiones desfavorecidos. Estas medidas podrían incluir, entre otras y en la medida de lo posible, ventajas fiscales, créditos, subvenciones, oportunidades de acceso a programas de obras públicas y disposiciones especiales en materia de compras públicas.
- ⊕ Los gobiernos deberían adoptar, cuando proceda, medidas que faciliten el acceso de las cooperativas al financiamiento de

sus inversiones y al crédito. Estas medidas deberían, en particular

- a. Permitir el acceso a préstamos y otros medios de financiamiento.
- b. Simplificar los procedimientos administrativos, mejorar el nivel de los activos cooperativos y reducir el costo de las operaciones de préstamo.
- c. Facilitar la creación de un sistema autónomo de financiamiento para las cooperativas, incluidas las cooperativas de ahorro y crédito, banca y seguros.
- d. Incluir disposiciones especiales para los grupos desfavorecidos (OIT, 2002).

De forma similar a la de la Comunidad Europea, el argumento de fondo que justifica la posible existencia de un tratamiento tributario diferenciado para las entidades solidarias, en el Informe de Promoción de las Cooperativas de la OIT, es que se requiere desarrollar medidas de fomento y apoyo para el cooperativismo por su rol como generador de empleo de calidad como puente para la inclusión de trabajadores informales, proveedor natural de bienes y servicios a la comunidad, y agente en la lucha contra la pobreza.

Aun cuando estos elementos enfatizan en claras fallas del Estado y del mercado, tanto la recomendación europea como la de la OIT buscan integrar el cooperativismo y la economía social como un nuevo actor socioeconómico en el entramado del sistema actual, y no ven con buenos ojos la utilización de estas formas empresariales como instrumentos de acción estatal. Por eso, reconocen la necesidad de fomentarlas y diferenciarlas, a partir de su naturaleza y sus particularidades. En este sentido la optimización fiscal viene dada por la relación proporcional entre desgravación fiscal, aumento de la tasa neta de excedente interno

para las entidades solidarias y el consecuente desarrollo de iniciativas para incrementar el radio de acción social de las entidades.

Otros escenarios internacionales como el Mercosur están en plena discusión de estos temas; por ende, el asunto es de gran atención y sus repercusiones en un mundo cada vez más globalizado, pero a la vez más integrado en bloques comerciales, comienzan a generar fuertes tensiones en momentos que las empresas de mercado tienden a ser objetadas en la asignación de los factores productivos.

### **3.3 Distintas posturas respecto a la aplicación del tratamiento tributario a entidades solidarias**

En este apartado se develan los principales discursos que soportan los tratamientos tributarios diferentes para las empresas solidarias, a fin de brindar elementos para entender que detrás de cada postura hay tendencias claramente definidas, muchas veces contrapuestas y que actualmente se encuentran en plena confrontación.

Tres posturas acerca de cuál debe ser el tratamiento tributario para las empresas solidarias dominan la escena argumentativa. La primera de ellas destaca la naturaleza de la empresa solidaria como agente de no sujeción impositiva. La segunda, atendiendo a las evidencias prácticas de la acción solidaria, enfatiza en la necesidad de discriminar el trato atendiendo a los rasgos que se consideren deseables en estas entidades y a su grado de posesión en el quehacer empresarial. La tercera alude a los inconvenientes que generan los manejos diferenciados y entiende que las empresas solidarias no solo están en igual condición que las demás empresas, sino que además su diferenciación crea mecanismos perversos de asignación de recursos que van en contra del libre mercado.

Según el profesor Dante Cracogna (2006), en países donde las entidades solidarias tienden a ser incipientes se suele brindar mayores beneficios tributarios y viceversa. Esta situación suele coincidir con el grado de desarrollo. Así, los mayores progresos empresariales solidarios suelen estar en países con mayores niveles de desarrollo. Aun cuando las afirmaciones anteriores parezcan un tanto apresuradas, la evidencia científica da cuenta de su precisión. Valga citar los trabajos de Salamon y Anheir donde se demuestra que los países con mayores niveles de asociatividad son en buena parte aquellos considerados como desarrollados. En definitiva, en las empresas solidarias se generan prácticas que elevan el capital social y por ende sus acciones tienden a mejorar las condiciones para el crecimiento. Aun cuando las afirmaciones anteriores parezcan un tanto apresuradas, las prácticas fiscales que documentaremos más adelante coinciden con lo descrito (ver capítulo 4.2.1 al 4.2.3).

#### ***3.3.1 La empresa solidaria como agente de no sujeción***

Esta línea argumentativa supone que las entidades solidarias desarrollan actividades económicas internas con sus asociados. De manera que la discusión se centra en la tributación que debe hacer o no la empresa cuando trabaja con sus asociados y exime a las actividades que las empresas solidarias realizan en el mercado. Por tanto, la controversia está en los impuestos surgidos de la relación entre los asociados y la institución y no en los impuestos que surgen de la relación con el medio exterior. Los impuestos internos más comunes son: los impuestos a las transacciones, el impuesto a la renta y los impuestos patrimoniales. Analicemos la situación frente a cada uno de ellos:

**Impuesto a las transacciones:** la actividad económica interna que desarrollan las empresas solidarias con sus asociados no es objeto de estos gravámenes porque en la práctica no se llevan a cabo transacciones. Los asociados y su empresa realizan un contrato plurilateral en el cual los bienes y servicios que obtiene la cooperativa se agotan en ella, ya que no genera un mercado de agregación de valor, sino que los transfiere directamente a sus asociados (Pastorino, 1981)<sup>7</sup>. Al final del período se retorna al asociado el valor del exceso que pagó en algún momento por el consumo o se deja para el siguiente período.

Al no existir transacciones sino transferencias, el objeto lucrativo propio de la actividad comercial se suprime y por tanto no es posible dar igual tratamiento a una entidad solidaria que busca satisfacer las necesidades de sus asociados mediante la agregación de demandas que a una entidad comercial cuyo fin es lucrarse de la diferencia entre costos de entrada y de salida en los bienes y servicios que ofrece.

**Impuesto a la renta:** las empresas solidarias no tienen como fin la búsqueda de lucro. Cuando tienen excedentes se retornan íntegramente a sus asociados (o beneficiarios) en proporción al uso de los servicios, y

<sup>7</sup> Para Pastorino (1981), en el momento en que una empresa solidaria adquiere un bien o servicio para sus asociados, agota el valor de cambio de la mercancía, y su relación directa con el asociado determina la existencia de un valor de uso para los bienes o servicios en mención. Técnicamente, el hecho imponible se deriva de la existencia de valor de cambio, no de valor de uso; sin embargo, en la práctica, lo que se grava es el consumo y siendo así el impuesto a la transacción de una entidad solidaria es adecuado; pero si se pretende extender al asociado estaríamos frente a una doble imposición, práctica que encarecería el consumo e iría en contravía de la ventaja solidaria que se crea con sus economías de escala.

por tanto no son objeto de repartición como compensación a un riesgo de capital. De manera que la ausencia de lucro es el principal argumento que soporta la ausencia de un hecho imponible y por eso no existe sujeción.

**Impuestos patrimoniales:** las empresas solidarias tienen un enfoque particular para el tratamiento de sus patrimonios: no existe la noción de propiedad individual y por ende los asociados no tienen derecho a nada más que el valor nominal de sus cuotas sociales (Intercoop, 1981). Todo impuesto que recaiga sobre el patrimonio afectará no a un individuo, sino a un colectivo que en caso de disolución debe transferir sus patrimonios a un tercero.

La inequidad de un tratamiento impositivo sin diferenciación es a toda vista sustantiva y desincentiva la constitución de nuevas entidades y por ende seguiría una línea contraria a la que manifiesta en la normatividad, pues en ella se afirma que deben ser promovidas por su aporte al interés general.

En definitiva, una lectura a los tres tipos de impuestos analizados refleja la inexistencia del hecho imponible y esto da origen a la no sujeción. En la práctica el fisco puede cobrar o no impuestos a las entidades solidarias. El punto de discusión es que si no hay hecho imponible se estaría actuando en contra de las disposiciones legislativas que diferencian a las entidades solidarias de otras y por tanto habría en la práctica una clara violación de la ley.

En Colombia, la Constitución Política establece el fomento del Estado a las entidades solidarias. Su tratamiento diferenciado se concreta en las Leyes 79 de 1988 y 454 de 1998. Frente a ellas existe la idea de que esto induce a la ineficiencia empresarial y por tanto, la aplicación de tributos genera-

ría efectos contrarios a la optimización fiscal. A la final, quien pagaría los costos del no reconocimiento de la esencia cooperativa sería el mismo asociado, a quien se le aplicaría un trato discriminatorio con relación a los demás consumidores y se les negaría el resultado de su trabajo, el cual consiste en suprimir el papel del intermediario y reducir las etapas del proceso económico con los beneficios que como reguladores de precios tienen en una economía de mercado.

Algunos autores como Rosembuj (1991) plantean que la insistencia en cobrar tributos donde no hay hecho imponible daría cuenta de un excesivo interés recaudador orientado a excluir de cualquier posibilidad de ventaja a las entidades solidarias; otros autores manifiestan que esta insistencia es fruto de un ordenamiento jurídico estructurado para la sociedad mercantil y que no contempla los regímenes económicos propios a las entidades solidarias (Julia & Server, 1996).

### **3.3.2 Diferencias tributarias atendiendo al cumplimiento de la función cooperativa**

Bajo la lectura de la empresa solidaria como agente de no sujeción se puede pasar por alto un elemento sustantivo de la relación de estas empresas con el mercado: la operación con no asociados. Este es el punto inicial de la posición: las entidades solidarias lo son, en tanto operen como tales.

Este factor obliga a que las operaciones de las empresas solidarias se hagan con sus asociados, y en caso de realizarse con terceros debe hacerse en términos benéficos o, cuando menos, si existe una diferencia positiva entre los costos y los ingresos percibidos, retomarseles íntegramente so pena de desnaturalizar la figura solidaria y acercarla a las capitalistas.

Se da por sentado que la empresa solidaria, al realizar operaciones con terceros, es sujeto imponible y su capacidad contributiva aumenta. Así, la discusión se centra en cuándo debe existir la exención y cuándo no.

Frente a lo anterior, debe existir la exención cuando la empresa solidaria actúa con su asociado o con algún otro actor cuya naturaleza favorece el relacionarse; es el caso de las transacciones intercooperativas. En ellas prevalece un espíritu de cooperación y no de lucro, pues la ayuda mutua y la reciprocidad son los factores predominantes. Ahora bien, no debe existir la exención cuando las empresas de economía solidaria se alejan de sus fines fundacionales, su objeto social y su acto societario. De forma tal que en entidades como las cooperativas un buen indicador del grado de protección fiscal lo representa el cumplimiento de sus principios universales. Sin embargo, no es posible tener una posición cerrada respecto a la operación lucrativa con terceros y su relación con los principios, dada la inmensa gama de prácticas empresariales, unas socialmente más cercanas a la doctrina solidaria que otras, pero todas dentro de un sector con una marcada diferenciación frente a las capitalistas.

Algunos estudios evidencian la necesidad de la operación con terceros para lograr un volumen suficiente de actividades que garanticen la evolución empresarial. Incluso hay quienes defienden la apertura de las empresas solidarias a terceros, pues tiene por objeto extender la actividad económica sin distorsionar el componente subjetivo de la entidad. En este panorama, los principios tienen un cumplimiento parcial y el papel promotor del Estado tiende a difuminarse.

Ahora bien, con el fin de propiciar el desarrollo de actividades mutuales y tratar ade-

cuadramente las actividades lucrativas con terceros, existe toda una corriente de pensamiento científico que aboga por el tratamiento general en el caso de operaciones lucrativas con terceros y del desarrollo de beneficios fiscales para las entidades solidarias que operan con sus grupos manifiestos.

Para tal efecto, las instituciones solidarias deberán no solo crear fondos irrepartibles y reservas propias destinadas al desarrollo de prácticas coincidentes con su naturaleza, como educación y solidaridad, sino, además, demostrar que los excedentes distribuidos son proporcionales al uso de los servicios de la empresa y que no existe una apropiación diferenciada entre sus miembros.

Operativamente, la discriminación impositiva, según unos mínimos deseables de cumplimiento, requiere distinguir entre los diversos tipos de ingresos. Por una parte, están los que se obtienen por la actividad de la entidad solidaria con sus asociados, y, por otra, las acciones por fuera del objeto principal de la empresa que generan lucro por medio de la venta a terceros de bienes o servicios, ingresos financieros no solidarios u otros realizados por fuera del ámbito mutual. Así, las actividades con los asociados estarían por definición exentas o casi exentas de los impuestos a las transacciones, renta y patrimonio, mientras las realizadas por fuera del ámbito mutual están sujetas a tributación total o casi total.

Otra manera de ver el asunto es a partir de la diferenciación y discriminación impositiva por tamaño. En este aspecto algunas legislaciones prevén beneficios a entidades pequeñas y medianas, y privan de estos a entidades solidarias de mayor dimensión. En este caso el trato diferencial promueve el desarrollo organizacional.

Uno de los aspectos positivos de la realización, discriminación y aplicación de beneficios fiscales a las actividades que lo merezcan es que propician las concentraciones empresariales y el desarrollo de las actividades múltiples en empresas solidarias que estaban destinadas a sufrir los embates de la competencia en mercados abiertos (Alguacil, 2009).

El trato diferenciado sigue una línea jurídica claramente establecida en países de fuerte tradición cooperativa como Francia, Holanda, Italia, Portugal y España. Bajo este enfoque, las prácticas impositivas dependen del tipo de actividad que se realiza. Algunas medidas incluyen la no sujeción, la exención, la exoneración por interés general y los beneficios como reducción de la base imponible. El caso italiano es uno de los más representativos. Ellos aplican la diferenciación bajo la premisa técnica de entidades de mutualidad preponderante (obtienen desgravación total o casi total) y entidades de mutualidad no preponderante (con desgravaciones cercanas al 30%).

Como punto final es importante anotar que en esta corriente no es aceptable equiparar a las empresas solidarias con otro tipo de empresas, dado que las primeras son más débiles a la hora de capitalizarse, ya que por su especificidad deben destinar importantes porcentajes de sus excedentes a financiar fondos irrepartibles y reservas propias, mientras que otras empresas no tienen dicha obligación, por lo cual tienden a generar menores excedentes para la distribución (Carreras, 2007).

Por otra parte, el derecho cooperativo presenta claras limitaciones sobre los derechos patrimoniales de los asociados, aspecto en el cual se termina renunciando a la propiedad individual a favor de la propiedad social (Odoardo, citado por Juliá & Izquierdo, 1996) y además se debe con-

templar que las operaciones con asociados están por fuera del mercado y, por tanto, no distorsionan la competencia; caso contrario a la operación con terceros no asociados (Alguacil, 2009) o, en algunos casos, realizando prácticas con el mercado tan insignificantes estadísticamente que no podría afirmarse que afectan a la competencia o crean mecanismos de regulación de precios.

### **3.3.3 Tratamiento indiferenciado con empresas de otra índole**

Bajo esta línea argumentativa se arguye que la diferenciación fiscal de empresas que operan en el mercado desincentiva su eficiencia. Por tanto, toda empresa debe recibir igual tratamiento. En el fondo, el argumento es que la diferenciación produce ineficiencia, competencia desleal e incentivos para crear determinadas organizaciones sin el espíritu que las caracteriza. Este último punto ha sido reiterado en varios estudios que analizan el fenómeno de las pseudocooperativas. El análisis teórico muestra que el régimen fiscal aplicable a empresas de economía solidaria condiciona la elección de este tipo de organizaciones (Salelles, 1996).

Además, la diferenciación en el tratamiento tributario trae consigo algunas discrecionalidades que atentan contra las mismas entidades solidarias. Por ejemplo, en el caso colombiano existe una normatividad atada al manejo fiscal que impide a las cooperativas realizar actividades de comercialización; es también el caso de las cooperativas españolas, a los que se les tiene prohibido realizar actividades de suministro de productos derivados del petróleo a terceros no asociados. Si desean hacerlo deben constituir empresas mercantiles destinadas a ese fin particular.

Adicionalmente, a juicio de algunos tratadistas no hay justificaciones claras en la diferenciación en los tratamientos tributarios, porque se mira

a la hacienda pública desde los ojos de la solidaridad y no desde los ojos de la técnica fiscal. Por ejemplo, se considera que el impuesto a las transacciones no es objeto de aplicación en las entidades solidarias por su condición no mercantil, pero en la práctica el acto de aplicación tributario lo constituye la realización de una actividad económica independientemente de sus destinatarios. Esta postura ha cobrado especial relevancia en países como Alemania, Bélgica, Dinamarca, Grecia, Luxemburgo y Reino Unido, donde se ha afianzado una tendencia claramente favorable a este tipo de iniciativas. Para autores como Cracogna (2006) esto se debe a la creciente necesidad de cubrir su déficit fiscal, aumentar la recaudación y estandarizar la noción de las empresas que concurren al mercado.

En esta singularidad de posiciones no existe una clara referencia que sea asimilable. El tratamiento dependerá de cada realidad y de cómo las entidades solidarias se articulan con el Estado, el mercado y la sociedad civil. Si bien existe una tendencia mundial a la tributación de todos los actores económicos, el nivel de organización y de institucionalización de que gozan los defensores de la postura de diferenciar el trato fiscal a partir del cumplimiento de la razón organizacional ha generado que la economía solidaria, social y cooperativa sea incluida cada vez más en las distintas constituciones, y, como cabría esperar, esto repercute en un mayor grado de protección a través de la normatividad tributaria (Juliá & Server, 1996).

Algunas de estas posiciones han logrado llegar hasta instancias de integración como la Unión Europea y el Mercosur. Esa ganancia tiende a generar una contraposición bastante contundente a la tendencia fiscal que ronda las diferentes haciendas públicas en el mundo. Es el caso de Noruega, que recientemente ha reintroducido un tratamiento favorable para las cooperativas.

### 3.4 Aporte del sector solidario al interés general

La protección a la economía solidaria nace, en primer lugar, de su contribución al interés general, según la perspectiva que plantean Monzón y otros, ya que el sector favorece la creación de redes sociales; indirectamente, impulsa la creación de capital social, ingrediente de la democracia moderna; contribuye al desarrollo del espíritu comunitario, y fomenta la cohesión social. Además, el sector permite aliviar la situación de los que son expulsados del sistema de mercado, ya que sus estrategias de creación de empleo ayudan a la integración social de grupos marginados de la población. El llamado “efecto refugio” ha sido ampliamente documentado en la literatura especializada (Grávalos, Álvarez, Gordo y Sacristán).

En las regiones, las entidades solidarias colaboran con las autoridades locales impulsando proyectos de desarrollo, particularmente los relacionados con la provisión de bienes sociales, cuyo abastecimiento, por operadores privados, no se realizaba satisfactoriamente. También pueden ofrecer servicios sociales, que antes provenían directamente las agencias públicas.

Por lo anterior, en Europa su fomento se relaciona con ser “pilar del modelo social europeo”, pues genera empleo y es soporte del sistema de protección social. Por conocimiento o por intuición, a este papel de la economía solidaria, dentro del enfoque de políticas activas, los legisladores le otorgan reconocimiento constitucional y le reconocen un papel complementario del Estado.

En el caso colombiano, la Constitución Política de 1991 establece que “el Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad” (artículo 58). Luego señala que corresponde al Presidente de la República,

como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa,

ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financieras, bursátiles, aseguradoras y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. Así mismo, sobre las entidades cooperativas y las sociedades comerciales (artículo 189).

Posteriormente, de manera puntual señala que “el Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial” (artículo 333).

El mandato es lo suficientemente general para permitir que el gobernante diseñe mecanismos de promoción de las formas asociativas y genere estímulos al desarrollo empresarial, incluidos los tributarios. En esta línea de análisis, la recomendación política es que se otorguen exenciones fiscales y eventualmente se diseñen mecanismos de crédito y de apoyo en capacitación.

Como se ha reseñado, en Colombia, el interés general se asocia con las entidades sin ánimo de lucro; dentro de estas se incluye la tríada Asociaciones, Corporaciones y Fundaciones, lo mismo que las Juntas de Acción Comunal y los Voluntariados, miembros de lo que denominamos organizaciones solidarias de desarrollo. Institucionalmente, el interés general se expresa como aquellas actividades que benefician a un grupo poblacional, un sector, barrio o comunidad<sup>8</sup>.

El desarrollo de actividades de interés general por entidades sin ánimo de lucro se

<sup>8</sup> Artículo 2: Decreto 4400 de 2004.

manifiesta como el argumento central para los tratamientos diferenciados que buscan promoverlas. El legislador entiende que para realizar actividades de interés general, una entidad sin ánimo de lucro debe permitir el acceso tanto de los miembros de su organización como de terceros. Su concepto coincide con las nociones de beneficencia, cuya característica central es que los miembros de una organización realizan esfuerzos e incluyen recursos para satisfacer e incidir en el desarrollo humano, personal o colectivo de terceros. Por otra parte, el legislador no pone límites en su concepción de realización del interés general a las entidades de índole mutual, caracterizadas porque los asociados realizan esfuerzos e incluyen recursos para satisfacer sus propias necesidades.

En cualquier caso, lo importante es que permitan el acceso a terceros bajo iguales condiciones. Así, al igual que una fundación, una cooperativa, un club, un voluntariado o una junta de acción comunal, también pueden realizar actividades de interés general siempre y cuando se permita el acceso a terceros en iguales condiciones que a sus miembros y sus acciones los beneficien.

En definitiva, el interés general es un concepto que permite establecer puentes normativos entre las prácticas empresariales y los fines sociales de un Estado que progresivamente transfiere sus competencias a las comunidades. Siguiendo esta línea, hay toda una veta investigativa para indagar sobre estas cuestiones y que sin duda produce referentes claros para entender el tratamiento tributario (en el anexo 2 se explora la evolución de la política fiscal solidaria en Colombia, tema que está sostenido en las consideraciones que el Estado realiza sobre el interés general).

En Colombia, el tratamiento tributario de las organizaciones solidarias de desarrollo no comprende ni a las Juntas de Acción Comunal ni a los Voluntariados, pues no son objeto de tributación por razones de no sujeción. La atención del legislador se centra en la tríada Asociaciones-Corporaciones-Fundaciones, análisis tan amplio como el de las empresas solidarias y que mantiene algunos de los referentes que a continuación se desarrollan.

Desde una óptica menor, los partidarios de un tratamiento tributario especial para las organizaciones solidarias lo fundamentan en dos grupos de argumentos:

❧ La naturaleza de las entidades orientadas a la prestación de servicios a sus afiliados y no a desarrollar actividades productivas para miembros externos.

En la medida que se reconozca que en el seno de la entidad cooperativa no se producen transacciones de mercado, sino acciones dirigidas a garantizar el cumplimiento de su objeto social, no sería aconsejable gravarlas con impuestos. Además, algunas disposiciones de ley las obligan a realizar aportes para fondos de reserva. Estos son recursos irrepartibles que generan balance en dichas organizaciones, por lo cual ameritan la asignación de beneficios fiscales.

❧ La ausencia de ánimo de lucro o remuneración del capital haría que estas entidades fueran exentas, por lo menos, del impuesto de renta, ya que no se constituye el sujeto imponible.

En la medida que las organizaciones solidarias no generan rentas ni ganancias, no hay justificación económica ni tribu-

taria para fijar dicho impuesto. La aplicación del excedente, en el caso que lo hubiere, es para el interés de todos los asociados. Valga anotar que una cosa es que no se haya realizado el hecho imponible del impuesto y otra cosa es que habiéndose presentado se otorgue un beneficio fiscal que lo excluye total o parcialmente del impuesto de renta.

En el caso de las empresas solidarias más ligadas al mercado, sea a la producción de bienes y servicios o a su distribución, la justificación de los incentivos fiscales estaría más relacionada con la posibilidad de proteger un ensamble productivo que por su especificidad sectorial, la cual jalona a otros sectores, como fue el caso de la construcción en Colombia hace unos años.

De cualquier forma, sería preciso distinguir el tratamiento de las entidades que tienen una orientación más de tipo mutua de aquellas que tienen el carácter de empresas con clara orientación al mercado. En estas últimas hay una lógica de maximización, bien sea los excedentes netos totales<sup>9</sup> o las rentas per cápita.

### 3.5 Régimen fiscal de las empresas solidarias

Desde la Ley 75 de 1986 la intención de los gobernantes ha sido la de crear un régimen tributario que proteja el desarrollo de las entidades solidarias y de sus asociados. La condición es que se destinen los excedentes en pro de su propio beneficio. Por esta razón, solamente se les obliga a tributar sobre sus excedentes cooperativos y solo cuando incumplan con la destinación de estos, según la legislación vi-

gente, se les considera contribuyentes del impuesto de renta. Así, el cumplimiento de la ley les otorga la exención en el impuesto por las actividades económicas que realicen.

Con la Ley 84 de 1988 se crea el régimen tributario especial en Colombia, el cual establece beneficios en el impuesto sobre la renta para los contribuyentes constituidos como entidades sin ánimo de lucro que por su naturaleza desarrollen las actividades que la misma Ley define como de interés general, siempre y cuando los servicios sean de beneficio general y a ellos tenga acceso la comunidad. Dentro de los contribuyentes beneficiados se encuentran todas entidades solidarias, pero no se incluye el sector cooperativo, que sigue siendo exento de renta bajo los parámetros antes descritos.

En el año 1989, con la incorporación de las normas al Estatuto Tributario, las cooperativas son incluidas en el artículo 15 del nuevo Estatuto; en él continúan siendo no contribuyentes, beneficio del que gozan siempre y cuando los excedentes sean destinados conforme a la normatividad cooperativa.

La Administración Tributaria se encarga de verificar la exención; queda en cabeza de cada cooperativa la obligación de destinarla a los propósitos fundacionales. En caso contrario quedarían asimiladas a las sociedades anónimas. Requisito que por su naturaleza es del resorte y cumplimiento voluntario de cada cooperativa.

En el año 1995, con la Ley 223, se incluyen las cooperativas y demás entidades del sector como contribuyentes del régimen tributario especial; se les otorgan los beneficios de este, aunque continúan con los mismos requisitos de las normas precedentes, solamente que se ven obligados a pagar tributo,

9 Ver Monzón (1989, p. 200).

ahora con una tarifa especial del 20% cuando los excedentes sean destinados en todo o en parte en forma diferente a como lo establece la legislación especial. A partir de este cambio se le otorgan más beneficios al sector cooperativo; la única diferencia radica en la forma de determinar los excedentes, ya que no se hizo una mención específica. Así, el sector se sintió incluido en el tributo cuando no le era aceptada su liquidación bajo la normatividad cooperativa, y se le exigió el cumplimiento de requisitos fiscales para los egresos.

Con el fin de salvar las controversias presentes con el fisco, desde la Ley 223 de 1995 (que no hizo ninguna alusión a la liquidación del tributo), el artículo 6° de la Ley 633 de 2000 incluye un inciso al numeral 4° del artículo 19 del Estatuto Tributario, en el cual se dispone que la determinación del beneficio neto o excedente del sector se debe hacer conforme a la normatividad cooperativa. Este es un punto crítico para las auditorías ejecutadas por la Administración de Impuestos, si se tiene en cuenta que este sector siempre ha querido tener plena autonomía sobre la determinación de sus excedentes y su destinación.

Por lo anterior, nuevamente, el fisco tiene que atenerse a que las Cooperativas determinen su excedente como lo defina su órgano de control (Superintendencia de Economía Solidaria), permitiendo que se continúen llevando como egreso otros gastos que, para los contribuyentes del régimen general, están sujetos a requisitos especiales o se encuentran limitados, entre ellos, los salarios (para su aceptación total se debe estar a paz y salvo con el pago de parafiscales) y el Gravamen a los Movimientos Financieros (limitada su deducción al 25% del valor pagado), beneficio del que no gozan los demás sujetos incluidos en régimen tributario especial, toda vez

que la circular básica contable contempla como egreso lo causado en el período, sin que se establezca ningún requisito especial; diferente para los demás sujetos pasivos del régimen tributario especial, que deben pagar impuesto por los egresos no aceptados.

En el año 2002 el Gobierno propone gravar los excedentes cooperativos, sin lograrlo. No obstante, se incluye una modificación al numeral 4° del artículo 19 del Estatuto Tributario, pues se establece que las cooperativas deben realizar una inversión de manera autónoma en programas de educación formal aprobados por el Ministerio de Educación Nacional o por el Ministerio de Salud, según el caso, equivalente al 20% del remanente del período.

La misma norma también estableció que la entidad debe tomar los recursos de inversión de los disponibles en el fondo de solidaridad y de educación, conforme al artículo 54 de Ley 79 de 1988. Para algunos expertos en el tema, la inversión en salud o educación formal es una forma de tributación indirecta, pues los excedentes solidarios terminan beneficiando a terceros no solidarios. La falta de reglamentación del Ministerio de Educación sobre la forma como se debe realizar la inversión y la controversia generada por las propias cooperativas al sentir que no son autónomas para invertir dificultaron el cumplimiento y la verificación de la disposición por la Administración de Impuestos.

Con el ánimo de corregir las deficiencias de la Ley 788 de 2002, con la Ley 863 de 2003 se modifica el numeral 4° del artículo 19, relacionado con el sector cooperativo, definiendo que el valor de la inversión en educación formal es el 20% del excedente y que ésta debe ser para educación formal. La reforma

determina que los recursos de las cooperativas deben salir de los fondos que tienen constituidos para solidaridad y educación.

En el año 2004 el Ministerio de Educación emitió el Decreto 2880, que establece las alternativas que puede cada cooperativa, asociación, unión o ligas centrales, de conformidad con sus características y valor del excedente, elegir autónomamente para llevar a cabo la inversión en educación formal. El primer mecanismo son cupos para educación superior a través de la cofinanciación del proyecto Acceso con Calidad a la Educación Superior en Colombia (ACCES), administrado por el Icetex. El segundo es la creación de fondos individuales por entidad; cuando los excedentes superen los cien millones de pesos, la entidad inversionista tiene la potestad de administrarlos en conjunto con el Icetex bajo las políticas y criterios que se establezcan. También, la entidad puede, en convenio con las Secretarías de Educación de la región, hacer aportes y subsidios en cupos escolares en educación preescolar, básica y media en un fondo común, administrado conjuntamente. Por último, se pueden realizar proyectos educativos con el visto bueno del Ministerio de Educación, junto con las Secretarías de Educación del municipio, departamento o distrito. De esta forma queda claro cómo las cooperativas deben hacer su inversión en educación formal para obtener la exención en el impuesto de renta.

Con esta norma, el Gobierno Nacional buscó hacer política social con los recursos del sector solidario, afectando el fortalecimiento de la capacitación solidaria, la cual permite a los asociados buscar mejores alternativas de liderazgo y desarrollo. Para algunos estudiosos del cooperativismo destinar los recursos del fondo de educación a terceros no coope-

rados y a educación formal es una manera de debilitar la acumulación de capital humano en el sector, pues desvirtúa la destinación del excedente solidario.

Con la Ley 863 se deroga la disposición que establecía que el excedente fuera liquidado conforme a la normatividad cooperativa. De esta forma prevalece la tesis de la Administración de Impuestos según la cual la determinación debe realizarse con fundamento en la norma fiscal, de tal suerte que los egresos debían cumplir los mismos requisitos para todos los contribuyentes en relación con la depuración de la renta. Esta modificación fue duramente criticada por el sector, argumentando que si existen egresos (gastos) que no son aceptados por el fisco, el excedente se incrementa y la inversión en educación formal no es solamente sobre la utilidad o rendimiento obtenido por el ente cooperativo, sino que se tiene que invertir sobre un valor que ya no se tiene, como son los egresos no procedentes (sanciones y Gravamen a los Movimientos Financieros, entre otros).

Preocupados por esta situación, los gremios y el ente de control realizaron todas las gestiones necesarias con el fin de solucionar la dificultad presentada con la ley. Así, mediante el Decreto 640 de 2005 se reglamentó que el excedente objeto de la inversión en educación formal y de la exención del tributo era de naturaleza contable, que era la tesis de la normatividad cooperativa.

En razón a que la solución propuesta fue muy criticada, y con el fin de solucionar la dificultad, el sector cooperativo, aprovechando la ley de racionalización de la cartera, que se discutió y formalizó en el año 2006, incluyó en su artículo 10 nuevamente que el cálculo del beneficio neto o excedente para el sector

cooperativo se debe realizar como lo establece la normatividad cooperativa. De esta forma, nuevamente la Supersolidaria quedó con la facultad de definir cómo se debe determinar el excedente sobre el cual se liquide el 20% de inversión en educación formal.

Esta modificación puede ser acertada si se tiene en cuenta que solamente se debe invertir sobre el resultado o excedente que genere el ente social en el período; pero, según la Administración de Impuestos, es muy inequitativo con los demás sectores de la

economía, que tienen que atenerse a las limitantes fiscales y al cumplimiento de requisitos formales, establecidos para la aceptación de los costos o gastos, restricciones que no tienen las normas cooperativas. Igualmente, ha sido de gran preocupación para el fisco el direccionamiento de la normatividad cooperativa, al permitir la utilización indiscriminada de provisiones en diferentes conceptos llevándolas con cargo al gasto, utilizando el artículo 56 de la Ley 79, lo cual disminuye el excedente y por lo tanto redundo en detrimento de la inversión en educación formal.

**Cuadro 3. Regímenes de tributación en renta de cooperativas**

Conceptos	Régimen general. Requisitos	Norma	Régimen tributario especial. Requisitos	Norma
Ingresos	Sumatoria de los ingresos ordinarios y extraordinarios	Art. 26 del Estatuto Tributario	Totalidad ingresos de cualquier naturaleza	Art. 357 del Estatuto Tributario
Costos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizados en el período</li> <li>• Relación de causalidad</li> <li>• De período</li> <li>• Necesarios</li> <li>• Proporcionales</li> <li>• Facturados</li> <li>• RUT para régimen simplificado</li> </ul>	Arts. 58, 59, 107, 771-2 y 177-2 del Estatuto Tributario	Realizados en el período	Circular Básica Contable de la Superintendencia de Economía Solidaria, Decreto 2649
Deducciones (gastos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizados en el período</li> <li>• Relación de causalidad</li> <li>• De período</li> <li>• Necesarios</li> <li>• Proporcionales</li> <li>• No prohibidos</li> <li>• No limitados</li> <li>• Facturados</li> <li>• RUT para régimen simplificado</li> </ul>	Art. 107 del Estatuto Tributario	Realizadas en el período, incluidos egresos por sanciones, multas, Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), cargos al gasto en uso del artículo 56 de la Ley 79, etc.	Circular Básica Contable de la Superintendencia de Economía Solidaria. Decreto 2649
Tarifa	33%	Art. 240 del Estatuto Tributario	Tributa o invierte 20% en educación formal	Art. 356 del Estatuto Tributario, Decreto 2880 de 2004
Renta Presuntiva	3% sobre el patrimonio líquido depurado	Art. 188 del Estatuto Tributario	No se aplica	Art. 191 del Estatuto Tributario
Anticipo año siguiente	75% del impuesto o promedio de los dos últimos años.	Art. 807 del Estatuto Tributario	No se aplica	Art. 19 Decreto 4400 de 2004

## Capítulo 3. Régimen tributario especial para el sector solidario en Colombia

Continuación Cuadro 3. Regímenes de tributación en renta de cooperativas

Conceptos	Régimen general. Requisitos	Norma	Régimen tributario especial. Requisitos	Norma
Renta por comparación patrimonial	33% sobre el incremento patrimonial no justificado	Arts. 236 al 238 del Estatuto Tributario, Dto. 187/75	No se aplica	Art. 19 Decreto 4400 de 2004
Retención en la fuente	Sujetos pasivos de retención en la fuente por todos sus ingresos	Arts. 385 a 416 del Estatuto Tributario	Se aplica solamente por rendimientos financieros	Parágrafo 3° del artículo 19 del Estatuto Tributario
Responsabilidad solidaria de los participantes	Responden solidariamente por los impuestos, intereses y actualizaciones los socios, asociados, consorciados y coparticipes de las sociedades	Artículo 794 del Estatuto Tributario	Responden solidariamente por los impuestos, intereses y actualizaciones los cooperados comuneros que se hayan desempeñado como administradores o gestores de los negocios o actividades de la cooperativa	Artículo 794 del Estatuto Tributario

Fuente: Elaboración propia a partir del Estatuto Tributario y reglamentarios pertinentes.

La descripción sobre los conceptos y las normas que rigen el impuesto sobre la renta, tanto para las personas naturales como para las personas jurídicas estas últimas se constituyen por un contrato de sociedad en virtud del cual dos o más personas se obligan a hacer un aporte en dinero, trabajo, o en otros bienes apreciables en dinero, con el fin de repartirse utilidades obtenidas en la empresa o actividad social. Las sociedades se clasifican en sociedades personales, capitalistas y de naturaleza mixta y demás contribuyentes, lo cual ratifica que existen diferencias significativas que permiten evaluar al sector por su especificidad y

su aporte al interés general. Sin embargo, las entidades solidarias contribuyen al fisco con un tributo menor al de las demás empresas productoras, no solo por la tarifa, que en valores reales difiere en un 13% para el año 2008, sino porque a esta diferencia hay que agregarle el costo financiero de los anticipos que deben pagar los demás contribuyentes para el período siguiente y las retenciones en la fuente sobre los ingresos (que no es más que el pago del tributo en el origen de la operación, retención que no se aplica al sector cooperativo, salvo por rendimientos financieros). De este análisis se desprenden algunas conclusiones.

#### Cuadro 4. Determinación del impuesto sobre la renta, régimen general versus régimen tributario especial (sector cooperativo)

Régimen general	Régimen tributario especial - cooperativas
Sumatoria de todos los ingresos ordinarios y extraordinarios habidos en el período	Totalidad de ingresos de cualquier naturaleza del período
Menos	Menos
Devoluciones, rebajas y descuentos	Todos los egresos del período aceptados por la normatividad cooperativa
= Ingresos netos	= Excedentes
• Costos realizados en el período y con el cumplimiento de requisitos legales y formales.	

Continuación Cuadro 4. Determinación del impuesto sobre la renta, régimen general versus régimen tributario especial (sector cooperativo)

Régimen general	Régimen tributario especial - cooperativas
= Renta Bruta	
• Deducciones realizadas en el período con el cumplimiento de requisitos legales y formales.	
= Renta líquida	
Tarifa: 33%	Tarifa: 20%
= Impuesto del período	= Inversión en educación informal o impuesto
Más anticipo período siguiente	No se aplica
Liquidación por renta presuntiva cuando base ordinaria sea menor –tarifa 3% sobre patrimonio líquido–	No se aplica
Renta por diferencia patrimonial, por diferencia con el patrimonio del período anterior	No se aplica

Fuente: Elaboración propia a partir del Estatuto Tributario y reglamentarios pertinentes.

El cuadro evidencia diferencias significativas entre el régimen general y el especial al permitir la determinación del excedente tomando la totalidad de ingresos de cualquier naturaleza que se hayan percibido en el respectivo período y restar de ellos los egresos realizados en este; aquí se presentan los mayores contrastes con los contribuyentes del régimen general, que, en muchas oportunidades, realizan actividades económicas semejantes o iguales.

Las cooperativas se rigen, para la depuración de egresos, por la normatividad cooperativa –Circular Básica Contable y Ley 79–; los demás se tienen que ceñir, en cada egreso o deducción, al cumplimiento de los requisitos legales prescritos en el Estatuto Tributario, las formalidades de factura y el RUT para los gastos incurridos con responsables del régimen simplificado. Así, en casos como el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) solamente se les permite a los contribuyentes en general deducir el 25% del valor pagado, en contraposición con la entidad solidaria, que puede llevar el 100% del pago de este tributo.

Otro aspecto de análisis es el de las provisiones, ya que para los contribuyentes en general están limitadas taxativamente a las de cartera, mientras las cooperativas hacen uso de

diferentes clases, algunas con cargo al gasto del período, como las prescritas en el artículo 56 de la Ley 79. Estas partidas incrementan el patrimonio del ente y disminuyen los excedentes tanto fiscales como de los asociados. En conclusión, las deducciones y/o egresos resultan más gravosos para los contribuyentes del régimen general, e inclusive para los de régimen tributario especial, diferentes a los del sector cooperativo, los cuales se convierten en una forma de mejorar los beneficios fiscales otorgados con la tarifa, la renta presuntiva y el costo financiero del anticipo y las retenciones.

### Ingreso en renta para las Cooperativas de Trabajo Asociado

Es necesario aclarar los ingresos base de tributación en el impuesto sobre la renta para las Cooperativas de Trabajo Asociado, de acuerdo con el artículo 102-3 del Estatuto Tributario, que dice:

Distribución de los ingresos en las cooperativas de trabajo asociado. En los servicios que presten las cooperativas de trabajo asociado, para efectos de los impuestos nacionales y territoriales, las empresas deberán registrar el ingreso así: para los trabajadores asociados

cooperados la parte correspondiente a la compensación ordinaria y extraordinaria de conformidad con el reglamento de compensaciones y para la cooperativa el valor que corresponda una vez descontado el ingreso de las compensaciones entregado a los trabajadores asociados cooperados, lo cual forma parte de su base gravable.

Lo anterior permite concluir que para efectos de este impuesto la cooperativa tiene como ingreso la diferencia entre el valor facturado menos las compensaciones que le correspondan al asociado. Este valor únicamente puede ser afectado con los egresos correspondientes a gastos de administración inherentes a la cooperativa por su accionar, como arrendamientos, sueldos administrativos, servicios y otros que estén directamente relacionados con su actividad. Una vez restados estos egresos, se obtendrá el excedente que será objeto de la destinación, de acuerdo con el artículo 54 de la Ley 79, así como la base para la inversión del 20% en educación formal, requisito para la exención del impuesto sobre la renta.

### **Exención en el impuesto sobre la renta para el sector cooperativo**

La norma fiscal establece en el numeral 4º del artículo 19 del Estatuto Tributario los siguientes requisitos que deben cumplir las cooperativas para obtener la exención del tributo, dejando la base gravable excluida para liquidar la tarifa:

- ⌚ Inversión en educación formal, como mínimo el 20% del excedente contable.
- ⌚ Invertir los recursos que se destinaron al fondo de educación y al fondo de solidaridad, tratados en el artículo 54 de la Ley 79 de 1988.
- ⌚ Realizar la inversión en forma autónoma, según las alternativas propuestas en el Decreto 2880 de 2004.
- ⌚ Tener a disposición del fisco la certificación de la inversión realizada, otorgada por el Icoetex o la Secretaría de Educación correspondiente.
- ⌚ Cumplir con los demás requisitos sobre los términos de ejecución prescritos en el Decreto 2880.
- ⌚ Realizar la inversión dentro del período siguiente.
- ⌚ Tener presente que la destinación del excedente, en todo o en parte, de manera diferente a lo establecido, hará que esté sujeto al impuesto sobre la renta.

