

**LA EQUIDAD TRIBUTARIA EN LAS COOPERATIVAS
FINANCIERAS Y LAS EMPRESAS DE CAPITALES EN MÉXICO**
*TAX EQUITY IN FINANCIAL COOPERATIVES AND CAPITAL
COMPANIES IN MEXICO*

GRACIELA LARA GÓMEZ

*Profesora – Investigadora.
Universidad Autónoma de Querétaro¹*

PILAR ALGUACIL MARI

*Catedrática de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Valencia*

RESUMEN

El objetivo del trabajo se enfoca en realizar una comparación entre la estructura tributaria de las empresas de capitales y de las cooperativas financieras en México; considerando que las primeras se centran en la maximización de la riqueza, mientras que las cooperativas cumplen con objetivos sociales y económicos en beneficio de una colectividad. Lo que se pretende es esclarecer cuál es el rol del principio de equidad en los impuestos directos e indirectos que aplican a ambas figuras jurídicas e identificar las razones por las que se les otorgan incentivos tributarios. Para tal efecto fue seleccionado el método de investigación exegético y el estudio de la doctrina jurídica para el análisis de las

¹ Estudiante del Doctorado en Economía Social. Universidad de Valencia

normas que aplican al objeto de estudio. Hecho lo anterior, pudo establecerse que las cooperativas financieras y las empresas de capitales, están supeditadas a tratamientos diferenciados en materia tributaria, toda vez que existen argumentos justificados, para que a las primeras les sean asignados incentivos que atenúen o eliminen la carga fiscal, mediante reducciones o exenciones en el pago de determinados tributos, lo que de ninguna manera debe considerarse un privilegio, sino el reconocimiento por parte del Estado, de la contribución que las cooperativas hacen en favor del desarrollo nacional; no obstante, al mismo tiempo se presentan desventajas regulatorias frente a las empresas de capitales, lo que impide que las cooperativas se posicionen competitivamente en el mercado.

PALABRAS CLAVE: Cooperativas financieras; tributación; principios; equidad; empresas de capitales.

ABSTRACT

The aim of this paper is to compare the tax structure of capital companies and financial cooperatives in Mexico; considering that the former focus on the maximization of wealth, while cooperatives fulfill social and economic objectives for the benefit of a community. The goal is to clarify the role of the principle of equity in the direct and indirect taxes that apply to both legal entities and to identify the reasons by which are granted tax incentives. For this purpose, the method of exegetical research and the study of legal doctrine for the analysis of the norms that applied to the object of study were selected. As a result, it was possible to establish that financial cooperatives and capital companies are liable to differentiated treatment in tax matters, since there are justified arguments, so that the former are given incentives to mitigate or eliminate the tax burden, through Reductions or exemptions in the payment of certain taxes, which in no way should be considered a privilege, but the recognition by the State of the contribution that cooperatives make in favor of national development; However, at the same time there are regulatory disadvantages vis-à-vis capital companies, which prevents cooperatives from competing in the market.

KEY WORDS: Financial cooperatives; taxation; principles; equity; capital companies.

SUMARIO

1. *Introducción*
2. *Marco Teórico: Las cooperativas financieras y las empresas de capitales, analizadas desde el principio de equidad.*
 - 2.1. *La equidad tributaria*
 - 2.1.1. *El sistema tributario y la equidad vertical y horizontal*
 - 2.1.2. *Los impuestos directos e indirectos*
 - 2.1.3. *Los impuestos directos e indirectos*
 - 2.2. *Las cooperativas financieras y las empresas de capitales en México*
3. *Metodología*
4. *Discusión*
5. *Conclusiones*
6. *Referencias bibliográficas*

1. Introducción

Diversas organizaciones como la Alianza Cooperativa Internacional y la Organización Internacional del Trabajo, dan cuenta de la importancia del sector cooperativo y sus aportes al desarrollo de los países. Concretamente las cooperativas financieras² acercan sus servicios a los micro y pequeños empresarios, además de que participan en programas de inclusión financiera, ya sea por iniciativa propia o coadyuvando con las acciones del gobierno. Son incuestionables los beneficios que brinda el cooperativismo por todo el mundo, pero no todo está bien, ya que como lo afirman Cracogna (2015) y Aguilar (2012), el sector dedicado al crédito cooperativo presenta problemáticas en las legislaciones y regulaciones de los países; lo que se explica a causa de que en reiteradas ocasiones la banca se encuentra reservada a las sociedades de capitales, relegando al sector cooperativo de la actividad financiera nacional o global y acotando su participación a espacios locales. Tal situación significa que a las cooperativas se les deja un pequeño segmento del mercado, donde principalmente participan demandantes de servicios financieros de bajos ingresos.

² La denominación Cooperativa de Ahorro y Préstamo, es la expresión legal con la que se designa a las entidades que de manera genérica son conocidas también como Cooperativas Financieras. Para los fines de este documento se emplearán indistintamente ambas expresiones.

Considerando que el tema central son las organizaciones del sector privado y social, se reconoce que la madurez, tamaño e impacto económico de las cooperativas (sector social) no es el mismo que el de las empresas de capitales (sector privado), incluidas las entidades financieras como la banca. Ante este escenario, se plantea como objetivo general: Realizar una comparación entre la estructura tributaria de las empresas de capitales y de las cooperativas financieras en México; tomando en cuenta que las primeras se centran en la maximización de la riqueza, mientras que las cooperativas cumplen con objetivos sociales y económicos en beneficio de una colectividad.

Para efectuar el análisis del contexto tributario en el que se desarrollan ambas formas jurídicas, se adopta el método de investigación exegético y el estudio de la doctrina jurídica. Con este método se busca indagar sobre las coincidencias y divergencias que existen entre las mismas, a efecto de elucidar las causas que han llevado al legislador a conceder incentivos tributarios a las cooperativas financieras en México o en su caso, identificar las limitaciones legales que impiden su desarrollo pleno.