El cumplimiento de los requisitos fiscales establecidos en el numeral 4 del artículo 19, así como los del Decreto 2880, en los que se definen los parámetros para hacer viable la exención tributaria, da las pautas que permiten al sector realizar su inversión de forma autónoma en los programas en que desee participar, en aras de fortalecer los recursos en educación formal. Esta, a nuestro juicio, fue la aspiración del legislador cuando propuso este sistema de contribuir con las cargas del Estado.

Es importante tener en cuenta que, en principio, los excedentes deben compensar pérdidas de ejercicios anteriores y luego cumplir con la distribución establecida en educación formal. La norma es clara: si la entidad del sector solidario, responsable de este aporte, no obtuvo excedentes o tiene pérdidas de períodos anteriores, podrá primero compensarlas, y si existe, luego de la compensación, un excedente, se procederá conforme a lo prescrito anteriormente; de lo contrario, tanto contable como fiscalmente, se entiende que compensó pérdidas, siempre bajo los parámetros y requisitos establecidos en el artículo 147 del Estatuto Tributario, y queda

eximida de la inversión en educación formal, por no existir excedente para invertir.

De lo anterior podemos concluir que si bien el fisco ha condicionado la exención en renta,

está sujeto a la normatividad cooperativa, y esta tiene que ceñirse a los principios cooperativos, que desde siempre han defendido el beneficio común y buscan el fortalecimiento de la educación y retribución al asociado.

**Cuadro 5. Ejemplo sobre la determinación de la inversión en educación formal**

LIQUIDACIÓN DEL EXCEDENTE	
INGRESOS TOTALES	10.000.000
COSTOS DEL EJERCICIO	6.000.000
GASTOS TOTALES	2.000.000
EXCEDENTE	2.000.000
LIQUIDACIÓN, ARTÍCULO 54 LEY 79	
20% PROTECCIÓN DE APORTES	400.000
20% FONDO DE EDUCACIÓN	400.000
10% FONDO DE SOLIDARIDAD	200.000
REMANENTE DEL EJERCICIO A CARGO DE LA ASAMBLEA	1.000.000
LIQUIDACIÓN FISCAL PARA LA EXENCIÓN DE RENTA	
EXCEDENTE FISCAL DEL EJERCICIO AÑO XXXX	2.000.000
INVERSIÓN EN EDUCACIÓN FORMAL	400.000
TOMA LOS RECURSOS DE	
FONDO DE EDUCACIÓN	400.000
FONDO DE SOLIDARIDAD	200.000

Fuente: Elaboración propia.

### 3.6 Organizaciones solidarias de desarrollo

La política pública para el sector solidario, específicamente para las organizaciones solidarias de desarrollo –en adelante OSD–, se expresa a través de mecanismos de regulación y promoción. Dentro de estos últimos son de destacar los incentivos fiscales otorgados por el Estado para impulsar su desarrollo, en razón a su contribución al progreso social.

Los incentivos fiscales para las OSD generalmente se aplican en el impuesto de renta. En la Ley 75 de 1986 aparecen las primeras disposiciones tributarias sobre las corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro. En ese entonces se les otorgó el beneficio de la tarifa y se les eximió de la renta presuntiva. Los ingresos de estas organizaciones se declararon como no constitutivos de renta

o ganancia ocasional, siempre y cuando estuvieran orientados a mejorar la salud, la educación, la cultura y la investigación científica.

Para determinar la correcta aplicación de este principio se creó un comité integrado por el Ministro de Hacienda o su delegado, un delegado del Presidente de la República y el Director de Impuestos o un delegado suyo. Esta instancia era la encargada de velar por la aplicación de dicho beneficio fiscal, lo cual constituye un mecanismo de control exclusivo para un sector económico sin antecedente en el país.

La Ley 84 de 1988 crea el régimen tributario especial y establece la tarifa única del 20% sobre el beneficio neto o excedente de las OSD. También declara exenta de tributo la parte destinada al cumplimiento de su obje-

to social, ratificando el beneficio fiscal antes otorgado. La deducción es condicionada a mejorar las circunstancias de los sectores sociales anteriormente identificados, pero adicionando el requisito de que la destinación fuera de interés general para la comunidad.

Es claro que el régimen especial, además de compilar los beneficios otorgados por la Ley 75 de 1986, introduce una orientación de “complemento de las funciones de la política social” por el desarrollo de algunas actividades del sector solidario benéficas para la sociedad. Si las organizaciones solidarias incumplían el pacto, la Administración Tributaria se encargaba de garantizar que el excedente o beneficio neto fuera gravado con la tarifa del 20%. De esta forma se delineó un esquema de incentivos consistente en que el Estado otorga un tratamiento especial a cambio de que las organizaciones sin ánimo de lucro presten algunos servicios sociales que por principio le competen al propio Estado. Este esquema de contraprestación de servicios a cambio de rebaja de impuestos constituye el eje de lo que ha sido la política fiscal para el sector solidario, especialmente la que fue implementada para las OSD.

El Decreto 684 de 1988 se concentró en afinar las condiciones para otorgar el beneficio fiscal a las organizaciones del régimen tributario especial. Uno de sus resultados fue la inclusión en el Estatuto Tributario de un capítulo especial donde se fijan las reglas de la determinación del excedente o beneficio neto y, al mismo tiempo, se establecen los requisitos para obtener la exención del tributo. De esta forma, se delimitan y aclaran los requisitos para pertenecer al régimen tributario especial u obtener la exención en el impuesto de renta.

En el artículo 356 se fija la tarifa especial y en el 357 se establece de una forma sencilla la

determinación del beneficio neto o excedente, dejando claro que se deben tomar todos los ingresos indistintamente de su naturaleza y descontar los egresos correspondientes, otorgando un beneficio adicional basado en la posibilidad de llevar como egreso las inversiones que se hagan en cumplimiento del objeto social.

En cuanto a la exención, se restringe a aquellos sujetos que destinen el beneficio neto obtenido en el período, dentro del año siguiente, para programas que se den en desarrollo de su objeto social. Pero este no es el único requisito. En el artículo 359, que hace referencia al objeto social, se determina que es procedente la exención cuando la entidad ejecute las actividades protegidas, siempre y cuando sean de interés general y a ellas tenga acceso la comunidad. En conclusión, no todas las organizaciones cuya constitución haya sido como entidad sin ánimo de lucro y que en sus actividades estén las protegidas por el régimen o sean de desarrollo social tienen derecho a la exención. El tema de acceso a la comunidad adquiere gran relevancia para garantizar la exención, esto es, que a todos los servicios prestados por el ente económico deben tener acceso, sin ninguna restricción, terceros.

La Ley 223 de 1995 incluye dos modificaciones al régimen fiscal especial. La primera es la autorización para que las organizaciones sin ánimo de lucro desarrollen actividades comerciales siempre y cuando sean necesarias para el cumplimiento del objeto social. Con esto, se abre una puerta para que desarrollen actividades con mayor rentabilidad, si son para beneficio social. La segunda, las entidades que no cumplan con los parámetros establecidos en la norma se someten al impuesto sobre la renta en el régimen general, asimilándose a sociedades

limitadas. Con esto se busca garantizar que los mayores excedentes que se generen no vayan a parar a los bolsillos de los asociados. Además, la ley fija un control adicional: las organizaciones serán agentes de retención en la fuente cuando se realicen pagos en forma directa o indirecta.

En conclusión, la filosofía del régimen tributario especial adquiere una nueva connotación, la cual puede ser interpretada desde el Estado de la siguiente manera: entidades sin ánimo de lucro pueden dedicarse a actividades comerciales y generar mayores excedentes, pero con la condición de que los destinen a la prestación de servicios sociales que yo como Estado no alcanzo a garantizar; si incumplen esta regla de oro, tienen que pagar el impuesto de renta como cualquier sociedad limitada que opera en el mercado.

Para impedir que el esquema se desvirtúe los recursos resultantes de la operación económica que sobrepasen las razonables dimensiones de las organizaciones o que sean producto de operaciones con terceros y enriquezcan a sus miembros sean objeto de la fiscalización, la cual tendrá como punta de lanza la retención del impuesto, principalmente para los asociados. Mas esta retención puede ser transferida a reinversión de excedentes en su objeto social.

A la final, como Estado propiciaremos tener mayores excedentes para repartir entre ustedes como OSD y la sociedad, lo cual significa que ustedes crecen y el representante de la sociedad, que soy yo, recibe una contraprestación mayor. Obviamente, se extremarán los controles para evitar que utilicen a las organizaciones sin ánimo de lucro para enriquecer a unos cuantos sacando "beneficios", sin pagar el impuesto de renta.

Este enfoque se mantiene con la expedición de la Ley 387 de 1997, antievasión, la cual incluye un control adicional a las organizaciones solidarias: fijar un mecanismo de retención por rendimientos financieros (artículo 24). Esta retención en la fuente por rendimientos financieros podía utilizarse para el pago del impuesto cuando este fuera liquidado o también como objeto de devolución si fuera el caso.

La Ley 633 de 2000 modifica el artículo 19 del Estatuto Tributario, incluye en el régimen especial a los clubes deportivos de fútbol profesional, los cuales van a disfrutar de ahora en adelante los beneficios fiscales de las organizaciones solidarias.

La Ley 863 de 2003 ratifica a las corporaciones, fundaciones y asociaciones constituidas a manera de entidades sin ánimo de lucro como parte del régimen especial, al cual pueden pertenecer siempre que cumplan con las siguientes condiciones: (a) que el objeto social principal y recursos estén destinados a actividades de salud, deporte, educación formal, cultural, investigación científica o tecnológica, ecológica, protección ambiental o a programas de desarrollo social; (b) que dichas actividades sean de interés general, y (c) que sus excedentes sean reinvertidos totalmente en la actividad de su objeto social. En caso contrario serán asimiladas a sociedades limitadas.

La norma contempló que la parte del beneficio neto o excedente no invertida en los programas para el desarrollo de su objeto social tendrá el carácter de gravable en el año en que esto ocurra. De igual forma, los pagos o abonos, por cualquier concepto, efectuados en forma directa o indirecta, en dinero o en especie, a favor de las personas que de alguna manera participen en la dirección o administración de la entidad o a favor de sus cónyuges o

sus parientes constituyen renta gravable para las respectivas personas naturales vinculadas con la administración o dirección de la entidad, y están sujetos a retención en la fuente, con la tarifa vigente para los honorarios.

De acuerdo con el artículo 8° del Decreto 4400 de 2004, el beneficio neto o excedente estará exento del impuesto sobre la renta cuando

- a. Corresponda a las actividades de salud, deporte aficionado, educación, cultura, investigación científica o tecnológica y programas de desarrollo social, siempre y cuando estas actividades sean de interés general y acceso abierto para la comunidad.
- b. Se destine y ejecute dentro del año siguiente al de su obtención o dentro de los plazos adicionales establecidos por la Asamblea General o máximo órgano directivo, a una o varias de las actividades mencionadas en el punto anterior.
- c. Se destine para constituir asignaciones permanentes, las cuales están constituidas por el beneficio neto o excedente que se reserve para realizar inversiones en bienes o derechos cuyos rendimientos permitan el desarrollo de las actividades de su objeto social.

El último aspecto es una de las grandes novedades de la reforma y constituye una posibilidad para la destinación del beneficio neto, ya que la reserva entra a formar parte del patrimonio de la entidad y será incluida en una cuenta especial denominada asignación permanente. La ley les da autonomía a las

organizaciones sin ánimo de lucro para constituir dicha reserva cumpliendo con una serie de requisitos: (a) aprobación por la Asamblea General, (b) asignación de los rendimientos para el desarrollo de su objeto social, y (c) registro detallado en una cuenta del patrimonio denominada "asignación permanente", en ella se irán acumulando los valores abonados año tras año.

Estas modificaciones normativas se pueden interpretar como un intento por fortalecer la solidez patrimonial, tras largos períodos de intentar canalizar los excedentes para financiar bienes sociales o como se ha denominado: el interés general. La constitución de la asignación permanente se entiende como un intento por impedir "la descapitalización" de las organizaciones sin ánimo de lucro, por sus asociados.

El beneficio neto o excedente que no se destine a los criterios antes señalados o que no cumpla con su ejecución será considerado como ingreso gravable, sometido a la tarifa del veinte por ciento (20%). Valga anotar que sobre dicho impuesto no procede deducción o descuento. La destinación total del beneficio neto se deberá aprobar previamente a la presentación de la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios del respectivo período gravable.

La última modificación al régimen de las fundaciones, asociaciones y corporaciones ha sido la Ley 863 de 2003, reglamentada por los Decretos 4400 de 2004 y 640 de 2005. Estas normas se orientan a delimitar el monto del beneficio neto de estas organizaciones, particularmente en los egresos.



# Capítulo IV

## Dimensiones del sector solidario colombiano y magnitudes de tributación

En este apartado se esbozan los hallazgos en el tratamiento de la información sobre las magnitudes de la tributación del sector solidario colombiano. Este capítulo inicia con la cuantificación de las entidades solidarias en Colombia registradas en las bases de datos de la DIAN, Confecoop, Supersolidaria y de otras entidades que reciben información, como el Ministerio de Educación, el Distrito Capital y algunas otras Superintendencias que tienen competencia en el tema de la regulación de entidades solidarias actualizada a diciembre de 2008. Luego se analizan variables de renta líquida, exenta, participación por subsectores económicos, distribución territorial y otras correspondientes al tema fiscal en cooperativas y fondos de empleados. Finalmente, se analizan las organizaciones solidarias de desarrollo y su costo fiscal, junto con las variables anteriormente tratadas para las empresas solidarias.

### 4.1 El universo solidario

El universo solidario no ha sido adecuadamente cuantificado en Colombia, lo cual se

debe, en buena medida, a la profusión de instituciones a las que las entidades deben reportar información y a las que ejercen algún tipo de vigilancia sobre ellas. Sin embargo, la información de las entidades solidarias ha mejorado sustancialmente en las dos últimas décadas, porque en su mayoría reportan información a su máximo órgano de representación, la Confederación de Cooperativas de Colombia. No obstante, hay un vacío notorio para el caso de las entidades solidarias de desarrollo, pues los organismos de representación aún no cuentan con los medios para identificar dónde están las organizaciones que forman parte de este subsector, qué hacen y cómo lo hacen.

Tras el ejercicio de consolidar la información estadística de ocho fuentes distintas, a partir del registro tributario se logró construir la siguiente matriz de la cual se extrae la información que se presenta en los siguientes cuadros:

**Cuadro 6. Universo solidario en Colombia a 2008**

Tipo de entidad solidaria	Número de organizaciones a 2008
Cooperativas	8.515
Fondos de empleados	1.968
Asociaciones mutuales	237
Administraciones públicas cooperativas <sup>10</sup>	52
Otras empresas solidarias (instituciones auxiliares de la economía solidaria, organismos de representación gremial y económica)	175

<sup>10</sup> Instituciones como las empresas comunales no tienen un reporte estadístico confiable, dada la ausencia de seguimiento periódico, la dispersión jurídica que reportan y la ausencia de un organismo público donde se consolide información. Sin embargo, algunos de ellos se encuentran inmersos dentro de esta categoría.

Continuación Cuadro 6. Universo solidario en Colombia a 2008

Tipo de entidad solidaria	Número de organizaciones a 2008
Asociaciones	10.473
Corporaciones	4.517
Fundaciones	9.843
Total	35.780

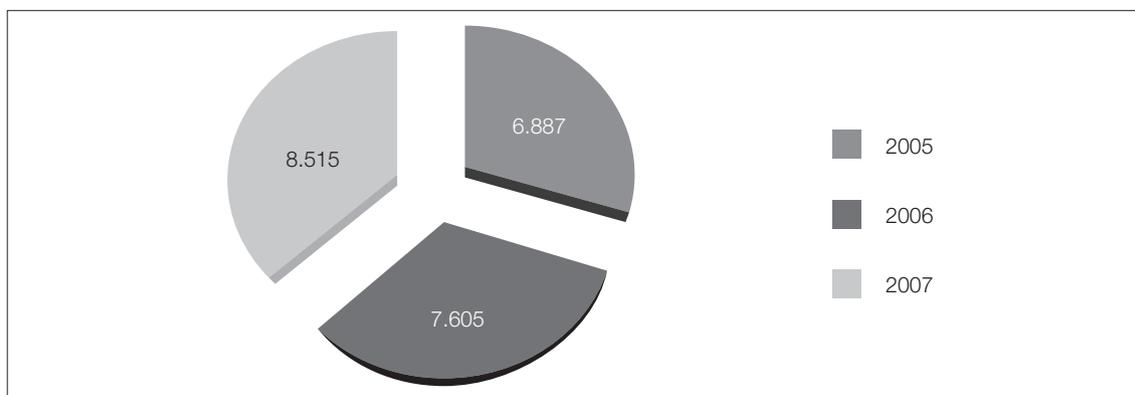
Fuente: Elaboración propia a partir de la información en bruto de ConfeCoop cruzada con la información de la DIAN, Supersolidaria, Dansocial, Superintendencias de Salud, Vigilancia, Transporte y Financiera.

De estas organizaciones, casi el 70% de las formalmente constituidas y registradas con periodicidad pertenecen a la tríada de fundaciones, corporaciones y asociaciones. Las restantes forman parte del sector de la economía solidaria y son las que en términos reales contribuyen con la mayor parte de los tributos, como se verá en el análisis por tipología que se presenta a continuación.

#### 4.2 Cooperativas

Según un documento preparado por la Oficina de Estudios Económicos de la DIAN, en los últimos once años, las entidades del sector crecieron en promedio a una tasa anual de 16,3%, aunque el aumento se ha estabilizado en los tres últimos años, pasando del año 2005 al 2006 a un incremento del 10.43% en número de entidades y del 2006 al 2007 llegó a un 11.97%, como lo muestra el gráfico 1.

**Gráfico 1. Número de cooperativas**



Fuente: Cálculos propios a partir de la Información de la DIAN y ConfeCoop.

#### Participación por Subsector económico

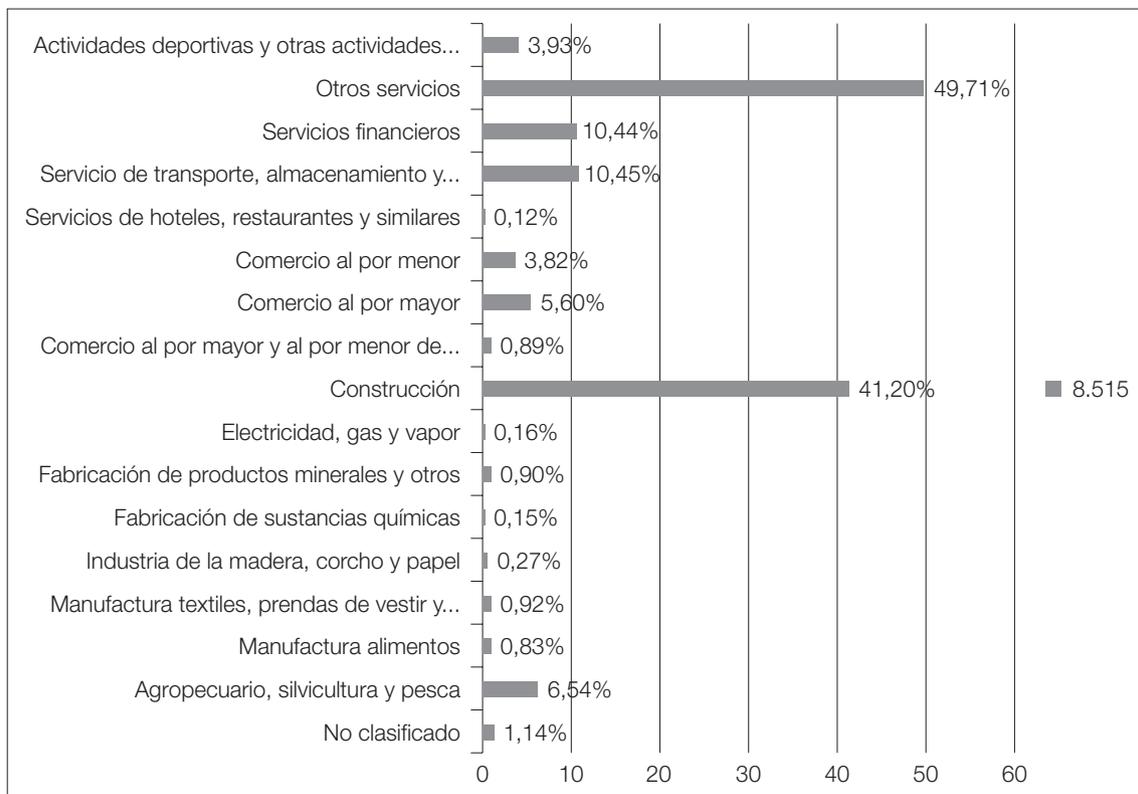
El total de cooperativas declarantes de renta para el año 2007 fue de 8.515, de las cuales el 70%, esto es unas 6.021, están dedicados a las actividades de servicios (gráfico 2). De este porcentaje, el 49.83% prestan servicios de diferente naturaleza, lo

cual se explica porque el mayor número de entidades cooperativas corresponde a las de trabajo asociado, cuyas actividades son diversas. Los servicios de transporte participan con el 10.45%; otros sectores en los que se ha incrementado el número de cooperativas creadas son el almacenaje y las comunicaciones.

Por su parte, las cooperativas cuyo objeto social son los servicios financieros (entendidas en esta categoría las cooperativas financieras propiamente dichas y las de ahorro y crédito),

entes que suministran un gran aporte la pequeña economía, especialmente la rural o de pequeñas ciudades, tienen una participación en número de entidades del 10.44%.

**Gráfico 2. Participación porcentual por subsector económico**



Fuente: Cálculos propios a partir de la Información de la DIAN.

### Número de Cooperativas declarantes y su ubicación regional

Según la DIAN, durante el año 2007, presentaron declaración de renta 8.515 cooperativas, con una diferencia respecto del año 2006 de 910, lo cual representa un crecimiento del 12% y de un 24% respecto al 2005. Esto refleja que la ampliación de sus declaraciones tributarias es uniforme y sostenida. Además, se observa relacionada directamente con el desarrollo económico de algunas regiones. También se

evidencia que en ciudades como Puerto Asís y Barrancabermeja el incremento de un año al otro ha superado el 20%. No menos importantes son los aumentos que se dan en ciudades como Barranquilla, Popayán y Pasto. Por el contrario, el número de organizaciones se redujo durante el 2007 en ciudades como Arauca (Cuadro 7). Definitivamente es claro que la mayor concentración de cooperativas está en Bogotá, seguido de los principales departamentos con mayor aporte al PIB (Antioquia, Santander y Valle).

**Cuadro 7. Número de cooperativas declarantes de renta según administraciones DIAN**

CIUDAD	2.005	2.006	2.007	2006/2005	2007/2006
BOGOTÁ	1.390	1.518	1.677	9%	10%
MEDELLÍN	659	708	771	7%	9%
BUCARAMANGA	503	613	674	22%	10%
NEIVA	488	526	594	8%	13%
CALI	428	471	551	10%	17%
BARRANQUILLA	300	353	429	18%	22%
IBAGUÉ	278	298	325	7%	9%
CÚCUTA	236	256	297	8%	16%
MANIZALES	204	216	236	6%	9%
PASTO	201	238	282	18%	18%
PALMIRA	196	213	229	9%	8%
POPAYÁN	196	204	244	4%	20%
VILLAVICENCIO	171	198	218	16%	10%
VALLEDUPAR	164	170	187	4%	10%
PEREIRA	157	179	196	14%	9%
TUNJA	154	159	186	3%	17%
CARTAGENA	130	148	167	14%	13%
SOGAMOSO	129	137	149	6%	9%
SINCELEJO	115	127	141	10%	11%
TULUÁ	99	115	136	16%	18%
ARMENIA	85	87	97	2%	11%
BARRANCABERMEJA	80	99	122	24%	23%
MONTERÍA	80	90	104	13%	16%
SANTA MARTA	73	85	103	16%	21%
GIRARDOT	65	62	74	-5%	19%
YOPAL	64	67	76	5%	13%
ARAUCA	39	36	24	-8%	-33%
PUERTO ASÍS	37	45	56	22%	24%
OTRAS CIUDADES	166	188	170	7%	0%
TOTAL	6.887	7.606	8.515		

Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

**Número de declarantes versus renta líquida gravable**

El número de declarantes en los años 2005, 2006 y 2007 muestra el comportamiento y la

evolución del sector, tanto en contribuyentes como en la generación de renta líquida. Se advierte que del año 2005 al 2006 se tiene un crecimiento del 10.41% respecto del número de entidades, y del 2006 al 2007 su incre-

mento fue del 11.98%, lo cual evidencia que el sector continúa expandiéndose. Esto es coherente con el desarrollo sostenido que ha venido presentando, según las cifras, Confecoop. Sin embargo, se presenta decrecimiento en los últimos períodos respecto al comportamiento de la renta líquida, por lo cual es necesario revisar:

- Dentro de este concepto se incluyen valores sobre los que no se invirtió en educación formal.
- Para los años 2005 y 2006 se tienen diferencias en cuanto a la determinación del excedente entre lo contable y lo fiscal.
- Hay utilización de cargos contra el gasto (reservas antes del excedente).
- La determinación se realizó con fundamento en la normatividad cooperativa para 2007.

- Las cooperativas hicieron uso del beneficio por inversión en activos fijos productivos.

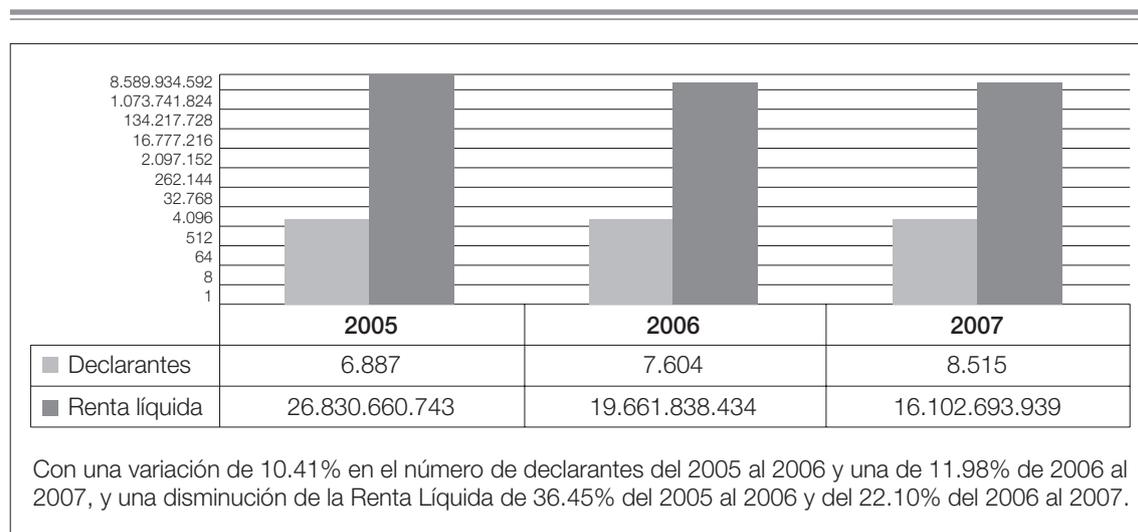
En cifras puntuales se encontró que del año 2005 al 2006 la renta líquida disminuyó en un 36,46%, y del 2006 al 2007, en un 22.10%. Dicha disminución no tiene que ver con la obtención de menor rentabilidad para el sector, sino con los cambios normativos, pues se les permite a las cooperativas realizar provisiones que contablemente afectan los ingresos del período. Esto se presenta cuando las provisiones se llevan como egresos; por ejemplo, cuando se utilizan cargos (reservas) que disminuyen los ingresos del período. En el Cuadro 8 y el Gráfico 3 se refleja la relación entre la renta líquida y el crecimiento de las cooperativas.

**Cuadro 8. Renta líquida en las cooperativas entre el 2005 y el 2007**

	2005	2006	Incremento	2007	Incremento
Declarantes	6.887	7.604	10,41%	8.515	11,98%
Renta líquida	26.830.660.743	19.661.838.434	-36,46%	16.102.693.939	-22,10%

Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN

**Gráfico 3. Relación entre el número de declarantes y la renta líquida para las cooperativas entre el 2005 y el 2007**



Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

La relación entre el crecimiento empresarial de las cooperativas y su renta líquida evidencia una progresiva tendencia de estas entidades para soportar menores cargas fiscales en términos reales. Sin embargo, lo que puede ser costoso en términos fiscales termina generando espacios para el fortalecimiento empresarial, si los recursos que se liberan son utilizados en la generación de nuevas áreas de bienestar para los asociados, en la adquisición de activos productivos o en la provisión contra los vaivenes propios de los mercados. Esta constatación es otra de las vetas que se abren en este documento, como elementos para indagar en futuras investigaciones.

Si las cooperativas tienden a generar menor renta líquida debido a la realización de provisiones, reservas y al establecimiento de nuevas áreas de negocios, 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, fomenten el empleo, el bienestar general y el crecimiento empresarial (aspectos que en tiempos de crisis económicas son sustantivos para impulsar la economía).

Si, por el contrario, se comprobase 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 no debe ser la recaudación a costa de la actividad empresarial, sino la estimulación de una óptima actividad empresarial que genere dinámicas que promuevan desarrollo económico.

### Declarantes versus el impuesto liquidado

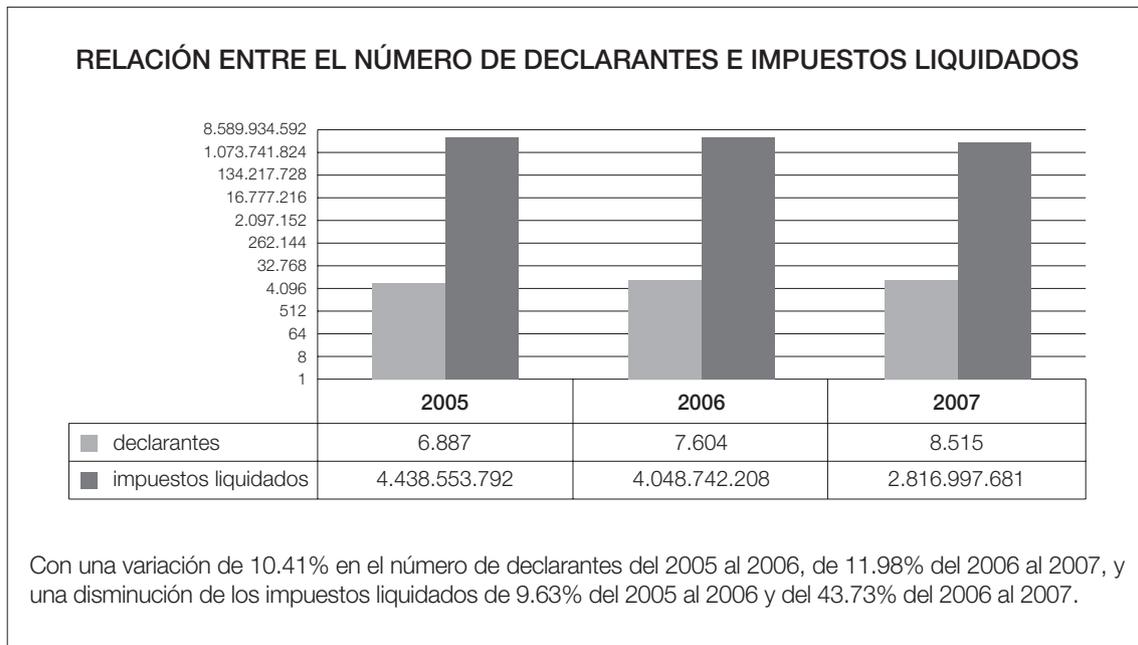
Respecto al impuesto liquidado por las cooperativas, del año 2005 al 2006 hubo una reducción del 43.73%. Estas cifras muestran que una parte de entidades pagan impuesto y que otras presumiblemente siguen realizando su inversión en educación formal con el fin de obtener la exención, por lo que el verdadero aporte al Estado es lo que se tributa más el aporte que hacen las cooperativas en el aspecto mencionado. Esta es una segunda veta que se abre y que es necesario profundizar en otros trabajos: ¿es eficiente la dotación que hacen las cooperativas a la educación formal, en comparación con el costo promedio de estas desde el Estado? La respuesta a esta veta daría información empírica para conocer la eficiencia de las cooperativas en la utilización de los recursos y en la solución de fallas de Estado.

**Cuadro 9. Declarantes e impuesto liquidado**

	2005	2006	Incremento	2007	Incremento
Declarantes	6.887	7.604	10,41%	8.515	11,98%
Impuestos liquidados	4.438.553.792	4.048.742.208	-9,63%	2.816.997.681	-43,73%

Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

Gráfico 4. Declarantes e impuesto liquidado por cooperativas



Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

### Declarantes versus renta exenta liquidada

El Cuadro 10 muestra el comportamiento de la renta exenta en estos tres últimos años, cuyo aumento contrasta con la reducción experimentada por el impuesto y la renta líquida en el período. Los excedentes son coherentes con el desenvolvimiento socioeconómico del sector,

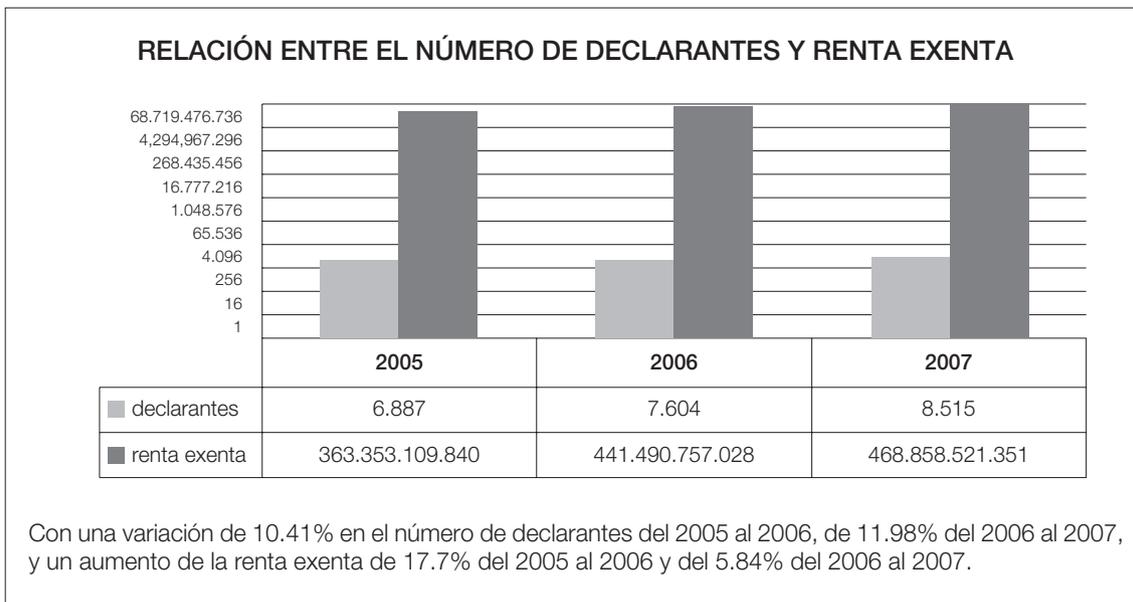
su desarrollo y evolución, pues crecen en forma secuencial. Como se observa, del año 2005 al 2006 su incremento fue del 10,41%, y del año 2006 al 2007 llegó a un 11,98%, lo que deja ver que el sector ha venido en ascenso. De esta forma, en la medida que se incrementa el número de entidades también se fortalecen sus excedentes (Gráfico 7).

Cuadro 10. Renta exenta de cooperativas 2005-2007

	2005	2006	Incremento	2007	Incremento
Declarantes	6.887	7.604	10,41%	8.515	11,98%
Renta exenta	363.353.109.840	441.490.757.028	17,70%	468.858.521.351	5,84%

Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

**Gráfico 5. Renta exenta cooperativas**



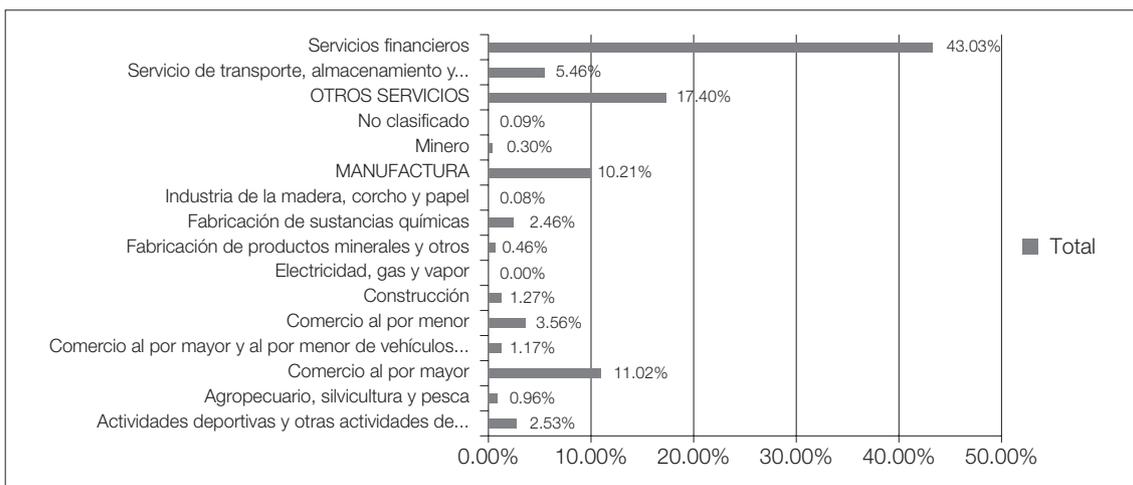
Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

**Renta líquida por subsector económico**

A diferencia del comportamiento sobre el número de entidades por sector económico, centrada en servicios varios, las cooperativas que prestan servicios financieros tienen su mayor participación en la renta líquida, alcanzan un 43.04% del total de la renta deter-

minada en el año 2007, la cual llegaba a los 492.000 millones, coherente con la actividad desarrollada, ya que es una de las que genera la mayor rentabilidad y por lo tanto mayor participación en los tributos, a diferencia de los otros servicios, que entran a participar en un 17.38%, seguido del comercio al por mayor, cuya participación es del 10.21% (Gráfico 6).

**Gráfico 6. Renta líquida de las cooperativas por subsector económico**



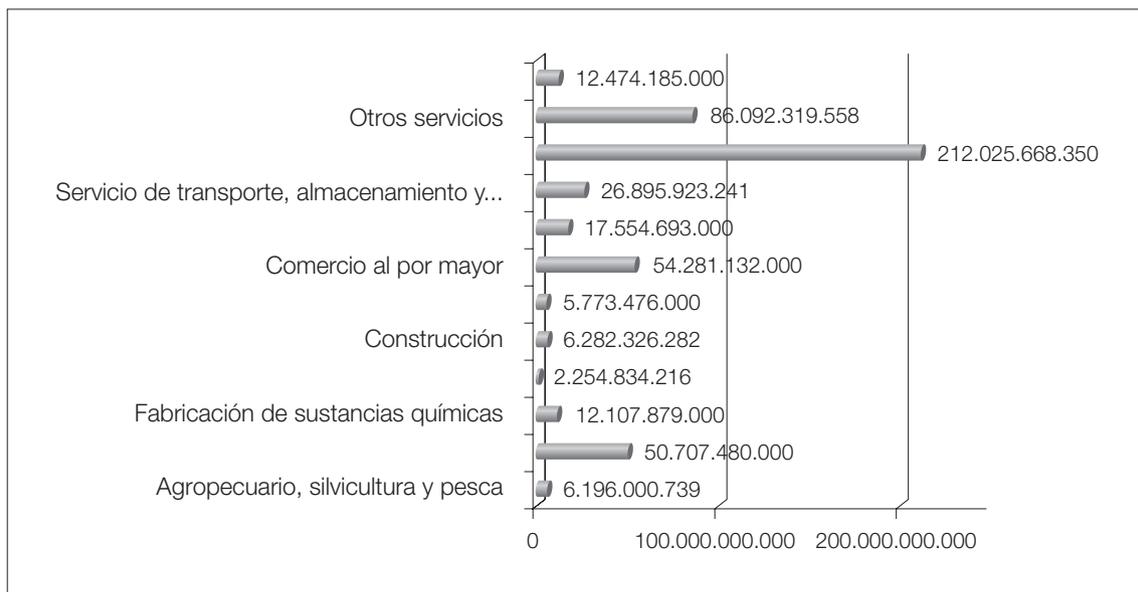
Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

### Renta exenta por sector económico

De la información que se consultó, se destaca el valor de la renta exenta que liquidan las entidades del sector cooperativo en el año 2007, de donde se concluye que durante ese período en los 12 subsectores en los que se

han agrupado las declaraciones tributarias se alcanzó la suma de 468.000 millones de pesos, con una participación mayoritaria en el de servicios financieros. El sector que mejor comportamiento fiscal y excedentes tuvo fue el financiero, pues por su naturaleza es el que tiene una mayor rentabilidad.

Gráfico 7. Renta exenta por sector económico



Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

### Excedentes sobre ingresos del sector: Cooperativas

Esta relación permite medir qué porcentaje del ingreso queda como excedente o, en otros términos, cuál es el margen de utilidad que obtuvo la cooperativa en el período analizado, valor sobre el cual la entidad tiene que destinar, de acuerdo con el artículo 54 de la Ley 79, un mínimo 20% para protección de aportes, un 20% para el fondo de educación y un 10% para el fondo de solidaridad, queda un 50% de los excedentes (denominados remanentes) que es posible distribuir como lo defina la Asamblea General. Por lo tanto, la eficiencia en la administración de recursos y

la generación de ingresos y excedentes es lo que hace que la cooperativa se posea en el mercado y genere desarrollo social, cumpliendo con su naturaleza y con lo que de ella espera el Estado como entidad generadora de bienestar.

El análisis permite evaluar cuál es la eficiencia administrativa respecto de los costos y gastos ejecutados durante el período por la cooperativa. Esto, con el fin de generar una rentabilidad satisfactoria y unos excedentes que protejan al asociado, lo mismo que permitir el fortalecimiento de los fondos sociales y el remanente, los cuales deben redundar en beneficios hacia los cooperados. Para su

liquidación se tomó la información reportada a Confecoop por las entidades cooperativas a diciembre de 2008, comparando los ingresos versus los excedentes reportados.

Para las cooperativas dedicadas a actividades diferentes al trabajo asociado su mar-

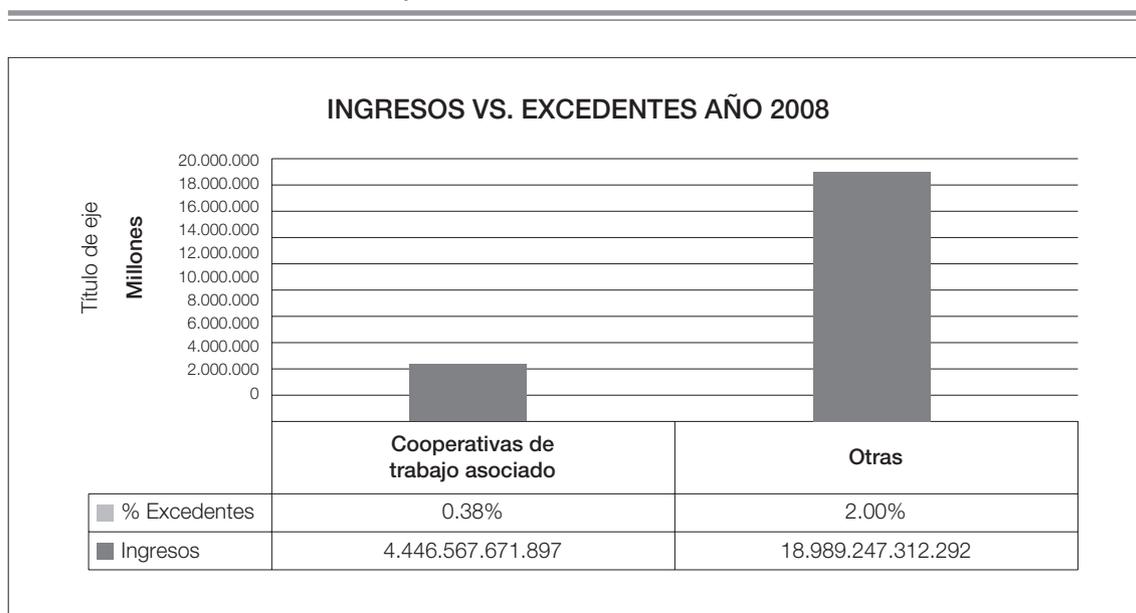
gen de rentabilidad con relación a sus excedentes, para el año 2008, fue del 2%, sobre unos ingresos de 18.989.247 millones, y para las cooperativas de trabajo asociado su margen solamente alcanzó un 0.38% sobre unos ingresos de 4.446.567 millones (Cuadro 11 y Gráfico 8).

**Cuadro 11. Ingresos y excedentes en pesos de las Cooperativas de Trabajo Asociado frente al resto del sector cooperativo**

Clasificación	Ingresos	Excedentes
Cooperativas de trabajo asociado	4.446.567.671.897	17.075.142.282
Otras	18.989.247.312.292	379.146.896.557

Fuente: Cálculos propios a partir de la información de Confecoop y la DIAN.

**Gráfico 8. Ingresos versus excedentes de las cooperativas de trabajo asociado frente al resto del sector cooperativo**



Fuente: Cálculos propios a partir de la información de Confecoop y DIAN.

**Análisis del patrimonio con relación a los excedentes**

Este análisis muestra qué porcentaje del patrimonio se refleja en los excedentes generados en el período. Teniendo en cuenta que el patrimonio incluye el valor de los aportes del cooperado, se podría decir cuánto renta el patrimonio

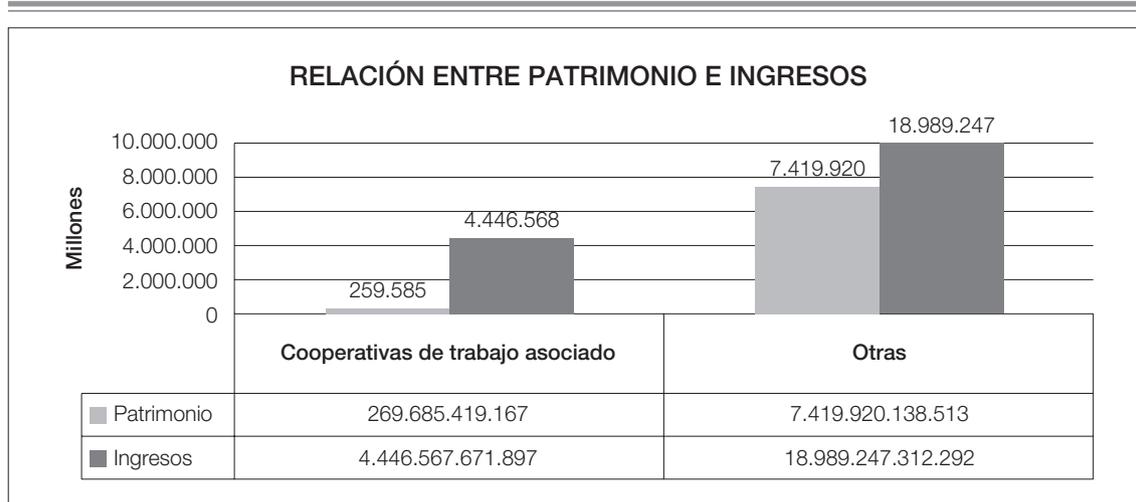
de la entidad respecto a la utilidad obtenida en el período. Las Cooperativas de Trabajo Asociado, dada su naturaleza y característica como prestadoras de servicios, tienen un patrimonio menos representativo; sin embargo, su rentabilidad versus los excedentes es del 6.07%, sobre las demás cooperativas, así que su patrimonio tiene una rentabilidad del 39.7%.

Cuadro 12. Patrimonio versus ingresos cooperativas

Clasificación	Patrimonio	Ingresos	% Rentabilidad
Cooperativas de trabajo asociado	269.685.419.167	4.446.567.671.897	6,07
Otras	7.419.920.138.513	18.989.247.312.292	39,07

Fuente: Cálculos propios a partir de la información de Confecoop y DIAN.

Gráfico 9. Relación entre patrimonio e ingresos de cooperativas



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de Confecoop 2008.

### Relación entre el número de entidades, número de asociados y la fuerza laboral empleada

Tomando el total de entidades del sector solidario que enviaron información a Confecoop se advierte que en el año 2007 reportaron 9.053 entidades, las cuales agrupan 4.931.632 de asociados, con una fuerza laboral de 123.601, lo cual demuestra que el sector solidario no sólo se encuentra fortalecido a través de sus asociados, sino

que participa activamente en la generación de empleo.

De igual forma, se observa un crecimiento en número de entidades del 5.81% para 2008, pasando de 9.053 a 10.055 y en Asociados del 10.59%, para un total de asociados en este año de 5.453.930 y una fuerza laboral incrementada en un 9.79%, llegando a tener en el año 2008, 135.698 empleados, lo que evidencia que el sector solidario sigue consolidándose como un conjunto que crece económica y socialmente.

Cuadro 13. Entidades y asociados cooperativas (2007)

Naturaleza	No. Entidades	%	Asociados	%	Empleados	%
Cooperativas	7.349	77	4.020.334	82	111.951	91
Fondos de Empleados	1.921	20	729.087	15	8.426	7
Asociaciones Mutuales	233	2,45	182.211	4	3.224	3
TOTAL	9.503	100	4.931.632	100	123.601	100

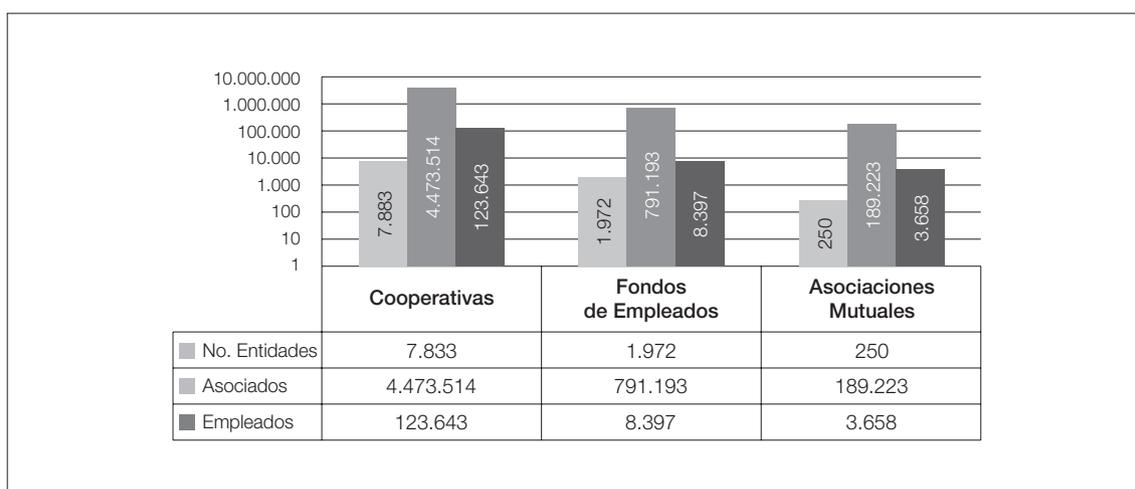
Fuente: Confecoop 2008.

**Cuadro 14. Entidades y asociados cooperativas (2008)**

Naturaleza	No. Entidades	%	Asociados	%	Empleados	%
Cooperativas	7.833	78	4.473.514	82	123.643	91
Fondos de Empleados	1.972	20	791.193	15	8.397	6
Asociaciones Mutuales	250	2,49	189.223	3	3.658	3
TOTAL	10.055	100	5.453.930	100	135.698	100

Fuente: Confecoop 2008.

**Gráfico 10. Relación entre cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales 2008**



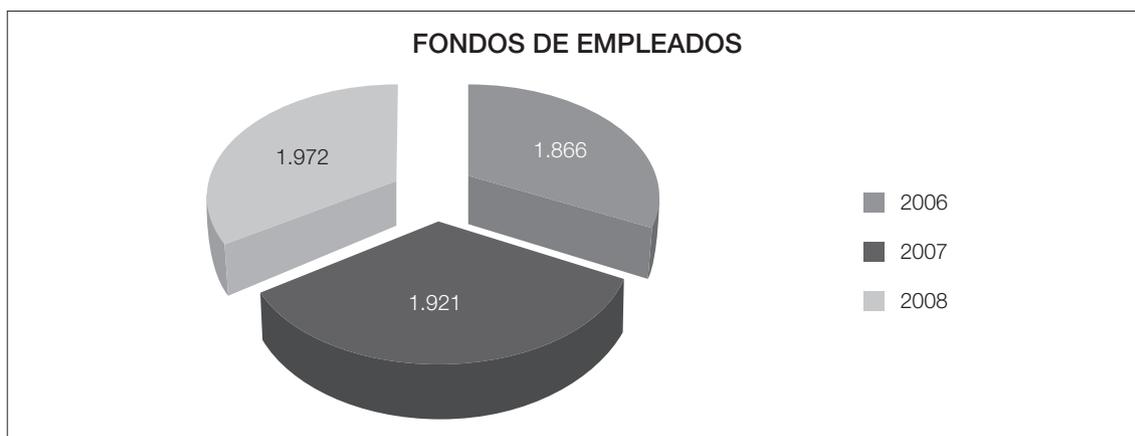
Fuente: Elaboración propia a partir de la información de Confecoop 2008.

### 4.3. Fondos de Empleados

El comportamiento de los Fondos de Empleados es el reflejo de su actividad y la ca-

pacidad de asociación de la fuerza laboral. Se tiene un mínimo crecimiento del año 2006 al 2007 del 2.95% y del año 2007 al 2008 su incremento fue del 2.65%.

**Gráfico 11. Número de fondos de empleados**



Fuente: Confecoop

### Patrimonio versus los excedentes

Dada su naturaleza como entidades solidarias y teniendo en cuenta que su fortaleza es su patrimonio, por corresponder en definitiva al ahorro de sus asociados,

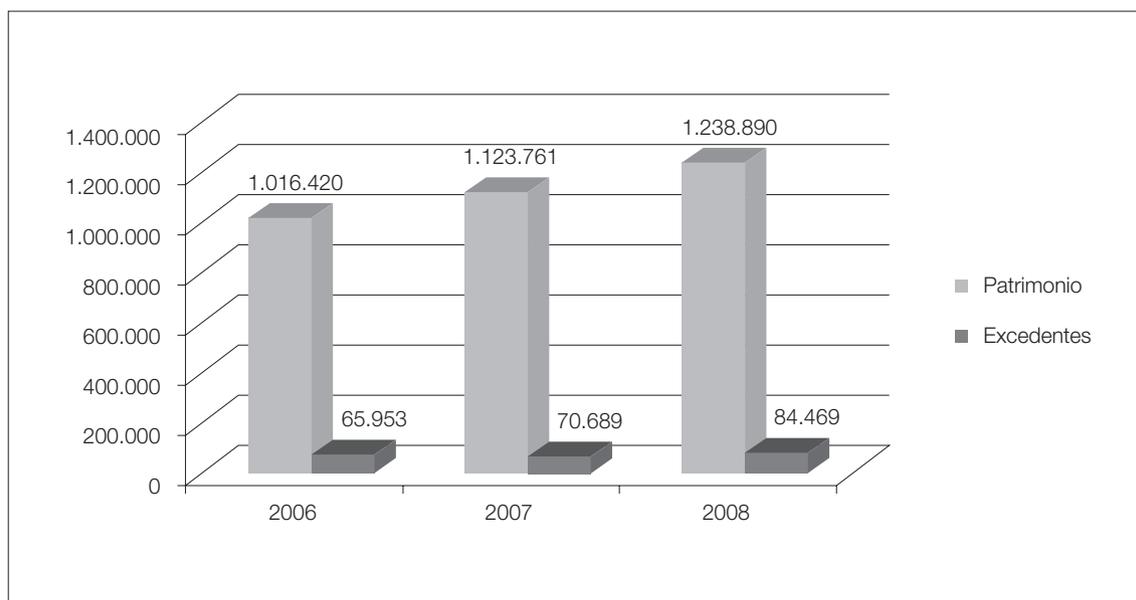
el margen de rentabilidad en relación con dicho patrimonio es del 6.49 en el año 2006; un 6.29% para el año 2007 y del 6.85%, para el 2008, dinámica que se atribuye al número de fondos y al crecimiento de su patrimonio.

**Cuadro 15. Patrimonio de los fondos de empleados**

Conceptos	2006	2007	2008
Patrimonio	1.016.420	1.123.761	1.238.890
Excedentes	65.953	70.689	84.882
Rendimiento	6,49%	6,29%	6,85%
No. Entidades	6,29%	1.921	1.972

Fuente: Cálculos propios a partir de la Información de la DIAN.

**Gráfico 12. Patrimonio y excedentes de fondos de empleados**



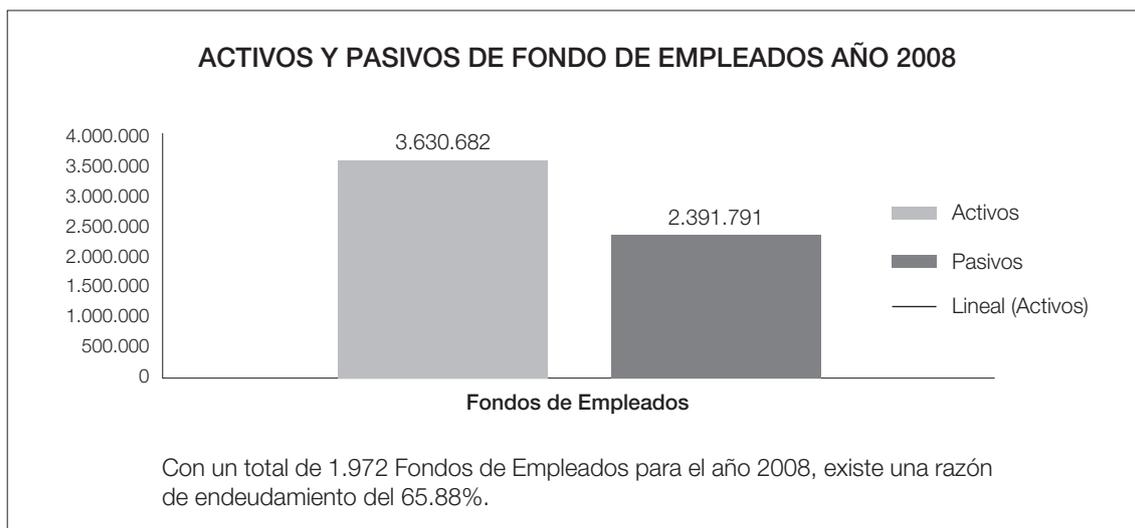
Fuente: Elaboración propia a partir de la información de Confecoop.

### Rentabilidad de los ingresos versus los excedentes

A partir del comparativo en el comportamiento de los excedentes obtenidos por los Fondos de Empleados en el año 2008 podemos observar una rentabilidad del

13.71%, siendo este un porcentaje representativo por corresponder a la generación de ingresos y a la reinversión del capital, lo cual no es más que el ingreso obtenido en el período por los créditos otorgados a los mismos asociados, producto de los aportes y el ahorro disponible en su fondo.

**Gráfico 13. Activos y pasivos de los fondos de empleados**



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de Confecoop.

Es evidente que hoy en día los fondos de empleados se encuentran sólidos patrimonialmente y son una fuerza motora en el desarrollo laboral por su aporte en el apoyo crediticio a los empleados, facilitando su fortalecimiento patrimonial y brindándoles la oportunidad de adquirir bienes y servicios de una forma más fácil. Igualmente estas organizaciones constituyen una fuente de financiación de la educación de sus asociados a través de créditos blandos y de fácil acceso.

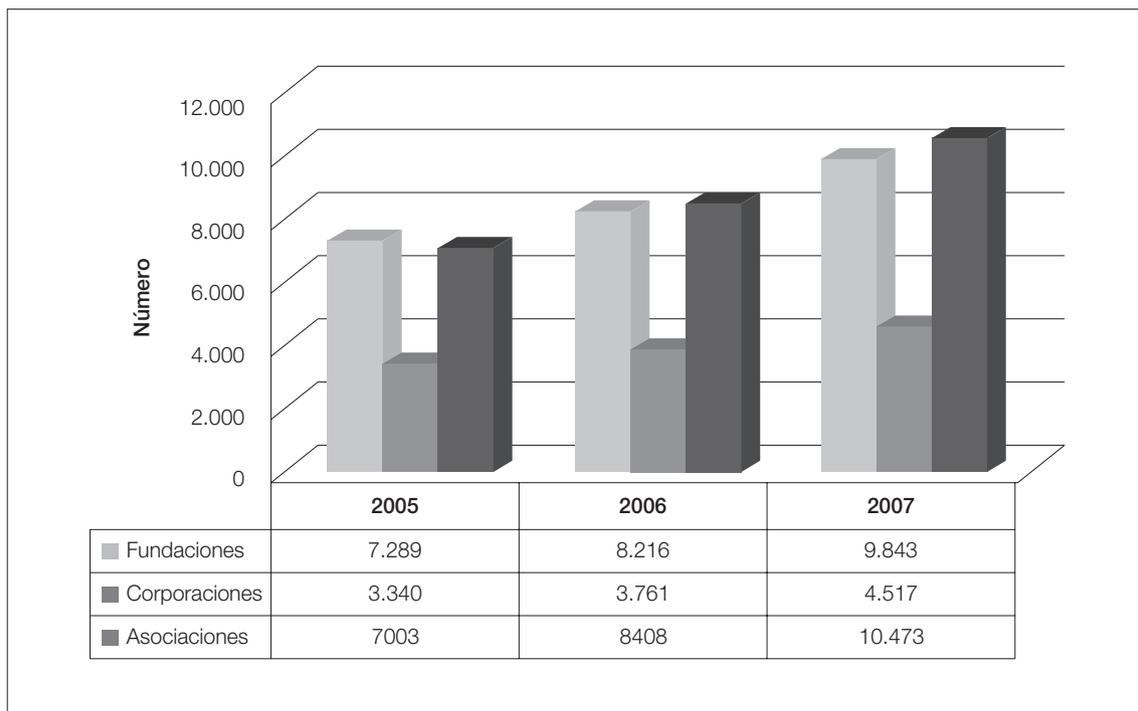
La razón de endeudamiento para este caso no es más que la relación que existe entre el patrimonio y el valor de los aportes de sus asociados, los pasivos representan cuánto del valor del patrimonio es de los empleados.

#### **4.4. Organizaciones sociales de desarrollo**

##### **4.4.1. Una visión de conjunto**

Las organizaciones solidarias de desarrollo (OSD) sumaron 24.833 en 2007, con una participación muy similar entre asociaciones (42%) y fundaciones (40%). Las fundaciones eran mayoritarias en 2005; pero, la gente ha preferido la figura de las asociaciones para adelantar actividades sin ánimo en el período estudiado (gráfico 14). Este conjunto de organizaciones aumentó en un 41% en el lapso de los tres años, siendo más relevante la dinámica de las asociaciones, que se están posicionando como la figura jurídica más utilizada. Las corporaciones son las menos utilizadas. Teniendo en cuenta que la normatividad fiscal no discrimina entre subsectores, la preferencia por una u otra al momento de la creación parece obedecer a factores distintos a la política fiscal.

Gráfico 14. Número de organizaciones solidarias de desarrollo

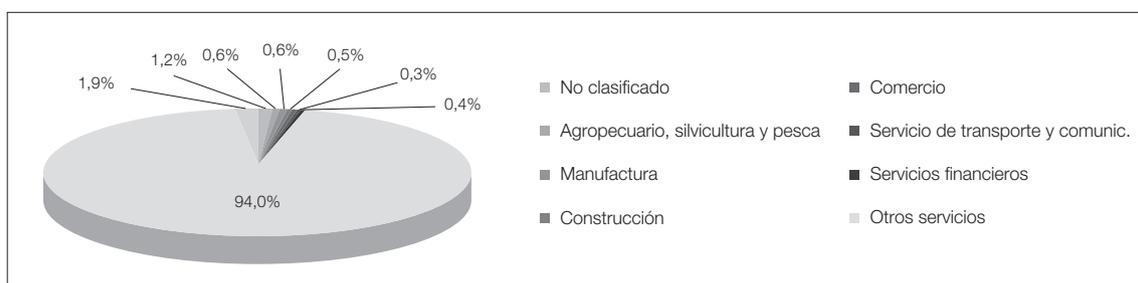


Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

La distribución del número de organizaciones por sector económico muestra una gran concentración en otros servicios (94%). También, aparece un conjunto amplio de organizaciones clasificados inadecuadamente. Quizá sea por el desconocimiento que hay en el Estado sobre la naturaleza y sentido de las organizaciones sin ánimo de lucro. Otro

aspecto que llama la atención es la dispersión de actividades en que tienen presencia las organizaciones. En su mayoría, contrarias a las disposiciones normativas que enfatizan en la necesidad de orientación a la prestación de servicios de interés general como salud, educación, cultura e investigación científica, entre otros (gráfico 15).

Gráfico 15. Distribución del número de organizaciones por sector



Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

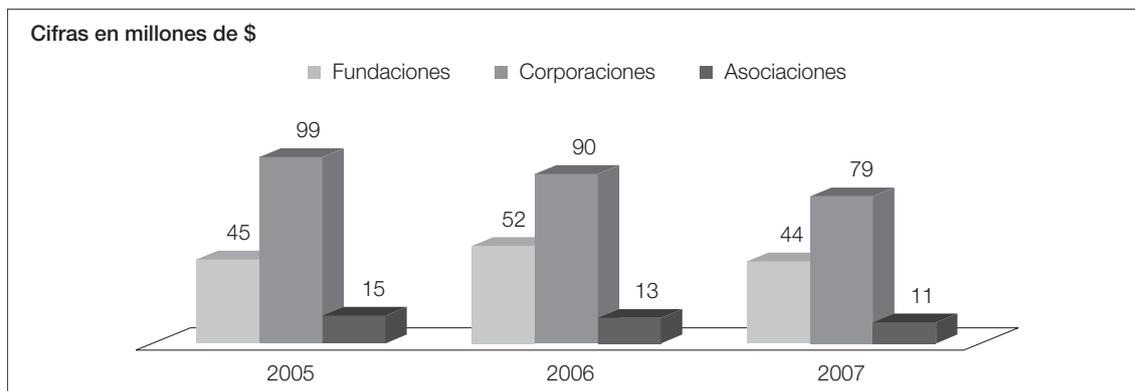
A partir del indicador de renta líquida por organización se compara el tamaño promedio para cada tipo de organización de desarrollo, sin desconocer las diferencias existentes en cada uno de los subsectores. Es evidente que las corporaciones son relativamente más grandes que las fundaciones y las asociaciones. Así, mientras que en 2005 el tamaño de una fundación expresado en términos de renta líquida era de \$99 millones, el de una fundación era menos de la mitad y el de una asociación equivalía a una sexta parte (gráfico 16).

Estas relaciones no cambiaron significativamente para 2007. Se presentó una reducción absoluta del tamaño de los tres tipos de organizaciones, quizá debido a que las disposiciones fiscales, orientadas a la cons-

titución de asignaciones permanentes, les permitieron manejos internos que reflejan un cambio significativo en la forma de operar sus excedentes económicos.

Aunque, se han detectado organizaciones de tamaño considerable, particularmente vinculadas a las actividades de salud y educación, en promedio las organizaciones solidarias de desarrollo tienen un tamaño que corresponde a una empresa pequeña. Según la Ley 590 de 2000 una pequeña empresa se caracteriza por tener activos entre 501 y 5001 s.m.l.v. y entre 11 y 50 trabajadores. El patrimonio promedio de las fundaciones en 2007 se estimó en 1500 millones, el de las asociaciones en 300 millones y las corporaciones en 1300 millones.

**Gráfico 16. Renta líquida promedio organizaciones solidarias de desarrollo**



Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

Los impuestos pagados por las OSD en 2007 ascendieron a 47 mil millones de pesos, esto es, un 31% menos que el valor pagado el año inmediatamente anterior. El conjunto de organizaciones que contribuyen en mayor medida a las arcas de la Nación son las corporaciones, con cerca del 80% de la contribución del agregado. Téngase en cuenta que las corporaciones son las menos numerosas; pero las de mayor tamaño promedio. Las que menos aportan son

las asociaciones (gráfico 16), que son las más numerosas y las de menor tamaño promedio.

En cuanto al costo fiscal de mantener los beneficios fiscales para las OSD que operan en el impuesto a la renta, el estudio encontró que este valor ascendió a 114 mil millones de pesos en 2007 (cuadro 16). El 55% de los beneficios otorgados por el Estado para este conjunto de entidades fue-

ron percibidos por las fundaciones, 27% por las corporaciones y el restante 17% por las asociaciones. Estos incentivos fiscales al parecer no son percibidos con una plena racionalidad económica por parte de los

asociados a este tipo de organizaciones, por ejemplo para fundar un tipo u otro de persona jurídica. De ser así, se crearían más fundaciones que corporaciones y asociaciones, lo cual no ocurre.

**Cuadro 16. Costo fiscal del régimen de las organizaciones solidarias de desarrollo**

Entidad	Millones de pesos			Variación	
	2005	2006	2007	2005/2006	2006/2007
Fundaciones	44.510	60.428	63.706	36%	5%
Corporaciones	25.817	20.845	31.030	-19%	49%
Asociaciones	17.776	19.066	19.992	7%	5%
Total	88.104	100.338	114.729	14%	14%

Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

La variación de un año a otro en el valor del costo fiscal indica qué tan estable es la actividad económica de cada conjunto de organizaciones y su desempeño relativo frente a los demás grupos.

#### 4.4.2. Fundaciones

Son organizaciones sin ánimo de lucro, con personerías jurídicas y clasificadas como Organización No Gubernamental. Las fundaciones surgen del interés de empresas o grupos de personas que aportan un capital inicial y le asignan un propósito fundacional a la organización. De acuerdo con el Decreto 059 de 1991, la fundación se define como "...el ente jurídico surgido de la voluntad de una persona o del querer unitario de varias acerca de su constitución, organización, fines y medios para alcan-

zarlos". En la misma norma además se afirma que "...el sustrato de la fundación es la afectación de unos fondos preexistentes a la realización efectiva de un fin de beneficencia pública, de utilidad común o de interés social"

#### Tamaño de las fundaciones

El número de fundaciones reportadas en la DIAN al cierre de 2007 ascendió a 9.843, un 35% más que en 2005. El mayor número de ellas está concentrado en la ciudad de Bogotá, que representa un 25% de todo el país, principalmente en la Administración de Personas Jurídicas. Le siguen en orden de importancia: Cali, Medellín y Barranquilla, las cuales concentran el 20% del total en conjunto (cuadro 17).

**Cuadro 17. Número de fundaciones registradas en la DIAN (por administraciones)**

	Millones de pesos			Variación	
	2005	2006	2007	2006/2005	2007/2006
BOGOTÁ	1.693	1.964	2.446	16%	25%
CALI	655	758	982	16%	30%

Continuación Cuadro 17. Número de fundaciones registradas en la DIAN (por administraciones)

	Millones de pesos			Variación	
	2005	2006	2007	2006/2005	2007/2006
MEDELLÍN	463	516	597	11%	16%
BARRANQUILLA	243	301	393	24%	31%
BUCARAMANGA	205	273	328	33%	20%
POPAYÁN	149	172	229	15%	33%
CARTAGENA	124	144	210	16%	46%
PEREIRA	147	163	198	11%	21%
PASTO	114	144	191	26%	33%
NEIVA	134	150	185	12%	23%
OTRAS	1.357	1.625	2.077	20%	28%
TOTAL	7.289	8.216	9.843	13%	20%

Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

En Yopal se presentan los mayores incrementos en el número de contribuyentes (41% en 2007); aunque, en valor absoluto, no es una cifra muy significativa. Por el contrario, en Arauca está el menor número de fundaciones y podría decrecer si se mantiene la dinámica del último año. El resto es un agregado que en número es similar a Bogotá.

Un indicador del tamaño promedio de las organizaciones es la renta líquida per cápita, la cual no indica cambios en el tamaño promedio. Las fundaciones de Popayán, Medellín y Cali registraron los mayores valores, de acuerdo con la renta líquida promedio por entidad para el año 2007, ubicándose en el rango de entre 100 y 120 millones de pesos. Bogotá, Cali y Barranquilla tienen sus fundaciones en un tamaño medio de entre 40 y 50 millones; sin embargo son superadas por ciudades como Riohacha y Bucaramanga. En el listón más bajo de la escala se encuentra Maicao con una renta líquida promedio por entidad de 88 mil pesos.

En el cuadro 18 se presentan los datos de renta líquida de las fundaciones, agrupadas por sector económico. Hay tres aspectos que vale la pena destacar: el primero es que al parecer las fundaciones desarrollan una amplia gama de actividades económicas; el segundo, tiene que ver con las diferencias en los valores promedio de un año a otro para el mismo sector económico, y el tercero son las diferencias de tamaño entre sectores. A continuación los ampliaremos.

En cuanto a la diversidad de actividades económicas que desarrollan las fundaciones, primer aspecto, se puede afirmar que van desde la fabricación de textiles, maderas, sustancias químicas, hasta la prestación de servicios de la más variada naturaleza: finanzas, hotelería, educación, informática, salud e inmobiliarios, entre otros, con características de organización y de aportes muy diferenciadas entre sí. Una explicación alternativa, es que puede haber fundaciones “fachada” de empresas mercantiles.

Cuadro 18. Renta líquida por entidad según sector económico

Cifras en millones de pesos			
Sector	2005	2006	2007
No clasificado	11	4	7
Agropecuario, silvicultura y pesca	13	700	34
Manufactura	33	181	29
Construcción	37	176	171
Comercio	130	63	31
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	0,1	36	7
Servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones	10	5	5
Servicios financieros	835	486	1.334
Otros servicios	41	45	39
Actividades deportivas y de esparcimiento	38	41	40

Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

El segundo aspecto a tener en cuenta, tiene que ver con las diferencias en los valores promedio de un año a otro para el mismo sector económico. Por ejemplo, las fundaciones pertenecientes al sector agrícola pasaron de 13 millones de pesos a \$700 millones entre 2005 y 2006, mientras que en los mismos años el sector financiero experimentó una reducción de 835 millones de pesos a 486 millones. Esto puede deberse a problemas de agregación o a la desaparición de algunas organizaciones.

El tercer aspecto, son las diferencias de tamaño entre un sector y otro de acuerdo con este indicador. Compárense, por ejemplo, los servicios financieros con los de transporte y comunicaciones en 2007 o los de construcción con los de manufactura.

Una estimación realizada por el equipo de trabajo a partir de los datos de la DIAN y la Supersolidaria encontró que para 2007, en otros servicios, había 7.368 contribuyentes,

de los cuales aproximadamente un 45% podrían no estar adecuadamente clasificadas. Esta es una cantidad muy alta, sobre todo, cuando está en juego el otorgamiento de beneficios fiscales.

### Impuestos pagados

Los impuestos pagados por las fundaciones para 2007 ascendieron a 6.165 millones de pesos, un 26% más que en 2006. Esta variable se puede analizar por administración, origen del recaudo, y sector económico. De acuerdo al primer criterio, más de la mitad de los impuestos pagados corresponde a Bogotá, en sus tres administraciones<sup>11</sup>. Le siguen en importancia Medellín, Popayán y Cali; aunque en el último año tuvieron una reducción significativa (cuadro 19). También, las administraciones de Tumaco, Mocoa y Puerto Asís reportaron contribuyentes, los valores pagados de impuestos fueron cero.

<sup>11</sup> Grandes Contribuyentes, Personas Jurídicas.

**Cuadro 19. Impuestos pagados por las fundaciones por administración DIAN**

	Millones de pesos			Variación	
	2005	2006	2007	2006/2005	2007/2006
BOGOTÁ	1.608	1.860	3.751	16%	102%
MEDELLÍN	1.235	1.415	776	15%	-45%
POPAYÁN	262	315	405	20%	29%
CALI	363	399	324	10%	-19%
BARRANQUILLA	125	205	211	63%	3%
PALMIRA	54	170	201	217%	18%
VALLEDUPAR	107	47	89	-56%	89%
BUCARAMANGA	56	43	73	-23%	71%
SANTA MARTA	14	18	43	36%	134%
ARMENIA	49	56	38	14%	-32%
OTRAS	236	366	253	55%	69%
TOTAL	4.107	4.895	6.166	19%	26%

Fuente: Cálculos propios a partir de la Información de la DIAN.

El análisis de los impuestos pagados por sector económico indica una gran concentración en otros servicios y alguna participación importante de las fundaciones pertenecientes a los servicios financieros y las dedicadas a la construcción. No obstante, el impuesto per cápita más alto lo pagaron las fundaciones

de índole financiera, seguidas de aquellas dedicadas a la construcción. Aunque las fundaciones pertenecientes a los otros servicios son responsables del 78% del total cancelado, su aporte por unidad económica es muy pequeño, dado el gran número de fundaciones (gráficos 17 y 18).

**Gráficos 17 y 18. Impuestos pagados por sector económico y per cápita**



Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

**Costo fiscal**

El valor exento para las fundaciones ascendió en 2007 a 308 mil millones de pesos, un 5,6% más que en 2006. Las variaciones por Administración dan cuenta de un comportamiento

atípico en las bases exentas, particularmente en Medellín, Popayán y Bucaramanga que hacen parte de las diez administraciones más representativas. El resto registran en conjunto un valor equivalente al de la administración de Popayán (cuadro 20).

Cuadro 20. Valor exento fundaciones por región

	Cifras en millones de pesos			Variación	
	2005	2006	2007	2006/2005	2007/2006
BOGOTÁ	81.010	81.958	103.131	1,2	25,8
MEDELLÍN	34.875	128.535	62.646	268,6	-51,3
CALI	30.877	24.570	39.620	-20,4	61,3
POPAYÁN	15.745	5.260	25.180	-66,6	378,7
BUCARAMANGA	11.807	7.586	22.476	-35,7	196,3
BARRANQUILLA	16.363	12.592	15.741	-23,0	25,0
CARTAGENA	2.422	4.341	6.598	79,2	52,0
MANIZALES	1.975	2.692	5.628	36,3	109,1
RIOHACHA	101	4.378	4.043	4.234,6	-7,6
ARMENIA	1.730	3.531	3.530	104,1	0,0
RESTO DE ADMONES	15.619	16.666	19.902	6,7	19,4
TOTAL	212.525	292.109	308.496	37,4	5,6

Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

El costo fiscal de mantener el régimen “diferenciado” para las fundaciones asciende a 61.669 millones de pesos en 2007 (cuadro 21). Por administración, cerca del 50% de estos recursos se concentra en tres

de ellas: Bogotá, Medellín y Cali, debido al número de organizaciones existentes, a su tamaño y a las actividades que realizan. Estos beneficios fiscales se otorgaron a 2.225 fundaciones.

Cuadro 21. Costo fiscal fundaciones por administración DIAN

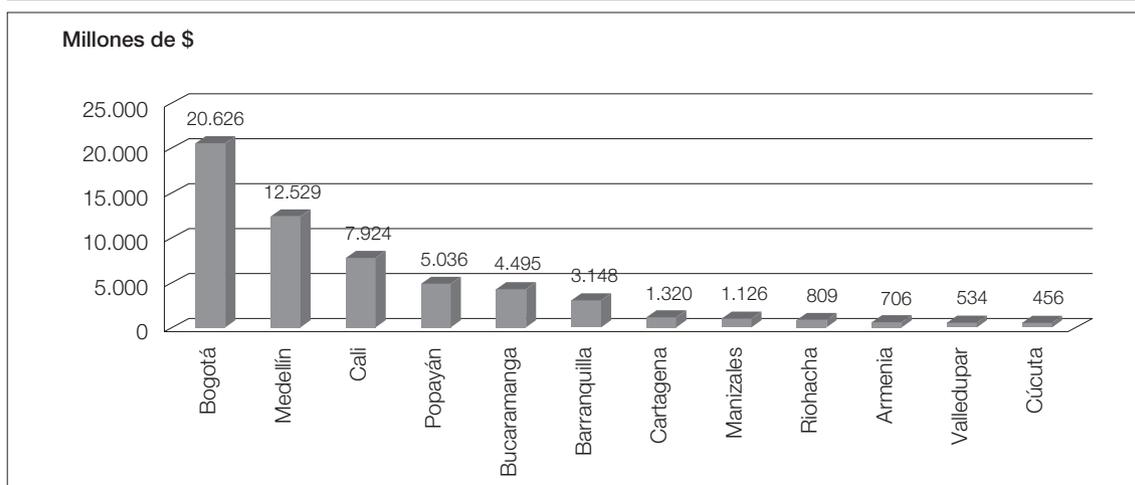
	Cifras en millones de pesos			% en 2007
	2005	2006	2007	
BOGOTÁ	16.202	16.392	20.626	33,4
MEDELLÍN	6.975	25.707	12.529	20,3
CALI	6.175	4.914	7.924	12,8
POPAYÁN	3.149	1.052	5.036	8,2
BUCARAMANGA	2.361	1.517	4.495	7,3
BARRANQUILLA	3.273	2.518	3.148	5,1
CARTAGENA	484	868	1.320	2,1
MANIZALES	395	538	1.126	1,8
RIOHACHA	20	876	809	1,3
ARMENIA	346	706	706	1,1
RESTO DE ADMONES	3.124	3.333	3.980	6,5
TOTAL	42.505	58.422	61.699	100,0

Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

Los beneficios fiscales favorecieron en mayor medida (83%) a las organizaciones que brindan “otros servicios” de acuerdo con la clasificación CIIU. Le siguen en importancia los servicios financieros y la construcción (cuadro 22).

A partir del cruce realizado con la Superintendencia de Economía Solidaria, se pudo establecer que cerca del 40% de esos beneficios se habría otorgado a fundaciones que no están debidamente clasificadas.

**Gráfico 19. Costo fiscal principales administraciones**



Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

**Cuadro 22. Costo fiscal por sector económico**

Cifras en millones de pesos			
Sector económico	2005	2006	2007
No clasificado	280	41	105
Agropecuario, silvicultura y pesca	81	5.149	292
Manufactura	168	567	273
Construcción	123	944	1.033
Comercio	518	93	169
Servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones	29	13	22
Servicios financieros	3.768	2.061	7.840
Otros servicios	36.710	48.751	51.044
Actividades deportivas y de esparcimiento	825	802	924
	42.502	58.422	61.702

Fuente: Cálculos propios a partir de la Información de la DIAN.

Todo indica que las fundaciones registradas en la DIAN son en gran medida productoras de distintos tipos de bienes y servicios, pero igual reciben un monto de beneficios fiscales apreciable.

#### 4.4.3. Corporaciones

Son organizaciones sin ánimo de lucro y con personería jurídica. Se les considera dentro de la categoría de Organización No Gubernamental y están constituidas por un grupo de personas jurídicas que definen su orientación filosófica y financiera. En su constitución

confluye una pluralidad de voluntades vinculadas a través de aportes en dinero, especie o actividad, en orden a la realización de un propósito de beneficio social. Su régimen estatutario se soporta en la voluntad de sus miembros que toman decisiones de acuerdo con la regla de la mayoría.

#### Número y tamaño de las corporaciones

En 2007 aparecen registradas 4.517 corporaciones en la DIAN. El 49% de ellas se concentra en Bogotá y Medellín. Bucara-

manga, Cali e Ibagué tienen más de 200 corporaciones en su territorio y presentan tasas de crecimiento positivas y significativas (cuadro 23). En conjunto el número de corporaciones aumentó en un 20% para

2007 y en 13% para 2006. De 27 regionales que constituyen lo que se ha denominado como “resto”, todas, excepto una, tienen menos de 100 corporaciones en el registro de contribuyentes.