Para el estudio, se recurrió a la teoría dogmática así como a las diferentes normas jurídicas, que son de aplicación a las cooperativas y a las empresas de capitales, tales como: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes tributarias, reglamentos y en general la normatividad vigente.

Las evidencias indican que si bien es cierto que los incentivos fiscales existen tanto para las empresas de capitales como para las cooperativas; los que corresponden a estas últimas, se ven limitadas por las ventajas que tienen las empresas de capitales para participar en forma competitiva en el mercado.

2. Marco Teórico: Las cooperativas financieras y las empresas de capitales, analizadas desde el principio de equidad.

Este apartado presenta una aproximación desde la doctrina jurídica y de la interpretación jurisprudencial del principio de equidad, así como, del sistema tributario y sus incentivos, vistos desde la perspectiva de las cooperativas financieras y las empresas de capitales, estas últimas referidas a las instituciones bancarias en México.

Primordialmente, para el estudio se retoma el espíritu de la ley suprema, ya que como lo afirma Pastor (2016) los principios son decisivos cuando se juzga sobre la legitimidad de un beneficio fiscal, que puede justificarse por la justicia contributiva e idoneidad de un modelo social. Elementos que pueden encontrarse en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2016), donde se prescriben de manera enunciativa los principios tributarios que significan la guía para la creación de las normas legales de carácter fiscal. Tal pauta constitucional implica la existencia de seis principios, que refieren a la obligatoriedad, generalidad, vinculación

con el gasto público, equidad, proporcionalidad y legalidad. Dichos postulados se encuentran en forma implícita en el texto constitucional, el que enseguida se cita:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.” (p. 41).

Dicho artículo ha sido estudiado por diversos teóricos del Derecho tributario (Arriola, 2002; Margain-Manautou, 1983) quienes afirman que la equidad y la proporcionalidad son principios que se complementan y que se erigen en el principio dogmático de Justicia expresado por Adam Smith. No obstante, otros sostienen que la equidad y la proporcionalidad son principios con finalidad diferente, inclusive en el ámbito constitucional la Suprema Corte así lo ha expresado al resolver controversias a la luz de tales principios en forma independiente (SCJN, 2017, 2011, 1995).

Es precisamente la Justicia referida al principio de Equidad tributaria, uno de los postulados contemplados en las leyes que regulan los impuestos directos e indirectos en México. Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce que de la Ley suprema derivan diversos principios que el legislador debe considerar al momento de formular una ley tributaria (SCJN, 2012), más aún distingue en la equidad tributaria una garantía individual, dando así el reconocimiento expreso de la existencia del principio constitucional el que se manifiesta a través del principio de igualdad en el ámbito impositivo (SCJN, 2017).

Se analiza pues, el principio de equidad tributaria como un elemento indispensable en toda ley tributaria, que tiene su origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor.

2.1. La equidad tributaria

Margain - Manautou (1983) considera que los principios de Justicia, de Certidumbre, de Comodidad y de Economía propuestos por Adam Smith, deben ser observados por los legisladores al crear cualquier ley de índole tributaria, ya que con tales principios se evita el abuso y la arbitrariedad al momento de exigir el pago de los impuestos³.

³ Flores Zavala (2004) citando a Nitti ofrece la siguiente definición: “*El impuesto es una cuota, parte de la riqueza, que los ciudadanos dan obligatoriamente al Estado y demás entidades de derecho público, que las mismas reclaman, en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinadas*”

Entre los principios antes citados, destaca el principio de Justicia, dado que como lo señala Arrijo (2002), desde una perspectiva aristotélica la equidad significa la aplicación de la justicia, lo que se logra *“tratando igual a los iguales y en forma desigual a los que no se encuentran en igualdad de circunstancias”* (p. 259). Lo que implica según Margain – Manoutou (1983) que la justicia signifique que los miembros de un Estado deben contribuir al sostenimiento del mismo, en la proporción más cercana a sus capacidades económicas, ya que de observar o no este principio, se origina la igualdad o desigualdad. Por tanto, un tributo será justo o equitativo, si es general y uniforme, ello involucra que se imponga a aquellas personas en la misma situación de derecho y que todas sean iguales frente al tributo.

En este orden de ideas, la SCJN (1995) ha dictado jurisprudencia para aclarar el significado de la equidad y la proporcionalidad en las legislaciones fiscales que emanan de la constitución, indicando que:

“El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etc., debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables, de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.” (p. 256).

Con la jurisprudencia señalada se define y reconoce el alcance del principio de equidad, donde además se invoca el principio de capacidad económica, que si bien, no es considerado como un principio constitucional este se recoge en otros principios que igualmente son incluidos en la Constitución y que ya han sido mencionados.

2.1.1. El sistema tributario y la equidad vertical y horizontal

Con una concepción de Benegas y Dania (2000), el sistema tributario *“hace referencia a un conjunto de tributos, en especial de impuestos, coordinados y armonizados entre sí en función de objetivos fiscales o extra-fiscales determinados”* (p. 4). De acuerdo con este autor, el concepto nace de los postulados de la generalidad y equidad, siendo este el medio para sufragar los gastos públicos en una economía democrática y de mercado. Entonces, el sistema tributario puede concebirse como: El conjunto de leyes, reglamentos y demás dispositivos legales, mediante los cuales el Estado en su carácter

unilateralmente y son contraprestación especial con el fin de satisfacer las necesidades colectivas” (p. 47).

de fisco (sujeto activo) regula la actuación del sistema a través de sus funciones de recaudación (ingreso público - tributos) y la administración de los mismos (gasto público), por tanto, en dicho sistema participan además los ciudadanos en los que recae la carga tributaria (sujeto pasivo⁴).

Para Corral (2004) lo que da coherencia al sistema tributario es la capacidad económica, dado que dicha noción es propia del deber de contribuir, en la cuantía que corresponda al nivel de ingreso. Por lo que se entiende a la capacidad económica “*como aquella cualidad de la persona contribuyente, que es conferida por la renta principalmente, y también por el patrimonio*” (p. 28). El deber de contribuir con el gasto público, debe estar inspirado en la justicia y la progresividad, evitando que los tributos sean confiscatorios.