**Cuadro 23. Número de corporaciones registradas en la DIAN (por administración)**

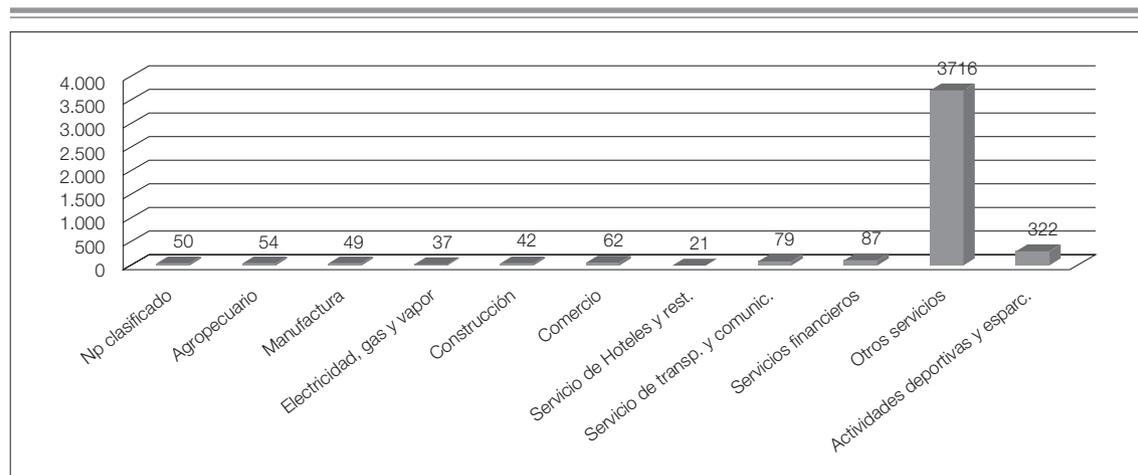
	2005	2006	2007	2006/2005	2007/2006
BOGOTÁ	871	976	1.181	12%	21%
MEDELLÍN	771	842	1.042	9%	24%
BUCARAMANGA	162	224	266	38%	19%
CALI	199	218	254	10%	17%
IBAGUÉ	151	170	202	13%	19%
CARTAGENA	119	128	149	8%	16%
NEIVA	103	113	137	10%	21%
BARRANQUILLA	116	122	131	5%	7%
PEREIRA	92	98	117	7%	19%
MANIZALES	95	104	116	9%	12%
RESTO	661	766	922	16%	20%
TOTAL	3.340	3.761	4.517	13%	20%

Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

En el gráfico 20 se presenta el número de declarantes por sector económico para 2007, en él se evidencia una concentración muy alta en otros servicios. Las corporaciones deportivas son más de 500; pero, únicamen-

te son contribuyentes del impuesto de renta 322 (97 en realidad), cuyos ingresos se estiman en 500 mil millones de pesos para 2007, a partir de la información de la Superintendencia Solidaria.

**Gráfico 20. Declarantes por sector económico 2007**



Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

En Bogotá se concentra no sólo el mayor número de corporaciones, sino las de mayor tamaño promedio, tomando como referencia el valor de la renta líquida por entidad. Luego siguen cuatro ciudades, cuya renta líquida per cápita fluctúa entre 60 y 74 millones de

pesos (cuadro 24) además, se presenta el indicador para el 2007 en las diez regionales con mayor valor promedio. Nótese la diferencia entre el tamaño promedio de las corporaciones de Bogotá y las del resto del país, particularmente las de la Costa Atlántica.

**Cuadro 24. Renta líquida por corporación según región**

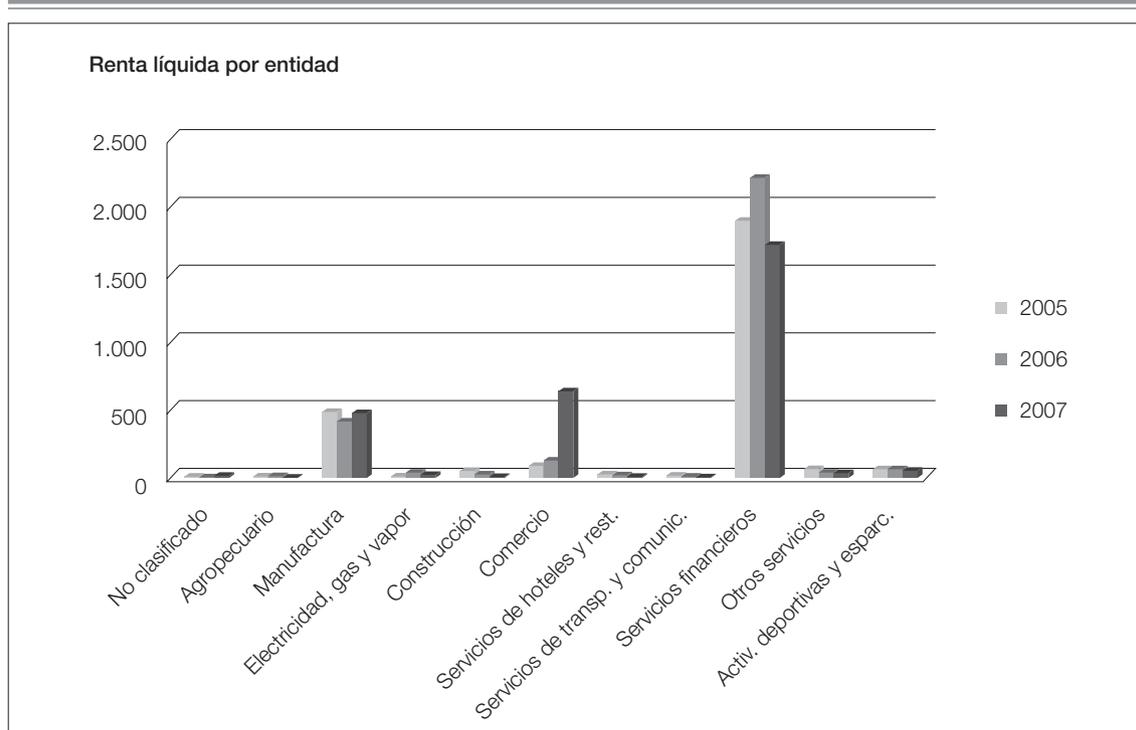
	Millones de pesos			Variación	
	2005	2006	2007	2006/2005	2007/2006
BOGOTÁ	224	245	187	9%	-23%
MEDELLÍN	70	53	74	-24%	39%
BARRANQUILLA	51	32	72	-38%	126%
TUNJA	7	15	69	103%	359%
PASTO	157	67	65	-57%	-4%
CALI	50	52	60	3%	15%
CÚCUTA	160	18	34	-89%	85%
VALLEDUPAR	10	21	28	107%	30%
BUCARAMANGA	21	80	27	288%	-66%
CARTAGENA	133	49	22	-64%	-54%
TOTAL PROMEDIO	99	90	79	-9%	-13%

Fuente: Cálculos propios a partir de la Información de la DIAN.

El tamaño de las corporaciones, analizado desde el ámbito sectorial, da una idea diferente a la de región. Las organizaciones ligadas con los servicios financieros tienen en promedio una renta líquida cercana a los 2.000 millones de pesos, que no se compara, por ejemplo, con las agregadas en "otros servicios", para 2007, ya que fue apenas de 34 millones de pesos.

En el agregado, las corporaciones tienen un tamaño muy pequeño (79 millones de pesos), lo cual no evidencia grandes diferencias en cuanto a las dimensiones entre sectores y al interior los mismos (gráfico 21). La manufactura y el comercio desarrollados por las corporaciones permiten una renta líquida por organización de 470 millones y 634 millones de pesos en 2007.

Gráfico 21. Renta líquida por sector económico (en miles de pesos)



Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

Dos ejemplos ilustrativos son: las actividades agregadas en otros servicios, adelantadas por corporaciones generaron ingresos que fueron estimados por el equipo de trabajo en cerca de 450 mil millones de pesos en 2007. Esos ingresos son aportados por más de tres mil organizaciones, cuyos tamaños están en un rango de ingresos anuales de entre un millón de pesos y cincuenta mil millones.

### Impuestos pagados

Las corporaciones pagaron en impuesto de renta un total de 38 mil millones de pe-

sos en 2007, un 36% menos que en 2006. El 83% de estos recursos provienen de las corporaciones establecidas en Bogotá (cuadro 25). En segundo lugar se ubican las de Medellín, cuyas organizaciones apenas pagan una décima parte de lo pagado en Bogotá. Cali que es tercera en el escalafón de aportantes al impuesto de renta, es apenas un tercio que Medellín. El resto de regiones aportan una proporción muy pequeña al total, pues ni siquiera alcanza a representar lo que aporta la tercera ciudad.

Cuadro 25. Impuestos pagados por las corporaciones según la región

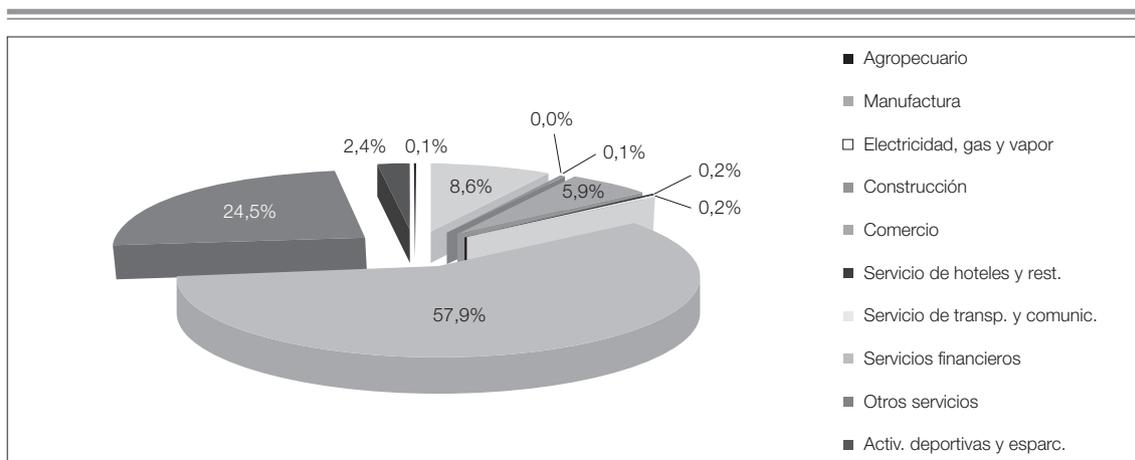
	Millones de \$			Variación	
	2005	2006	2007	2006/2005	2007/2006
BOGOTÁ	31.535	52.821	31.651	68%	-40%
MEDELLÍN	2.691	4.648	3.459	73%	-26%
CALI	482	543	1.065	13%	96%

Continuación Cuadro 25. Impuestos pagados por las corporaciones según la región

	Millones de \$			Variación	
	2005	2006	2007	2006/2005	2007/2006
PASTO	268	374	380	40%	1%
CÚCUTA	84	100	310	19%	210%
BARRANQUILLA	221	147	196	-34%	34%
BUCARAMANGA	120	198	169	65%	-15%
CARTAGENA	170	140	141	-17%	0%
IBAGUÉ	74	117	123	58%	5%
RESTO	599	680	551	14%	-19%
TOTAL	36.244	59.769	38.047	65%	-36%

Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

**Gráfico 22. Renta líquida por sector económico**



Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

### Costo fiscal

El costo fiscal de los beneficios fue de 31 mil millones de pesos en 2007, un 49% de lo registrado en 2006. El 41% de los beneficios a las corporaciones fueron otorgados en Bogotá (cuadro 26), lo cual es proporcio-

nalmente menor a la renta líquida generada y a los impuestos pagados, que fueron del orden del 83%. Los beneficios obtenidos por las corporaciones registradas en Medellín, a pesar de que tiene una menor importancia en términos de su renta líquida y aportes fiscales, fueron del 31% del total.

**Cuadro 26. Costo fiscal corporaciones por regiones**

	Millones de pesos			Variación	
	2005	2006	2007	2006/2005	2007/2006
BOGOTÁ	6.781	5.383	12.775	-21%	137%
MEDELLÍN	6.302	6.365	9.712	1%	53%
CALI	1.323	1.712	1.843	29%	8%
BARRANQUILLA	612	658	1.378	8%	109%
BUCARAMANGA	341	3.425	1.263	903%	-63%
TUNJA	44	131	793	195%	506%
CARTAGENA	3.055	1.048	538	-66%	-49%

Continuación Cuadro 26. Costo fiscal corporaciones por regiones

	Millones de pesos			Variación	
	2005	2006	2007	2006/2005	2007/2006
IBAGUÉ	140	378	394	169%	4%
PASTO	832	315	363	-62%	15%
RESTO	6.386	1.430	1.972	-78%	38%
TOTAL	25.817	20.845	31.030	-19%	49%

Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

El costo fiscal por sector económico se concentra en otros servicios, seguido del comercio y la manufactura (cuadro 27). Las corporaciones del primero de estos sectores experimentaron un crecimiento de los

beneficios otorgados que no tiene comparación. Aunque las financieras son las que más pagan impuesto de renta, en términos relativos, tienen un volumen de beneficios fiscales significativos.

#### Cuadro 27. Costo fiscal de las corporaciones por sector económico

Sector	2005	2006	2007	2005/2006	2007/2006
No clasificado	41	17	96	-60%	472%
Agropecuario	38	29	22	-23%	-25%
Manufactura	1.646	1.766	2.626	7%	49%
Electricidad, gas y vapor	49	199	124	309%	-38%
Construcción	147	81	47	-45%	-42%
Comercio	47	51	6.546	10%	12728%
Servicios de hoteles y restaurantes	42	0	1	-99%	287%
Servicio de transporte y comunicaciones	44	14	31	-68%	117%
Servicios financieros	1.205	765	2.324	-37%	204%
Otros servicios	21.002	15.849	18.081	-25%	14%
Actividades deportivas y esparcimiento	1.557	2.072	1.133	33%	-45%
TOTAL	25.817	20.845	31.030	-19%	49%

Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

#### 4.4.4. Asociaciones

Son organizaciones sin ánimo de lucro, con personería jurídica. Están constituidas por personas que tienen un vínculo en común, el cual está a disposición de un tercero. Las asociaciones pueden ser mixtas, en tal caso se consideran organizaciones solidarias.

#### Tamaño de las asociaciones

El número de asociaciones ascendió a 10.473 en 2007, un 25% más que en 2006

(cuadro 28). El 19% de estas organizaciones está distribuido en las tres administraciones de Bogotá. Esto es, el doble de las que existen en Medellín y tres veces las de Pasto. Nótese que en esta última ciudad la tasa de crecimiento de las asociaciones no alcanza a ser equiparable por ninguna otra jurisdicción. Valga anotar que lo que aquí se define como resto comprende 29 administraciones, que van desde aquellas que tienen 2 organizaciones hasta 327, que tiene Tunja.

**Cuadro 28. Número de asociaciones por administración DIAN**

	2005	2006	2007	2006/2005	2007/2006
BOGOTÁ	1.561	1.739	2.005	11%	15%
MEDELLÍN	755	874	1.051	16%	20%
PASTO	295	460	669	56%	45%
IBAGUÉ	477	522	621	9%	19%
NEIVA	408	481	595	18%	24%
POPAYÁN	304	376	480	24%	28%
CALI	353	394	474	12%	20%
BUCARAMANGA	249	352	433	41%	23%
CÚCUTA	214	298	389	39%	31%
PEREIRA	230	256	328	11%	28%
RESTO	2.157	2.656	3.428	23%	29%
TOTAL	7.003	8.408	10.473	20%	25%

Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

El tamaño de acuerdo con la relación renta líquida por administración muestra algunas cosas inesperadas. Las asociaciones registradas en Puerto Carreño presentan la renta líquida per cápita más alta en 2007, seguidas de las de Cartagena y Bogotá.

Al igual que en Maicao y Quibdó, las asociaciones en estas regiones podrían estar siendo utilizadas para propósito distintos a los de la solidaridad (cuadro 29). Habría que verificar si tienen que ver con alguna estrategia del Plan Colombia.

**Cuadro 29. Renta líquida por asociación –administraciones más importantes–**

Cifras en millones de pesos			
	2005	2006	2007
PUERTO CARREÑO	5	289	72
CARTAGENA	26	4	41
BOGOTÁ	49	43	37
MAICAO	3	15	21
QUIBDÓ	13	70	14
MONTERÍA	2	5	13
SANTA MARTA	11	7	12
POPAYÁN	3	19	11
BARRANQUILLA	10	8	9
TUNJA	5	3	9

Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

Las asociaciones de Puerto Carreño tienen un tamaño que dobla a las de Bogotá en 2007 y son siete veces las de Popayán, relativamente cerca geográficamente. También puede haber algún problema con las cifras, toda vez que las variaciones entre un año y otro son muy atípicas. También, se presentan diferencias muy notorias por sector eco-

nómico, particularmente, en los de comercio, servicios hoteleros y financieros (cuadro 30). Por ejemplo, el tamaño promedio de las asociaciones dedicadas a la manufactura es de cuatro a uno respecto a las asociaciones vinculadas a los servicios financieros. En general, no se aprecia un patrón claro sobre si las asociaciones tienden a crecer o reducirse.

Cuadro 30. Renta líquida por asociación según sector económico

Cifras en millones de pesos			
	2005	2006	2007
No clasificado	5	2	3
Agropecuario, silvicultura y pesca	6	7	5
Manufactura	4	4	5
Electricidad, gas y vapor	4	5	4
Construcción	9	6	1
Comercio	11	12	15
Servicios de hoteles y restaurantes	29	19	112
Servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones	4	7	4
Servicios financieros	3	12	22
Otros servicios	18	15	12
Actividades deportivas y de esparcimiento	13	10	14

Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

Valga anotar que el agregado de “otros servicios” concentra cerca del 78% del total de las organizaciones, lo cual sesga cualquier comparación que se quiera hacer en la medida que se agrupan organizaciones que no tienen similitudes entre sí. Adicionalmente está el problema de las asociaciones que se incluyen en este agregado; pero, que en realidad corresponden a entidades inadecuadamente clasificadas.

### Impuestos pagados

Los impuestos pagados por las asociaciones ascendieron en 2007 a \$3.275 millo-

nes. Esto es un 12% menos que en 2006. En los tres años analizados, la participación de las asociaciones con asiento en Bogotá han aportado entre el 47 y el 55% del total de estos recursos (cuadro 31). Aunque el tamaño promedio de las asociaciones de Bogotá era medio frente a las de otras ciudades, el número de organizaciones explica su contribución al fisco. Siguen en orden de importancia en esta variable, Medellín, Sincelejo y Barranquilla. Valga destacar el crecimiento del recaudo en esta última ciudad.

Cuadro 31. Impuestos pagados por las asociaciones según regiones

Cifras en millones de pesos					
	2005	2006	2007	2006/2005	2007/2006
Bogotá	1.780	1.798	1.541	1%	-14%
Medellín	266	446	433	68%	-3%
Sincelejo	377	460	325	22%	-29%
Barranquilla	29	191	243	549%	27%
Bucaramanga	299	305	168	2%	-45%
Cali	118	91	92	-23%	2%
Cúcuta	37	39	51	4%	31%
Armenia	24	41	39	72%	-5%
Neiva	15	24	39	57%	65%

Continuación Cuadro 31. Impuestos pagados por las asociaciones según regiones

Cifras en millones de pesos					
	2005	2006	2.007	2006/2005	2007/2006
Santa Marta	19	27	39	41%	42%
Resto	236	321	304	36%	-5%
Total	3.201	3.742	3.275	17%	-12%

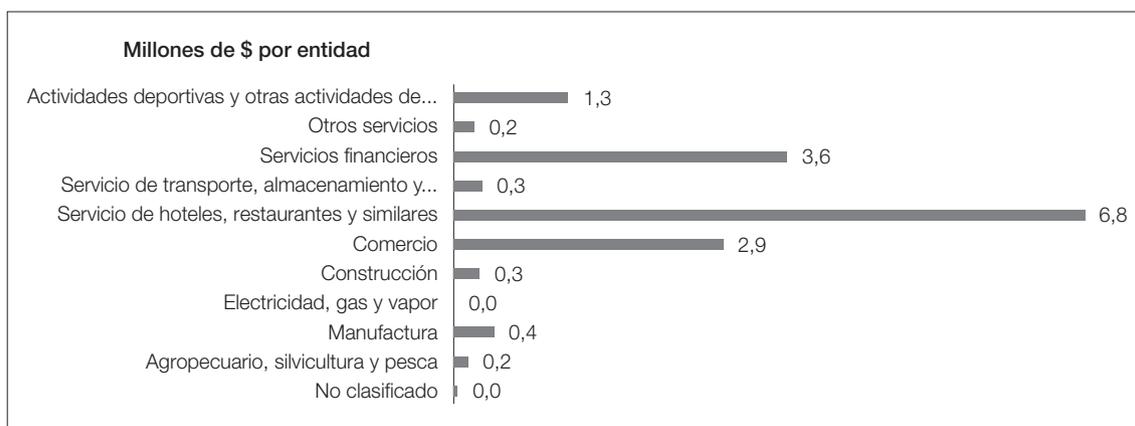
Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

En cuanto a los impuestos pagados se nota una mayor concentración en las principales ciudades. La agrupación en el resto es un valor muy similar al de Sincelejo y TIENEN un crecimiento negativo para 2007. Los impuestos pagados también se redujeron en el agregado.

El sector hotelero registró el mayor tamaño por entidad, en congruencia son las asociaciones que más pagan impuestos en promedio por cada entidad (gráfico 23). Las

asociaciones de servicios financieros son de tamaño apreciable e igual contribuyen al fisco nacional. Los otros servicios que constituyen el mayor número de organizaciones pagan un valor de 200 mil pesos en promedio por entidad, lo cual dista mucho de los 6,8 millones de pesos que pagan los hoteles y restaurantes. Paradójicamente, las asociaciones de Puerto Carreño, que tuvieron una renta por entidad alta, no tuvieron que contribuir con el fisco nacional.

**Gráfico 23. Impuestos pagados por las asociaciones según actividad económica**



Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

### Costo fiscal

La renta exenta por región ascendió a 101 mil millones de pesos, de los cuales el 65% está concentrado en Bogotá. Las diferencias con las regiones que ocupan los segundos lugares son 1 a 12. El costo fis-

cal para las asociaciones se presenta en el cuadro 32. En 2006 y 2007 el costo fiscal estimado fue similar y estuvo concentrado en Bogotá. Cartagena habría recibido en 2007 beneficios fiscales del orden de 1073 millones de pesos, veinte veces lo que recibió en 2006.

**Cuadro 32. Costo fiscal asociaciones por regiones**

	2005	2006	2007	% en 2007
Bogotá	13.457	13.322	13.162	66%
Cartagena	412	45	1.073	5%
Medellín	963	1.212	1.053	5%
Popayán	121	1.407	993	5%
Cali	351	440	595	3%
Bucaramanga	209	292	330	2%
Montería	11	49	269	1%
Ibagué	164	266	255	1%
Neiva	255	202	250	1%
Pereira	186	130	245	1%
Resto	1.647	1.700	1.768	9%
Total	17.776	19.066	19.992	100%

Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

El costo fiscal por sector económico está concentrado en otros servicios (81%). Esto significa que se otorgan beneficios fiscales cercanos a los 18 mil millones de pesos, sin saber exactamente si estas asociaciones están clasificadas adecuadamente y cumplen con los principios

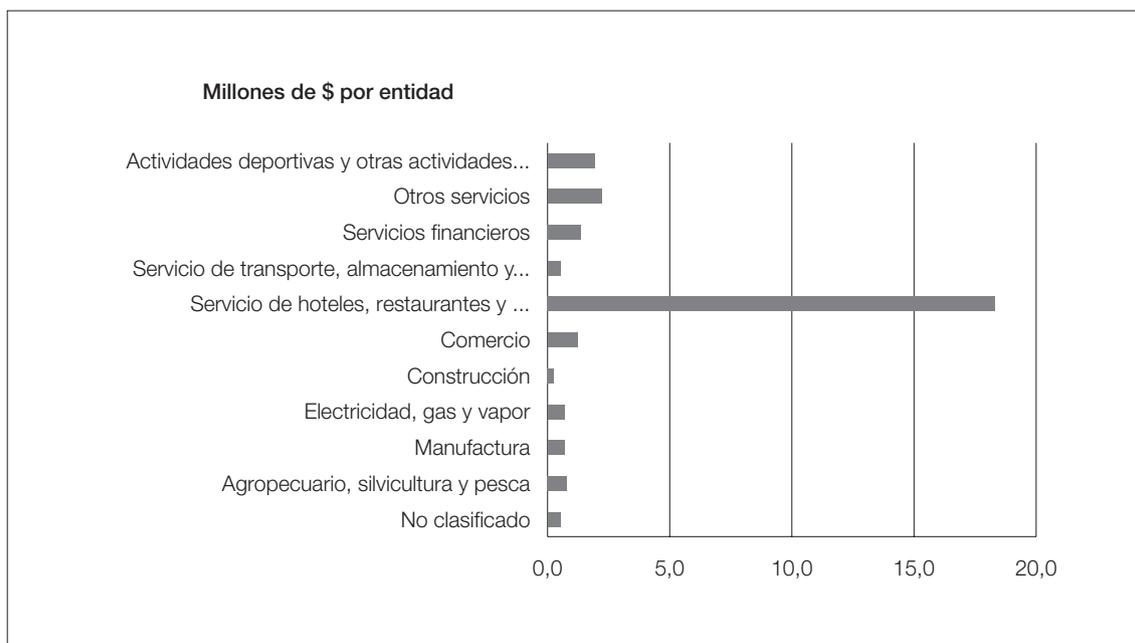
solidarios. Es evidente que las asociaciones desarrollan una gran variedad de actividades; sin embargo, en el gráfico 24 se aprecia que si tomamos el costo fiscal por entidad, son las asociaciones dedicadas a la hotelería las que se benefician en mayor medida.

**Cuadro 33. Costo fiscal asociaciones según sector económico**

	2005	2006	2007	% en 2007
No clasificado	181,6	52,9	66,1	0,30%
Agropecuario, silvicultura y pesca	344,2	587,0	506,7	2,30%
Manufactura	45,5	64,1	115,4	0,52%
Electricidad, gas y vapor	139,2	283,1	227,7	1,03%
Construcción	25,0	18,3	24,2	0,11%
Comercio	59,9	74,2	198,0	0,90%
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	0,4	0,5	365,9	1,66%
Servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones	92,1	277,1	132,5	0,60%
Servicios financieros	4,5	23,3	25,4	0,12%
Otros servicios	16.699,4	17.468,6	17.939,3	81,55%
Actividades deportivas y de esparcimiento	136,4	216,5	390,8	1,78%

Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

**Gráfico 24. Impuestos pagados por las asociaciones según actividad económica**



Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la DIAN.

# Capítulo V

## Otras responsabilidades tributarias

En este apartado se exploran los principales tributos a los que están sujetas las entidades solidarias, dada su relación comercial. Así, los impuestos a los que se refiere hacen énfasis en la naturaleza económica de las empresas solidarias, siendo las cooperativas las entidades sobre las que con mayor rigor recaen los mismos (en el anexo 3 se desarrolla una matriz de los impuestos aplicables al sector solidario colombiano).

### 5.1. Inversión en educación formal

Desde el año 2003, la política fiscal del gobierno hacia el sector cooperativo dio un giro trascendental con la imposición de invertir en educación formal para obtener la exención en renta. Esto ha sido un motivo de preocupación para aquellos que ven la educación solidaria como uno de los principios más importantes del sector. El argumento sostiene que si se tiene un conocimiento claro sobre los verdaderos elementos y filosofía del cooperativismo, sus asociados, empleados o aquellos que ejerzan la dirección de las entidades solidarias tendrán la posibilidad de consolidar el sector y mejorar la calidad de vida del asociado.

Cuando se propuso ante el Congreso que el sector cooperativo mantendría su exención en renta si invertía de manera autónoma parte de los recursos de los fondos de solidaridad y de educación para financiar proyectos de educación formal, muchos creyeron que esta propuesta era una oportunidad de fortalecer el sector, al tener la posibilidad de brindar este apoyo a sus asociados; pero, estas expectativas se vieron entorpecidas con la expedición del De-

creto 2880 que le recorta su inversión y lo obliga a transferírsela a terceros no cooperados.

Para buena parte de los cooperativistas es preocupante que la educación cooperativa pierda los recursos financieros con los cuales alimenta el capital humano de sus asociados, particularmente en una coyuntura en la que se requiere fortalecer las herramientas para participar en la globalización, como ha sido planteado por expertos en el tema. La destinación de los recursos de las cooperativas para la educación formal, restan en los propósitos de mejorar la gerencia cooperativa, de profundizar en investigación solidaria y de formar los cuadros que requiere para su expansión.

No está claro que los recursos canalizados para la educación formal desde el sector solidario hagan parte de una estrategia coordinada y articulada desde el Gobierno Nacional para mejorar la calidad de la educación en Colombia. Al respecto, sería necesario adelantar un estudio que evalúe el impacto de esta “estrategia”. También, se requiere analizar las implicaciones que esa medida ha tenido para el sector solidario, particularmente, en lo relacionado con los beneficios que se tenían ganados con el fondo de educación estipulado en el artículo 54 de la Ley 79, que buscaba fortalecer el conocimiento de las cooperativas.

### Inversión en educación formal estimada

Tomando como referencia la renta exenta que liquidaron las cooperativas en cada uno de los años declarados, se estima el valor a invertir por

los mismos períodos en educación formal, con base en los excedentes. Las cifras estimadas por el equipo de trabajo muestran para el año 2005 una inversión de 72 mil millones de pesos en educación, valor que se incrementa en un

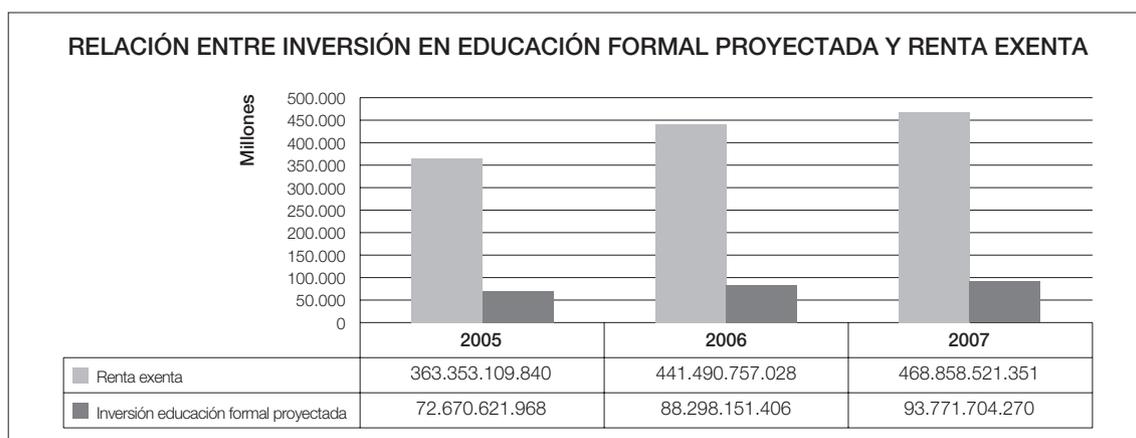
17.70% para el año 2006, llegando a una cifra de 88 mil millones de pesos. En el año 2007, se espera una suma de 93.7 mil millones de pesos, con un incremento del 5.84%, respecto al año inmediatamente anterior.

**Cuadro 34. Inversión proyectada**

	2005	2006	Incremento	2007	Incremento
Declarantes	6.887	7.604	10,41%	8.515	11,98%
Renta exenta	363.353.109.840	441.490.757.028	17,70%	468.858.521.351	5,84%
Inversión en educación formal proyectada	72.670.621.968	88.298.151.406		93.771.704.270	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información DIAN.

**Gráfico 25. Educación y renta exenta estimada**



Fuente: Elaboración propia a partir de la información DIAN.

### Costo fiscal estimado

Asumiendo los valores que llevaron en sus denuncios rentísticos las cooperativas como renta exenta corresponden al valor sobre el cual se debió liquidar el tributo a cargo del Estado, y aplicando la tarifa general del impuesto en el respectivo período —35% para los años 2005 y 2006 y 34% para el 2007— se obtiene el valor del impuesto que se debió cancelar, tal como se observa en el cuadro 33. El valor total para los tres años analizados sería de 441 mil millones de pesos, si

no se aplicaran los beneficios del Régimen Tributario Especial y su exención a través de la Inversión en educación.

Las cifras indican que las cooperativas le retornan al Estado, mediante la inversión en educación formal, una parte significativa de los beneficios otorgados a través del Régimen Tributario Especial. En contraposición, el costo fiscal de los beneficios otorgados a las cooperativas es cada vez más reducido. A este resultado se debe sumar el costo financiero que asume el Estado, al no recibir el anticipo del impuesto

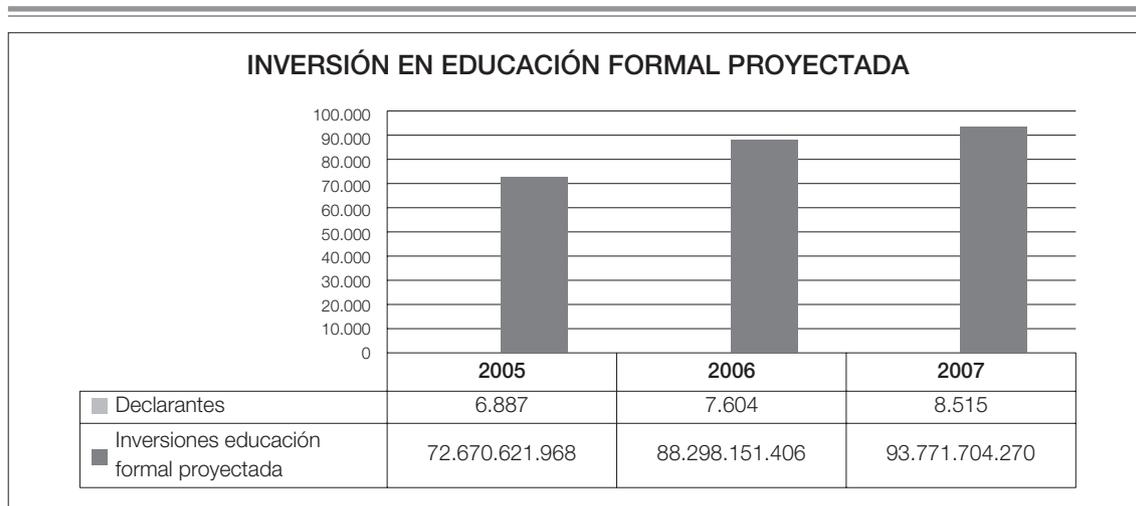
para el período siguiente, así como el hecho de que este sector no es sujeto a retención en la fuente a título de impuesto sobre la renta, sino únicamente por rendimientos financieros.

**Cuadro 35. Valor estimado del impuesto a pagar en educación formal**

Año	2005	2006	2007	TOTAL
Declarantes	6.887	7.604	8.515	
Inversión educación formal estimada	72.670.621.968	88.298.151.406	93.771.704.270	254.740.477.644
Impuesto estimado con tarifa plena	127.173.588.444	154.521.764.960	159.411.897.259	441.107.250.663
Costo a cargo del Estado	54.502.966.476	66.223.613.554	65.640.192.989	186.366.773.019
Participación Estado	15,00%	15,00%	14,00%	14,63%

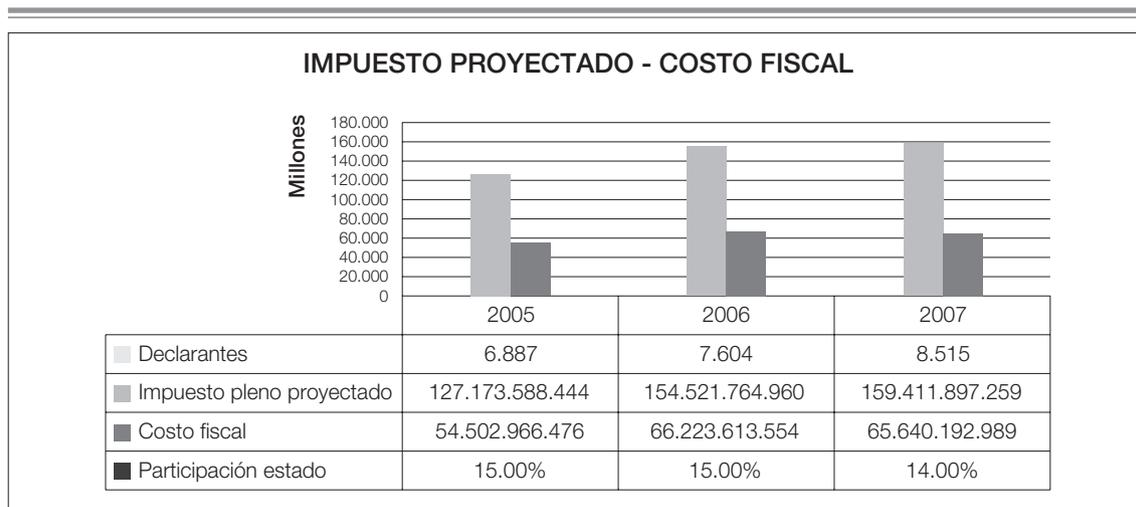
Fuente: Elaboración propia a partir de la información DIAN.

**Gráfico 26. Inversión estimada en educación formal**



Fuente: Elaboración propia a partir de la Información DIAN.

**Gráfico 27. Impuesto proyectado en educación formal y costo fiscal**



Fuente: Elaboración propia a partir de la información DIAN.

## 5.2. Las empresas de economía solidaria y sus demás responsabilidades fiscales.

Como sujetos pasivos son contribuyentes en todos los tributos de carácter nacional, departamental y municipal en que se vean involucrados de acuerdo con las características y actividades económicas y sociales en las cuales se ubiquen, y de acuerdo al sector productivo o de servicios. Sus beneficios fiscales solamente están dados para el impuesto sobre la renta, mientras que en los demás tributos o responsabilidades se comportan bajo los mismos parámetros de los demás sujetos obligados.

### Agentes de Retención

Son agentes de retención o de percepción las entidades que determina el artículo 368 del Estatuto Tributario, entre ellas se encuentran las definidas como tal, incluidas, las personas jurídicas sin distinción y que por sus funciones intervengan en actos u operaciones en los cuales deben, por expresa disposición legal, efectuar la retención o percepción del tributo correspondiente. En tal sentido todas las cooperativas se constituyen en agentes de retención por los pagos que realicen en desarrollo de su objeto social a título de impuesto sobre la renta.

Igualmente, el Decreto 4400, en su artículo 14, dispone: todos los contribuyentes pertenecientes al Régimen Tributario Especial son agentes de retención en la fuente por concepto del impuesto sobre la renta y complementarios, impuesto de timbre nacional y por el impuesto sobre las ventas (IVA), de acuerdo con las disposiciones legales vigentes. Igualmente son responsables del Impuesto sobre las ventas cuando realicen las actividades o hechos generadores de dicho impuesto. Como sujetos pasivos, las cooperativas

solo están sujetas a Retención en la Fuente por concepto de rendimientos financieros, conforme lo dispone expresamente el parágrafo 3 del artículo 19 del Estatuto Tributario.

También, adquieren la calidad de agentes de retención del impuesto sobre las ventas de acuerdo con el artículo 437-2 del Estatuto Tributario, el cual define que actuarán como agentes de retención en la adquisición de bienes y servicios gravados, además del Estado, aquellos que sean catalogados como grandes contribuyentes por la DIAN, sean o no responsables de este impuesto; quienes contraten con personas o entidades sin residencia o domicilio en el país la prestación de servicios gravados en el territorio nacional. Igualmente cuando el contrato se dé con responsables del régimen simplificado. En tal sentido, las cooperativas que sean responsables del IVA son agentes de retención de este tributo.

Las entidades cooperativas con sección de ahorro y crédito, tienen la calidad de agentes retenedores del gravamen a los movimientos financieros, conforme con el artículo 1º del Decreto 449 de 2003, el cual expresa que: “son agentes retenedores del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) siempre que capten ahorro, las Cooperativas de Ahorro y Crédito, las Cooperativas Multiactivas Integrales con sección de ahorro y crédito, los Fondos de Empleados y las Asociaciones Mutualistas vigilados por la Superintendencia de la Economía Solidaria”<sup>12</sup>.

12 Las obligaciones del agente de retención son: (a) efectuar la retención en la fuente por todos aquellos pagos sujetos, (b) declarar los valores retenidos dentro los plazos legales establecidos de conformidad con su número de NIT, (c) pagar dentro de los plazos legales establecidos, y (d) expedir los certificados de las retenciones practicadas, dentro del término legal para cada tributo.

## Sanción Penal

Es muy importante tener en cuenta que el Agente Retenedor que no consigne las sumas retenidas dentro de los dos meses siguientes a aquel en que se efectuó la respectiva retención queda sometido a las mismas sanciones previstas en la ley penal para los servidores públicos que incurran en el delito de peculado por apropiación. Igual sanción se aplica para las personas naturales encargadas en cada entidad del cumplimiento de dichas obligaciones, cuando la empresa lo haya informado a la administración de la cual sea contribuyente con anterioridad al ejercicio de sus funciones o su imposición. La sanción estará a cargo del representante legal cuando no se informe el responsable de su retención, dicha sanción solamente se extingue con el pago o acuerdo de pago, artículo 665 del E.T. También, se debe tener en cuenta la responsabilidad penal por no certificar correctamente los valores retenidos, por esto se incurre en las sanciones previstas en la ley penal para el delito de falsedad, artículo 666 del E.T.

### 5.2.1. Impuesto al Valor Agregado (IVA)

El impuesto sobre las ventas o impuesto al valor agregado, es un impuesto al consumo de bienes y servicios, las importaciones y la explotación de juegos de azar. Es un gravamen indirecto y de naturaleza real, nacional, causación instantánea y de régimen general. Por su especificación, de valor agregado, se impone en todas las etapas de la producción sobre el valor que se adiciona, así en la producción, distribución, comercialización e importación.

El carácter de valor agregado permite que el impuesto liquidado en la compra de materias primas, de bienes producidos por un ente económico, se lleve como descontable al momento de la comercialización o importa-

ción. Igual con el IVA pagado en la compra de un bien para ser comercializado.