Por su parte, Stiglitz (1995) asevera que se ha criticado duramente a los sistemas tributarios por su carencia de equidad, pero es difícil definir a qué se refiere esta expresión. Por ejemplo un sistema es equitativo horizontalmente, si los sujetos son iguales en todos los aspectos y reciben el idéntico trato, mientras que la equidad vertical contempla que algunas personas tienen mejores condiciones que otros para realizar el pago de los impuestos, por lo que deben pagarlos. Es así que el concepto de equidad tiene una importante carga de subjetividad que dificulta la elaboración de normas fiscales para decidir quién se ubica en la hipótesis jurídica y en qué condiciones debe pagar más que otros.

Debe mencionarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto, basándose en el análisis del artículo 31 fracción IV Constitucional, los argumentos que validan al principio de equidad:

*“... en esencia, este principio exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula, lo que a la vez implica que **las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa, implicando, además, que para poder cumplir con este principio el legislador no sólo está facultado, sino que tiene obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, esto es, que se sustenten en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales.**” (SCJN, 2011).*

⁴ Se considera como sujeto pasivo “*el obligado tributario que, según la ley, debe cumplir la obligación tributaria principal, así como las obligaciones formales inherentes a la misma, sea como contribuyente o como sustituto del mismo*”. (Ley General Tributaria, 2003, p. 23).

Con la jurisprudencia mencionada, la Corte confirma la relevancia de la equidad horizontal y vertical en las leyes fiscales, prescribiendo otorgar un trato diferenciado a los sujetos pasivos que tengan una capacidad contributiva diferente, pero se enfatiza que no únicamente puede ser por motivos económicos, sino por razones de política fiscal, extrafiscal o social.

2.1.2. Los impuestos directos e indirectos

La existencia de los impuestos desde la configuración económica, incluye un mecanismo mediante el cual el Gobierno en cualquiera de sus niveles recaude fondos para financiar los proyectos públicos (Mankiw 2012). Dichos fondos forman parte del sistema tributario que es donde se incluyen, a través de las leyes, los gravámenes que incidirán de manera directa o indirecta en los contribuyentes. Es en las leyes que se incluyen también los incentivos tributarios, los que en determinadas situaciones jurídicas beneficiaran a los sujetos pasivos. Por lo que se ha observado que en la mayoría de los países prevalecen los impuestos directos e indirectos, como una importante fuente de recaudación fundamentada en la obligatoriedad contributiva.

De acuerdo con Flores Zavala (2004) los impuestos directos recaen en las personas, las posesiones o la riqueza, esto quiere decir, en el verdadero contribuyente; mientras que los indirectos, principalmente se originan por actividades de compra – venta e inciden en un tercero o consumidor final, por lo que no grava al que se ostenta como contribuyente del impuesto. El Impuesto Sobre la Renta es un ejemplo de impuesto directo, mientras que el Impuesto al Valor Agregado lo es del impuesto indirecto.

2.1.3. Los incentivos fiscales y la equidad

Mankiw (2012) incluye como uno de los principios centrales en la economía a los incentivos, prescribiendo que “*las personas responden a los incentivos*” (p. 7). El autor afirma que las personas toman decisiones considerando a estos, es decir, en su selección importa el costo y el beneficio. En materia tributaria, los incentivos deben entenderse como el estímulo que proporciona el Estado para la promoción de actividades consideradas de interés público, dirigidos a sujetos pasivos que se ubican en determinadas hipótesis jurídicas; la finalidad es otorgar beneficios mediante reducciones o exenciones en el pago de determinados tributos, a fin de influir en su comportamiento con un costo fiscal limitado. Jiménez y Podesta (2009) dicen que los incentivos se exteriorizan mediante diferentes formas, como las exenciones de impuestos, derechos de importación, permisos para invertir utilidades y alícuotas (tasas) diferenciadas.

Con estos argumentos se cita la definición de Pastor (2012) quien indica que “*Los incentivos fiscales son instrumentos de política económica o social dirigidos al logro de determinadas conductas, que se sirven del mecanismo jurídico de los beneficios*”

tributarios para desarrollarlas.” (p. 19). Destaca en la definición el hecho de que los tributos no pueden desligarse de lo económico o social, por tanto, los beneficios tributarios sólo son legítimos cuando se expresan en los objetivos colectivos fundamentados en preceptos constitucionales.

En este sentido, se ha observado que la práctica de otorgar incentivos es generalizada entre todos los países, ya sea para impulsar un sector de la economía o beneficiar a grupos en desventaja. Lo que en palabras de Pastor (2012) tiene un importante significado, ya que al atribuirse a figuras como la cooperativa, el incentivo se justifica en la medida que demuestra ser un modelo idóneo para conseguir metas de política económica y social.

Sin embargo, la regulación muestra divergencias entre los países, ya que como lo indican Pastor (2016), Aguilar (2012) Alguacil (2010a) y Rodrigo (2010) los requerimientos para acceder al régimen fiscal (como la ley 20/1990 en España) contiene estrictos parámetros que están ocasionando numerosos problemas, por su longevidad, obsolescencia y por la penalización que sufren las cooperativas en su crecimiento; situación que no es ajena a la legislación mexicana para las cooperativas.

Es así, que en el artículo 28 constitucional de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2016) se menciona expresamente la prohibición para establecer “*exenciones de impuestos en los términos que señalen las leyes*” (p. 34); dicho precepto es inaplicable, dado que en la práctica jurídica existen hipótesis legales que contemplan diversos incentivos bajo la forma de exención, lo que resulta benéfico para los sectores de la economía, como el relativo a la economía social donde quedan incluidas las cooperativas. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2012) ha resuelto reiteradamente, que el cumplimiento de tal precepto constitucional es ineludible cuando la liberación del tributo tiene una connotación negativa, como es el caso del otorgamiento de privilegios o áreas inmunes. Por tanto, el espíritu de la exención tiene que ver con la justicia social y con el cumplimiento de otros preceptos tutelados por la constitución, o para favorecer condiciones económicas, políticas y sociales.