Este impuesto es instantáneo debido a que el hecho generador del tributo se da en el momento que se realiza el acto económico. Es un tributo indirecto ya que quien asume la carga impositiva o sufraga el costo es el sujeto que consume el bien o el servicio. Así, existe un responsable económico y un responsable jurídico, que es quien le garantiza al fisco la recaudación y su traslado a las arcas del Estado, a través de la declaración bimestral. Este hecho le da la periodicidad en cuanto a modificaciones legales siempre dentro de los presupuestos constitucionales del artículo 338.

Su aplicación sobre el consumo de bienes y servicios es general y sus exenciones están definidas taxativamente en la norma como bienes y servicios excluidos o exentos. En tal sentido, en el impuesto sobre las ventas, las exenciones no se dan sobre el sujeto, así las personas exentas por ley de otros impuestos no lo están del impuesto sobre las ventas, artículo 482 del Estatuto Tributario. Ninguna entidad societaria está expresamente excluida del IVA.

Toda persona jurídica que por sus actividades se convierta en responsable del impuesto tiene las siguientes obligaciones: recaudar, declarar y pagar los valores percibidos en el período, dentro los plazos legales establecidos. El no pago oportuno o el no recaudar el tributo lo convierte en responsable ante el fisco como sujeto pasivo directo, lo que lo obliga a pagar el tributo, las sanciones e intereses pertinentes.

### Hecho generador del impuesto sobre las ventas

En el impuesto general, en la venta de bienes corporales muebles y la prestación de servi-

cios, el hecho imponible como hecho económico, es el consumo, mientras que el hecho generador de la obligación tributaria es la venta de la mercancía por el comerciante, productor o distribuidor o por la prestación de servicios y la importación de bienes gravados.

El artículo 420 del Estatuto Tributario define los hechos sobre los que recae el impuesto:

- « Sobre la venta de bienes corporales muebles que no hayan sido excluidos expresamente.
- « La prestación de servicios en el territorio nacional.
- « La importación de bienes corporales muebles que no hayan sido excluidos expresamente.
- « Y por último constituye hecho generador del Impuesto sobre las ventas la circulación, venta u operación de juegos de suerte y azar, con excepción de las loterías, a las que, por su naturaleza, se da por el derecho a participar en rifas, juegos o eventos definidos por ley como juegos de azar.

### ¿Qué hechos se consideran venta en este tributo?

Se considera venta en el IVA todo acto que implique la transferencia de dominio de la propiedad de un bien, sin distinguir si se hace en forma gratuita o se retribuye, es indiferente que la operación sea realizada a nombre propio o por interpuesta persona, como en la intermediación. La ley trae como excepción la entrega de los directorios telefónicos gratuitos y cuando se habla de transferencia de bienes en la fusión o escisión de sociedades.

Otros conceptos que se consideran venta son los retiros de bienes corporales muebles que haga el responsable para su propio uso

o para que formen parte de sus activos fijos y cuando lo hace para incorporarlos en otros bienes o servicios gravados o no. Igualmente es de tener en cuenta que la venta directa de los activos fijos que forman parte del patrimonio del ente económico no está sujeta al impuesto sobre las ventas.

### Clasificación de los bienes y servicios en el impuesto sobre las ventas

- « Bienes y servicios gravados
- « Bienes y servicios excluidos
- « Bienes y servicios exentos

Se consideran bienes y servicios gravados aquellos que por su naturaleza y características están sujetos al tributo en su importación, comercialización o prestación de servicios y son objeto de aplicarles la tarifa general (16%) o diferenciales, según el caso.

Bienes excluidos: son aquellos que la ley ha definido como no objeto de tributación, por lo tanto quienes se dedican a su comercialización no tienen ninguna relación con el impuesto y por ende no son responsables de él. Están directamente relacionados con el agro. Cualquier impuesto a las ventas que se pague en su producción o comercialización se traslada directamente al bien aumentando su valor

La ley contempla como bienes exentos del impuesto: el ingreso al país de bienes donados a favor del Gobierno Nacional en desarrollo de convenios o tratados de cooperación internacional. También gozan de este beneficio las donaciones del exterior, cuando se hagan para el deporte, la salud, la investigación científica y tecnológica y la educación a favor de entidades oficiales o sin ánimo de lucro, por personas o entidades nacionales o por entidades, personas o gobiernos ex-

tranjeros, siempre y cuando obtengan calificación favorable en el comité previsto en el artículo 362 del E.T.

Bienes exentos: son aquellos que por su destinación, a pesar de tener la naturaleza de gravados por la ley, los ha clasificado como exentos, con una tarifa de cero, los sujetos que son productores de estos bienes asumen la calidad de responsables y tienen derecho a la devolución. La característica de bien exento solamente está en cabeza del productor o exportador, en tal razón la comercialización de dichos bienes no le otorga la calidad de responsables del tributo.

### Servicios Gravados

El concepto de servicio, para efectos del impuesto sobre las ventas, está definido como toda actividad, labor o trabajo prestado por una persona natural o jurídica, o por una sociedad de hecho, sin que medie una relación laboral con quien se contrata la ejecución, que se concreta en una obligación de hacer, sin importar que en la misma predomine el factor material o intelectual. Como consecuencia de la prestación del servicio debe surgir una contraprestación en dinero o en especie.<sup>13</sup>

Por regla general todos los servicios se encuentran gravados con el impuesto sobre las ventas, no obstante, en el artículo 476 del E.T., se enumeran aquellos servicios que tienen la característica de excluidos del IVA, igualmente los servicios que la ley defina como exentos tendrán una tarifa de cero.

Se debe tener en cuenta que existen algunos servicios prestados desde el exterior a favor de sujetos ubicados en el territorio nacional, los

cuales para este impuesto se entienden prestados en Colombia, por ello son objeto del tributo.

Este impuesto se causa en el momento en el que se realice la transacción económica, por su naturaleza de instantáneo, según el artículo 429 del E.T., el cual los define así:

- ⌚ En las ventas, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de estos, en el momento de la entrega, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.
- ⌚ En los retiros de inventarios en la fecha del retiro.
- ⌚ En las prestaciones de servicios, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente, o en la fecha de terminación de los servicios o del pago o abono en cuenta, la que fuere anterior.
- ⌚ En las importaciones, al tiempo de la nacionalización del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará conjuntamente con la liquidación y pago de los derechos de aduana.

### Base gravable del impuesto sobre las ventas

En la venta y prestación de servicios, la base gravable será el valor total de la operación, sea que esta se realice de contado o a crédito, incluyendo entre otros, los gastos directos de financiación ordinaria, extraordinaria, o moratoria, accesorios, acarreos, instalaciones, seguros, comisiones, garantías y demás erogaciones complementarias, aunque se facturen o convengan por separado y aunque, considerados independientemente, no se encuentren sometidos a imposición.

Es importante tener en cuenta que cuando los responsables del tributo financien a sus adqui-

<sup>13</sup> Decreto 1372/92.

rentes o usuarios el pago del impuesto generado por la venta o prestación del servicio, los intereses por la financiación, no forman parte de la base gravable. Por el contrario, integran la base gravable, los gastos realizados por cuenta o a nombre del adquirente o usuario y el valor de los bienes proporcionados con motivo de la prestación de servicios gravados; aunque, la venta independiente de estos no cause impuestos o se encuentre exenta de su pago. Así mismo, forman parte de la base gravable, los reajustes del valor.

### **Tarifas**

A las cooperativas se les aplican las tarifas prescritas para este tributo de acuerdo con su actividad económica y la clase de bienes que comercialice o servicios que preste, por lo tanto puede ser la tarifa general del 16% o las diferenciales, según el caso, artículos 468 y siguientes.

### **Cooperativas de Trabajo Asociado**

En este sector es importante tener en cuenta la tarifa especial de 1.6% que la Ley 1111 de 2006 estableció para los siguientes casos: los servicios de aseo; los de vigilancia autorizados por la Superintendencia de Vigilancia Privada; los de empleo temporal prestados por empresas autorizadas por el Ministerio de la Protección Social y los prestados por las Cooperativas y precooperativas de trabajo asociado, en cuanto a mano de obra se refiere, vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria, y a quienes se les haya expedido resolución de registro por parte del Ministerio de la Protección Social, de los regímenes de trabajo asociado, compensaciones y seguridad social ( Art. 462 del .E.T.). Esta norma fue reglamentada por el Decreto 4650 de 2006, que limitó su aplicación, siendo objeto de demanda ante el Consejo de Estado, quien con sentencia del 24 de

julio de 2008, se pronunció dejando claro que aplica a los servicios prestados por las CTA.

### **La DIAN se pronunció respecto de estos servicios de la siguiente forma:**

#### **Servicios gravados con IVA a la tarifa del 1.6%.**

Con ocasión de la adición del artículo 462-1 del Estatuto Tributario realizada por el artículo 32 de la Ley 1111 de 2006 y la modificación que la misma ley introdujo al artículo 468-3 Ibídem, los servicios de aseo, vigilancia autorizados por la Superintendencia de Vigilancia Privada, empleo temporal prestados por empresas autorizadas por el Ministerio de la Protección Social y en los prestados por las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado en cuanto a mano de obra se refiere, vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria o quien haga sus veces, a las cuales se les haya expedido resolución de registro por parte del Ministerio de la Protección Social, de los regímenes de trabajo asociado, compensaciones y seguridad social, ya no se liquida el IVA sobre la base gravable del AIU (Administración, utilidad e imprevistos), ni tampoco aplica la tarifa diferencial del diez por ciento (10%).

En consecuencia, a partir del 1º de enero de 2007, la base gravable aplicable a la prestación de estos servicios es la general establecida en los artículos 447 y siguientes del Estatuto Tributario, con una tarifa del 1.6%. Por lo tanto, los artículos 10 y 11 del decreto 522 de 2003 que reglamentaron la Ley 788 de 2002 en esta materia, se entienden derogados tácitamente.

De otra parte y de conformidad con lo señalado en el artículo 1 del Decreto 4650 del 27 de diciembre de 2006, reglamentario de

la Ley 1111 de 2006, la tarifa del 1.6% en el caso de los servicios prestados por cooperativas y precooperativas de trabajo asociado, solo aplica cuando se trate de los servicios antes señalados” (Circular 09/2007).

Esta aclaración no solamente despeja las dudas de la tarifa, sino que también sobre la base gravable, permitiendo tener un panorama claro sobre cuál es la tarifa y base a tener en cuenta en la prestación de servicios, por las cooperativas de trabajo asociado.

#### **Tratamiento contable del IVA en las Cooperativas de trabajo asociado**

Respecto al tratamiento contable que se le debe dar a las operaciones de las Cooperativas de trabajo asociado es necesario tener en cuenta que la base gravable sobre la que se aplica el IVA es el valor total del servicio prestado, por lo cual no se requiere el concepto de AIU, situación muy importante para efectos del impuesto de renta ya comentado. En conclusión, las cooperativas tendrán la calidad de responsables de IVA, por la ejecución de cualquiera de los hechos generadores ya relacionados en el tributo.

Sobre el impuesto a las ventas, al igual que en la retención aplica la sanción penal cuando el responsable del impuesto, teniendo la obligación legal de hacerlo, no consigne las sumas recaudadas por dicho concepto, dentro del mes siguiente a la finalización del bimestre correspondiente.

#### **Obligación de facturar en el sector cooperativo**

La obligación de expedir factura está dada para todos aquellos que intervengan en las operaciones comerciales, recayendo no solamente en los contribuyentes responsables del IVA o

los contribuyentes de renta, sino también en las personas no contribuyentes, que realicen transacciones económicas. Como documento soporte de los costos y gastos para los responsables, el artículo 615 establece la obligación de expedir factura para las personas y entidades que tengan la calidad de comerciantes, ejerzan profesiones liberales o presten servicios inherentes a estas, independiente de su calidad o no de contribuyentes deben cumplir con la obligación de expedir la factura o documento equivalente en sus operaciones.

No obstante, es necesario tener en cuenta que existe una excepción a esta norma. El Decreto 1001 de 1997 establece los no obligados a facturar. El literal b, del artículo 1º, define que las cooperativas de ahorro y crédito, los organismos cooperativos de grado superior, las instituciones auxiliares del cooperativismo, las cooperativas multiactivas e integrales y los fondos de empleados, no deben facturar en relación con las operaciones financieras que realicen.

#### **5.2.2. Impuesto de patrimonio**

Este Impuesto fue creado con la Ley 863 con vigencia hasta el año 2006, luego la Ley 1111 amplió su vigencia hasta el año 2010 con cargo a los contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta. Para efectos de este gravamen, el concepto de riqueza es equivalente al total del patrimonio líquido del obligado (Art. 292 del Estatuto Tributario). Este impuesto se genera por la posesión de riqueza a 1º de enero del año 2007, cuyo valor sea igual o superior a \$ 3.000 millones y se causa el 1º de enero de cada año, desde el 2007 hasta el 2010.

Su base imponible está constituida por el valor del patrimonio líquido del contribuyente

poseído el 1° de enero del año 2007, excluyendo el valor patrimonial neto de las acciones o aportes en sociedades nacionales. Su tarifa es del 1.2% por cada año de la base.

No están obligadas a pagar el Impuesto al Patrimonio, las entidades sin ánimo de lucro, como son: fundaciones, corporaciones o asociaciones, contempladas en el numeral 1 del artículo 19 del E.T. y los no contribuyentes de los artículos 22, 23, 23-1 y 23-2 del Estatuto Tributario. Tampoco están sujetas las que se encuentren en liquidación, concordato o que hayan suscrito acuerdo de reestructuración conforme a lo previsto en la Ley 550 de 1999.

Como observamos este impuesto involucra las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria que tengan el patrimonio mencionado, por lo que incluye a los Fondos de Empleados, declarantes del impuesto sobre la renta, en otras palabras, aquellos que con posterioridad a la Ley 488 de 1998, ejecuten actividades comerciales e industriales, distintas a la reinversión de su patrimonio, en tal razón solamente quedan involucrados en este tributo cuando realicen estas actividades, situación en la cual tributan sobre el total de su patrimonio.

### 5.2.3. *Impuestos municipales*

#### **Impuesto de Industria y Comercio**

Creado con la Ley 14 de 1983, este gravamen de carácter municipal o distrital, así se aplique en todo el territorio nacional, grava toda actividad industrial, comercial o de servicios que se realice en el distrito o municipio, directamente o indirectamente, por el responsable, en forma ocasional o permanente, con o sin establecimientos. Por este impuesto, responden las personas naturales o jurídicas

o las sociedades de hecho que realicen el acto generador de la obligación tributaria, es decir el ejercicio de actividades industriales, comerciales o de servicios en la jurisdicción del municipio o distrito<sup>14</sup>.

Al igual que sucede con el impuesto sobre las ventas (IVA), los contribuyentes del impuesto de industria y comercio se clasifican en régimen común y régimen simplificado. Por regla general, todas las personas jurídicas de cualquier naturaleza pertenecen al régimen común.

#### **Obligaciones del Régimen Común**

- ⌚ Inscribirse, dentro de los dos meses siguientes, al Registro de Información Tributaria.
- ⌚ Actualizar el RIT, novedades, cese, etc. dentro de los dos meses siguientes al hecho.
- ⌚ Declarar y pagar el impuesto del ICA, bimestralmente.
- ⌚ Declarar y pagar en el formulario específico, las retenciones de ICA practicadas.
- ⌚ Llevar libros de contabilidad, conforme a los principios de contabilidad aceptados.
- ⌚ Expedir factura con el lleno de los requisitos.

<sup>14</sup> Actividad comercial: es aquella que tiene por objeto el expendio, compraventa o distribución de bienes y mercancías, tanto al por mayor como al por menor, y las demás actividades definidas como tales por el Código de Comercio, siempre y cuando no estén consideradas por la ley como actividades industriales o de servicios.

Actividad de servicio: entendida como la tarea, labor o trabajo ejecutado por la persona natural, jurídica o por la sociedad de hecho, en la que no media relación laboral con quien la contrata, que genere una contraprestación en dinero o en especie y que se concrete en la obligación de hacer, sin importar que en ella predomine el factor material o intelectual.

Actividad industrial: se entiende como la producción, extracción, fabricación, manufactura, confección, preparación, reparación o ensamblaje de cualquier clase de materiales, bienes y, en general, cualquier proceso de transformación por elemental que esta sea.

- ⌚ Informar el NIT en correspondencia y documentos.
- ⌚ Conservar información y pruebas.

### Impuesto de avisos y tableros

Este tributo tiene por finalidad gravar la exhibición de vallas o avisos luminosos que hagan mención de **una empresa o un producto ubicado en un lugar público**.

### Impuesto predial

La Ley 44 del 18 de diciembre de 1990, por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, crea el Impuesto Predial Unificado. A partir del año de 1990, se fusionó en un solo impuesto denominado "Impuesto Predial Unificado", el cual recoge los siguientes gravámenes:

- ⌚ El Impuesto Predial regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986 y demás normas complementarias, especialmente las leyes 14 de 1983, 55 de 1985 y 75 de 1986.
- ⌚ El impuesto de parques y arborización, regulado en el Código de Régimen Municipal, adoptado por el Decreto 1333 de 1986.
- ⌚ El impuesto de estratificación socioeconómica creado por la Ley 9 de 1989.
- ⌚ La sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las Leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9 de 1989.

El impuesto predial grava la propiedad o posesión de inmuebles que se encuentran ubicados en el distrito o municipio. Debe ser declarado y pagado una vez al año por los propietarios, poseedores o usufructuarios de los predios. Se causa el primero de enero de cada año, por el período comprendido entre esa fecha y el 31 de diciembre. Al hablar de

predios se incluyen locales, lotes, parqueaderos, casas, apartamentos, etc. Las tarifas de este impuesto se definen teniendo en cuenta aspectos como la categoría del predio, el estrato y el autoavalúo o base gravable.

### Fondos de empleados

A pesar de que los Fondos de Empleados pertenecen al sector solidario y se encuentran vigilados por la Superintendencia de Economía Solidaria, fiscalmente la Ley 488 de 1998 los sustrajo del régimen tributario especial y los ubicó como contribuyentes del impuesto sobre la renta en el régimen general sobre los ingresos generados en actividades industriales, comerciales y financieras distintas a la inversión de su patrimonio, diferentes a las relacionadas con salud, educación, recreación y desarrollo social, ingresos sobre los que no contribuyen. Igualmente continúan con el beneficio de no encontrarse sometidos a renta presuntiva.

El artículo 1 del Decreto 433 de 1999 reglamenta, para el efecto de esta nueva obligación, las actividades industriales, las de extracción, transformación o producción de bienes corporales muebles que realicen en forma habitual, incluidos aquellos bienes que se convierten en inmuebles por adhesión o destinación. Lo mismo que las actividades comerciales, definidas por el Código de Comercio y las financieras (captación y colocación de dineros del público en general en forma habitual).

Por consiguiente, si un fondo de empleados obtiene ingresos por actividades comerciales distintos de los producidos por su propio haber patrimonial, es contribuyente del impuesto sobre la renta en el régimen general con una tarifa para el año 2008 del 33% sin importar con quién realice las actividades. Sobre las

actividades financieras relacionadas con la inversión de su patrimonio y las referentes a salud, educación, recreación y desarrollo social, se consideran no contribuyentes de renta.

Sobre los demás impuestos se comporta en igualdad de condiciones que cualquier contribuyente, dentro de las obligaciones generales ya descritas para cada tributo.

En síntesis, las entidades solidarias deben tributar los impuestos mencionados al

igual que lo hacen las firmas capitalistas. Sin embargo, en el ámbito de la educación se evidencia una relación impositiva contraproducente en tanto se constata que las organizaciones solidarias están destinando menos recursos a fortalecer la especificidad solidaria de sus asociados y tienden a evitar el impuesto mediante la traslación de gastos de excedentes a otras partidas legalmente aceptadas para el sector. Aspecto que se reconsiderará en las conclusiones y en las recomendaciones.

# Capítulo VI

## Percepciones sobre la política fiscal del sector solidario en Colombia

En este capítulo se exponen los argumentos esgrimidos por una serie de expertos en el tema solidario en Colombia, como medio de acercamiento documental a las reflexiones que desde diferentes ámbitos se esbozan en materia de la política del sector solidario.

### 6.1. La entrevista como medio de información

La investigación que ha dado fruto a esta sección tuvo como metodología una triple acción investigativa detallada en el anexo 1. En este apartado se reportan los resultados de las entrevistas realizadas a siete líderes de la economía solidaria en el país que, a nuestro juicio y desde un enfoque de stakeholders<sup>15</sup>, permiten complementar los análisis restantes.

Se trata de conocer las diferentes lecturas que actores del sector gubernamental, gremial, del ámbito de la consultoría y del sector universitario tienen frente a la política fiscal hacia el sector solidario. En definitiva, las opiniones de los actores que día a día trabajan en el tema reflejan, en buena medida, elementos de la práctica de difícil percepción bajo la lectura documental, jurídica o de la optimización económica.

De manera que la entrevista se erige bajo el contexto anterior como una fuente valiosa de captación de información y aun cuando los alcances de este trabajo no permiten darle un profundo análisis, sí es necesario tomarles en

cuenta como fundamento para la concreción de recomendaciones.

### 6.2. Entrevistas realizadas

Fueron escogidos dos líderes por cada sector considerado (excepto en el caso del sector público donde se seleccionó a un representante de la máxima instancia en materia de economía solidaria del Gobierno Nacional), así: sector gubernamental, gremial, académico y de consultoría. Su escogencia implicó identificar cuáles personas por su nivel de reconocimiento en el ámbito solidario tienen incidencia en la determinación de cambios para el sector en la política fiscal.

Por reservas explícitas de los entrevistados no se relacionan sus nombres, pero sí es posible agregar que su selección, además de la consideración anterior, implicó un análisis previo de su idoneidad. De esta manera, en el ámbito académico se verificó que el entrevistado tuviese publicaciones ampliamente citadas en el área y reconocimiento universitario. En el ámbito gremial implicó que la selección estuviera enfocada en las principales autoridades gremiales que ejercieran cargos directivos. En el de la consultoría, seleccionar a consultores con amplia trayectoria en el país y con experiencia en asesorías a empresas situadas en el ranking de las principales entidades solidarias de la nación y desde el ámbito de representación gubernamental seleccionar a un funcionario con alta incidencia en la toma de decisiones que afectan al sector solidario en materia fiscal.

También es posible identificar los gremios e instituciones a los cuales parte de los entrevis-

<sup>15</sup> Entendido a partir de la consideración de las opiniones de un grupo seleccionado representativo de todas las personas que puedan tener un interés en el tema de la política fiscal para el sector solidario.

tados representan o interactúan: Universidad Cooperativa de Colombia, Universidad La Salle, Fundación Universitaria Luis Amigó, Pontificia Universidad Javeriana, Confederación de Cooperativas de Colombia, Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, Superintendencia de Economía Solidaria, Asociación de Cooperativas de Colombia.

Las lecturas tomadas fueron realizadas a partir de una entrevista abierta que buscaba englobar los elementos centrales de la política fiscal. Las respuestas si bien eran abiertas, tenían elementos comunes que permitieron su orientación bajo parámetros diferentes.

Las preguntas que orientaron las entrevistas fueron:

1. ¿Qué opinión le merece la actual política fiscal hacia el sector solidario colombiano?
2. ¿Cómo cree usted que debería ser la actual política fiscal para las entidades solidarias en Colombia?
3. ¿Cuáles son las razones que justifican un tratamiento diferenciado para las entidades solidarias?
4. ¿Cómo incide el actual tratamiento fiscal en el fortalecimiento y desarrollo del sector solidario?

Las respuestas a estas consideraciones se apuntan en las siguientes líneas de forma aleatoria y resumida sin seguir el ordenamiento propio de cada entrevista.

**A la pregunta ¿Qué opinión le merece la actual política fiscal hacia el sector solidario colombiano?, los entrevistados respondieron:**

1. Respuestas favorables frente a la política:

El impuesto debe originarse en aquellas operaciones que de acuerdo con la técnica

tributaria podrían considerarse renta (es decir, que generan mayor riqueza) como las operaciones con terceros (aunque no me parece mal que se deje como actualmente está para capitalizar la entidad sin posibilidad de distribuir entre sus asociados, incluso en la liquidación). El problema se origina en la utilización de los servicios de la cooperativa por los asociados.

2. Respuestas desfavorables frente a la política:

⌘ Desde mediados de los noventa, ha desaparecido la legislación de favorabilidad para este sector. Hay una tendencia generalizada a asimilar las empresas de economía solidaria –desde el punto de vista fiscal– como si fueran sociedades comerciales, solo bajo el argumento de que todo el mundo debe contribuir. El Estatuto Tributario colombiano no contempla normas ni de exención ni de no sujeción respecto de impuestos como los de las ventas y el patrimonio, por ejemplo. En el caso del impuesto a la renta se contempla un tratamiento especial abusivo, al imponer la obligación de invertir un 20% del excedente en programas de educación formal. En el caso del impuesto a la industria y comercio se deja al legislador local (Concejos Municipales) la discreción de obligarlo a la economía solidaria.

⌘ El tratamiento fiscal hacia las cooperativas ha cambiado en los últimos 15 años de exento, hacia régimen especial, la tendencia es a que las cooperativas tributen. Hoy en día no se reconoce el aporte de las cooperativas al interés general: empleo, vivienda y una serie de aspectos que el Estado no hace y el mercado no lo hace bien o no lo hace de forma inclusiva. Por ejemplo, en el

caso del gravamen al patrimonio (las cooperativas que pasan de 3.000 millones en patrimonio quedan inmediatamente gravadas) no se entiende que lo que se está gravando son los aportes sociales que, en definitiva, son los ahorros de los asociados. En el caso del 2880 se va en contravía de las políticas de estabilidad tributaria. En definitiva, la política que se desarrolla en la actualidad no incentiva la estabilidad tributaria.

- « La política fiscal hacia las cooperativas no guarda estrecha relación con un tratamiento que, como entidades sin ánimo de lucro y generadoras de un bienestar social por naturaleza, debiera ser diferenciado frente a las empresas con ánimo de lucro.
- « No existen los suficientes incentivos en materia fiscal para que el sector solidario colombiano tenga una mayor proyección en el ámbito empresarial.
- « Hay dispersión e incoherencia en la política hacia el conjunto de entidades solidarias, por tanto, no hay un tratamiento sectorial. Cada reforma crea más confusiones. Además, hay tensiones en las decisiones, en buena medida, causadas por un grupo con intereses excesivamente tributaristas que parten de asimilar a las entidades solidarias con otras capitalistas.
- « No me parece acertada. De una parte, ha sido demasiado paternalista y por eso hay beneficios tributarios que han estimulado la creación de seudocooperativas, por ejemplo, en materia de transporte, para no hablar de lo que ha sucedido con las CTA y otras entidades en determinadas épocas. De otra parte, ha sido exageradamente agresiva, como en el caso de

los recursos que deben destinarse para educación formal y que privan a las cooperativas, en particular, de valiosos recursos para la formación y capacitación de sus asociados, directivos, empleados y potenciales asociados.

**A la pregunta ¿Cómo cree usted que debería ser la actual política fiscal para las entidades solidarias en Colombia?, los entrevistados respondieron:**

1. Respuestas que se orientan a una mayor asimilación a otras formas mercantiles:
  - « Hay que definir bajo qué criterios se establece un tratamiento diferenciado. El actual no protege a las pequeñas empresas solidarias mientras que a las grandes corporaciones, fundaciones y asociaciones se les otorgan beneficios e incentivos de descuento para empresas que finalmente busca eludir su responsabilidad fiscal.
  - « Se debe crear un mayor número de incentivos fiscales con el ánimo de fortalecer las estructuras financieras y económicas de estas entidades en busca de una mayor proyección social.
2. Respuestas que se orientan a una menor asimilación a empresas mercantiles:
  - « Previamente a revisar la política fiscal, debería revisarse la rígida normatividad sobre distribución de excedentes para darles más autonomía a las entidades solidarias. Sería partidario del desmonte de beneficios tributarios a cambio de mayor autonomía económica.
  - « Uno de los instrumentos que haría posible un mayor impulso al modelo solida-

rio, sin lugar a dudas, serían las menores cargas impositivas.

- ⌘ Hay obligación constitucional de promover a la economía solidaria, la política fiscal debe ser consecuente con esto y crear estímulos a la propiedad colectiva. Tómese en cuenta que la reinversión genera en las cooperativas satisfacción de necesidades.
- ⌘ En materia de impuesto a la renta, la política pública debería contemplar el concepto de no sujeción, eliminando definitivamente las contribuciones especiales para la educación formal. En materia de retención en la fuente debería establecerse una norma genérica que indique que dicha imposición no cubra los actos realizados entre los asociados, sus organizaciones y los actos de estas entre sí. En materia de IVA, debería contemplarse exenciones cuando se trate de distribución de productos para la producción agraria y en otros casos en los cuales el sector contribuye al desarrollo en áreas específicas de la producción. En los casos de industria y comercio, así como en el de patrimonio debería indicarse en el Estatuto Tributario la no sujeción al impuesto.
- ⌘ Es importante buscar el fortalecimiento del sector con lo recaudado por impuestos.

**A la pregunta ¿Cuáles son las razones que justifican un tratamiento diferenciado para las entidades solidarias?, los entrevistados respondieron:**

1. Respuestas orientadas a reivindicar la naturaleza solidaria:
  - ⌘ Las cooperativas, por su naturaleza, generan y suplen necesidades mejor que el Estado y el mercado.

- ⌘ Las razones que justificarían un tratamiento fiscal diferente, pero de manera excepcional y solo para organizaciones pequeñas, serían, entre otras: una más equitativa distribución del ingreso y de la propiedad que en las sociedades comerciales; su contribución a un nivel estable de precios en el mercado, y la generación de puestos de trabajo, especialmente en las CTA, lo cual constituye una finalidad que va en contra de las entidades con ánimo de lucro que buscan reducir costos laborales.

- ⌘ La concentración de capital es solidario, lo que implica que prima el beneficio social sobre el beneficio económico. Además, la proyección social de la entidad es más amplia que en otros sectores.

- ⌘ Una de las razones por las cuales el tratamiento fiscal para las cooperativas debe ser diferenciado es que el beneficio social generado por dichas entidades hacia sus bases sociales y comunidades cercanas, visualiza un impacto directo y crea oportunidades en el corto plazo para las personas. Los impuestos, si bien llevan a dicho fin, tienen un trámite que es de mayor plazo y en virtud de su ingreso al presupuesto nacional puede no generar el mismo impacto para la población que está gestionando una cooperativa.

- ⌘ Las operaciones de estas organizaciones empresariales están basadas en actos no comerciales que conllevan a la formación de un excedente no generador de renta para ninguno de sus miembros, aunque sí productor de beneficios sociales para sí mismos, las familias y las comunidades.

2. Respuestas orientadas a consideraciones distintas a la naturaleza solidaria:

- « Se le debería dar igual tratamiento que a las demás entidades en cuanto a la riqueza que generen.
- « La principal justificación debe ser su capacidad y dimensiones económicas. Al inicio es importante dejar al sector exento en tanto sus excedentes se reinvierten en la organización y hagan parte de su capital social; a medida que crecen y pierden sus características la organización debe comenzar a pagar impuestos.

**A la pregunta ¿Cómo incide el actual tratamiento fiscal en el fortalecimiento y desarrollo del sector solidario?, los entrevistados respondieron:**

1. Respuestas que perciben incidencia favorable:

- « El fortalecimiento del sector solidario es inversamente proporcional al paternalismo del Estado, dentro del cual se ubican los beneficios tributarios indiscriminados. Además, el costo en Colombia ha sido, en especial, la autonomía de las entidades en su manejo económico.

2. Respuestas que perciben incidencia desfavorable:

- « De forma negativa e incompleta puesto que los incentivos no son totalmente procedentes para buscar y obtener una proyección social óptima.
- « La obligación de contribución especial en materia de renta está disminuyendo la capacidad de las entidades obligadas (cooperativas y mutuales) para destinar recursos a una de sus misiones básicas: educar a sus asociados. El impuesto al

patrimonio, en muchos casos genera problemas de flujo de caja y aumento de costos que limitan la formación de fondos sociales y el crecimiento del capital institucional, si se toma en cuenta que muchas de estas entidades se desarrollan con base en el crecimiento de rubros patrimoniales. La retención en la fuente sobre pagos por compensaciones en las CTA conduce a bajar los ingresos reales de los asociados y a generar insatisfacciones en las relaciones de trabajo. El impuesto de industria y comercio en muchos municipios, hace inoperable el principio aquel de “regulación del consumo”.

- « Generando desincentivos al crecimiento empresarial. En el momento en que requieren capitalizarse, el Estado las presiona fiscalmente y limita su capacidad de desarrollo. Al unísono, a las grandes empresas y organizaciones solidarias tienen un trato favorable que las cooperativas por ausencia de representación no pueden solicitar.
- « Con un tratamiento fiscal como el actual, el sector se ve afectado en diferentes sentidos: se estaría restando motivación a los grupos sociales para que diseñen soluciones a través de empresas cooperativas. La carga fiscal hace que las cooperativas se vean obligadas a cambiar sus intereses sociales en virtud del pago de tributos. Los recursos, como los excedentes cooperativos, no se destinan al fortalecimiento de las propias empresas y sus bases sociales.
- « Impacta negativamente en el balance social y por tanto en la calidad de vida de los asociados.
- « El impuesto afecta el excedente, de igual manera se está afectando el ingreso del

asociado, puesto que son menores las posibilidades de un reconocimiento en retornos y en revalorización.

### 6.3. Una visión agregada

Un análisis más a fondo de las respuestas derivadas permitió al equipo investigador deducir algunos discursos implícitos que pue-

den alimentar posturas generales que más adelante compararemos con las encontradas en la documentación (capítulo 4). Con este ejercicio se busca encontrar elementos comunes que tiendan a generar consensos mínimos frente al tema de la política fiscal solidaria. En el cuadro 36 se detallan las principales posiciones encontradas.

**Cuadro 36. Categorización de respuestas a entrevistas efectuadas sobre percepción de la política fiscal hacia el sector solidario**

<b>Principales posturas encontradas a partir de la percepción de los entrevistados</b>	<b>Pregunta:</b> ¿Qué opinión le merece la actual política fiscal hacia el sector solidario colombiano?
	El tratamiento fiscal es discriminatorio para las empresas solidarias, dado que se desconoce su naturaleza y se incluyen medidas que no reconocen su aporte al interés general y su potencial como generadoras de bienestar.
	La política fiscal no brinda incentivos para la estabilidad tributaria, dados los vaivenes que presenta en el tiempo el tratamiento tributario. Es deseable que no exista un excesivo paternalismo y que las entidades puedan contar con autonomía para la toma de decisiones en la distribución de sus excedentes.
<b>Principales posturas encontradas a partir de la percepción de los entrevistados</b>	<b>Pregunta:</b> ¿Cómo cree usted que debería ser la actual política fiscal para las entidades solidarias en Colombia?
	Consecuente con el marco constitucional, de reconocimiento institucional a sus aportes al desarrollo y a su naturaleza como generador de capital solidario.
	Promotora, mediante incentivos, del fortalecimiento empresarial y bajo un tratamiento unificado que impulse mayor autonomía en la determinación de sus excedentes a cambio de desmontes graduales de beneficios tributarios.
<b>Principales posturas encontradas a partir de la percepción de los entrevistados</b>	<b>Pregunta:</b> ¿Cuáles son las razones que justifican un tratamiento diferenciado para las entidades solidarias?
	Son empresas que, por su naturaleza, no generan actos comerciales lucrativos, redistribuyen el ingreso y la propiedad, tienden a crear empleos estables y contribuyen a la estabilidad de los precios, generando un impacto en la comunidad de una forma más eficiente y eficaz que el Estado y las empresas lucrativas.
	Son empresas que en sus inicios requieren un fomento estatal que les induzca a fortalecer su estructura empresarial a fin de cumplir su objeto social.
<b>Principales posturas encontradas a partir de la percepción de los entrevistados</b>	<b>Pregunta:</b> ¿Cómo incide el actual tratamiento fiscal en el fortalecimiento y desarrollo del sector solidario?
	Induce a un excesivo paternalismo en desmedro de la autonomía de las entidades e incita a cambiar sus intereses sociales.
	Reduce el balance social de las entidades, su eficiencia, crecimiento y su impacto. En adición resta motivación a los grupos sociales por la desviación del destino de sus excedentes al cumplimiento de responsabilidades del Estado.

Fuente: Elaboración propia.

Como se evidencia, existen dos enfoques distintos. En uno se enfatiza en la naturaleza e identidad de un sector empresarial. En otro, en su eficiencia. Pero, en ambos casos los actores tienden a dar su opinión a partir de la noción empresarial de la economía solidaria. Los únicos referentes a las organizaciones solidarias de desarrollo enfatizan la necesidad de dar un tratamiento más favorable a las empresas de economía solidaria a la luz de la escasa normatividad aplicada a este tipo de organizaciones. En este punto habría que volver, por lógica conceptual, a los fundamentos de la diferenciación tributaria realizada en materia fundamentalmente de renta.

A partir de lo anterior parece necesario plantear la dicotomía existente frente al concepto “economía solidaria” a la luz de los diferentes intereses de sus organizaciones, pues la acción para el beneficio mutuo es central para las empresas solidarias, y la labor para el beneficio de terceros lo es para las solidarias de desarrollo. Este es un aspecto por desarrollar en la normatividad existente.

Aquí no paran las diferentes lecturas. Un análisis más a fondo señala que el concepto de economía solidaria está en plena construcción y antes de cualquier análisis tributario es necesario definir claramente el universo, los límites organizacionales y empresariales que dan luz a diferentes prácticas.

La evidencia muestra que la construcción de un tratamiento diferenciado para el sector solidario se sustenta en la noción de interés general y aún no se definen las fronteras entre el aporte que brindan empresas fundadas para atender los fines de un conglomerado de asociados y una fundada bajo la noción de atender los fines de una población más amplia. De manera que el Estado no podrá asimilar la utilidad pública que pueda gene-

rar una organización solidaria de desarrollo, como una fundación, a los fines de interés privado de una cooperativa.

Otro asunto que se puede observar corresponde a la eficiencia empresarial y a cómo el Estado con su política tributaria fomenta, limita o induce a cambiar los intereses sociales por intereses lucrativos. Para esto es conveniente volver a las diferentes motivaciones de las entidades de economía solidarias, para encontrar medidas que hagan óptima la relación entre fomento empresarial y recaudo. Mientras a unas entidades les favorece tener independencia, a las otras tener mayor regulación y, por las opiniones emitidas, esta relación parece estar invertida.

Un último asunto, es el contrastar las entidades solidarias con las empresas capitalistas. La lectura a fondo de las entrevistas permite observar que en ellas se menciona la similitud del trato fiscal, pues el único asunto que suele diferenciarse es el relativo a impuesto sobre la renta. Pero, en la práctica, los entrevistados referenciaron otros impuestos, en los cuales, a su juicio, es necesario profundizar, entre ellos los impuestos al patrimonio y a las transacciones. Elementos tratados en la doctrina solidaria cuando analiza su relación con los impuestos.

#### **6.4. Comparación con las distintas posturas frente al tema impositivo**

Las lecturas anteriores pueden ser contextualizadas en el marco de los textos tratados en el capítulo 4 (exploración documental). En ellos se pueden encuadrar o intentar hacerlo, los discursos obtenidos en las entrevistas efectuadas y relacionarlos con los que se desprenden del análisis teórico de los expertos en la materia. En las siguientes líneas se cruzarán ambos elementos con el fin de enriquecer la lectura obtenida.

**Cuadro 37. Encuadramiento de entrevistas con discursos sobre la política fiscal hacia el sector solidario**

Discursos teóricos	Preguntas realizadas			
	¿Qué opinión le merece la actual política fiscal hacia el sector solidario colombiano?	¿Cómo cree usted que debería ser la actual política fiscal para las entidades solidarias en Colombia?	¿Cuáles son las razones que justifican un tratamiento diferenciado para las entidades solidarias?	¿Cómo incide el actual tratamiento fiscal en el fortalecimiento y desarrollo del sector solidario?
Las entidades solidarias por su naturaleza no son agentes de sujeción impositiva	Se incluyen medidas que no reconocen el aporte de estas empresas al interés general y su potencial como generadoras de bienestar	Consecuente con el marco constitucional y de reconocimiento institucional a los aportes de la economía solidaria al desarrollo	No hay evidencia clara de su aceptación	No hay evidencia clara de su aceptación
Discriminar el tratamiento atendiendo a rasgos que se consideren deseables	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊗ El tratamiento fiscal es discriminatorio para las empresas de economía solidaria frente a las organizaciones solidarias de desarrollo.</li> <li>⊗ La política fiscal no brinda incentivos para la estabilidad tributaria, dados los vaivenes que presenta el trato tributario y la similitud que en la práctica se realiza con empresas capitalistas</li> </ul>	Promotora, mediante incentivos, del fortalecimiento empresarial y bajo un tratamiento unificado para el universo solidario que impulse mayor autonomía en la determinación de sus excedentes a cambio de desmontes graduales de beneficios tributarios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊗ Son empresas que, por su naturaleza, redistribuyen el ingreso y la propiedad, impactando la comunidad de forma más eficiente y eficaz que el Estado y las empresas lucrativas</li> <li>⊗ Son empresas que en sus inicios requieren un fomento estatal que les induzca a fortalecer su estructura empresarial</li> </ul>	Reduce el balance social de las entidades, su eficiencia, crecimiento y su impacto en la comunidad. En adición resta motivación a los grupos sociales, por la excesiva desviación del destino de sus excedentes al cumplimiento de algunas responsabilidades del Estado.
La diferenciación crea mecanismos perversos de asignación de preferencias	⊗ Excesivo paternalismo	No hay evidencia clara de su aceptación	No hay evidencia clara de su aceptación	Induce a un excesivo paternalismo en desmedro de la autonomía. También induce a cambiar sus intereses sociales

Fuente: Elaboración propia.

Como se evidencia en el cuadro 36, no fue posible encuadrar los discursos teóricos con la evidencia de las entrevistas. Sin embargo, sí fue posible encuadrar apartados de estos.

La segunda fila parece convocar más argumentos y si bien la primera y la tercera tienen algunos defensores, existen puentes comunicantes en la segunda fila que pueden establecer consensos mínimos con miras a futuros entendimientos, entre Hacienda y el sector, que tiendan a reconocer la naturaleza solidaria, a visibilizarla y a generar espacios para lograr mayores niveles de eficiencia recaudadora, sin sacrificar el necesario fortalecimiento de las entidades solidarias.