En congruencia con lo mencionado, Alguacil (2010, 2003), Merino (2009), Pastor (2016), y Aguilar (2012) subrayan que los incentivos constituyen un tratamiento diferenciado, pero no preferente, lo que resulta congruente con los principios constitucionales; ya que en atención al principio de equidad tributaria, en las leyes se reconoce la característica diferenciadora de la empresa de capitales *versus* las cooperativas cuya finalidad es económica pero también social.

No obstante, autoras como Alguacil (1999, 2010 a) y Aguilar (2015) han advertido que los requisitos vigentes contenidos en la Ley Fiscal (para las cooperativas en España) no se justifican en precepto constitucional alguno, ni siquiera en el principio de capacidad económica, ya que pareciera que con la norma se asegura que las cooperativas no sean competitivas. Lo que las conduce según Pastor (2016) a buscar

nuevos esquemas tributarios alejados de la vertiente mutualista, debido a la competencia que se origina en el mercado, lo que deviene en la incongruencia e ineficacia de las políticas de fomento a las empresas de la economía social; ya que como lo asevera Aguilar (2015), los regímenes fiscales diferenciados para las cooperativas tienen tantas exigencias que resulta desmotivante emprender cualquier tipo de iniciativa.

Por ende, en la teoría dogmática la exención se presenta como un incentivo, que además de encontrarse en la legislación tributaria para las cooperativas financieras en México, también alcanza a otros sujetos pasivos (empresas de capitales). De tal forma que la exención en palabras de Margain – Manautou (1983) debe ser entendida como: *“una figura jurídica tributaria, en virtud de la cual se eliminan de la regla general de causación, ciertos hechos o situaciones impositivos, por razones de equidad, de conveniencia o de política económica”* (p. 305). Por su parte, Arrijoa Vizcaino (2002), cita la sentencia que en México ha pronunciado el Tribunal Fiscal de la Federación 6582/47 (actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), señalando que *“Las exenciones son excepciones a la regla general de causación del impuesto”* (p. 527).

En correspondencia, Flores Zavala (2004) defiende la exención en las economías donde sus habitantes se encuentran en situación de subsistencia y cuando no es posible aplicar el postulado de generalidad; ya que dicho precepto considera la contribución entre todos los que poseen la misma capacidad contributiva, por lo que la inexistencia de dicha capacidad debe ser tratada en una categoría que considere la situación de las personas, sean estas físicas o morales. No obstante, este principio no es suficiente para explicar porque dos contribuyentes con la misma renta deba ser gravada de manera desigual, cuando su fuente es distinta, en este sentido, se acude al principio de igualdad de sacrificio, propuesto por John Stuart Mill, que fundamentalmente alude a la distribución equitativa de los impuestos y al señalamiento de la carga o cuota adecuada al gravamen.

2.2. Las cooperativas financieras y las empresas de capitales en México

El artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2016) reconoce la existencia de tres sectores de la economía: el público, privado y social. Es en el privado que se inscriben las empresas de capitales y en el social, las entidades económicas como las cooperativas. Son las primeras las de mayor preponderancia en el país, mientras que las cooperativas representan a un grupo residual en la economía.

En el ámbito internacional, el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU por sus siglas en inglés), con datos de 2014 ha referido que en el mundo existen 60 645 cooperativas de ahorro y préstamo, ubicadas en 105 países de 6 continentes, las que atienden a casi 223 millones de personas; poseen activos por 1.8 billones USD, mantienen préstamos por 1.2 billones USD y cuentan con 1.5 billones en

aportaciones y ahorros. (WOCCU, 2015). En contraste, en México el sector financiero popular –que es en el que se ubican las cooperativas– tiene una participación del 0.7% respecto del total de los activos del sistema financiero, mientras que la banca comercial tiene el 48.6% (Banco de México, 2014).

Como ya se ha dicho, la participación de las cooperativas en el sistema financiero mexicano es escaso, sin embargo, tales organizaciones constituyen el principal instrumento de inclusión financiera en México, dado que la población más desprotegida se encuentra fuera de los esquemas financieros formales, por ejemplo el 51% de los municipios con menos de 50 mil habitantes no cuentan con una sucursal bancaria o cajeros automáticos y el 60% de la población adulta accede únicamente a financiamiento informal. Además es perceptible la presencia de la banca formal, a través del número de sucursales, principalmente en la zona urbana con el 90.50%, mientras que en la zona rural es del 9.50%; en contraste, las cooperativas tienen presencia urbana en el 62.70% y en el territorio rural del 37.30% (Bansefi, 2015).

De acuerdo con el Fideicomiso del Fondo de Supervisión Auxiliar de Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Protección a sus Ahorradores (FOCOOP, 2015) existen 712 cooperativas, que integran a casi 7 millones de socios, de entre estas, únicamente están autorizadas 146 por la CNBV, que concentran el 85% de los activos del sector y afilian al 79% de los socios, el resto corresponde a cooperativas de nivel básico, que son organizaciones caracterizadas por su bajo potencial financiero y laxitud operativa. Este sector ha sufrido altibajos en su regulación, por lo que puede decirse que es más o menos reciente, dado que la legislación vigente data del año 2009 y la primera legislación federal (actualmente abrogada) con la que se intentaba regular a este sector se publicó en 1991, esto es, cuarenta años después de la fundación de la primera organización de este tipo.

Con todo esto, Lara, Pérez y Hurtado (2017) revelan que el sector de las cooperativas financieras presentan una baja institucionalización, dado que las autorizaciones para operar como intermediarios financieros se han otorgado últimamente, la creación de su fondo de protección a los ahorradores es también muy incipiente y las operaciones que realizan están limitadas al nivel de clasificación que les haya otorgado la CNBV, es decir, una cooperativa de nivel básico solo podrá otorgar préstamos y captar ahorros, mientras que la del nivel IV (cooperativas financieras con mayor cobertura) podrá realizar operaciones similares a la banca, como captar depósitos a plazo, celebrar fideicomisos, recibir créditos nacionales y extranjeros, entre otros.