### 6.5. Puntos de encuentro con la evidencia empírica

Inicialmente es posible un encuentro entre las posturas esgrimidas en torno a la naturaleza de la economía solidaria y su rol como agente de desarrollo. Sin embargo, al igual que en la exploración documental realizada, hay distintas posiciones frente al trato que debe aplicarse a las entidades solidarias. Mientras unas abogan por un proceso diferenciado permanentemente, otras piden una forma temporal e incluso no diferenciada con las empresas capitalistas, lo cual se relaciona con que la particularidad de la naturaleza solidaria no implica su cumplimiento. Aquí es donde se encuentran las mayores complicaciones en materia normativa.

El Estatuto Tributario incluye una serie de beneficios fiscales que tienen su pilar práctico en la noción de renta y teórico en el interés general, noción difusa dentro del amplio universo solidario. Al respecto, la normatividad internacional y los conceptos en los que se soporta el interés general en ámbitos como la Unión Europea pueden dar luces para orientar el tema. Mientras tanto, la solución implementada ha sido la de condicionar los beneficios al cumplimiento de labores que ni el Estado ni el mercado desempeñan completamente. Pero, paradójicamente, esta labor no es fácilmente verificable, ni se encuentra adecuadamente reportada, lo que a la postre genera prácticas y aplicaciones normativas que escapan a la realidad.

Una de las prácticas más perversas que se establece en el sector cooperativo es que algunas empresas tienen el espacio normativo para proteger sus excedentes de una progresiva presión fiscal al patrimonio de la empresa, generando menores cuantías para beneficio de sus asociados. De manera que, ante una política de mayor presión fiscal, las empresas cooperativas han fortalecido sus estructuras organizacionales en desmedro de la atención a las necesidades de sus asociados. Esta situación fue reiterada como negativa por los entrevistados, en especial, la imposición sobre el destino de excedentes para financiar, por ejemplo, la educación de

terceros no asociados. Obligación que, cabe resaltar, es la más grande frente a los países latinoamericanos estudiados y las legislaciones europeas referenciadas.

Por otra parte, algunos entrevistados conocen las implicaciones de un reiterado intervencionismo y paternalismo, por eso prefieren un tratamiento similar al de las empresas capitalistas. En definitiva, hay quienes evidencian que las prácticas cooperativas, ante los estímulos (o desestímulos) que el Estado les impone, tienden a desnaturalizarse y a ser un apéndice progresivamente más dependiente del apoyo estatal. Esta argumentación se apoya en la evidencia encontrada respecto a los bajos márgenes de tributación de las entidades solidarias frente al total nacional; pero que no son proporcionales entre entidades.

En el ámbito tributario otro argumento que salta a la vista es el costo fiscal de los beneficios; aunque no son tan altos como se piensan y como se evidenció las entidades solidarias no son las beneficiarias mayoritarias de los incentivos fiscales en el país. Al final, las opiniones y la evidencia crean una veta que es necesario profundizar: ¿cuál es el tratamiento fiscal más adecuado para el fomento del accionar de las empresas solidarias en su relación con el desarrollo nacional? El alcance que hemos buscado con este trabajo es abrir un espacio documentado para este tema.



# Capítulo VIII

## Conclusiones

A partir del desarrollo conceptual y la evidencia hallada es posible precisar elementos que visibilizan la profundidad del tema impositivo para el sector solidario y develan los diferentes discursos que frente a él suelen desarrollarse. Esto permite generar conocimientos que contribuyan a fortalecer las matrices de opinión y busquen consolidar políticas públicas orientadas a la implementación de tratamientos cada vez más idóneos para las entidades solidarias, basados en su naturaleza y enfocados en promover su visibilidad, desarrollo y consecuente competitividad. Estos elementos se puntualizan en los siguientes apartados:

« Desde un punto de vista conceptual, la política fiscal puede tener un papel relevante en la asignación de los recursos productivos, la distribución de la renta y la estabilización de la economía, para lo cual cuenta con instrumentos como el gasto público, los impuestos y la regulación. La existencia de fallos de mercado exige una participación más activa del Estado, especialmente, cuando las empresas utilizan los factores productivos en una proporción inferior a la disponible en el mercado, en especial, la mano de obra.

La intervención del Estado para corregir los fallos de mercado puede ser directa con políticas indicativas y asignación de recursos presupuestales u otorgando incentivos a las empresas para que inviertan en sectores o regiones específicas. Pero, su acción no siempre es efectiva y puede desencadenar anomalías conoci-

das como fallas de Estado, porque no se garantiza una óptima prestación de bienes públicos a la sociedad en su conjunto. La exclusión de amplios sectores de la población de los servicios sociales y la poca eficacia de algunas políticas públicas, lo obligan a otorgar beneficios fiscales a determinados sectores económicos en razón a que estos absorben volúmenes significativos de empleo, o cumplen un papel destacado en la creación de redes y la prestación de servicios sociales, como ocurre en Colombia con las Cajas de Compensación y las empresas del Sector Solidario.

« El sector solidario no sólo tiene un papel relevante en la asignación de recursos en la economía, también son redistribuidores de activos productivos, lo cual resulta sorprendente en una sociedad con uno de los más elevados niveles de concentración de la riqueza como lo es Colombia. Mientras las empresas de mercado concentran activos para aumentar la riqueza de sus propietarios, el modelo solidario los agrupa para brindar mayor bienestar a sus asociados y beneficiarios, y extender las redes de protección social. Este es uno de los pilares sobre los que se soportan las organizaciones de economía solidaria.

« Del universo solidario, aún en construcción, se destacan dos grandes tipos de organizaciones: las empresas de economía solidaria y las organizaciones solidarias

de desarrollo. Las primeras son el sector organizacional más activo en términos de reconocimiento y adhesión al concepto “economía solidaria”, cuentan con la mayor tradición y el tratamiento normativo. Sus prácticas se caracterizan por el beneficio mutuo de los asociados y la realización de la democracia en todos los sentidos: participación, decisiones, repartición de deberes y derechos, y la consecuente generación de condiciones para el ejercicio democrático. Por esto, un tratamiento similar al de empresas capitalistas crea condiciones institucionales desfavorables para los asociados e incentiva estrategias de capitalización empresarial próximas a la lógica de las empresas lucrativas.

- ⌚ Como consecuencia de la democracia, la propiedad en las empresas solidarias no es accionaria, el patrimonio no es repartible y los resultados empresariales no buscan generar ganancia sino transferir los resultados de las economías de escala a quienes las hayan producido (que a la postre son los propios asociados). Estos son los principales argumentos que se esgrimen cuando se plantea que en las organizaciones solidarias no existen los hechos imponible sobre los cuales cargar impuestos como: la renta, el patrimonio y las ventas, en tanto los mismos se le vuelven a aplicar a los asociados como consumidores finales.
- ⌚ En la práctica, el concepto de no sujeción no ha sido reglamentado en las diferentes Haciendas de Europa y Latinoamérica (pocas son las excepciones), sino que la exención y los beneficios especiales se postulan como privilegio. Esta política ha generado un desmonte gradual de la diferenciación tributaria y una tendencia

a asimilar las empresas solidarias a las capitalistas. En Colombia esta situación es peculiar, en el sentido que se imponen tributos basados en la necesidad de fomentar el cumplimiento del interés general, entendido como “aporte solidario” a terceros no asociados (aspecto que por naturaleza compete a las organizaciones solidarias de desarrollo, pero no a las empresas solidarias).

- ⌚ Los impuestos, en definitiva, son obligaciones impuestas por el Estado y fijadas regularmente en un código tributario, el cual determina el monto de las cargas fiscales, que cualquier individuo soporta cuando adelanta una actividad económica. En general, los contribuyentes siempre buscan evitar o trasladar a otros agentes, la carga fiscal derivada de los impuestos.
- ⌚ Algunos individuos soportarán cargas más altas que otros, pues reciben en bienes y servicios sociales mucho menos de lo que pagaron en impuestos. Otros por el contrario tributan poco; pero, se benefician más de los servicios públicos. El Estado a través de las oficinas de impuestos busca evitar ese tipo de comportamientos. En esta línea se ubican los defensores del tratamiento indiferenciado al sector solidario. En definitiva lo que está en juego no es la posibilidad de tributar o no (porque ya está predeterminado); es la autonomía lo que se arriesga con un Estado que, por ser paternalista, termina usando a la organización solidaria como plataforma de transferencia de responsabilidades. En paralelo, los asociados pierden intereses en el colectivo y sobrevienen conductas oportunistas que atentan contra la naturaleza de sus organizaciones.

- ❧ Por otra parte, el tamaño de la carga tributaria que soportan las empresas puede determinar el ritmo con el que la sociedad las crea y fortalece. Un nuevo gravamen es una forma indirecta de castigar a quienes obtienen rentas de ellas y un desincentivo a la construcción de nuevas entidades. La exención, en cambio, podría entenderse como un aliciente para que nazcan nuevas empresas bajo las formas jurídicas que logren adaptarse más rápido a la estructura tributaria vigente. Para algunos expertos en el tema solidario, este es el núcleo que fundamenta el tratamiento diferenciado condicionado.

Se trata de crear incentivos para las empresas que cumplen con su naturaleza y tratar de forma indiferenciada a las que no lo cumplan, es decir, como empresas capitalistas. De esta manera no se incurre técnicamente en excesivos paternalismos y se reconoce su especificidad a la organización solidaria. Los principales casos estudiados en países de Europa y Latinoamérica abogan por esta vía.

- ❧ Sin embargo, los incentivos fiscales son mal vistos por organismos internacionales como el Banco Mundial debido a que reducen los ingresos fiscales y la eficiencia de la inversión, facilitan la captura de rentas y promueven la evasión fiscal.
- ❧ Otros expertos argumentan que los impuestos no son determinantes en la atracción de inversiones y en la creación de empresas, ya que aspectos como: materias primas, disponibilidad de la mano de obra calificada, estabilidad política y económica, y la garantía de los derechos de propiedad serían más concluyentes.

Algunos de los principales argumentos que se esgrimen cuando se plantea que en las organizaciones solidarias no existen los hechos impositivos para impuestos como la renta, el patrimonio y las ventas son: la propiedad en las empresas solidarias no es accionaria, el patrimonio no es repartible y los resultados empresariales no buscan generar ganancia sino transferir los resultados de las economías de escala a los asociados. Ellos renuncian al ejercicio de sus derechos de propiedad porque al salir de la empresa no podrán cobrar el aumento de valor del capital económico incorporado en la cuota social (Bernardi, 2006). Por lo anterior si los impuestos mencionados se aplicaran a las empresas solidarias se rompería el principio de equidad tributaria y se crearía una desigualdad jurídica notoria.

Uno de los países donde se aplican tales principios es en Italia donde el determinante de la no sujeción está dado en la medida en que las entidades cumplen cabalmente su principio mutuo (para las empresas solidarias) o su principio benéfico (para organizaciones solidarias de desarrollo). De no ser así deberán pagar un tributo progresivamente mayor al grado de desmutualización. En el caso italiano se parte de la no sujeción; pero se contempla la aplicación progresiva de desincentivos fiscales a las entidades que se alejen de actuaciones cooperativas. Los beneficios se justifican como la compensación al sacrificio por la renuncia a los derechos de propiedad y en paralelo se establecen incentivos a la capitalización de estas empresas.

- ❧ En Colombia, el Estatuto Tributario es el marco normativo sobre el deber y los

beneficios fiscales para las entidades solidarias. Dicho documento pretende estimular el crecimiento de la inversión privada, pero hay poca evidencia sobre su eficacia. Hoy en día, los incentivos fiscales representan un poco más de 3 billones de pesos.

- ❧ El impuesto sobre la renta constituye el pilar de la política fiscal colombiana. Este impuesto directo incluye el gravamen al capital y al trabajo. Recae directamente en el sujeto sin que el Estado comprometa ninguna contraprestación. Sobre dicho gravamen se ha edificado el Régimen Tributario Especial, el cual otorga beneficios como contraprestación por los servicios desarrollados por un grupo de contribuyentes que, por su naturaleza y características, realizan actividades de beneficio general. Dentro de este se incluyen todas las organizaciones de la economía solidaria.
- ❧ Respecto a las organizaciones solidarias de desarrollo, se puede afirmar que orientan sus actividades hacia terceros y fomentan el desarrollo de actividades culturales, educativas, servicios sociales, entre otras. Se constituyen normalmente bajo la tríada de Asociaciones, Fundaciones y Corporaciones, tienen poca visibilidad estadística y poco desarrollo normativo, lo cual las deja en el anonimato sectorial.
- ❧ La concreción de un régimen especial para las organizaciones solidarias de desarrollo, es un proceso que se ha llevado a cabo a lo largo de veinte años, el cual finalmente se concretó en un esquema que otorga beneficios fiscales a las organizaciones sin ánimo de lucro a cambio de la prestación de

algunos servicios que, por principio, le competen al Estado, tales como: educación, salud, recreación y bienestar social, entre otros, de manera que el Estado reconoce a través de la política tributaria que los beneficios fiscales son un mecanismo efectivo para promover la prestación de servicios sociales de las organizaciones solidarias, liberando al presupuesto público de cargas significativas. En este caso los incentivos fiscales son un instrumento de promoción económica que permiten la creación y consolidación de empresas, las cuales deben adelantar actividades de desarrollo social de beneficio colectivo.

- ❧ Desde el punto de vista técnico, los incentivos fiscales consisten en una rebaja del impuesto de renta, condicionada al desarrollo de actividades protegidas y claramente delimitadas y a la reinversión de los excedentes en su objeto social. Pero, en la práctica se crean empresas sin ánimo de lucro en una amplia gama de actividades económicas, como: manufactura, servicios empresariales y construcción. Muchas organizaciones responden a los incentivos, sin embargo, existe un gran número de ellas que no están adecuadamente clasificadas por la Administración Tributaria o pertenecen a servicios no previstos en las categorías propuestas, lo cual impide tener certeza sobre el grado de ajuste de la actividad principal a las directrices de la política pública. Paralelamente, la invisibilidad estadística de las organizaciones solidarias de desarrollo imposibilita conocer su quehacer organizacional y termina convirtiendo en paraísos fiscales al sector solidario, desnaturalizándolo y desprestigiándolo.

- ⌚ Por otra parte, regularmente el Estado otorga beneficios a las empresas de mercado para que se establezcan en determinada jurisdicción, los cuales están condicionados a la creación de un cierto número de puestos de trabajo establecido, bajo la premisa de que el mercado no opera en condiciones óptimas o de eficiencia económica. Pero, al final, las entidades solidarias deben tributar en todas las áreas dispuestas, excepto en materia de lucro ya que tienen algunos beneficios fiscales.

En el caso de las entidades sin ánimo de lucro, los incentivos están condicionados a la oferta de bienes meritorios, bajo la premisa de que el mercado los provee de manera excluyente y el Estado no tiene la capacidad financiera y operativa para garantizar la atención a toda la población, en condiciones equitativas. Las entidades de economía solidaria, por su naturaleza, apoyan el logro de este objetivo y teóricamente el fisco lo que hace es brindar incentivos a la capitalización de estas empresas, como lo hace también con las empresas capitalistas.

- ⌚ Por otra parte, queda claro que el tamaño de la carga tributaria que soportan las empresas puede determinar el ritmo con el que la sociedad crea nuevas empresas y fortalece a las existentes. Un nuevo gravamen sobre ellas es una forma indirecta de castigar a quienes obtienen rentas de ellas y un desincentivo a la creación de nuevas. Una exención, en cambio, podría entenderse como un incentivo para que nazcan nuevas empresas bajo las formas jurídicas que logren adaptarse más rápido a la estructura tributaria vigente. Para algunos expertos en

el tema solidario, este es el núcleo que fundamenta el tratamiento diferenciado condicionado (como en el caso del tratamiento fiscal aplicado en España). Se trata de crear incentivos a las empresas que cumplen con su naturaleza y tratar de forma indiferenciada a las empresas capitalistas, a las que no lo cumplan. De esta manera no se incurre técnicamente en excesivos paternalismos y se reconoce la especificidad de la organización solidaria. Los principales casos estudiados en países de Europa y Latinoamérica abogan por esta vía.

- ⌚ Volviendo a las OSD se halló que entre el 80% y 90% de las organizaciones se clasifican en otros servicios (94%). También se pudo establecer que casi un 50% de este universo de organizaciones no pertenecen a algún sector económico, lo cual significa que el Estado otorga un caudal importante de incentivos fiscales, pero no controla que pertenezcan a los sectores protegidos. Quizá sea este el motivo de que el número de organizaciones solidarias de desarrollo se haya incrementado en un 41% durante los tres años analizados, siendo más relevante la dinámica de las asociaciones, que se están posicionando como la figura jurídica más utilizada; antes eran las fundaciones.

Las corporaciones son la figura menos utilizada. Sin embargo, las corporaciones son relativamente más grandes que las fundaciones y las asociaciones, de acuerdo con el indicador de renta líquida promedio por organización.

- ⌚ El tamaño de una fundación expresado en términos de renta líquida era de \$99 millones para 2005, el de una fundación

era menos que la mitad y el de una asociación equivalía a una sexta parte. Estas relaciones no cambiaron significativamente para 2007, más bien el tamaño medio se redujo en términos absolutos.

- « Dentro de las organizaciones solidarias de desarrollo hay organizaciones de tamaño considerable, particularmente las vinculadas a actividades de salud y educación, cuyo tamaño medio corresponde a una empresa pequeña. Según la Ley 590 de 2000 una pequeña empresa se caracteriza por tener activos entre 501 y 5001 s.m.l.v. y entre 11 y 50 trabajadores. El patrimonio promedio de las fundaciones en 2007 se estimó en 1500 millones de pesos, el de las asociaciones en 300 millones y las corporaciones en 1300 millones, que están precisamente dentro de esos rangos.
- « La mayor parte de las organizaciones solidarias de desarrollo están ubicadas regionalmente en Bogotá. Allí también se encuentran las organizaciones de mayor tamaño, ya que la economía de aglomeración de la capital concentra la industria y los servicios sociales y empresariales.

En el sector de las asociaciones; aunque Bogotá concentra el mayor número, las de mayor tamaño promedio se registraron en el Putumayo, que es una zona de conflicto armado y productora de sustancias alucinógenas. Este aspecto amerita mayor atención para ver qué actividades se adelantan allí. Similar situación se apreció para otras organizaciones en zonas en conflicto.

- « La política fiscal para el subsector de las organizaciones solidarias de desarrollo, in-

dica que una de las labores más importantes para los administradores de impuestos debe ser vigilar que los excedentes no sean apropiados por los asociados u orientados a actividades distintas para las cuales fueron creadas. La fiscalización tributaria cuenta con soporte fundamental como es la retención del impuesto de renta.

- « Este trabajo determinó que las corporaciones son el subconjunto de organizaciones solidarias de desarrollo que contribuyen en mayor proporción a la Administración Tributaria, cerca del 80% de lo que se recauda por el agregado de las entidades sin ánimo de lucro. Las que menos aportan son las asociaciones, que a la vez son las más numerosas y las de menor tamaño promedio.

- « El costo del régimen fiscal especial se estima en 300 mil millones de pesos para 2007, de los cuales un 60% corresponde a las cooperativas y fondos de empleados, el 40% restante a las organizaciones solidarias de desarrollo. Si las cooperativas no tuvieran que realizar la inversión en educación superior que ordena el Decreto 2880, el costo fiscal de dicho régimen sería de 554 mil millones de pesos para el año 2007. Teniendo en cuenta que el costo fiscal de los beneficios sobre el impuesto de renta ascendió a 5,73 billones de pesos para ese año, de acuerdo con un informe de la Contraloría General de la República, se concluye que el costo de la política fiscal para el sector solidario es un valor relativamente pequeño (6%).

- « El costo del régimen especial que se aplica a las organizaciones solidarias de

desarrollo ascendió a 114 mil millones de pesos para 2007, un 14% más que en 2006. El 55% de los beneficios otorgados por el Estado para este conjunto de entidades fueron percibidos por las fundaciones, 27% por las corporaciones y el restante 17% por las asociaciones.

El costo de los incentivos fiscales otorgados a las organizaciones solidarias de desarrollo en 2007 equivale aproximadamente al 0,5% del recaudo del impuesto de renta en ese año.

- « Estos incentivos fiscales al parecer no son percibidos con una plena racionalidad económica por los asociados de este tipo de organizaciones, ya que, si así fuera, se crearían más fundaciones que corporaciones y asociaciones, pero las cifras indican otra cosa.
- « Por otra parte es menester afirmar que el sector cooperativo como motor de desarrollo económico y social gozó hasta el año 2002 de la exención en renta, limitada al cumplimiento en la destinación de sus excedentes como lo prescribía la normatividad cooperativa. Este beneficio fue la oportunidad del sector para fortalecer su patrimonio, desarrollarse socialmente e incrementar el número de asociados.

El cambio de la política fiscal, respecto a la exención, afecta económica y socialmente al sector por la disposición de recursos para terceros no cooperados. El no tener la exención plena del tributo en renta, ha incentivado a muchas cooperativas a utilizar mecanismos de protección de sus excedentes, direccionándolos hacia el patrimonio, en detrimento de los beneficios comunes de los asociados.

Particularmente, el hecho de que la inversión en educación formal esté orientada a terceros no cooperados, hace que muchas cooperativas realicen prácticas inadecuadas que redundan en detrimento del fisco y de sus cooperados.

Por otra parte, muchas cooperativas creadas como entidades de papel utilizan los beneficios fiscales para iniciar prácticas desleales en la competencia comercial. Amparados en que la determinación del excedente se realiza acorde con la normatividad cooperativa, se aprovechan para llevar gastos de períodos anteriores, sin factura, incumplimiento en el pago de parafiscales, etc., acciones que van en detrimento del sector.

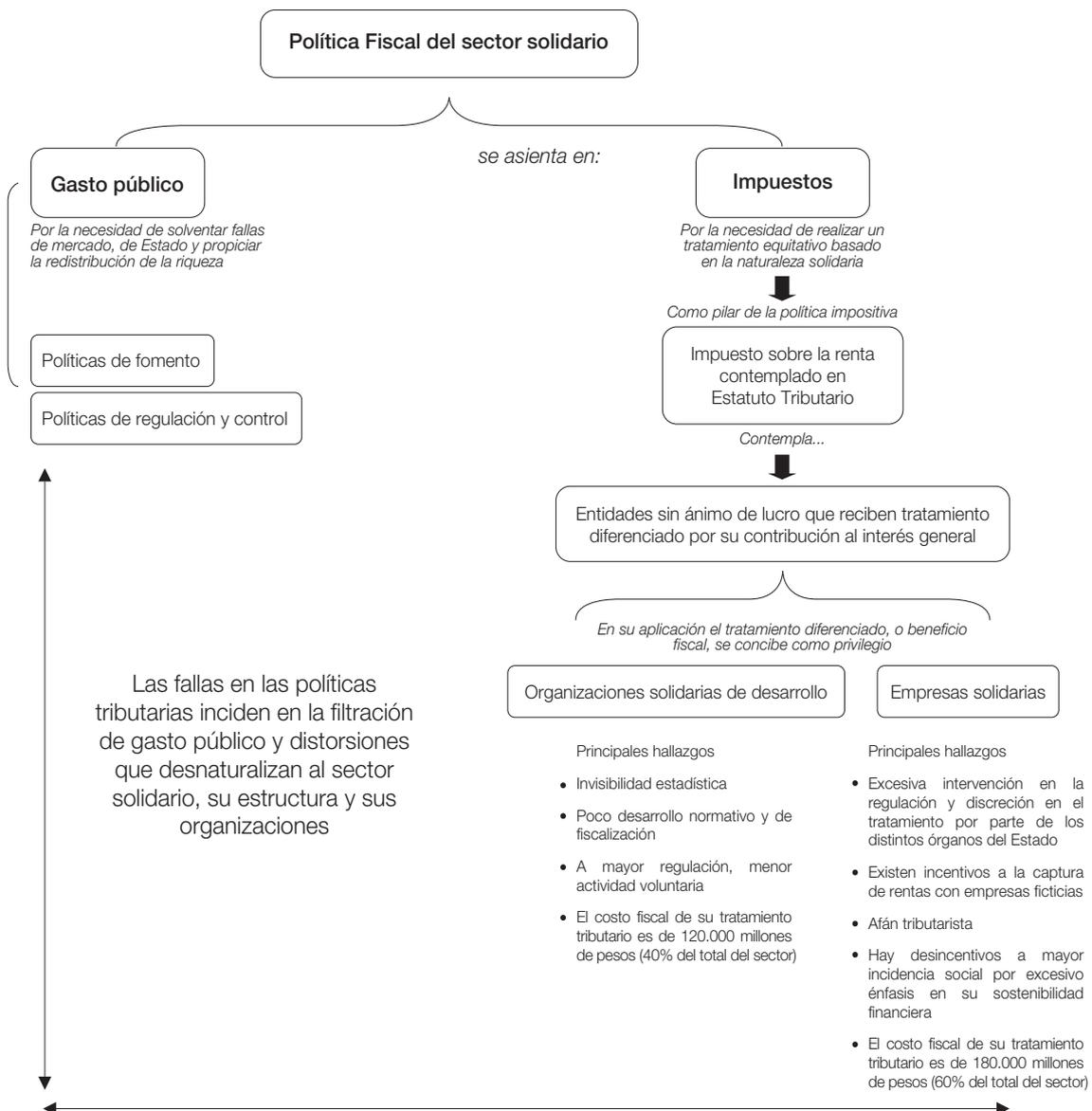
- « La demora en la expedición del Decreto Reglamentario de la inversión generó muchas interpretaciones acomodadas, dándose casos en los que los recursos fueron destinados por la cooperativa para financiar la educación formal de los asociados o de sus familiares, sin que cumpliera con los principios del régimen tributario especial y sin beneficiar a la comunidad en general. De manera que la falta de información sobre los recursos invertidos dificulta la verificación sobre el cumplimiento de la inversión por las cooperativas.
- « Finalmente, cabe destacar que el tema tributario de las entidades solidarias es aún incipiente en materia de estudios. Falta determinar cuáles son los incentivos adecuados para el fortalecimiento del sector solidario. Pero, en cualquier caso, la consecución de evidencia empírica da luz a una veta por desarrollar y visibiliza la necesidad de continuar determinando y acotando el universo de la economía solidaria, en-

tendiendo que no todas las organizaciones se rigen en la práctica por la solidaridad, y que el Estado fomentó distorsiones al no regular adecuadamente a las distintas expresiones solidarias. En esto coincide la exploración documental, las referencias internacionales, las opiniones de expertos del sector solidario y la evidencia empírica. Así lo demandan los retos de inserción de la economía solidaria en una economía

cada vez más competitiva, pero también con fallas cada vez más evidentes y que requieren de los estímulos adecuados para actuar con autonomía y apegadas a su filosofía organizacional.

En síntesis, y dando una mirada global a la temática planteada en el libro, podemos graficar el análisis desarrollado de la siguiente manera:

**Imagen 1. Análisis de la política fiscal del sector solidario colombiano**



# Capítulo VIII

## Recomendaciones

En este apartado final se hacen algunas recomendaciones a la luz de las evidencias encontradas y las vetas de investigación por desarrollar, de manera que las mismas se constituyen como líneas de acción para el desarrollo a profundidad del estudio de las políticas públicas en materia fiscal y puede orientar una ruta de tratamiento político y técnico hacia el desarrollo de una probable implementación de nuevos elementos de política pública.

- ⌘ Es necesario, antes de cualquier iniciativa, definir claramente el universo organizacional. Se ha apuntado que por naturaleza, función y destinación de la acción organizacional existen sustantivas diferencias entre las empresas y las organizaciones solidarias. En adición, la evidencia muestra que no es posible conocer el grado de acercamiento de las prácticas a la filosofía empresarial, que la Hacienda Pública no tiene clara las diferencias entre mutualidad e interés general al momento de exigir el pago de tributos y las condiciones para la obtención de beneficios fiscales, de igual manera es difícil verificar el aporte al interés general, dada la ausencia de criterios clasificatorios y de reporte.
- ⌘ Una vez definido quiénes pertenecen a la economía solidaria y quiénes no, pueden tenerse pautas para tratar sectorialmente a las organizaciones, generar reportes estadísticos confiables, estandarizados y verificables; además, es posible plantear un sistema de cuentas que genere incen-

tivos a las organizaciones más innovadoras, competitivas y organizacionalmente más próximas al ideal filosófico solidario. El agregado de estos elementos puede producir mayor visibilidad, fortaleza gremial y fomentar un movimiento virtuoso a favor del desarrollo institucional.

- ⌘ Respecto a la actual política fiscal es necesario enfatizar en la supervisión y estandarización de los criterios de exigibilidad entre los distintos agentes promotores del Estado. También, se requiere armonizar las políticas entre los órganos de control, fiscalización y promoción; lo mismo que estudiar la conveniencia de mantener esquemas de tributación no articulados con las políticas educativas y sociales del país, pues esto genera distorsiones y desincentivos para el correcto funcionamiento de las empresas solidarias y sus asociados. Para ello se ha expuesto en este trabajo el costo fiscal y los beneficios que obtiene el Estado con la actual política.
- ⌘ Se recomienda revisar el régimen especial, en lo referente a las disposiciones contenidas en el Decreto 2880 porque distorsiona el esquema de incentivos aplicados para el sector cooperativo. Estos recursos son asignados para apoyar la política de educación del gobierno, pero no están articulados en una estrategia claramente definida. Sería recomendable que se hiciera un balance objetivo de esa medida, pues está afectando los esfuerzos en materia de educación de

las cooperativas. Si el Estado insiste en la necesidad de continuar con impuestos como el 2880 para las cooperativas, quizá una vía de encuentro sea brindar incentivos mediante el destino de recursos para compra de materiales a proveedores cooperativos. De esta manera la compra cooperativa se puede convertir en una estrategia de fortalecimiento para el sector, a la vez que induce a las empresas a invertir en entidades de esa naturaleza. De esta manera la aplicación del 2880 podría convertirse en un dinamizador de iniciativas empresariales, simultáneamente generaría formas creativas de optimización de recursos y puede incidir en la creación de colegios cooperativos, cooperativas de transporte, de producción de uniformes e insumos escolares o incluso de administraciones públicas cooperativas fundadas a partir de la transferencia de bienes públicos como bibliotecas y comedores administrados por cooperativas.

- « Se requiere trabajar en criterios para evaluar el aporte de las entidades solidarias al interés general. Con esto se evitarían discrecionalidades de funcionarios, incentivos a la corrupción por diferentes interpretaciones a la norma y se aumentaría la transparencia y la confianza. Un mecanismo para evaluar el aporte de las entidades solidarias al interés general es la generación de una pauta de verificación universal, por medio de un balance social con cuentas uniformes (y cuentas no uniformes para abarcar las especificidades de cada entidad) clasificadas para los distintos rubros de incidencia solidaria. Sin embargo, en la práctica este tiene varios problemas: su voluntariedad, la incapacidad técnica para calcularlo por parte

de algunas instituciones y la inutilidad de los existentes balances sociales para hacer benchmarking, pues no existe un Plan Único Contable de lo Social. De manera que su reporte debe ser especialmente premiado, sobre todo en aquellas acciones que sobrepasen el ámbito legal.

- « Dentro de la estandarización de los códigos de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU), se recomienda separar los servicios prestados por las entidades solidarias de las demás entidades del sector productivo, en el marco de la constitución de un futuro sistema de cuentas nacionales para el sector solidario (al respecto la Unión Europea ya cuenta con un manual satélite y en los países de habla inglesa se ha promovido un manual para entidades del third sector, ambos basados en el sistema de cuentas nacionales de las Naciones Unidas –NPI's Handbook–).
- « Respecto a las “entidades de papel” es recomendable generar un sistema de verificación de la legitimidad del accionar solidario por medio del registro voluntario de entidades que deseen incentivos fiscales adicionales que puedan ser utilizados en el fortalecimiento empresarial.
- « Es deseable reconocer como antecedente internacional los esfuerzos que en materia de consensos se han realizado en la Unión Europea para la visibilización y definición del sector y las recomendaciones que desde la OIT se proponen a las naciones del mundo para fomentar el cooperativismo y con él la economía solidaria. Estas pautas sirven como eje orientador de los fundamentos sobre economía solidaria e interés general que,

en Colombia, tienden a ser infravalorados por las prácticas tributarias y las prácticas empresariales.

- ❧ La concreción del régimen especial ha tomado varios años y ha implicado giros en diferentes sentidos. Hay una tensión permanente en las altas esferas del gobierno entre: permitir un desarrollo sostenido del sector solidario, con base en un conjunto de incentivos fiscales perdurables y claramente identificables por parte de los interesados en crear organizaciones de esta naturaleza, y utilizar esos incentivos para exigir a las entidades del sector una participación activa en algunas políticas de Estado. En tal sentido, sería recomen-

ble que hubiera mayor estabilidad en las reglas de juego, lo cual exige una participación coordinada de los órganos públicos responsables de las políticas para el sector. El régimen especial no puede ser competencia de los responsables del tema tributario exclusivamente, porque terminan generando señales encontradas con las de promoción.

- ❧ Finalmente, se recomienda continuar desarrollando estudios en materia de política fiscal solidaria, su incidencia, el comportamiento de las entidades solidarias frente a los incentivos fiscales y la relación costo-beneficio para el Estado y la sociedad entre la tributación, la exención y la no sujeción.



# Bibliografía

- ❧ Albiñana, C. (2005). Términos tributarios y afines. Madrid: Centro de estudios financieros.
- ❧ Alguacil, P. (2009). El cuestionamiento del régimen fiscal de la cooperativa española: razones y sujetos. En universidad del País Vasco. Bilbao. La economía social: desarrollo humano y económico.
- ❧ Alonso, E. (1999). Reflexiones sobre posibles implicaciones fiscales de una nueva legislación cooperativa. En Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo No. 32. Bilbao: Universidad de Deusto.
- ❧ Álvarez, J. & Gordo, M. (2007). Gestión y especificidad laboral de las cooperativas de trabajo asociado de Bogotá, I Semana Internacional de la Solidaridad, ponencia presentada en la Pontificia Universidad Javeriana del 29 de mayo al 1° de junio de 2007.
- ❧ Álvarez, J., Gordo, M. & Sacristán, C. (2007). Informe final del proyecto de investigación. La empresa asociativa: ¿constituye una alternativa viable para reducir el desempleo en Colombia?, Disponible en [http://www.tau.org.ar/html/upload/89f0c2b656ca02ff45ef61a4f2e5bf24/La\\_empresa\\_asociativa\\_\\_Constituye\\_una\\_alternativa\\_viable\\_para\\_reducir\\_el\\_desempleo\\_en\\_Colombia\\_\\_\\_\\_1\\_.pdf](http://www.tau.org.ar/html/upload/89f0c2b656ca02ff45ef61a4f2e5bf24/La_empresa_asociativa__Constituye_una_alternativa_viable_para_reducir_el_desempleo_en_Colombia____1_.pdf).
- ❧ Aranzadi, D. (1976). Cooperativismo industrial como sistema, empresa y experiencia. Bilbao: Universidad de Deusto.
- ❧ Armendáriz, J. (1992). Situación fiscal y derecho. Anales de las Jornadas Nacionales de Derecho Cooperativo. Buenos Aires: Intercoop.
- ❧ Barea, J. & Monzón, J. (1992). Libro blanco de la economía social. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- ❧ Bastidas, O. (2004). Especificidad cooperativa canadiense. Asociación venezolana de estudios canadienses. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- ❧ Bibby, A. (2003). Recomendación 193 de la OIT. Un año después: revive la idea de las cooperativas. Revista de la OIT No.48, septiembre. Recuperado el 20 de marzo de 2009, de [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/dwcms\\_080709.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/dwcms_080709.pdf)

- ⌘ Bird, R. (2006). Tax incentive for foreign investment in Latinoamerica and the Caribbean: Do they need to be Harmonized. Toronto: University of Toronto.
- ⌘ Carreras Roig, L. (2007). El subsector empresarial no financiero de la economía social. La fiscalidad de las sociedades cooperativas, sociedades laborales y sociedades agrarias de transformación. Tesis doctoral de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universitat Rovira i Virgili, Tarragona.
- ⌘ Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Recuperado el 10 de marzo de 2009, de <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>
- ⌘ Congreso de la República. (1992). Recuperado el 10 de marzo de 2009, de [http://www.contraloriagen.gov.co/html/normatividad/normatividad\\_control\\_fiscal/contenido/Ley%205%20de%201992.pdf](http://www.contraloriagen.gov.co/html/normatividad/normatividad_control_fiscal/contenido/Ley%205%20de%201992.pdf)
- ⌘ Congreso de la República. (2004). Recuperado el 10 de marzo de 2009, de <http://www.cijuf.org.co/decretos04/d4400.htm>
- ⌘ Corredor, A.J. (2003). El impuesto de renta en Colombia. Bogotá, D.C.: CIJUF.
- ⌘ Cracogna, D. (2005). Las cooperativas frente al régimen tributario. Recuperado el 5 de marzo de 2009, de <http://www.aciamericas.coop/IMG/RTcracogna.pdf>
- ⌘ Cracogna, D. (2006). Las Cooperativas y los Impuestos. La experiencia del MERCOSUR. Recuperado el 5 de marzo de 2009, de <http://www.mercosur.coop/recm/spip.php?article180>
- ⌘ Cuadrado, J.R. (2000). Política económica: objetivos e instrumentos. Madrid: McGraw-Hill.
- ⌘ DIAN. (1989). Estatuto tributario, Decreto 624. Recuperado el 10 de marzo de 2009 de <http://www.dian.gov.co/Content/servicios/publicaciones.htm>
- ⌘ Farrés, J. (1996). Mutuales Ley 20.321. Mendoza: Ediciones Jurídicas Cuyo.
- ⌘ Gaitán, O. (2005). Guía práctica de las entidades sin ánimo de lucro y del sector solidario (2da Ed.). Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.
- ⌘ García, A. (2009). Instituciones de derecho cooperativo, mutual y solidario. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia.
- ⌘ Gleizer, A. (2006). La no sujeción de las cooperativas en el impuesto a las ganancias. Revista del Instituto de la Cooperación N° 169, 15. s.l.: s.e.

- ⌘ Grávalos, M. (2001). Cooperativas, desempleo y efecto refugio. REVESCO-Revista de estudios cooperativos, 74. s.l.: s.e.
- ⌘ Gui, B. (1991). The economic rationale for the third sector. Nonprofit and other non-capitalist organizations. Annals of public and cooperative economics, Vol. 62 (4), 551-572. s.l.: s.e.
- ⌘ Hernández, G., Soto, C., Prada, I., & Ramírez, J. (2000). Exenciones tributarias: costo fiscal y análisis de incidencia. Archivos de Macroeconomía, No. 141. s.l.: s.e.
- ⌘ Igual, J., Server, M<sup>a</sup>., Marin. J.F. & José. R. (1996). La fiscalidad de las cooperativas en el marco de la U.E. –Referencia al caso español–. En Revista Ciriec, No. 23, 47-69. s.l.: s.e.
- ⌘ Intercoop. (1980). Las cooperativas ante el régimen tributario. Cuadernos de Cultura Cooperativa No. 63. Buenos Aires: Intercoop Ed.
- ⌘ Katime, A. (2006). Derecho solidario tributario: nociones fundamentales. Recuperado el 10 de febrero de 2009, de <http://www.dansocial.gov.co/gestionconocimiento/centrodocumentacion/economiasolidaria/derechosolidario.pdf>
- ⌘ Lahreche-Revil, A. (2003). Estimating the fundamental equilibrium exchange rate of central and Eastern European countries the EMU enlargement perspective. Recuperado el 15 de julio de 2009 de <https://www.researchgate.net/author/Amina+Lahreche-Revil>
- ⌘ Larrañaga, J. (1997). Cooperativas, mercadeo y fiscalidad. Revista CIRIEC-España, número extraordinario, 101-111.
- ⌘ Colombia. (1988). Ley 454/ 1988. Recuperado el 15 de julio de 2009 de <http://www.aciamericas.coop/spip.php?article21>
- ⌘ Colombia. (1988). Ley 79/1988. Recuperado el 15 de julio de 2009 de <http://www.aciamericas.coop/spip.php?article21>
- ⌘ Morales, A. (2009). Nuevo informe europeo sobre la economía social. Recuperado el 20 de marzo de 2009, del Blog de Innovación Social: cerillas en la oscuridad: <http://cerilla-senlaoscuridad.blogspot.com/2009/01/nuevo-informe-europeo-sobre-la-economia.html>
- ⌘ Musgrave, R. A. & Musgrave, P. B. (1989). Public Finance in Theory and Practice. (5<sup>a</sup> Ed.). (Traducción al castellano de la 5<sup>a</sup> edición) Nueva York: McGraw-Hill.
- ⌘ Musgrave, R. A. & Musgrave, P. B. (1992). Hacienda pública. Teórica y aplicada. (5<sup>a</sup> Ed.). Madrid: McGraw-Hill.

- ⌘ Naranjo, C. (1999). Visión general sobre el marco jurídico del cooperativismo ecuatoriano, San José de Costa Rica: Alianza Cooperativa Internacional.
- ⌘ OIT. (2001). Informe V (1): Promoción de las cooperativas. Ginebra: OIT.
- ⌘ OIT (2002), Recomendación 193: Promoción de las cooperativas, Ginebra. Recuperado el 02 de febrero de 2009, de [http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2006/recomendacion\\_193/\\_documentos/Txt-RecomendaciOn-193-OIT.pdf](http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2006/recomendacion_193/_documentos/Txt-RecomendaciOn-193-OIT.pdf)
- ⌘ Ortega, J., Piraquive, G., Hernández, G., Soto, C., Prada, S. & Ramírez, J. (2000). Incidencia fiscal de los incentivos tributarios. En Archivos de economía No. 140.
- ⌘ Parlamento Europeo, Comisión de empleo y asuntos sociales. (2009). Informe sobre fomento de la economía social (2008/2250 INI). Recuperado el 12 de marzo de 2009, de [http://www.observatorioeconomiasocial.es/banco/Informe\\_Toia.pdf](http://www.observatorioeconomiasocial.es/banco/Informe_Toia.pdf)
- ⌘ Pastorino, R. (1981). Impuesto a las transacciones cooperativas. Cuadernos de Cultura Cooperativa No.65. Buenos Aires: Intercoop.
- ⌘ Perea, G. (2005). Estructuración del sector solidario. Bogotá: Mimeo, Dansocial.
- ⌘ Pugliese, M. (1976). Instituciones de derecho financiero. Méjico: Porrúa.
- ⌘ Ramírez Cardona, A. (1982). Derecho sustancial tributario. Bogotá: s.e.
- ⌘ Rivera, A. (2007). Régimen tributario especial. Sector cooperativo colombiano 1995-2005. Recuperado el 21 de marzo de 2009, de [http://www.dian.gov.co/descargas/servicios/OEEDocumentos/Cuadernos/Regimen\\_Tributario\\_Cooperativo.pdf](http://www.dian.gov.co/descargas/servicios/OEEDocumentos/Cuadernos/Regimen_Tributario_Cooperativo.pdf)
- ⌘ Rosembuj, T. (1991). Règime fiscal de les cooperatives. Generalitat de Catalugna, Barcelona.
- ⌘ Salelles, J. (1996). La sociedad cooperativa como forma de organización de empresa: las claves societarias de su tratamiento fiscal. Revista Ciriec España, No. 23, 71-91.
- ⌘ Samino, R. & Pérez, E. (2009). Medición de la orientación al mercado en las organizaciones privadas no lucrativas. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos.
- ⌘ Sánchez, R. (1999). Perspectivas del Derecho Cooperativo Costarricense. San José de Costa Rica: ACI.
- ⌘ Stiglitz, J. E. (2002). Economics of Public Sector (3ra Ed.) W. W. Norton and Company. Barcelona: New York y Antoni Bosh.

- « Suárez, M. (2007). Análisis de los impuestos en las empresas de economía solidaria. Bogotá: Ascoop.
- « Torres, C. & Morales, A. (2005). Régimen legal de las cooperativas en el Perú. En régimen legal de las cooperativas en los países del Mercosur. Buenos Aires: Intercoop.
- « Uribe, C. (2003). Derecho cooperativo. Bogotá: Fondo Nacional Universitario.
- « Villar, R. (2001). El tercer sector en Colombia. Evolución, dimensión y tendencias. Bogotá: Confederación Colombiana de ONG's.
- « Vittadini, G. & Barea, M. (1999). La economía del nonprofit. Libre expresión de la sociedad civil. Madrid: Ediciones Encuentro.
- « Wasylenk, M. (1997). Taxation and economic development: the state of the economic literature. New England Economic Review. s.l.: s.e.



# Anexos

## Anexo 1. Metodología y fuentes de información

Como se mencionó desde el inicio, este documento surge como producto de investigación de un convenio para el estudio de la política fiscal del sector solidario entre Dansocial y Cootradian, con el fin de generar elementos conceptuales que permitan realizar una discusión sobre el tratamiento más idóneo para las entidades solidarias a partir de su naturaleza y enfocadas en promover su visibilidad, desarrollo y consecuente competitividad.

Los productos planeados fueron los siguientes:

- ❖ Un documento diagnóstico de la situación fiscal de las organizaciones del sector social y solidario que describa excepciones, impedimentos, ventajas y su incidencia en el desarrollo social y empresarial de las organizaciones.
- ❖ La estimación tributaria de las organizaciones del Sector Social y Solidario en los últimos dos años y la documentación, basada en la realidad del sector solidario colombiano, de elementos conceptuales y empíricos que tiendan a generar conocimiento previo a una discusión de política pública.

El enfoque metodológico utilizado respondió a la conjunción de una exploración documental sobre las prácticas en política fiscal hacia el sector solidario colombiano. El estudio de información cuantitativa sobre los montos de tributación reportadas y la realización de entrevistas que soportan la percepción cualita-

tiva sobre la incidencia de la política fiscal en las entidades de economía solidaria.

El estudio se enmarca dentro del enfoque teórico de la economía solidaria y el análisis de las políticas fiscales, contrastando la observación de los hechos y las especificidades de las entidades.

El proyecto tomó como unidad de análisis la totalidad de entidades solidarias que tienen relación con el ámbito tributario y que reportan al fisco, y en el ámbito de las entrevistas realizó una selección de líderes del sector solidario que tienen influencia en el desarrollo de políticas públicas para el mismo.

La aproximación al diagnóstico de la situación fiscal de las organizaciones del sector solidario en Colombia implicó conocer cuál es el universo del sector, qué elementos están inmersos en la política fiscal y cuál es el marco institucional de la misma.

En el ámbito operativo se realizó una división de temáticas de estudio con especialistas de cada una de las materias, recurriendo a un enfoque multidisciplinar donde expertos tributarios, contables, de derecho comparado, teoría económica y teoría solidaria efectuaron sus aportes. Estos fueron compilados en el presente documento para introducir al lector en el área de análisis, mediante un contenido que explora los fundamentos conceptuales de la política fiscal, sus principales pautas normativas, su aplicación en el ámbito solidario, la especificidad de las empresas solidarias, su tratamiento en la

región Latinoamericana y algunas comparaciones con la normatividad europea.

A partir de estas pautas se desarrollaron los fundamentos de la política fiscal en materia solidaria para Colombia, su asiento constitucional y normativo, sus especificidades prácticas y el estado de la situación, con especial referencia a las organizaciones solidarias de desarrollo, de las cuales no existían referentes documentales que, desde la economía solidaria, abordaran el tema. Los hallazgos encontrados enfatizaron en la renta como hilo conductor de los beneficios fiscales.

Finalmente, se agregó al trabajo documental y de evidencia empírica, las opiniones de expertos en la materia de economía solidaria, buscando encontrar puentes entre sus posiciones y las internacionales; de igual forma, contextualizar, los principales hallazgos obtenidos a la luz de las prácticas actuales. En el apartado de recomendaciones se trazaron líneas a seguir para profundizar en el estudio de la política fiscal del sector solidario y las condiciones necesarias para institucionalizar y armonizar dichas políticas con el tema de reportes contables, vigilancia, tendencias internacionales, visibilidad y delimitación organizacional.

Respecto a las fuentes de información, el trabajo consistió en tomar los datos publicados por la Superintendencia de Economía Solidaria (entidades vigiladas que por normatividad están obligadas a reportar información), la Confederación de Cooperativas de Colombia y las bases publicadas en la página Internet de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), algunas suministradas por funcionarios de la entidad y otras suministradas por el Ministerio de Educación Nacional y el Distrito Capital de Bogotá. Lo anterior, para construir un marco de información estadística que contribuyera a

la estimación tributaria en los dos últimos años del sector solidario. El cruce de información realizado ha servido para estimar (de una forma muy confiable) los montos monetarios asociados al desarrollo de la política fiscal para el sector solidario colombiano.

Para la construcción de información se siguió la clasificación presente en el Código Industrial Internacional Uniforme de acuerdo con las últimas modificaciones emanadas de la DIAN (Resolución 11351 de 2005).

Respecto a la tríada de Asociación-Corporaciones y Fundaciones es difícil sectorizar a las organizaciones, dado que habría que realizar un estudio de campo para precisar el origen, la práctica asociativa y el fin de desarrollo social que propugnan en beneficio de terceros (comunidad). Lo anterior, porque dentro de este grupo se encuentran muchos matices; entre ellos, organizaciones de índole mutual cerrados como clubes deportivos, sociales, asociaciones gremiales; y organizaciones que utilizan la doble titulación de Asociación-Corporación, Asociación-Fundación, Corporación-Cooperativa, entre otras.

Dentro de la tríada hay organizaciones que por el desarrollo de su objeto social están incluidas en el régimen tributario especial; mientras otras, con características similares, se encuentran ubicadas para efectos fiscales como no contribuyentes. En este sentido, las organizaciones excluidas no hacen parte de este estudio, dado que su control y vigilancia está por fuera de la órbita del universo asociativo promovido por Dansocial (por ejemplo: Universidades). Finalmente, se reporta que en Colombia, el tratamiento tributario de las organizaciones solidarias de desarrollo no involucra ni a las Juntas de Acción Comunal ni a los Voluntariados dado que no son objeto de tributación por razones de no sujeción.

## Anexo 2. Evolución de la política fiscal solidaria en Colombia.

## Evolución de la normatividad correspondiente al tema fiscal de las entidades solidarias

NORMA	DESCRIPCIÓN	COMENTARIO
<p><b>LEY 75 DE 1986</b></p>	<p><b>Nuevos contribuyentes</b></p> <p><b>Artículo 32.</b> “Las entidades que se enumeran a continuación, se someten al impuesto sobre la renta y complementarios, y para tal efecto, se asimilan a sociedades anónimas”.</p> <p>1) Las cajas de compensación familiar, los fondos mutuos de inversión, los fondos de empleados, los fondos de pensiones de jubilación e invalidez y las asociaciones gremiales con respecto a los ingresos provenientes de las actividades industriales y de mercadeo.</p> <p>2) Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que realizan actividades de captación y colocación de recursos financieros y se encuentran sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, con excepción de las entidades a las que se refiere el parágrafo 4 del presente artículo.</p> <p>3) Las asociaciones o corporaciones, con excepción de los sindicatos, instituciones de educación superior aprobadas por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), asociaciones de padres de familia, sociedades de mejoras públicas, el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), hospitales, organizaciones de alcohólicos anónimos, juntas de acción comunal, juntas de defensa civil, juntas de copropietarios, administradoras de edificios organizados en propiedad horizontal, asociaciones de ex alumnos, religiosas y políticas, los fondos de pensionados y las asociaciones y corporaciones de dedicación exclusiva al trabajo social solidario, cultural y científico que sean calificadas por el comité establecido en el parágrafo 3º del presente artículo.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> “Las entidades a que se refiere el presente artículo están excluidas del régimen de renta presuntiva que consagra el artículo 15 de la Ley 9 de 1983.”</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> “Las entidades a que se refieren los numerales 1 y 2 del presente artículo estarán sometidas a una tarifa del veinte por ciento (20%) por concepto del impuesto sobre la renta y complementarios”.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> “Los ingresos recibidos por los nuevos contribuyentes a que se refiere el presente artículo no constituyen renta ni ganancia ocasional, siempre y cuando se destinen exclusivamente al mejoramiento de la salud, la educación, la cultura o la investigación científica y</p>	<p>La Ley 75 incluye como nuevos contribuyentes a las corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, otorgando el beneficio de la tarifa, y no renta presuntiva.</p> <p>Esta modificación da inicio a la tributación para esta clase de entidades, ya que hasta ese momento su aporte estaba dado por las actividades desarrolladas, con la modificación incluida en la nueva ley del fisco, además incluye unos requisitos específicos que les permiten seguir alejados de la tributación, siempre y cuando cumplan todos los presupuestos y los que se reglamenten, así como la calificación a través del comité de calificación de los ingresos, que fuera creado con la misma ley.</p> <p>El comité de calificaciones será el encargado de establecer los requisitos previos para la calificación del ingreso en este nuevo grupo de contribuyentes.</p> <p>Los ingresos de este grupo de entidades obtienen la característica de ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional, no de ingresos exentos, siempre y cuando se destinen <b>exclusivamente</b> a mejorar la salud, la educación, la cultura o la investigación científica.</p> <p>Pero este beneficio aplica en forma adecuada, únicamente si estas entidades son calificadas por el comité creado mediante esta misma Ley y que en su momento fue integrado por el Ministerio de Hacienda o su delegado y un delegado del Presidente de la República y el Director de impuestos o su delegado, quien actúa como secretario.</p> <p>Otro control incluido con esta Ley para el sector, es la presentación al Comité, de un programa de trabajo, acompañado del concepto del revisor fiscal.</p> <p>Con las modificaciones dadas se empezaron a crear controles a estas entidades y se definió un tributo.</p> <p>Respecto de las Cooperativas su exención en el impuesto sobre la renta siempre ha estado ligado a su actividad cooperativa, por lo tanto se genera un tributo si se incumple en la destinación y ejecución de los excedentes conforme con la Legislación cooperativa, se consideran contribuyentes de renta con los mismos beneficios del primer grupo, respecto de una tarifa del 20%, no renta presuntiva, la verificación sobre el cumplimiento</p>

NORMA	DESCRIPCIÓN	COMENTARIO
<p><b>LEY 75 DE 1986</b></p>	<p>tecnológica. Para tal efecto la entidad deberá ser calificada favorablemente por un comité integrado por el Ministro de Salud o su delegado, el Ministro de Educación o su delegado, el Ministro de Hacienda o su delegado, y un delegado del Presidente de la República. El Director de Impuestos o su delegado, actuará como secretario del comité".</p> <p>Las entidades indicadas en este artículo deberán presentar anualmente su programa de trabajo al comité previsto en el inciso anterior y acompañar concepto del revisor fiscal.</p> <p><b>Parágrafo 4.</b> "Las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, instituciones auxiliares del cooperativismo y confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa, se someterán al impuesto sobre la renta y complementarios, si destinan sus excedentes en todo o en parte en forma diferente a lo que establece la legislación cooperativa vigente".</p>	<p>de requisitos bajo estos parámetros siempre ha sido complejo para el fisco, por fundarse en unas normas que no están bajo su control.</p>
<p><b>Ley 84 de 1988</b></p> <p><b>Se crea el régimen tributario especial</b></p>	<p><b>Artículo 1º.</b> "Las corporaciones, fundaciones y asociaciones, sin ánimo de lucro y los demás nuevos contribuyentes a que se refiere el artículo 32 de la Ley 75 de 1986, serán contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios con régimen tributario especial. La tarifa única aplicable será del 20% sobre el beneficio neto o excedente, el cual será exento en la parte que destinen al cumplimiento de su objeto social, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley".</p> <p>Para determinar el beneficio neto o excedente se tomará la totalidad de los ingresos, cualquiera sea su naturaleza y se restará el valor de los egresos de cualquier naturaleza, que tengan relación de causalidad con los ingresos o con el cumplimiento de su objeto social, incluyendo en los egresos las inversiones que hagan en cumplimiento del mismo.</p> <p>Para que proceda la deducción de los egresos y la exención del beneficio o excedente, el objeto social de estas entidades o la destinación directa o indirecta de sus excedentes deberá corresponder a actividades de salud, educación, cultura, deporte aficionado, investigación científica y tecnológica o para programas de desarrollo social, siempre y cuando las mismas sean de interés general y que a ellas tenga acceso la comunidad.</p> <p>El beneficio neto o excedente generado en la no procedencia de los egresos, no será objeto del beneficio del que trata el artículo siguiente.</p>	<p>Esta Ley da el paso en la creación de un régimen tributario especial que recoge los beneficios de que gozan las fundaciones, corporaciones y asociaciones, otorgados por la Ley 75 de 1986, limitando el beneficio a entidades que realicen las actividades de salud, educación, cultura, deporte aficionado, investigación científica y tecnológica o para programas de desarrollo social, <b>siempre y cuando las mismas sean de interés general y que a ellas tenga acceso la comunidad.</b> Con esto el fisco desea beneficiar aquellas actividades que son de interés general, están dirigidas a la comunidad y que por su naturaleza deben ser desarrolladas por el Estado, y en razón a que este no tiene la capacidad para asumirlas en su totalidad; quienes coadyuven con este fin y ayuden a su ejecución son objeto de un tratamiento especial en el impuesto sobre la renta.</p> <p>De todas estas modificaciones se tiene claro que el impuesto sobre la renta es el que marca la política fiscal, y define sus exenciones personales y beneficios especiales.</p> <p>Los presupuestos que se involucraron en esta Ley, su filosofía y principales principios fiscales prevalecen en el tiempo y son los que rigen hoy en día para el régimen tributario especial.</p> <p>Un aspecto importante de la Ley que crea el régimen tributario especial es que no incluye las cooperativas, por lo tanto las continúa tratando bajo los parámetros y requisitos establecidos en la Ley 75 de 1986, dándoles la categoría de contribuyentes si no cumplen con la normatividad cooperativa.</p>

NORMA	DESCRIPCIÓN	COMENTARIO
<p><b>Ley 84 de 1988</b></p> <p><b>Se crea el régimen tributario especial</b></p>	<p><b>Artículo 2º.</b> “El beneficio neto o excedente determinado, de conformidad con el artículo anterior, tendrá el carácter de exento, cuando se destinen en el año siguiente a aquel en el cual se obtuvo a programas que desarrollen su objeto social”.</p> <p>Cuando se trate de programas cuya ejecución requiera plazos adicionales a los contemplados en este inciso o se trate de asignaciones permanentes, la entidad solicitará la autorización correspondiente al Comité de que trata el artículo 4º de esta Ley.</p> <p>La parte del beneficio neto o excedente que no se invierta en los programas que desarrollen su objeto social, tendrá el carácter de gravable en el año en que esto ocurra.</p> <p><b>Artículo 3º.</b> “Lo dispuesto en los artículos anteriores no es aplicable a las entidades taxativamente enumeradas como no contribuyentes sin necesidad de calificación en el numeral 3º y en el párrafo 4º del artículo 32 de la ley 75 de 1986, los cuales se continuarán rigiendo por lo dispuesto en dicha Ley”.</p>	<p>Las características incluidas por esta Ley al Régimen Tributario Especial son integrales, en cuanto a ingresos y egresos, siempre y cuando sean destinados al objeto social que debe corresponder a las actividades protegidas: salud, educación, cultura deporte aficionado, etc.</p> <p>La Ley es clara al establecer que el beneficio neto que se tomó como exento y no se invierta como lo dispone la norma, dentro del período siguiente, tendrá el carácter de gravado en el año que esto ocurra. Esto es, en el año que el fisco lo detecte, sin tener en cuenta la firmeza de la declaración tributaria.</p>
<p><b>DECRETO 684 DE 1989</b></p> <p><b>ESTATUTO TRIBUTARIO</b></p>	<p><b>Artículo 15. ENTIDADES COOPERATIVAS QUE SON CONTRIBUYENTES.</b></p> <p>“Las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, instituciones auxiliares del cooperativismo y confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa, se someterán al impuesto sobre la renta y complementarios si destinan sus excedentes, en todo o en parte, en forma diferente a la que establece la legislación cooperativa vigente, asimilándose a sociedades anónimas”.</p> <p><b>Artículo 19. CONTRIBUYENTES CON UN RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL.</b></p> <p>“Las entidades que se enumeran a continuación, se someten al impuesto sobre la renta y complementarios, conforme al régimen tributario especial contemplado en el Título VI del presente Libro”.</p> <p>1. Las corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, con excepción de las contempladas en el artículo 23.</p> <p>2. Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que realizan actividades de captación y colocación de recursos financieros y se encuentran sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, con excepción de las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, instituciones auxiliares del cooperativismo y confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa.</p>	<p>En el año 1989, con la incorporación de las normas al Estatuto Tributario, las cooperativas se clasifican como contribuyentes y no se ubican en el régimen tributario especial creado con la Ley 84 de 1988, pues son incluidas en el artículo 15 del nuevo Estatuto.</p> <p>Por lo anterior continúan siendo objeto del beneficio solamente en el momento en que los excedentes sean destinados en congruencia con la normatividad cooperativa. Así, el fisco tiene que remitirse a la norma cooperativa y su forma de destinación, con el fin de fiscalizar su cumplimiento, para gozar de la exención, quedando por lo tanto en cabeza de cada cooperativa la obligación de destinar en debida forma los excedentes, so pena de verse involucrada con el tributo, asimilándose a sociedades anónimas, con una tarifa del 35%, dejando en tal sentido la sensación de que este sector se encontraba como no contribuyente del impuesto sobre la renta.</p> <p>En la recopilación de las normas tributarias, en el Estatuto Tributario, se incluyen en el título I del libro I de la nueva obra, la parte sustancial del impuesto sobre la renta y define qué grupo de contribuyentes se someten al tributo y cuáles al Régimen Tributario Especial identificándolos en el artículo 19.</p> <p>Igualmente en el Título VI del mismo libro, se incluyen los presupuestos legales y los requisitos de cada uno de los integrantes que componen el Régimen Tributario Especial, incorporando</p>

NORMA	DESCRIPCIÓN	COMENTARIO
<p><b>DECRETO 684 DE 1989</b></p> <p><b>ESTATUTO TRIBUTARIO</b></p>	<p>3. Las cajas de compensación familiar, los fondos mutuos de inversión, los fondos de empleados, las asociaciones gremiales, con respecto a los ingresos provenientes de las actividades industriales y de mercadeo.</p> <p><b>TÍTULO VI</b></p> <p><b>RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL</b></p> <p><b>Artículo 356. TRATAMIENTO ESPECIAL PARA ALGUNOS CONTRIBUYENTES.</b></p> <p>“Los contribuyentes a que se refiere el artículo 19, están sometidos al impuesto de renta y complementarios sobre el beneficio neto o excedente a la tarifa única del veinte por ciento (20%)”.</p>	<p>partes de la norma que fuera establecida por la Ley 84 de 1988, los mismos principios y filosofía dados por la Ley mencionada.</p> <p>Observamos que para esa época se encuentra dentro del régimen tributario especial otro grupo: <i>las cajas de compensación familiar y los fondos de empleados</i> que, como veremos más adelante, dejaron el amparo dado por este régimen con la reforma de 1998. Igualmente se excluyen taxativamente las cooperativas financieras.</p> <p>Por lo que en este régimen se integran tres grupos de los cuales hoy prevalecen solamente algunos de ellos.</p> <p>Otro aspecto para reseñar con la inclusión de las normas del régimen en el Estatuto Tributario es su organización, ya que se divide en una parte sustancial que define partícipes y otra su liquidación, las cuales están establecidas en un capítulo especial que define las reglas para la obtención del excedente o beneficio neto. Igualmente propone los requisitos que deben cumplir los beneficiados para obtener la exención del tributo, siendo claro que en el artículo 19 del ordenamiento se describen los contribuyentes que pueden pertenecer al régimen, sus características y los requisitos para gozar de la exención del tributo.</p>
<p><b>DECRETO 684 DE 1989</b></p> <p><b>ESTATUTO TRIBUTARIO</b></p> <p><b>Recopilación de todas las normas tributarias, con fuerza de Ley vigentes a la fecha de su promulgación.</b></p>	<p><b>Artículo 357. DETERMINACIÓN DEL BENEFICIO NETO O EXCEDENTE.</b></p> <p>“Para determinar el beneficio neto o excedente se tomará la totalidad de los ingresos, cualquiera sea su naturaleza, y se restará el valor de los egresos de cualquier naturaleza, que tengan relación de causalidad con los ingresos o con el cumplimiento de su objeto social de conformidad con lo dispuesto en este Título, incluyendo en los egresos las inversiones que hagan en cumplimiento del mismo”.</p> <p><b>Artículo 358. EXENCIÓN SOBRE EL BENEFICIO NETO O EXCEDENTE.</b></p> <p>“El beneficio neto o excedente determinado de conformidad con el artículo anterior, tendrá el carácter de exento cuando se destine, directa o indirectamente en el año siguiente a aquel en el cual se obtuvo, a programas que desarrollen dicho objeto social”.</p> <p>“El beneficio neto o excedente generado en la no procedencia de los egresos, no será objeto del beneficio de que trata este artículo”.</p> <p>“La parte del beneficio neto o excedente que no se invierta en los programas que desarrollen su objeto social, tendrán el carácter de gravable en el año en que esto ocurra”.</p>	<p>El capítulo de determinación plantea, en el artículo 356, la tarifa especial, y en el artículo 357 establece la forma de cómo se determina el beneficio neto o excedente, el cual se hace de una forma sencilla, dejando claro que se deben tomar todos los ingresos indistintamente de su naturaleza, y de ellos se restan los egresos, otorgando otro beneficio como es la posibilidad de llevar como egreso las inversiones que se hagan en cumplimiento del objeto social.</p> <p>Sobre la exención, el artículo 358 restringe la exención a aquellos sujetos que destinen el beneficio neto obtenido en el período, dentro del año siguiente a programas que se den en desarrollo de su objeto social.</p> <p>No siendo este el único requisito, ya que el artículo 359 hace referencia específicamente al objeto social y se describe que es procedente la exención cuando la entidad ejecute las actividades protegidas, siempre y cuando las mismas <b>sean de interés general y a ellas tenga acceso la comunidad.</b></p> <p>Esto nos permite concluir que no todos aquellos que su constitución haya sido como entidades sin ánimo de lucro y que en sus actividades se involucren las protegidas por el régimen o sean de desarrollo social, tienen derecho a la exención,</p>

NORMA	DESCRIPCIÓN	COMENTARIO
<p><b>DECRETO 684 DE 1989</b></p> <p><b>ESTATUTO TRIBUTARIO</b></p> <p><b>Recopilación de todas las normas tributarias, con fuerza de Ley vigentes a la fecha de su promulgación.</b></p>	<p><b>Artículo 359. OBJETO SOCIAL.</b></p> <p>“El objeto social que hace procedente la deducción y exención de que tratan los artículos anteriores, deberá corresponder a actividades de salud, educación, cultura, deporte aficionado, investigación científica y tecnológica o a programas de desarrollo social, siempre y cuando las mismas sean de interés general y que a ellas tenga acceso la comunidad”.</p> <p><b>Artículo 360. AUTORIZACIÓN PARA UTILIZAR PLAZOS ADICIONALES PARA INVERTIR.</b></p> <p>“Cuando se trate de programas cuya ejecución requiera plazos adicionales al contemplado en el artículo 358, o se trate de asignaciones permanentes, la entidad solicitará la autorización correspondiente al Comité de que trata el artículo 362”.</p> <p><b>Artículo 361 EXCEPCIONES AL TRATAMIENTO ESPECIAL.</b></p> <p>“Lo dispuesto en los artículos anteriores no es aplicable a las entidades taxativamente enumeradas como no contribuyentes en el artículo 23 y las señaladas en el artículo 15 cuando destinan la totalidad de sus excedentes en la forma establecida por la legislación cooperativa vigente”.</p> <p><b>Artículo 362. COMITÉ DE CALIFICACIONES.</b></p> <p>“El comité de entidades sin ánimo de lucro estará integrado por el Ministro de Hacienda o su delegado, quien lo presidirá, el Ministro de Salud o su delegado, el Ministro de Educación o su delegado, el Director General de Aduanas o su delegado y el Director General de Impuestos o su delegado, quien actuará como secretario del mismo”.</p> <p><b>Artículo 363. FUNCIONES DEL COMITÉ.</b></p> <p>“Son funciones del Comité previsto en el artículo anterior, las siguientes”:</p> <p>a) Calificar las importaciones de bienes a que se refiere el artículo 480 para efecto de la exención del impuesto sobre las ventas a dichas importaciones.</p> <p>b) Sin perjuicio de la facultad de fiscalización de la Administración Tributaria, calificar la procedencia de los egresos efectuados en el período gravable y la destinación del beneficio neto o excedente a los fines previstos, para las entidades cuyos ingresos en el año respectivo sean superiores a cien millones de pesos (\$ 100.000.000) o sus activos sobrepasen los doscientos millones de pesos (\$ 200.000.000) el último día del año fiscal. (Valores año base 1988).</p> <p><b>Parágrafo</b> Las entidades que se encuentren por debajo de los topes anteriormente señalados, no</p>	<p>ya que uno de los requisitos especiales es <b>el acceso a la comunidad, esto es, que todos los servicios</b> prestados por el ente económico, puedan tener acceso sin ninguna restricción.</p> <p>Existen en este momento otros requisitos que aún perduran, como son: la autorización para utilizar plazos adicionales para la inversión y la ejecución del beneficio neto, en aquella época por autorización del Comité de entidades sin ánimo de lucro y hoy en día por el ente que ejerza el control del ente.</p> <p>Continúa vigente la norma sobre el gravamen a aquellos egresos que no cumplan requisitos y la imposición cuando no se destinen en forma eficiente los beneficios netos o excedentes de años anteriores y el fisco lo detecte.</p> <p>El Estatuto recoge igualmente las obligaciones del comité de entidades sin ánimo de lucro.</p> <p>Sobre la contabilidad define que los contribuyentes del régimen tributario especial están obligados a llevar contabilidad, el reglamento establece que los libros sean registrados en la Administración Tributaria del domicilio fiscal del contribuyente.</p>

NORMA	DESCRIPCIÓN	COMENTARIO
<p><b>DECRETO 684 DE 1989</b></p> <p><b>ESTATUTO TRIBUTARIO</b></p> <p><b>Recopilación de todas las normas tributarias, con fuerza de Ley vigentes a la fecha de su promulgación.</b></p>	<p>requieren de la calificación del Comité para gozar de los beneficios consagrados en este Título.</p> <p><b>Artículo 364. LAS ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO ESTÁN OBLIGADAS A LLEVAR LIBROS DE CONTABILIDAD REGISTRADOS.</b></p> <p>“Las entidades sin ánimo de lucro, deberán llevar libros de contabilidad, en la forma que indique el Gobierno Nacional”.</p>	
<p><b>Ley 223 de 1995, artículo 63.</b></p>	<p><b>Artículo 63. CONTRIBUYENTES DEL RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL.</b> El artículo 19 del Estatuto Tributario quedará así:</p> <p><b>Artículo 19. “CONTRIBUYENTES DEL RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL”.</b></p> <p>“Las entidades que se enumeran a continuación, se someten al impuesto sobre la renta y complementarios, conforme al régimen tributario especial contemplado en el título VI del presente libro”.</p> <p>1. Las corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, con excepción de las contempladas en el artículo 23 de este Estatuto, cuyo objeto social principal y recursos estén destinados a actividades de salud, educación formal, cultura, deporte aficionado, investigación científica o tecnológica, ecología y protección ambiental, o a programas de desarrollo social, siempre y cuando las mismas sean de interés general.</p> <p>Se entiende que las demás actividades que realice la entidad son las actividades comerciales necesarias para el cumplimiento del objeto social principal, para lo cual se utilizarán los recursos correspondientes. El gobierno reglamentará la materia.</p> <p>2. Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que realizan actividades de captación y colocación de recursos financieros y se encuentren sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria.</p> <p>3. Las cajas de compensación familiar, los fondos mutuos de inversión, los fondos de empleados y las asociaciones gremiales, con respecto a los ingresos provenientes de las actividades industriales y de mercadeo.</p> <p>4. Las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas,</p>	<p>La Ley 223 de 1995, realiza algunas modificaciones al régimen incluido en el Estatuto Tributario, buscando su organización.</p> <p>En desarrollo de esto encontramos que la Ley incluye dentro de la característica de las entidades que pertenecen al régimen que los recursos obtenidos se destinen a las actividades protegidas, las cuales como observamos son aquellas que dadas sus especificidades corresponden a las que por su naturaleza están a cargo del Estado, como un derecho constitucional como la educación.</p> <p>Igual sentido encontramos cuando miramos las otras actividades en especial la salud, no menos importante la cultura, el deporte aficionado y la investigación, por lo tanto lo que quiere el gobierno es proteger aquellos sujetos que le coadyuven con las cargas sociales que por su subdesarrollo no tienen la capacidad de ofrecer a la comunidad en general.</p> <p>Otro aspecto en esta Ley es que esta clase de entidades pueden desarrollar actividades comerciales, siempre y cuando sean necesarias para el cumplimiento del objeto social.</p> <p>Es interesante reseñar la inclusión del párrafo 1º artículo con el cual el gobierno pretende establecer un control, al afirmar que: aquellas entidades que no cumplan con los parámetros establecidos en el artículo se someten al impuesto sobre la renta en el régimen general, asimilándose a sociedades limitadas. En otras palabras, pierden los beneficios del régimen.</p> <p>Por último encontramos que en esta Ley se incluyen las cooperativas, y demás entidades del sector, como contribuyentes del régimen tributario especial, lo cual no hace más que otorgarle</p>

NORMA	DESCRIPCIÓN	COMENTARIO
<p><b>Ley 223 de 1995, artículo 63.</b></p>	<p>instituciones auxiliares del cooperativismo y confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa.</p> <p>El beneficio neto o excedente de estas entidades estará sujeto a impuesto cuando lo destinen, en todo o en parte, en forma diferente a lo que establece la legislación cooperativa vigente.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> Sin perjuicio de lo previsto en los numerales 2º y 3º del presente artículo y en los artículos 22 y 23 del Estatuto Tributario, las corporaciones, fundaciones y asociaciones constituidas como entidades sin ánimo de lucro, que no cumplan las condiciones señaladas en el numeral 1º de este artículo, son contribuyentes del impuesto sobre la renta, para cuyo efecto se asimilan a sociedades limitadas.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> Los pagos o abonos en cuenta por cualquier concepto, efectuados en forma directa o indirecta, en dinero o en especie, por las corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, a favor de las personas que de alguna manera participen en la dirección o administración de la entidad, o a favor de sus cónyuges, o sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, constituyen renta gravable para las respectivas personas naturales vinculadas con la administración o dirección de la entidad, y están sujetos a retención en la fuente a la misma tarifa vigente para los honorarios.</p> <p>Esta medida no es aplicable a los pagos originados en la relación laboral, sometidos a retención en la fuente de acuerdo con las disposiciones vigentes al respecto.</p> <p>Las entidades cooperativas a las que se refiere el numeral cuarto de este artículo, solo estarán sujetas a retención en la fuente por concepto de rendimientos financieros, en los términos que señale el reglamento, sin perjuicio de las obligaciones que les corresponda como agentes retenedores, cuando el Gobierno Nacional así lo disponga.</p> <p><b>Artículo 120. Excepciones al Tratamiento Especial.</b> El artículo 361 del Estatuto Tributario quedará así:</p> <p><b>Artículo 361.</b> “Lo dispuesto en los artículos anteriores no es aplicable a las entidades taxativamente enumeradas como no contribuyentes en los artículos 22 y 23”.</p>	<p>los beneficios de este régimen a un nuevo grupo, no quiere decir que las ponga a tributar ya que continúan con los mismos requisitos de las normas precedentes, como es el de tener que pagar tributo ahora con una tarifa especial del 20%, cuando los excedentes sean destinados en todo o en parte en forma diferente a lo que establece la legislación cooperativa. Este cambio solamente le otorga más beneficios al sector cooperativo.</p> <p>Otro control que se incluye en esta Ley, dada en la retención en la fuente, que tienen que practicar cuando realicen pagos en forma directa o indirecta, por las corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro a las personas que participen en la dirección o administración de la entidad o a familiares de estos, constituyendo renta gravable y por lo tanto se les debe practicar retención en la fuente, como un medio de control (que evita la filtración del gasto porque no se practica retención a título de renta) es lógico que no aplica a quienes sus pagos correspondan a salarios, por ser obligatoria la retención cuando se tenga la base.</p>
<p><b>Ley 383 de 1997</b></p>	<p><b>Artículo 24.</b> Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:</p> <p><b>Artículo 19.1</b> “Retención en la fuente sobre rendimientos financieros a cargo de contribuyentes del Régimen Tributario Especial”.</p>	<p>La Ley 383 de 1997, de antievasión incluye en su artículo 24 una modificación muy importante como un mecanismo de control a la retención por rendimientos financieros, estableciendo que todas estas entidades están sujetas a retención</p>

NORMA	DESCRIPCIÓN	COMENTARIO
<p><b>Ley 383 de 1997</b></p>	<p>Los contribuyentes del Régimen Tributario Especial de que trata el artículo 19 del presente Estatuto, están sujetos a retención en la fuente de acuerdo con las normas vigentes, sobre los ingresos por rendimientos financieros que perciban durante el respectivo ejercicio gravable.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Cuando las entidades del régimen especial resulten gravadas sobre su beneficio neto o excedente, en la forma prevista en el artículo 356 del Estatuto Tributario, podrán descontar del impuesto a cargo, la retención que les haya sido efectuada en el respectivo ejercicio, de acuerdo con lo señalado en el presente artículo.</p> <p>Cuando resulten saldos a favor por exceso en las retenciones practicadas, podrán solicitar la devolución de dichas retenciones, conforme al procedimiento especial que, mediante reglamento, establezca el Gobierno Nacional.</p>	<p>en la fuente por rendimientos financieros. Retención que puede ser utilizada para el pago de tributos en los casos que se liquide, así como objeto de devolución, si es del caso.</p>
<p><b>Ley 488 de 1988</b></p>	<p><b>Artículo 1º.</b> Entidades sin ánimo de lucro.</p> <p>Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:</p> <p><b>Artículo 19.2.</b> “Otros contribuyentes del impuesto sobre la renta”.</p> <p>Son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, las cajas de compensación familiar, los fondos de empleados y las asociaciones gremiales, con respecto a los ingresos generados en actividades industriales, comerciales y en actividades financieras distintas a la inversión de su patrimonio, diferentes a las relacionadas con salud, educación, recreación y desarrollo social.</p> <p>Las entidades contempladas en este artículo no están sometidas a renta presuntiva.</p> <p>En los anteriores términos, se modifica el artículo 19 del Estatuto Tributario”.</p> <p><b>Artículo 24.</b> El artículo 360 del Estatuto Tributario quedará así:</p> <p>Artículo 360. “Autorización para utilizar plazos adicionales para invertir. Cuando se trate de programas cuya ejecución requiera plazos adicionales al contemplado en el artículo 358, o se trate de asignaciones permanentes, la entidad deberá contar con la aprobación de su Asamblea General o del órgano directivo que haga sus veces”.</p> <p><b>Artículo 83.</b> Funciones del Comité.</p> <p>El parágrafo del artículo 363 del Estatuto Tributario quedará así:</p>	<p>Esta Ley es muy importante en el régimen tributario especial ya que incluye unos cambios sustanciales sobre su determinación y depuración, así:</p> <p>En principio se adiciona el Estatuto Tributario con el artículo 19.2, con el fin de incluir en él unos nuevos contribuyentes del impuesto sobre la renta como contribuyentes del régimen general, a las Cajas de Compensación Familiar y los Fondos de Empleados por sus ingresos generados en actividades industriales, comerciales y financieras distintas a la inversión de su patrimonio.</p> <p>Igualmente excluye los ingresos relacionados con salud, educación, recreación y desarrollo social, entendiéndose por lo tanto que aquellas actividades que benefician al pueblo en general deben continuar beneficiadas al no ser objeto de gravamen.</p> <p>El primer gran cambio para el régimen tributario especial, dado por esta Ley, está en la modificación incluida al artículo 360 del Estatuto Tributario, al definir que la autorización para utilizar un plazo adicional en la reinversión del beneficio neto, así como la constitución de asignaciones permanentes, está en cabeza y responsabilidad de la Asamblea General u órgano directivo, quedando por lo tanto en manos de la misma entidad su autocontrol sobre los excedentes originados por el desarrollo de sus actividades en el periodo, ya no es la DIAN, como ente de control quien tiene que otorgar plazos adicionales, sino que son los mismos directivos de la sociedad quienes deben definir qué hacer con el beneficio neto, otorgando por lo tanto autonomía propia del ente, y la DIAN realizará las verificaciones pertinentes a través de sus programas de auditoría.</p>

NORMA	DESCRIPCIÓN	COMENTARIO
Ley 488 de 1988	<p>Parágrafo. "Las entidades del régimen tributario especial no requieren de la calificación del comité para gozar de los beneficios consagrados en este Título. Para el efecto, deberán presentar la declaración de renta, dentro de los plazos que el Gobierno establezca".</p> <p><b>Artículo 84.</b> Comité de calificaciones.</p> <p>El artículo 362 del Estatuto Tributario quedará así:</p> <p><b>Artículo 362.</b> Comité de calificaciones. "El comité de entidades sin ánimo de lucro estará integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, quien lo presidirá, el Director de Aduanas o su delegado y el Director de Impuestos o su delegado, quien actuará como secretario del mismo".</p>	<p>Igualmente se elimina la calificación del beneficio neto, procedimiento que se realizaba por el comité de calificaciones, a aquellas entidades que superaran las cuantías definidas por el reglamento, dejando esta labor en cabeza del ente social, quien tiene la autonomía de establecer su beneficio neto y definir, antes de presentar la declaración tributaria en Asamblea General o Junta Directiva, la forma como proyecta invertir, el resultado del ejercicio dentro del período siguiente, formalizando la decisión en el Acta pertinente, requisito que es el soporte legal de la exención en renta.</p>
Ley 633 de 2000	<p><b>Artículo 5º.</b> El numeral 1º del artículo 19 del Estatuto Tributario, quedará redactado así:</p> <p>1. "Las corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, con excepción de las contempladas en el artículo 23 de este Estatuto, cuyo objeto social principal y recursos estén destinados a actividades de salud, deporte, educación formal, cultural, investigación científica o tecnológica, ecológica, protección ambiental, o a programas de desarrollo social cuando las mismas sean de interés general siempre que sus excedentes sean reinvertidos en la actividad de su objeto social".</p> <p><b>Artículo 6º.</b> Adiciónese el numeral 4º del artículo 19 del Estatuto Tributario con la siguiente redacción:</p> <p>"El cálculo de este beneficio neto o excedente se realizará de acuerdo a como lo establezca la normatividad cooperativa".</p> <p><b>Artículo 16.</b> Exclusiones de la renta presuntiva. Modifíquense los incisos primero y cuarto y adiciónense dos incisos al artículo 191 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:</p> <p><b>Artículo 115.</b> Adiciónese el artículo 19 del Estatuto (Régimen Especial de Renta) con el siguiente numeral:</p> <p><b>Numeral 3.</b> Las asociaciones gremiales respecto de sus actividades industriales y de mercadeo.</p>	<p>Con esta reforma al artículo 19, se incluye en el régimen tributario especial el deporte en general, otorgando por lo tanto los beneficios fiscales de este régimen a los clubes deportivos de fútbol profesional.</p> <p>Respecto al sector solidario es claro que el fisco siempre ha querido, hasta este momento, tenerlo por fuera de la tributación, por lo tanto, incluye un inciso al numeral 4º del artículo 19, en el sentido de disponer que la determinación del beneficio neto o excedente del sector se debe dar de conformidad con la normatividad cooperativa, que fue el punto que generó alguna controversia entre el fisco y los contribuyentes, al realizar auditorías, teniendo en cuenta que este sector siempre ha querido tener plena autonomía sobre la determinación de sus excedentes y su destinación.</p> <p>Por lo tanto con esta modificación nuevamente el fisco tiene que atenerse a que las Cooperativas determinen su excedente como lo defina su órgano de control, que es la Superintendencia de Economía Solidaria, permitiendo que se continúe afectando el resultado con provisiones y gastos que fiscalmente no son aceptados para el resto de contribuyentes, incluidos los del mismo régimen especial.</p>
Ley 788 de 2002	<p><b>Artículo 10.</b> "Contribuyentes del régimen tributario especial". Modifíquese el numeral 4º y adiciónese un numeral 5º al artículo 19 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:</p> <p>4. Las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa, vigilados por alguna</p>	<p>Continuando con la filosofía de las últimas reformas, en las cuales el gobierno ha hecho grandes esfuerzos por gravar al sector cooperativo, pero siempre han terminado manteniendo sus beneficios, como sucedió con la Ley 633 que incluyó su determinación nuevamente bajo los presupuestos de la normatividad cooperativa.</p> <p>Con esta nueva Ley el gobierno pretende gravar este sector con una tributación indirecta cual es</p>