Por su parte, en la banca comercial se identifica un ambiente altamente institucionalizado, es decir, que para dicho sector, se cuenta con regulaciones que dan certeza jurídica a los participantes y con sofisticados avances tecnológicos para otorgar sus servicios, este sector está representado únicamente por 47 entidades (Banco de México, 2014). Es necesario indicar que la mayor parte de los bancos en México, son de

capital extranjero y las cooperativas son entidades nacionales, dadas las limitaciones que tienen los extranjeros para participar en estas.

3. Metodología

El objetivo del trabajo se orienta a realizar una comparación entre la estructura tributaria de las empresas de capitales y de las cooperativas de financieras en México. Para el desarrollo de este objetivo se adoptó el método de investigación exegético, que se fortalece con el estudio de la doctrina jurídica; con lo que fue posible describir a las organizaciones jurídicas objeto de contrastación, identificando el sector en el que realizan sus actividades, así como el contexto económico y jurídico que los influye. Todo ello conduce a la construcción de un marco descriptivo – comparativo, con el que se busca establecer las coincidencias y divergencias que existen entre las figuras jurídicas, estableciendo las razones por las que el legislador concede incentivos tributarios a las cooperativas financieras en México o en su caso, identificar las limitaciones legales que impiden su desarrollo pleno. Para el estudio se recurrió la teoría dogmática, así como a las diferentes normas jurídicas vigentes, como la constitución, leyes fiscales y resoluciones de los tribunales y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

4. Discusión

En México el dispositivo jurídico que regula la fuente de recaudación para el Estado, se encuentra en la Ley de Ingresos de la Federación (2016) la que incluye conceptos de ingreso con el que se sufragará el gasto público. Entre dichos conceptos se incluyen los impuestos, que representa la partida más importante por su potencial recaudatorio. Por otro lado, el destino del gasto público es incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación (2016), que contiene las cantidades que se destinarán a las entidades federativas y municipios por concepto de participaciones, además de lo que se entregarán a las diversas Secretarías de Estado, a la Presidencia de la República y a otros entes de carácter público.

Es en el sistema fiscal donde se ubican las leyes que dan forma a la estructura de impuestos contemplada en la Ley de Ingresos de la Federación (2016), incluyendo principalmente impuestos sobre los ingresos, sobre la producción, el consumo y las transacciones; al comercio exterior y otros impuestos. Cabe señalar que además, se contemplan impuestos sobre el patrimonio, ecológicos, sobre nóminas y asimilables, pero no están considerados como partidas de ingreso, esto quiere decir que su cobro no se encuentra vigente durante el ejercicio fiscal.

La estructura de impuestos que rige actualmente, ordenados de mayor a menor recaudación se enlistan enseguida (Ley de Ingresos de la Federación, 2016):

1. Impuesto Sobre la Renta,
2. Impuesto al Valor Agregado,
3. Impuesto especial sobre producción y servicios,
4. Impuestos al comercio exterior,
5. Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, e
6. Impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos (señalado en el apartado de otros impuestos).

En la estructura tributaria mexicana, que se ha citado, se ubica el Impuesto Sobre la Renta como el impuesto de mayor recaudación, dicho impuesto grava a las utilidades o ingresos obtenidos. En la ley se contempla la existencia de personas morales y personas físicas⁵ (contribuyentes), las que son sujetos del impuesto a la tasa del 30% (personas morales) y en el caso de las personas físicas se aplican tarifas progresivas que van del 0% al 35 (Ley del Impuesto Sobre la Renta, 2017).

En cuanto al impuesto al consumo denominado Impuesto al Valor Agregado, este es la segunda partida de ingreso de acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación (2016). El tratamiento que contempla la ley del Impuesto al Valor Agregado (2017) para los actos o actividades que realicen las personas físicas y morales estarán gravadas a la tasa general del 16%, mientras que algunos actos o actividades, así como las exportaciones están gravadas a la tasa del 0% (lo que da lugar a la devolución o compensación del impuesto). En casos especiales la ley establece actividades exentas, lo que quiere decir que quedan liberadas del pago del impuesto.

Como se ha señalado el sistema tributario incluye una estructura, que implica la existencia de un conjunto de tributos que se imponen a los sujetos pasivos. La aplicación de tal estructura puede entenderse como el tratamiento general para tales sujetos pasivos. Sin embargo, existen tratamientos diferenciados que resultan favorecedores en algunos casos a ciertas personas, del tal manera que excepcionalmente el sujeto pasivo se ve beneficiado por una carga impositiva menor a la que se impone al resto de los contribuyentes; cuando esto ocurre se está en presencia de incentivos, que surgen para apoyar el desarrollo de un sector estratégico o bien porque forman parte de los objetivos prioritarios del Estado.

Por tanto, para las cooperativas financieras y las empresas de capitales se aplican las mismas normas jurídicas, pero con diferentes enfoques. Tales orientaciones están marcadas por incentivos; en algunos casos son reducciones de impuestos, en otros

⁵ En legislaciones diferentes a la mexicana, las personas físicas son identificadas como personas naturales, mientras que las personas morales son conocidas como personas jurídicas.

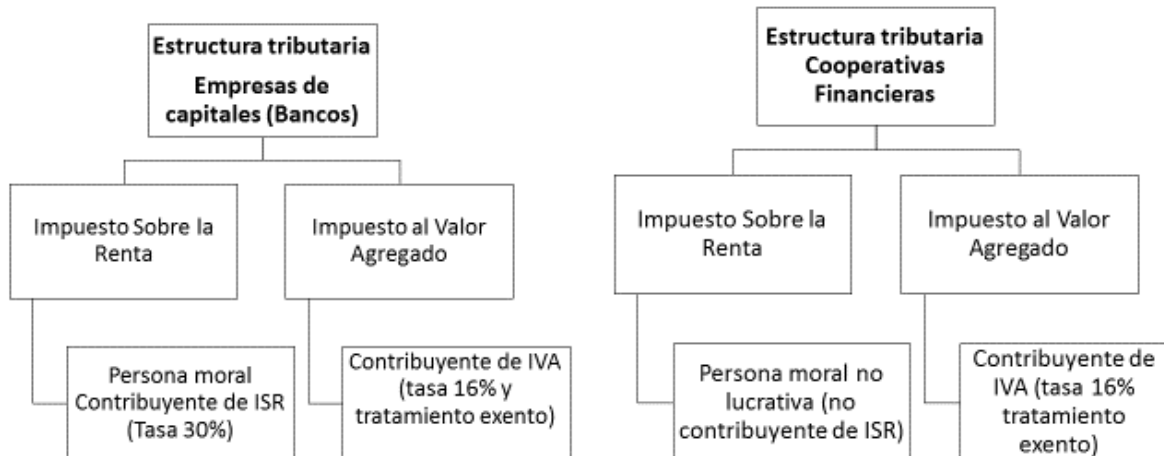
estímulos fiscales o los más comunes, como son las exenciones o exoneraciones parciales o totales.

La legislación que regula el principal impuesto directo para las cooperativas de ahorro y préstamo, contempla a dichas entidades en su artículo 79 fracción XIII de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (2016), identificándolas como personas morales no lucrativas, lo que significa que quedan liberadas en su totalidad del pago del impuesto, lo que implica un beneficio muy importante para este sector, ya que el superávit (remanentes) que presentan podrá destinarse a reservas para el fortalecimiento de la cooperativa financiera o podrán distribuirse entre los socios. En el caso de que se destinen a formar parte de las reservas, se deberá cumplir con los requisitos legales para su aplicación, y cuando se determine la distribución entre los socios, serán éstos quienes pagarán el impuesto y la cooperativa tendrá la obligación de actuar como retenedora del impuesto causado y posteriormente efectuar el pago al fisco. En lo que corresponde a las personas morales (contribuyentes de Impuesto Sobre la Renta), se contempla una tasa del 30% que se aplica a la base gravable, es decir sobre los ingresos disminuidos de las deducciones autorizadas, la cantidad resultante deberá enterarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (fisco).

Tal como se señala en la Ley del Impuesto al Valor Agregado (2017), la persona moral es el contribuyente y son los clientes o socios (usuarios o adquirentes), quienes pagan el impuesto, ya que se trata de un tributo de tipo indirecto. En este caso el impuesto se determina considerando el valor de la contraprestación pactada (por ejemplo el monto de los intereses), sobre esa base se calcula el Impuesto al Valor Agregado a la tasa del 16%. No obstante, existen supuestos en los que pueden encontrarse incentivos para el consumidor, como la exención establecida para los intereses derivados de crédito hipotecario. Cabe mencionar que el tratamiento en esta materia es la misma para empresas de capitales (instituciones de crédito) y para las cooperativas.

Es significativo mencionar que autores como Pastor (2016) defienden la existencia de estímulos fiscales para las organizaciones de la Economía Social, como las cooperativas, dado que su implantación está justificada porque a través de tales figuras jurídicas se alcanzan objetivos que las empresas de capitales no tienen, ofreciendo un modelo idóneo para las comunidades. Como ya se ha explicado, en México, la estructura de impuestos para las cooperativas financieras y a las organizaciones de capitales tiene puntos de convergencia y un escenario de marcado incentivo a las primeras en materia de Impuesto Sobre la Renta (Figura 1).

Figura 1. Estructura de impuestos



Fuente: Elaboración propia, con base en Ley del Impuesto al Valor Agregado (2016) y Ley del Impuesto Sobre la Renta (2016).

Como puede observarse, la Ley del Impuesto Sobre la Renta (2017) ofrece mayores incentivos a la cooperativa financiera, dado que por disposición legal queda liberada del impuesto directo de manera total, sin embargo, esta ventaja resulta anulada por la coexistencia de preceptos legales que no favorecen al sector, ya que la ley establece en ciertos casos, excepciones que limitan el desarrollo económico del sector cooperativo. Tal situación se replica también en otros países (Aguilar, 2012), ya que como lo indica Pastor (2016) un beneficio fiscal puede justificarse en razón de la justicia contributiva e idoneidad de un modelo social, sin embargo, tales efectos benéficos se ven diluidos por su falta de adaptación a la realidad normativa y económica.

Como muestra de las limitaciones que se localizan en la legislación mexicana, en el artículo 62 fracción V de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (2007) se contempla expresamente que las cooperativas no podrán ser integradoras o integradas, lo que evita que pueda asociarse con otras entidades de su misma forma jurídica o diversa, a efecto de llevar a cabo actividades económicas de manera conjunta. Por tanto, la legislación establece limitaciones que reducen el campo de operaciones de las cooperativas, inhibiendo su desarrollo económico, situación que ya ha sido estudiada por Alguacil (2003, 2001) al señalar que la protección fiscal para las entidades cooperativas no puede soslayar la búsqueda de la eficacia económica.

Cabe indicar que las empresas de capitales son las que pueden optar por la integración, por lo que al hacerlo pagarán el tributo en términos de la Ley del Impuesto

Sobre la Renta (2017) en forma conjunta, es decir, como si el grupo fuera una sola empresa; lo que es una ventaja, ya que deriva en el diferimiento del impuesto, dado que se pueden compensar los resultados fiscales (utilidades y pérdidas) de las empresas integradas al grupo.

Si bien es cierto que el incentivo significa la liberación Impuesto Sobre la Renta a las cooperativas de ahorro y préstamo y el mismo resulta favorable, también lo es, que a través de la integración las empresas de capitales se ven doblemente favorecidas, por el diferimiento del Impuesto directo (Ley del Impuesto Sobre la Renta, 2017) y por el beneficio que significa la integración fiscal, dado que al ubicarse en esta hipótesis jurídica las empresas de capitales se fortalecen a partir de las alianzas estratégicas que se originan cuando una persona moral (integradora) participa mayoritariamente en el capital de otra u otras personas morales (integradas) haciéndolas más rentables por el objetivo deliberado de efectuar transacciones conjuntas.