NORMA	DESCRIPCIÓN	COMENTARIO
<p><b>Ley 788 de 2002</b></p>	<p>superintendencia u organismos de control. Estas entidades estarán exentas del impuesto sobre la renta y complementarios si el 20% del remanente, tomado de los fondos de educación y solidaridad a que se refiere el artículo 54 de la Ley 79 de 1988 se invierte de manera autónoma y bajo el control de los organismos de supervisión correspondientes, en programas de educación formal aprobados por el Ministerio de Educación Nacional o por el Ministerio de Salud, según el caso.</p> <p>El beneficio neto o excedente de estas entidades estará sujeto a impuestos cuando lo destinen, en todo o en parte, en forma diferente a lo que establece la legislación cooperativa vigente. El cálculo de este beneficio neto o excedente se realizará de acuerdo a como lo establece la normatividad cooperativa.</p>	<p>la inversión en salud o educación formal, limitándolo a que los recursos deben ser tomados de los fondos que las cooperativas hayan destinado para educación y el fondo de solidaridad, con lo cual el gobierno busca, que el sector cooperativo destine los recursos del fondo de educación a la educación formal. Situación que genera una polémica muy grande dentro del sector por tener que destinar sus recursos a terceros no solidarios. Igualmente la falta de reglamentación del Ministerio de Educación sobre la forma como se debe realizar la inversión, y la controversia generada por las propias cooperativas en el sentido de que ellas son autónomas para invertir, dificultó la verificación fiscal del cumplimiento de este nuevo requisito para obtener la exención, y continuó siendo del resorte de cada cooperativa invertir autónomamente en educación.</p> <p>El beneficio neto o excedente de estas entidades estará sujeto a impuesto cuando lo destinen en todo o en parte en forma diferente a lo establecido en este artículo y en la legislación cooperativa vigente.</p>
<p><b>Ley 863 de 2003</b></p>	<p><b>Parágrafo 1°.</b> Sin perjuicio de lo previsto en los numerales 2° y 3° del presente artículo y en los artículos 22 y 23 del Estatuto Tributario, las corporaciones, fundaciones y asociaciones constituidas como entidades sin ánimo de lucro, que no cumplan las condiciones señaladas en el numeral 1° de este artículo, son contribuyentes del impuesto sobre la renta, para cuyo efecto se asimilan a sociedades limitadas.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Los pagos o abonos en cuenta por cualquier concepto, efectuados en forma directa o indirecta, en dinero o en especie, por las corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, a favor de las personas que de alguna manera participen en la dirección o administración de la entidad, o a favor de sus cónyuges, o sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, constituyen renta gravable para las respectivas personas naturales vinculadas con la administración o dirección de la entidad y están sujetos a retención en la fuente a la misma tarifa vigente para los honorarios.</p> <p>Esta medida no es aplicable a los pagos originados en la relación laboral, sometidos a retención en la fuente de acuerdo con las disposiciones vigentes al respecto.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Las entidades cooperativas a las que se refiere el numeral cuarto de este artículo, solo estarán sujetas a retención en la fuente por concepto de rendimientos financieros, en los</p>	<p>En esta Ley, el gobierno apoyado en todos aquellos comentarios e informes que criticaban el comportamiento de los contribuyentes involucrados en este régimen, propone unas modificaciones fundamentales, que buscan mejorar la forma como viene operando el régimen hasta la fecha y pretende con esto aclarar muchas dudas que se originaron desde la modificación dada al Estatuto Tributario con la Ley 223 de 1995, que habían generado grandes vacíos, los cuales redundaron en vicios de aplicación y determinación.</p> <p>Por esta razón lo primero de lo que se ocupa la Ley, es del reordenamiento del régimen tributario especial, las características que deben cumplir cada uno de los sujetos involucrados, dejando claro por lo tanto que unos son los requisitos que deben cumplir las entidades para pertenecer a este régimen y otros muy diferentes y más estrictos son los que se deben cumplir para obtener la exención total del impuesto. Por esto nos parece de gran importancia ocuparnos de esta Ley con un análisis puntual a cada uno de los actores del sistema, así:</p> <p>Fundaciones: hasta este momento para pertenecer al régimen, el único requisito que esta clase de entidades debía cumplir estaba en su objeto social y la destinación del beneficio neto sin concretar la exención del tributo. Es a partir de esta reforma que se separan cada uno de los presupuestos y que para pertenecer se deben cumplir los tres primeros literales del artículo,</p>

NORMA	DESCRIPCIÓN	COMENTARIO
Ley 863 de 2003	<p>términos que señale el reglamento, sin perjuicio de las obligaciones que les correspondan como agentes retenedores, cuando el Gobierno Nacional así lo disponga.</p> <p><b>Parágrafo 4°.</b> Para gozar de la exención del impuesto sobre la renta, los contribuyentes contemplados en el numeral 1 de este artículo, deberán cumplir además de las condiciones aquí señaladas, las previstas en los artículos 358 y 359 de este Estatuto”.</p> <p><b>Artículo 8°. Contribuyentes del régimen tributario especial.</b> Modifíquese el artículo 19 del Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p>Artículo 19. Los contribuyentes que se enumeran a continuación, se someten al impuesto sobre la renta y complementarios, conforme al régimen tributario especial contemplado en el Título VI del presente Libro:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, con excepción de las contempladas en el artículo 23 de este Estatuto, para lo cual deben cumplir las siguientes condiciones: <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Que el objeto social principal y recursos estén destinados a actividades de salud, deporte, educación formal, cultural, investigación científica o tecnológica, ecológica, protección ambiental, o a programas de desarrollo social;</li> <li>b) Que dichas actividades sean de interés general, y</li> <li>c) Que sus excedentes sean reinvertidos totalmente en la actividad de su objeto social.</li> </ol> </li> <li>2. Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que realizan actividades de captación y colocación de recursos financieros y se encuentren sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria.</li> <li>3. Los fondos mutuos de inversión y las asociaciones gremiales respecto de sus actividades industriales y de mercadeo.</li> <li>4. Las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa, vigilados por alguna superintendencia u organismos de control. Estas entidades estarán exentas del impuesto sobre la renta y complementarios si el veinte por ciento (20%) del excedente, tomado en su totalidad del Fondo de Educación y Solidaridad de que trata el artículo 54 de la Ley 79 de 1988, se destina de manera autónoma por las propias cooperativas a financiar cupos y programas de educación formal en instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional.</li> </ol>	<p>19, como son: el objeto social, el desarrollo de la actividad protegida que sea de interés general y por último la reinversión.</p> <p>Otro aspecto de gran importancia, sino el principal, se da en la inclusión del parágrafo 4° del artículo que define que la exención solamente se da cuando se cumplan los presupuestos de los artículos 358 y 359 del Estatuto Tributario. Esto nos remite a que el objeto social debe corresponder con las actividades protegidas por el régimen y que su alcance no solamente debe ser a un grupo poblacional específico sino a la comunidad en general. Esta característica se define claramente en el artículo 2° del Decreto 4400 de 2004.</p> <p>Por lo tanto, contribuyentes que se encuentran en este régimen por ser entidades sin ánimo de lucro, pero que su objeto social solamente cubre a un grupo poblacional, pero sus servicios no son de acceso a la comunidad, no puede estar exento del tributo a partir de esta Ley.</p> <p>Como aporte especial de esta Ley, igualmente se encuentra la modificación que se hace al numeral 4° del artículo 19, relacionado con el sector cooperativo, el cual modifica el valor de la inversión en educación formal, dejando claro que es el 20% del excedente y no del remanente como se dijo en la Ley 788, y que causó dudas, ya que las cooperativas pueden modificar los porcentajes definidos en el artículo 54 de la Ley 79 y disminuir el remanente. Por esta razón se deja claro que el aporte en educación formal es el 20% del excedente, tomando los recursos de los fondos de solidaridad y el fondo de educación de la entidad.</p> <p>Igualmente, en el año 2004 el Ministerio de Educación emite el Decreto 2880 que establece que el sector debe realizar la inversión, siendo en este momento que las cooperativas participan con una tributación indirecta, con el fin de apoyar e incrementar los recursos del ICETEX y las Secretarías de Educación, con el fin de fomentar el desarrollo de la educación formal.</p> <p>Otro aspecto de esta Ley sobre el sector fue la de eliminar la referencia a la normatividad cooperativa para la liquidación del excedente, en busca de mejorar su determinación y acercarla a la liquidación y requisitos de los egresos de todos los contribuyentes, norma que quedó casi inoperante con la expedición del Decreto 640 de 2005, el cual reglamentó que el excedente objeto de la inversión en educación formal era el contable, con lo cual se obtenía la exención del excedente fiscal.</p>

NORMA	DESCRIPCIÓN	COMENTARIO
<p><b>Ley 1066 de 2006</b></p>	<p><b>Artículo 10.</b> Adiciónese el numeral 4° del artículo 19 del Estatuto Tributario, con el siguiente inciso:                      “El cálculo de este beneficio neto o excedente se realizará de acuerdo a como lo establezca la Ley y la normatividad cooperativa vigente”.</p>	<p>Última modificación dada al régimen tributario especial y fue otorgada a través de la Ley de cartera, en la cual se incluyó en el artículo 10, nuevamente que el cálculo del beneficio neto o excedente para el sector cooperativo se debe realizar conforme la normatividad cooperativa, volviendo nuevamente a ser del arbitrio del ente de control del sector, definir cómo se debe determinar el excedente sobre el cual se liquide el 20%, como inversión en educación formal.</p>

### Anexo 3 Impuestos aplicables al sector solidario colombiano. Mapa de impuestos de organizaciones solidarias en Colombia

Organización solidaria de desarrollo	Impuestos según la actividad económica de las organizaciones de economía solidaria de Colombia						
	Impuestos nacionales			Impuestos municipales			
Imp. Renta	Imp. ventas	Aduaneros	Gravamen movimientos financieros	Agente retenedor	Predial	Industria y comercio	
Cooperativas	Régimen tributario especial, artículo 19 numeral 4°; Ley 79 de 1988, normatividad cooperativa; Decreto 4400 de 2004, artículos 17, 15, 14; Decreto 2880 de 2004.	Responsable por todas las operaciones gravadas que realice en las ventas, prestación de servicios o como importador, artículo 420 del Estatuto.	<i>Estatuto aduanero</i>	Cooperativas financieras agentes de retención del gravamen en la disposición de recursos, de cuentas de ahorro, artículo 876 del Estatuto y 10 del Decreto 449 de 2003 y sujetos pasivos por la disposición de recursos que realicen en las entidades financieras, artículo 871 del Estatuto.	Agentes de retención en la fuente por todos los pagos o abonos en cuenta, sujetos a retención, artículos 368 y 437.2 del Estatuto.	El impuesto predial grava la propiedad o posición de inmuebles ubicados en el distrito o municipio, sin distinción de personas. Ley 44 de 1990	Impuesto creado con la Ley 14 de 1983. Son responsables la persona natural o jurídica o la sociedad de hecho, que realice el hecho generador, consistente en el ejercicio de actividades industriales, comerciales o de servicios en el municipio - acuerdo municipal
Precooperativas	Régimen tributario especial, artículo 19 numeral 4°; Ley 79 de 1988, normatividad cooperativa; Decreto 4400 de 2004, artículos 17, 15, 14; Decreto 2880 de 2004.	Responsable por todas las operaciones gravadas que realice en las ventas, prestación de servicios o como importador, Art. 420 del Estatuto. Tarifa para servicios 1.6% Art. 462-1 del Estatuto.	<i>Estatuto aduanero</i>	Cooperativas financieras agentes de retención del gravamen en la disposición de recursos, de cuentas de ahorro, Art. 876 del Estatuto y 10 del Decreto 449 de 2003 y sujetos pasivos por la disposición de recursos que realicen en las entidades financieras	Agentes de retención en la fuente por todos los pagos o abonos en cuenta, sujetos a retención, artículos 368 y 437.2 del Estatuto.	El impuesto predial grava la propiedad o posición de inmuebles ubicados en el distrito o municipio sin distinción de personas. Ley 44 de 1990	Impuesto creado con la Ley 14 de 1983, Responsables: la persona natural o jurídica o la sociedad de hecho, que realice el hecho generador consistente en el ejercicio de actividades industriales, comerciales o de servicios en el municipio (Acuerdo municipal).
Cooperativas de trabajo asociado	Régimen tributario especial, artículo 19 numeral 4; Ley 79 de 1988, normatividad cooperativa; Decreto 4400 de 2004, artículos 17, 15, 14; Decreto 2880 de 2004.- artículo 102.3 Estatuto.	Responsable por todas las operaciones gravadas que realice en las ventas, prestación de servicios o como importador, art. 420 del Estatuto; tarifa especial del 1.6% en la prestación de servicios artículo 462.1	<i>Estatuto aduanero</i>	Sujetos pasivos por la disposición de recursos que realicen en las entidades financieras artículo 871 del Estatuto.	Agentes de retención en la fuente por todos los pagos o abonos en cuenta, sujetos a retención, artículos 368 y 437.2 del Estatuto.	El impuesto predial grava la propiedad o posición de inmuebles ubicados en el distrito o municipio, sin distinción de personas.	Impuesto creado con la Ley 14 de 1983, responsables del impuesto de industria y comercio la persona natural o jurídica o la sociedad de hecho, que realice el hecho generador de la obligación tributaria, consistente en el ejercicio de actividades industriales, comerciales o de servicios en el municipio (Acuerdo municipal).

Impuestos según la actividad económica de las organizaciones de economía solidaria de Colombia							
Organización solidaria de desarrollo	Impuestos nacionales			Impuestos municipales			
	Imp. Renta	Imp. ventas	Aduaneros	Gravamen movimientos financieros	Agente retenedor	Predial	Industria y comercio
Empresas de servicios en administración pública cooperativa					Agentes de retención en la fuente por todos los pagos o abonos en cuenta, sujetos a retención, artículos 368 y 437.2 del Estatuto.	Grava la propiedad o ubicación de inmuebles ubicados en el distrito o municipio, sin distinción de personas.	
Fondos de empleados	Régimen general por los ingresos distintos a la inversión de su capital, artículo 19.2 del Estatuto, no contribuyentes por los demás ingresos.	Responsable por todas las operaciones gravadas que realice en las ventas, prestación de servicios o como importador, artículo 420 del Estatuto.		Cooperativas financieras agentes de retención en la disposición de recursos, de cuentas de ahorro, artículo 876 del Estatuto y 1o. del Decreto 449 de 2003 y sujetos pasivos por la disposición de recursos que realicen en las entidades financieras	Agentes de retención en la fuente por todos los pagos o abonos en cuenta sujetos a retención, artículos 368 y 437.2 del Estatuto.	Grava la propiedad o ubicación de inmuebles ubicados en el distrito o municipio, sin distinción de personas. Ley 44 de 1990.	Creado con la Ley 14 de 1983, responsables: la persona natural o jurídica o la sociedad de hecho, que realice el hecho generador, consistente en el ejercicio de actividades industriales, comerciales o de servicios en el municipio (Acuerdo municipal).
Instituciones auxiliares de economía solidaria	Régimen general por los ingresos distintos a la inversión de su capital, artículo 19.3 del Estatuto, no contribuyentes por los demás ingresos.	Responsable por todas las operaciones gravadas que realice en las ventas, prestación de servicios o como importador, artículo 420 del Estatuto.	<i>Estatuto aduanero</i>	Sujetos pasivos por la disposición de recursos que realicen en las entidades financieras, artículo 871 del Estatuto.	Agentes de retención en la fuente por todos los pagos o abonos en cuenta, sujetos a retención, artículos 368 y 437.2 del Estatuto	El impuesto predial grava la propiedad o ubicación de inmuebles ubicados en el distrito o municipio, sin distinción de personas.	Responsables del impuesto de industria y comercio la persona natural o jurídica o la sociedad de hecho, que realice el hecho generador de la obligación tributaria, consistente en el ejercicio de actividades industriales, comerciales o de servicios en el municipio (Acuerdo municipal).
Asociaciones mutuales	Régimen general por los ingresos distintos a la inversión de su capital, artículo 19.2 del Estatuto, no contribuyentes por los demás ingresos.		<i>Estatuto aduanero</i>	Mutuales financieras, agentes de retención del gravamen en la disposición de recursos, de cuentas de ahorro, artículo 876 del Estatuto;	Agentes de retención en la fuente por todos los pagos o abonos en cuenta, sujetos a retención, artículos 368 y 437.2 del Estatuto.	El impuesto predial grava la propiedad o ubicación de inmuebles que se encuentren ubicados en el distrito o municipio, sin distinción	Creado con la Ley 14 de 1983, responsables del impuesto de industria y comercio la persona natural o jurídica o la sociedad de hecho,

Organización solidaria de desarrollo		Impuestos según la actividad económica de las organizaciones de economía solidaria de Colombia					
		Impuestos nacionales			Impuestos municipales		
Imp. Renta	Imp. ventas	Aduaneros	Gravamen movimientos financieros	Agente retenedor	Predial	Industria y comercio	
Asociaciones mutuales			1 del Decreto 449 de 2003 y sujetos pasivos por la disposición de recursos que realicen en las entidades financieras artículo 871 del Estatuto.		de personas. Ley 44 de 1990	que realice el hecho generador de la obligación tributaria, consistente en el ejercicio de actividades industriales, comerciales o de servicios en el municipio (Acuerdo municipal).	
Empresas solidarias de salud	No responsables de este tributo por ser un servicio excluido de IVA artículo 476 del Estatuto.	<i>Estatuto aduanero</i>	Sujetos pasivos por la disposición de recursos que realicen en las entidades financieras artículo 871 del Estatuto. Por operaciones relacionadas con la salud como impuestos exentos en el 50%.	Agentes de retención en la fuente por todos los pagos o abonos en cuenta, sujetos a retención, artículos 368 y 437.2 del Estatuto.	Grava la propiedad o posición de inmuebles ubicados en el distrito o municipio, sin distinción de personas. Ley 44 de 1990		
Organismos de grado superior	Responsable por todas las operaciones gravadas que realice en las ventas, prestación de servicios o como importador, artículo 420 del Estatuto.	<i>Estatuto aduanero</i>	Sujetos pasivos por la disposición de recursos que realicen en las entidades financieras artículo 871 del Estatuto.	Agentes de retención en la fuente por todos los pagos o abonos en cuenta, sujetos a retención, artículos 368 y 437.2 del Estatuto.	El impuesto predial grava la propiedad o posición de inmuebles ubicados en el distrito o municipio, sin distinción de personas. Ley 44 de 1990.	Creado con la Ley 14 de 1983, responsables la persona natural o jurídica o la sociedad de hecho, que realicen el hecho generador, consistente en el ejercicio de actividades industriales, comerciales o de servicios en el municipio (Acuerdo municipal).	
Fogacoop	Contribuyentes del impuesto sobre la renta artículo 19.3 cuando realicen actividades industriales o de mercadeo y no contribuyentes por los demás ingresos, inciso segundo artículo. 23 del Estatuto.	<i>Estatuto aduanero</i>	Sujetos pasivos por la disposición de recursos que realicen en las entidades financieras, artículo 871 del Estatuto.	Agentes de retención en la fuente por todos los pagos o abonos en cuenta, sujetos a retención, artículos 368 y 437.2 del Estatuto.	Grava la propiedad o posición de inmuebles ubicados en el distrito o municipio, sin distinción de personas. Ley 4 de 1990.		

Organización solidaria de desarrollo		Impuestos según la actividad económica de las organizaciones solidarias de desarrollo en Colombia						
		Impuestos nacionales				Impuestos municipales		
	Imp. Renta	Imp. Ventas	Aduaneros	Gravámenes	Agente retenedor	Predial	Industria y comercio	
<b>Asociaciones</b>	Régimen tributario especial, artículos 19 numeral 1° y parágrafo 4° del mismo artículo y artículos 356 al 359 del Estatuto Tributario, Decreto 4400/2004	Responsable por todas las operaciones gravadas que realice en las ventas, prestación de servicios o como importador, Artículo 420 del Estatuto Tributario.		Sujetos pasivos por la disposición de recursos que realicen en las entidades financieras, artículo 871 del Estatuto.	Agentes de retención en la fuente por todos los pagos o abonos en cuenta, sujetos a retención, artículos 368 y 437.2 del Estatuto.	Grava la propiedad o posición de inmuebles ubicados en el distrito o municipio, sin distinción de personas. Ley 44 de 1990.	Creado con la Ley 14 de 1983. Responsables la persona natural o jurídica o la sociedad de hecho que realice el hecho generador consistente en el ejercicio de actividades industriales, comerciales o de servicios en el municipio mediante Acuerdo municipal.	
<b>Fundaciones</b>	Régimen tributario especial. Artículos 19 numeral 1 y parágrafo 4 del mismo artículo y artículos 356 al 359 del Estatuto Tributario Decreto 4400/2004.	Responsable por todas las operaciones gravadas que realice en las ventas, prestación de servicios o como importador. Artículo. 420 del Estatuto.		Sujetos pasivos por la disposición de recursos que realicen en las entidades financieras, artículo 871 del Estatuto.	Agentes de retención en la fuente por todos los pagos o abonos en cuenta, sujetos a retención, artículos 368 y 437.2 del Estatuto.	Grava la propiedad o posición de inmuebles que se encuentren ubicados en el distrito o municipio, sin distinción de personas. Ley 44 de 1990.	Creado con la Ley 14 de 1983. Responsables la persona natural o jurídica o la sociedad de hecho que realicen el hecho generador consistente en el ejercicio de actividades industriales, comerciales o de servicios en el municipio por medio de acuerdo municipal.	
<b>Corporaciones</b>	Régimen tributario especial, artículos 19 numeral 1° y parágrafo 4° del mismo artículo y artículos 356 al 359 del Estatuto Tributario. Decreto 4400/2004.	Responsable por todas las operaciones gravadas que realice en las ventas, prestación de servicios o como importador. Artículo 420 del Estatuto Tributario.		Sujetos pasivos por la disposición de recursos que realicen en las entidades financieras, artículo 871 del Estatuto.	Agentes de retención en la fuente por todos los pagos o abonos en cuenta sujetos a retención. Artículos 368 y 437.2 del Estatuto.	Grava la propiedad o posición de inmuebles que se encuentren ubicados en el distrito o municipio, sin distinción de personas. Ley 44 de 1990.	Creado con la Ley 14 de 1983, responsables la persona natural o jurídica o la sociedad de hecho que realicen el hecho generador consistente en el ejercicio de actividades industriales, comerciales o de servicios en el municipio mediante acuerdo municipal.	

Impuestos según la actividad económica de las organizaciones solidarias de desarrollo en Colombia							
Organización solidaria de desarrollo	Impuestos nacionales				Impuestos municipales		
	Imp. Renta	Imp. Ventas	Aduaneros	Gravámenes	Agente retenedor	Predial	Industria y comercio
Voluntariado	No contribuyentes.			Sujetos pasivos por la disposición de recursos que realicen en las entidades financieras. Artículo 871 del Estatuto.	Agentes de retención en la fuente por todos los pagos o abonos en cuenta, sujetos a retención. Artículos 368 y 437.2 del Estatuto.	Grava la propiedad o posición de inmuebles ubicados en el Distrito o municipio, sin distinción de personas. Ley 44 de 1990.	
Acción comunal	No contribuyentes. Artículo 23 Estatuto.			Sujetos pasivos por la disposición de recursos que realicen en las entidades financieras, artículo 871 del Estatuto.	Agente de retención y declarantes solamente cuando realicen pagos sujetos.	Grava la propiedad o posición de inmuebles que se encuentren ubicados en el distrito o municipios sin distinción de personas. Ley 44 de 1990.	

Anexo 4. Normatividad Fiscal

Organización solidaria de desarrollo		Normatividad fiscal de las organizaciones de economía solidaria de Colombia						Observaciones
		Restricciones o extinción de beneficios fiscales						
Ventajas e incentivos tributarios	Condiciones del régimen fiscal	Obligaciones	Condiciones y/o causales	Situaciones especiales	Sanciones	Procedimientos		
<p>Tarifa 20%, no renta presuntiva, no anticipación patrimonial. Exentas si invierten el 20% de su excedente en educación formalmente determinada excedente normatividad cooperativa</p>	<p>Liquidación de excedentes conforme con la normatividad cooperativa. Ley 79/98, invertir en educación formal según Decreto 2880/2004 el 20% del excedente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊗ Presentar declaraciones tributarias</li> <li>⊗ Reportar información</li> <li>⊗ Llevar contabilidad</li> <li>⊗ Atender requerimientos</li> <li>⊗ Expedir certificados</li> <li>⊗ Facturar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊗ No cumplir con normatividad cooperativa</li> <li>⊗ No invertir en educación formal</li> <li>⊗ Liquidar indebidamente el excedente.</li> </ul>	<p>Deben cumplir con todos los requisitos dados por el numeral cuarto del artículo 19 del Estatuto. La normatividad cooperativa en la destilación del excedente y la inversión educación formal dentro de los plazos y requisitos. Del comportamiento Decreto 2880.</p>	<p>Pagar el tributo más las sanciones pertinentes de comercio que se inician en un 10% del valor a pagar y se incrementan a medida que el fisco profundiza en las investigaciones, hasta llegar a un 160%.</p>	<p>Programas de fiscalización para determinar conductas que lleven al desconocimiento de normas o no cumplimiento de los requisitos establecidos para el sujeto de retención o cualquier otra responsabilidad fiscal.</p>	<p>Como entidades contribuyentes del impuesto sobre la renta y responsables en las demás obligaciones fiscales. Todas las entidades solidarias están sujetas al control y vigilancia de los entes de control nacional y municipal, según el caso, sobre el fisco, en los programas de fiscalización que se desarrollen para cada tributo.</p>	
<p>Tarifa 20%, no renta presuntiva, no anticipación patrimonial. Exentas si invierten el 20% de su excedente en educación formalmente determinada excedente normatividad cooperativa.</p>	<p>Liquidación de excedentes de conformidad con la normatividad cooperativa. Ley 79/98 invertir en educación formal según Decreto 2880/2004 20% del excedente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊗ Presentar declaraciones tributarias</li> <li>⊗ Reportar información</li> <li>⊗ Llevar contabilidad</li> <li>⊗ Atender requerimientos</li> <li>⊗ Expedir certificados</li> <li>⊗ Facturar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊗ No cumplir con la normatividad cooperativa</li> <li>⊗ No invertir en educación formal</li> <li>⊗ Liquidar indebidamente el excedente.</li> </ul>	<p>Deben cumplir con todos los requisitos dados por el numeral cuarto del artículo 19 del Estatuto Tributario. La normatividad cooperativa, en la destilación del excedente y la inversión en educación formal dentro de los plazos y requisitos del Decreto 2880.</p>	<p>Pagar el tributo más las sanciones pertinentes de corrección que se inician en un 10% del valor a pagar y se incrementan a medida que el fisco profundiza en las investigaciones, hasta llegar a un 160%.</p>	<p>Programas de fiscalización para determinar conductas que lleven al desconocimiento de normas o no cumplimiento de los requisitos establecidos para el sujeto de retención o cualquier otra responsabilidad fiscal.</p>	<p>Como entidades contribuyentes del impuesto sobre la renta y responsables en las demás obligaciones fiscales, todas las entidades solidarias están sujetas al control y vigilancia de los entes de control nacional o municipal, según el caso, sobre el comportamiento fiscal, en los programas de fiscalización que se desarrollen para cada tributo.</p>	

Normatividad fiscal de las organizaciones de economía solidaria de Colombia								
Organización solidaria de desarrollo	Ventajas e incentivos tributarios	Condiciones del régimen fiscal	Obligaciones	Restricciones o extinción de beneficios fiscales			Observaciones	
				Condiciones y/o causales	Situaciones especiales	Sanciones		Procedimientos
Cooperativas de trabajo asociado	Tarifa 20%, no renta presuntiva, no anticipo, no renta por comparación patrimonial. -Exentas si invierten el 20% de su excedente en educación formal. Determinación del excedente normativa cooperativa. Ingreso fiscal total menos compensaciones asociados.	Liquidación de los excedentes conforme con la normatividad cooperativa. -Ley 79/98 - Invertir en educación formal según Decreto 2880/2004 20% del excedente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊗ Presentar declaraciones tributarias</li> <li>⊗ Reportar información</li> <li>⊗ Llevar contabilidad</li> <li>⊗ Atender requerimientos</li> <li>⊗ Expedir certificados</li> <li>⊗ Facturar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊗ No cumplir con la normatividad cooperativa</li> <li>⊗ No invertir en educación formal</li> <li>⊗ Liquidar indebidamente el excedente.</li> </ul>		Pagar el tributo más las sanciones pertinentes de corrección que se inician en un 10% del valor a pagar y se incrementan a medida que el fisco profumaliza en las investigaciones, hasta llegar a un 160%.	Programas de fiscalización para determinar conductas que lleven al desconocimiento de normas o no cumplimiento de los requisitos establecidos para el sujeto de retención - o cualquier otra responsabilidad fiscal.	Como entidades contribuyentes del impuesto sobre la renta y responsables en las demás obligaciones fiscales, todas las entidades solidarias están sujetas al control y vigilancia de los entes de control nacional o municipal, según el caso, sobre el comportamiento fiscal, en los programas de fiscalización que se desarrollen para cada tributo.

Organización solidaria de desarrollo		Normatividad fiscal de las organizaciones de economía solidaria de Colombia					Observaciones		
		Ventajas e incentivos tributarios	Condiciones del régimen fiscal	Obligaciones	Restricciones o extinción de beneficios fiscales				
					Condiciones y/o causales	Situaciones especiales	Sanciones	Procedimientos	
Fondos de empleados		Contribuyente - Tributa únicamente por las actividades industriales y de mercadeo - No renta presuntiva	No requiere tributar tarifa general, solamente sobre actividades comerciales, industriales, reinversión en su patrimonio no contribuyente	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊗ Presentar declaraciones tributarias</li> <li>⊗ Reportar información</li> <li>⊗ Llevar contabilidad</li> <li>⊗ Atender requerimientos</li> <li>⊗ Expedir certificados</li> <li>⊗ Facturar.</li> </ul>	Constituido como fondo de empleado de acuerdo con las normas.			Programas de fiscalización para determinar conductas que lleven al desconocimiento de normas o no cumplimiento de los requisitos establecidos para el sujeto de retención o cualquier otra responsabilidad fiscal.	Como entidades contribuyentes del impuesto sobre la renta y responsables en las demás obligaciones fiscales. Todas las entidades solidarias están sujetas al control y vigilancia de los entes de control nacional, municipal según el caso, sobre el cumplimiento fiscal, en los programas de fiscalización que se desarrollen para cada tributo.
Instituciones auxiliares de economía solidaria									

Normatividad fiscal de las organizaciones de economía solidaria de Colombia								
Organización solidaria de desarrollo	Ventajas e incentivos tributarios	Condiciones del régimen fiscal	Obligaciones	Restricciones o extinción de beneficios fiscales			Observaciones	
				Condiciones y/o causales	Situaciones especiales	Sanciones		Procedimientos
Asociaciones mutuales	Tarifa 20%, no renta presuntiva, no renta anticipo, no renta por comparación patrimonial exentas si invierten el 20% de su excedente en educación formal determinada excedente normatividad cooperativa.	Liquidación de excedentes de conformidad con normatividad cooperativa. Ley 79/98 invertir en educación formal según Decreto 2880/2004 20% del excedente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>☒ Presentar declaraciones tributarias.</li> <li>☒ Reportar información</li> <li>☒ Llevar contabilidad</li> <li>☒ Atender requerimientos</li> <li>☒ Expedir certificados</li> <li>☒ Facturar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☒ No cumplir con normatividad solidaria.</li> <li>☒ No invertir en educación formal.</li> <li>☒ Liquidar indebidamente el excedente.</li> </ul>	Deben cumplir con todos los requisitos dados por el numeral cuarto del artículo 19 del Estatuto. La normatividad cooperativa en el destino del excedente y la inversión en educación formal dentro de los plazos y requisitos del Decreto 2880.	Pagar el tributo más las sanciones pertinentes de corrección que se inician en un 10% del valor a pagar y se incrementan a medida que el fisco profundeza en las investigaciones, hasta llegar a un 160%.	Programas de fiscalización para determinar conductas que lleven al desconocimiento de normas o no cumplimiento de los requisitos establecidos para el sujeto de retención o cualquier otra responsabilidad fiscal.	Como entidades contribuyentes del impuesto sobre la renta y responsables de las demás obligaciones fiscales, todas las entidades solidarias están sujetas al control y vigilancia de los entes de control nacional, municipal, según el caso, sobre el comportamiento fiscal en los programas de fiscalización que se desarrollen para cada tributo.
Empresas solidarias de salud	No contribuyente de renta si es vigilado por la Superintendencia de Salud		<ul style="list-style-type: none"> <li>☒ Presentar declaraciones tributarias.</li> <li>☒ Reportar información</li> <li>☒ Llevar contabilidad</li> <li>☒ Atender requerimientos</li> <li>☒ Expedir certificados</li> <li>☒ Facturar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☒ Estar vigilados por la Superintendencia de Salud</li> </ul>		Deben cumplir con todos los requisitos dados por el numeral cuarto del pagar el tributo, más las sanciones pertinentes de corrección que se inician en un 10% del valor a pagar y se incrementan a medida que el fisco profundiza en las investigaciones, hasta llegar a un 160%.	Programas de fiscalización para determinar conductas que lleven al desconocimiento de normas o no cumplimiento de los requisitos establecidos para el sujeto de retención o cualquier otra responsabilidad fiscal.	Como entidades contribuyentes del impuesto sobre la renta y responsables en las demás obligaciones fiscales, todas las entidades solidarias están sujetas al control y vigilancia de los entes de control nacional-municipal, según el caso, sobre el comportamiento fiscal en los programas de fiscalización que se desarrollen para cada tributo.

Organización solidaria de desarrollo		Normatividad fiscal de las organizaciones de economía solidaria de Colombia					Observaciones
		Condiciones del régimen fiscal	Obligaciones	Restricciones o extinción de beneficios fiscales			
Ventajas e incentivos tributarios	Condiciones y/o causales	Situaciones especiales	Sanciones	Procedimientos			
<p>Tarifa 20%, no renta presuntiva, no anticipo, no renta por comparación patrimonial exentas si invierten el 20% de su excedente en educación formal determinación excedente normatividad cooperativa. Ingreso fiscal actividades diferentes a las gremiales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☑ Presentar declaraciones tributarias</li> <li>☑ Reportar información</li> <li>☑ Llevar contabilidad</li> <li>☑ Atender requerimientos</li> <li>☑ Expedir certificados</li> <li>☑ Facturar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☑ Deben cumplir con todos los requisitos dados por el numeral cuarto del artículo 19 del Estatuto. La normatividad cooperativa en el destino del excedente y la inversión en educación formal dentro de los plazos y requisitos del Decreto 2880.</li> </ul>	<p>Deben cumplir con todos los requisitos dados por el numeral cuarto del artículo 19 del Estatuto.</p> <p>Normatividad cooperativa la destinación del excedente y la inversión en educación formal dentro de los plazos y requisitos del Decreto 2880.</p>	<p>Programas de fiscalización para determinar conductas que lleven al desconocimiento de normas o no cumplimiento de los requisitos establecidos para el sujeto de retención o cualquier otra responsabilidad fiscal.</p>	<p>Como entidades contribuyentes del impuesto sobre la renta y responsabilidades en las demás obligaciones fiscales, todas las entidades solidarias están sujetas al control y vigilancia de los entes de control nacional-municipal, según el caso, sobre el comportamiento fiscal, en los programas de fiscalización que se desarrollen para cada tributo.</p>		
<p>Tarifa 20%, no renta presuntiva, no anticipatorio, no renta por comparación patrimonial exentas cuando sus servicios sean de acceso</p> <p>- Gozan del beneficio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☑ Presentar declaraciones tributarias</li> <li>☑ Reportar información</li> <li>☑ Llevar contabilidad</li> <li>☑ Atender requerimientos</li> <li>☑ Expedir certificados</li> <li>☑ Facturar.</li> </ul>	<p>Por correspondencia a entidades que por su naturaleza los servicios que prestan cubren únicamente un grupo poblacional –sus asociados– tienen los beneficios del sujeto de retención pero no obtienen la exención en renta.</p>	<p>Las entidades que no cumplen las condiciones señaladas en el numeral 1o. del artículo 19 del Estatuto se convierten en contribuyentes del impuesto sobre la renta en régimen general, asimiladas a sociedades limitadas. Tarifa 33% más sanciones e intereses.</p>	<p>Programas de fiscalización para determinar conductas que lleven al desconocimiento de normas o no cumplimiento de los requisitos establecidos para el sujeto de retención o cualquier otra responsabilidad fiscal.</p>	<p>Como entidades contribuyentes del impuesto sobre la renta y responsabilidades en las demás obligaciones fiscales, todas las entidades solidarias están sujetas al control y vigilancia de los entes de control nacional, municipal, según el caso, sobre el comportamiento fiscal, en los programas de fiscalización que se desarrollen para cada tributo.</p>		

Normatividad fiscal de las organizaciones de economía solidaria de Colombia								
Organización solidaria de desarrollo	Ventajas e incentivos tributarios	Condiciones del régimen fiscal	Obligaciones	Restricciones o extinción de beneficios fiscales			Observaciones	
				Condiciones y/o causales	Situaciones especiales	Sanciones		Procedimientos
Fundaciones	Tarifa 20%, no renta presuntiva, no renta anticipo, no renta por comparación patrimonial exentas cuando sus servicios sean de acceso a la comunidad.	Objeto social, salud, educación, deportes, desarrollo científico y cultural, reinversión del beneficio neto de beneficio general y acceso a la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊗ Presentar declaraciones tributarias</li> <li>⊗ Reportar información</li> <li>⊗ Llevar contabilidad</li> <li>⊗ Atender requerimientos</li> <li>⊗ Expedir certificados</li> <li>⊗ Facturar</li> </ul>	No realizar el objeto social, protegido y no reinversión del beneficio neto dentro del año siguiente o el plazo establecido por el órgano de dirección, no realizar la asamblea o junta directiva antes de presentar declaración de renta donde fije las pautas para la inversión del beneficio neto.	Deben cumplir con todos los requisitos por el numeral primero del artículo 19 del E.T. y Decreto 4400, en la destinación del beneficio general y acceso a la comunidad para obtener la exención en renta.	Las entidades que no cumplan las condiciones señaladas en el numeral 1.º del artículo 19 del E.T. se convierten en contribuyentes del impuesto sobre la renta en régimen general, asimiladas a sociedades limitadas, tarifa 33% más sanciones e intereses.	Programas de fiscalización para determinar conductas que lleven al desconocimiento de normas o no cumplimiento de los requisitos establecidos para el sujeto de retención o cualquier otra responsabilidad fiscal.	Como entidades contribuyentes del impuesto sobre la renta y responsables en las demás obligaciones fiscales, todas las entidades solidarias están sujetas al control y vigilancia de los entes de control nacional o municipal, según el caso, sobre el comportamiento fiscal, en los programas de fiscalización que se desarrollen para cada tributo.
Corporaciones	Tarifa 20%, no renta presuntiva, no renta anticipo, no renta por comparación patrimonial exentas cuando sus servicios sean de acceso a la comunidad.	Objeto social, salud, educación, deportes, desarrollo científico y cultural, reinversión del beneficio neto de beneficio general y acceso a la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊗ Presentar declaraciones tributarias</li> <li>⊗ Reportar información</li> <li>⊗ Llevar contabilidad</li> <li>⊗ Atender requerimientos</li> <li>⊗ Expedir certificados</li> <li>⊗ Facturar.</li> </ul>	No realizar el objeto social, protegido y no reinversión del beneficio neto dentro del año siguiente o el plazo establecido por el órgano de dirección, no realizar la asamblea o junta directiva antes de presentar declaración de renta donde fije las pautas para la inversión del beneficio neto.	Las entidades que no cumplan las condiciones señaladas en el numeral 1.º del artículo 19 del E.T. se convierten en contribuyentes del impuesto sobre la renta en régimen general, asimiladas a sociedades limitadas, tarifa 33% más sanciones e intereses.	Las entidades que no cumplan las condiciones señaladas en el numeral 1.º del artículo 19 del E.T. se convierten en contribuyentes del impuesto sobre la renta en régimen general, asimiladas a sociedades limitadas, tarifa 33% más sanciones e intereses.	Programas de fiscalización para determinar conductas que lleven al desconocimiento de normas o no cumplimiento de los requisitos establecidos para el sujeto de retención o cualquier otra responsabilidad fiscal.	Como entidades contribuyentes del impuesto sobre la renta y responsables en las demás obligaciones fiscales, todas las entidades solidarias están sujetas al control y vigilancia de los entes de control nacional o municipal, según el caso, sobre el comportamiento fiscal, en los programas de fiscalización que se desarrollen para cada tributo.

Organización solidaria de desarrollo		Normatividad fiscal de las organizaciones de economía solidaria de Colombia							Observaciones
		Ventajas e incentivos tributarios	Condiciones del régimen fiscal	Obligaciones	Restricciones o extinción de beneficios fiscales				
					Condiciones y/o causales	Situaciones especiales	Sanciones	Procedimientos	
Voluntariado	No obligado a declarar.								
Acción comunal	No obligado a declarar.		<ul style="list-style-type: none"> <li>⊗ Presentar declaraciones tributarias</li> <li>⊗ Reportar información</li> <li>⊗ Llevar contabilidad</li> <li>⊗ Atender requerimientos</li> <li>⊗ Expedir certificados</li> <li>⊗ Facturar</li> </ul>				<p>Cuando no cumplan como agentes de retención pueden ser objeto de sanciones tanto pecuniarias como penales</p>		<p>Son objeto de fiscalización a fin de verificar sus obligaciones formales.</p>