Adicionalmente a esta limitación de carácter tributario para las cooperativas, la Ley General de Sociedades Cooperativas (2009) indica que tales organizaciones únicamente se constituirán por personas físicas, las que tendrán carácter de socio. Con esta condicionante se evita que se puedan aceptar aportaciones a su capital por parte de personas morales, además se incluyen limitaciones para que los extranjeros participen en el capital o en su administración. Dichas disposiciones tienen un significado importante en la práctica, dado que se restringe la posibilidad de que las cooperativas puedan incrementar su potencial financiero a través de la participación de personas diferentes a las físicas.

Por tanto, es inevitable vincular los impuestos con la economía, dado que se reconoce que es de la actividad económica que surge la renta o riqueza que habrá de gravarse; por lo que es un hecho que si las cooperativas participan en el mercado financiero para generar valor económico, resultaría lógico que los parámetros de competencia fueran equitativos, situación que no sucede, ya sea por las limitaciones de carácter tributario o por las contenidas en las leyes cooperativas, las que influyen negativamente en la competencia

En alusión al principio analizado, se retoman las aseveraciones de autores como Pastor (2016), Aguilar (2015), Alguacil (2010, 2010a, 2003,1999) y Merino (2009), quienes coinciden en que el trato diferenciado que se concede a las cooperativas respecto a las sociedades de capitales, es congruente con los principios constitucionales –como el de equidad–, dado que si bien es cierto se otorga tal tratamiento, este no es preferente; sino que al dejar a las cooperativas financieras liberadas de la carga tributaria que le significaría cubrir el impuesto directo (Impuesto Sobre la Renta), se está reconociendo –como de hecho lo hace la Corte– el carácter social de las mismas (SCJN, 2011) y la contribución que realizan en las comunidades donde participan.

Con los argumentos presentados, es indiscutible que la liberación del Impuesto Sobre la Renta que favorece a las cooperativas financieras, es la expresión plena del principio de equidad tributaria, pues se justifica la aplicación de incentivos a través de la exoneración total del impuesto directo por las actividades generadoras de renta (ingreso); frente a la tasa del 30% con la que se grava a las empresas de capitales (instituciones bancarias) por los ingresos obtenidos en su actividad de financiamiento.

Por lo que corresponde al Impuesto al Valor Agregado, se ha establecido que tanto la banca comercial, como las cooperativas de ahorro y préstamo son consideradas como contribuyentes y tienen el mismo tratamiento impositivo, por lo que al ser éste un impuesto indirecto, el mismo recae en el consumidor final. En consecuencia, el afectado por su incidencia será el socio o el cliente y no así la persona moral que jurídicamente se reconoce como sujeto pasivo.

Es así, que las motivaciones que ha tenido el legislador para clasificar en un régimen fiscal a las cooperativas para liberarlas del Impuesto Sobre la Renta, tienen su justificación en el ejercicio pleno de la máxima de justicia, que explicada a partir de la equidad vertical, muestra plenamente que se otorga un trato desigual a los desiguales, en virtud de que las empresas de capitales se encuentran en una posición de ventaja económica y su finalidad es meramente lucrativa; en tanto que las cooperativas tienen una doble finalidad (económica y social), cuyos beneficios inciden directamente en los asociados, con lo que se contribuye al mejoramiento de las condiciones de vida de los asociados y los que a ellos están vinculados.

Por tanto, a pesar de que la Constitución mexicana indica la prohibición de fijar exenciones en materia de impuestos, la Corte atinadamente ha justificado la existencia de las mismas a partir de diferentes criterios, como la capacidad contributiva y el beneficio de carácter social, que es precisamente el que poseen las cooperativas financieras, las que a través de su función en el país han demostrado ser un instrumento eficaz para la inclusión financiera.

5. Conclusiones

Estudiar a las cooperativas financieras y a las empresas de capitales como la banca, a la luz del principio de equidad tributaria, significa buscar y establecer las coincidencias o divergencias que existen entre ambas figuras jurídicas y destacar el rol de los incentivos. Para enriquecer el análisis fue necesario acudir a otros principios como el de generalidad, proporcionalidad y capacidad económica, así como al análisis de las tesis y jurisprudencias en el tema. Con todo ello, se estableció que las figuras analizadas se encuentran incluidas en hipótesis jurídicas diferenciadas, donde las cooperativas financieras quedan totalmente liberadas del Impuesto Sobre la Renta, mientras que las Instituciones bancarias se encuentran gravadas en la estructura general de la ley. No obstante, de darse la distribución de remanentes (superávit) entre los socios de las

cooperativas, son ellos los que deberán pagar el impuesto como personas físicas y lo que le corresponde a la persona moral es cumplir con su obligación de retener el impuesto.

En lo que corresponde al Impuesto al Valor Agregado, se determinó que ambas personas morales tienen el mismo tratamiento, ya que al tratarse de un impuesto indirecto, es el socio o cliente quien realmente recibe la carga tributaria y no la persona moral. Por lo que son los usuarios de los servicios financieros los que se ven favorecidos por las exenciones.

Por tanto, se coincide con los teóricos en que la diferenciación que se hace al eliminar la carga tributaria a las cooperativas financieras es un hecho fundamentado en la equidad, lo que no constituye un privilegio, sino el reconocimiento del aporte de estas organizaciones al desarrollo económico y social de las comunidades.

Finalmente, debe resaltarse que todavía falta por construir un sector con un mayor grado de institucionalización, donde las leyes sean el principal apoyo para el impulso de las cooperativas financieras en México; que posean además de beneficios tributarios, un esquema financiero que proporcione certeza y seguridad a los usuarios. Es por ello que el rol de los legisladores, las autoridades y el sector cooperativo, es trascendental para conseguir beneficios que se traduzcan en mejoras integrales para el beneficio de todos.

6. Referencias bibliográficas

- Aguilar R., M. (2015). Los principios cooperativos en la legislación tributaria. CIRIEC-España. *Revista jurídica de economía social y cooperativa*, (27), págs. 373-400.
- Aguilar, R. M. (2012). La evolución de la posición de las Instituciones de la Unión Europea frente régimen fiscal especial de las cooperativas. En Lejarriaga, G., Martín López, S. y Muñoz García, A. (Dir.). *40 años de historia de las empresas de participación*. Madrid: Escuela de Estudios Cooperativos de la UCM.
- Alguacil M., M. P. (1999). La capacidad económica como parámetro de enjuiciamiento. *Revista de derecho financiero y hacienda pública*, 49(253), págs. 573-656.
- Alguacil M., M. P. (2001). Beneficios tributarios de las cooperativas tras la ley estatal 27/1999. *Revista de derecho Financiero y Hacienda pública*, 51(262), págs. 915-986.
- Alguacil M., M. P. (2003). Tratamiento fiscal de las cooperativas a la luz del régimen europeo de ayudas de Estado. CIRIEC-España. *Revista jurídica de economía social y cooperativa*, (14), págs. 131-181.
- Alguacil M., M. P. (2010 a). La tributación de las empresas de participación de los trabajadores: cooperativas de trabajo y sociedades laborales. *Apuntes para una reforma*. REVESCO: *Revista de estudios cooperativos*, (102), 24-53.
- Alguacil M., M. P. (2010). Condicionantes del régimen de ayudas de Estado en la fiscalidad de cooperativas. CIRIEC - ESPAÑA, (69), 27-52.

- Arrijoja V., A. (2002). Derecho Fiscal. México: Themis.
- Banco de México (2014). Reporte sobre el Sistema Financiero 2014. Obtenido el 10 de abril de 2017, desde: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/reporte-sf/%7BD65B2A12-08BF-ED51-33B6-9AECB09DED2E%7D.pdf>
- BANSEFI (2015). Diagnóstico Programa Presupuestario F035 Programa de Inclusión Financiera. Recuperado el: 17/04/2016. Desde: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Reingenieria_Gasto/imagenes/Ventanas/Ramo_6/06F035.pdf
- Benegas L., A. & Dania R. (2000). Sistemas tributarios. Un análisis en torno al caso argentino. Revista Libertas 33 (Octubre 2000) Instituto Universitario ESEADE www.eseade.edu.ar. Consultado el: 06/03/2017. Desde: http://eseade.edu.ar/files/Libertas/11_7_Benegas%20Lynch-Dania.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2016). Congreso de la Unión. México: Diario Oficial de la Federación.
- Corral G., L. (2004). La capacidad económica de contribuir. Cuadernos de Estudios Empresariales, (14), págs. 27-43.
- Cracogna, D. (2015). Relevancia actual del crédito cooperativo. Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo, (49), págs. 19-29.
- Flores Zavala, E. (2004). Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. México: Editorial Porrúa.
- FOCOOP (2015) Boletín informativo. Publicación interna (06/07/2015), México.
- Jiménez, J. P., & Podestá, A. (2009). Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lara, G.G., Pérez S.F., Hurtado, M.J. (2017). Finanzas Populares en México. México: Fontamara.
- Ley de Ingresos de la Federación (2016). Diario Oficial de la Federación. México: Congreso de la Unión.
- Ley del Impuesto al Valor Agregado (2016). Diario Oficial de la Federación. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta (2016). Diario Oficial de la Federación. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Ley General de Sociedades Cooperativas (2009). Diario Oficial de la Federación. México: Cámara de Diputados del H, Congreso de la Unión.
- Ley General Tributaria (2016). Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Jefatura del Estado. Cortes Generales. Boletín Oficial del Estado.
- Mankiw, N. G. (2012). Principios de economía. México: Cengage Learning Editores.
- Margain Manautou. E. (1983). Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. México: Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- Merino J., I. (2009). El vigente régimen fiscal de las cooperativas a la luz de las ayudas de Estado. CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, Octubre, págs.109-126.

- Pastor Del P., M. C. (2012). Competitividad de las cooperativas y régimen fiscal específico: el incentivo por objetivos. CIRIEC-España. Revista jurídica de economía social y cooperativa, (23), págs. 97-120.
- Pastor Del P., M. C. (2016). Las cooperativas como de protección fiscal. CIRIEC-España. Revista jurídica de economía social y cooperativa, (28), págs.247-279.
- Presupuesto de Egresos de la Federación (2016). Diario Oficial de la Federación. México: Congreso de la Unión.
- Rodrigo R., M. A. (2010). Consideraciones sobre el régimen fiscal de las cooperativas. Problemas actuales y líneas de reforma. CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, (69), págs. 9-25.
- SCJN (1995). Proporcionalidad y equidad tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, Constitucional. Jurisprudencia, núm. 389728. 275. Pleno. Séptima Época. Apéndice de 1995. Tomo I, pág. 256.
- SCJN (2011). Impuestos. Principio de equidad tributaria previsto por el artículo 31, fracción IV, constitucional. Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Vigésima Primera Sección - Principios de justicia tributaria, pág. 1783.
- SCJN (2012). Principio de Generalidad Tributaria. Su alcance en relacion con las exenciones. Tesis aislada, núm. 2001156, 2ª Sala Constitucional. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro X, Tomo 2, julio de 2012, pág. 1258.
- SCJN (2017). Equidad tributaria. Tesis aislada, núm, 2013884. 2ª Sala. Constitucional. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, pág. 1390.
- Stiglitz, J. E. (1995). La economía del sector público (Vol. 24). Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- WOCCU (2015). 2015 Informe estadístico. Cooperativas de Ahorro y Préstamo. Consultado el: 20/03/2017. Desde: https://www.woccu.org/documents/2015_Informe_Estadstico_WOCCU.