

**ANÁLISIS DE LA CONTRIBUCIÓN TRIBUTARIA DEL SECTOR COOPERATIVO EN
COLOMBIA (2014)**

**Línea de investigación: Tendencias contables contemporáneas: control, gestión y
governabilidad**

Sub-línea: Corrupción, Gobernabilidad y Estado

DANIEL MAURICIO BUITRAGO

CLAUDIA MILENA GARZON

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA

FACULTAD DE POSGRADOS

ESPECIALIZACION EN GERENCIA TRIBUTARIA

Bogotá, D.C. Diciembre 2016

**ANÁLISIS DE LA CONTRIBUCIÓN TRIBUTARIA DEL SECTOR COOPERATIVO EN
COLOMBIA (2014)**

**DANIEL MAURICIO BUITRAGO
CLAUDIA MILENA GARZON**

**Docente Tutor:
HERNANDO RODRIGUEZ ZAMBRANO**

**UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
FACULTAD DE POSGRADOS
ESPECIALIZACION EN GERENCIA TRIBUTARIA
Bogotá, D.C. Julio 2016**

Contenido

RESUMEN	6
ABSTRACT	6
1. INTRODUCCIÓN	7
2. MARCO REFERENCIAL	15
2.1. Marco histórico	15
2.2. Marco legal	19
2.3. Marco conceptual	21
2.4. Marco teórico	23
3. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN.....	26
3.1. Hipótesis de la Investigación.....	26
3.2. Tipo de Investigación.....	26
3.3. Análisis de la población Involucrada	26
3.4. Análisis de Variables.	27
3.5. Métodos Estadísticos	29
4. INFORMACIÓN Y ANALISIS DE RESULTADOS	30
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	37
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	39

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Sector Cooperativo en Colombia

Figura 2. Modelo Cooperativo

Figura 3. Impuesto a la renta, las utilidades y las ganancias de capital

Figura 4. Porcentaje de participación de las cooperativas dentro del sector solidario en Colombia a 2014

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Régimen especial y de no contribuyentes del impuesto sobre la renta en Colombia.

Tabla 2. Análisis de la población Involucrada.

Tabla 3. Principales resultados financieros de la economía solidaria en Colombia.

Tabla 4. Contribución tributaria de las Cooperativas con base en los resultados financieros del año 2014

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Árbol de problemas

Anexo 2. Artículos 19, 22, 23 a 23-2, 356 a 364 y 598 del Estatuto Tributario Nacional

Anexo 3. Título VI del Estatuto Tributario Nacional.

Anexo 4. Decreto 4400 del 30 de diciembre de 2004.

Anexo 5. Circular Externa 7/2009 de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Anexo 6. Capítulo IV del Informe Final de la Comisión de Expertos para La Equidad y la Competitividad Tributaria, presentado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en 2015.

ABREVIATURAS

DIAN: Dirección de impuestos y aduanas nacionales

SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje

ESAL: Entidades sin ánimo de lucro

OCDE: Organización para la cooperación y el desarrollo económico

RUT: Registro único tributario

IVA: Impuesto al valor agregado

ICA: Impuesto de industria y comercio

CREE: Impuesto sobre la renta para la equidad

RTE: Régimen tributario especial

RESUMEN

La investigación tenía como objetivo, analizar el impacto tributario derivado de las falencias en la legislación nacional, en la contribución de impuestos del sector cooperativo en Colombia. Como técnicas de análisis, se utilizan métodos cuantitativos con estadística descriptiva, con el fin de comprobar la hipótesis de investigación, que reza: El ajuste de la legislación tributaria nacional y del régimen tributario especial del sector cooperativo derivará en una mayor contribución tributaria del sector cooperativo para el logro de metas sociales. Así, se pudo establecer que con el 80% de los excedentes cooperativos que no se reinvierten en el desarrollo de su objeto social, el Estado está dejando de percibir una tributación de \$54.935.000.000, con tarifa impositiva del 20%; pero, si se parte del hecho de que no deberían ser tratadas con los beneficios que otorga el Régimen Tributario Especial, sus excedentes deberían estar gravados con la tarifa del régimen ordinario del 34%, con lo cual se dejan de percibir realmente un total de \$ 116.737.000.000 a pesos de 2014, validándose la hipótesis de investigación.

Palabras claves: sector cooperativo, falencias, régimen tributario, impuestos.

ABSTRACT

The objective of the research was to analyze the tax impact of legal gaps or gaps in legislation on the tax contribution of the cooperative sector in Colombia. Quantitative methods with descriptive statistics are used as analytical techniques, in order to verify the research hypothesis, which reads: The adjustment of the tax legislation and the special tax regime of the cooperative sector will result in a greater tax contribution from the cooperative sector to The achievement of social goals. Thus, It was possible to establish that with 80% of the cooperative surplus that is not reinvested in the development of its social object, the State is no longer perceiving a tax of \$ 54,935,000,000, with a tax rate of 20%; But if one starts from the fact that they should not be treated with the benefits granted by the Special Tax Regime, their surpluses should be taxed at the ordinary regime rate of 34%, thus failing to actually receive a total of \$ 116,737,000,000 pesos in 2014, validating the research hypothesis.

Keywords: cooperative sector, bankruptcy, tax regime, taxes.

1. INTRODUCCIÓN

A continuación, se presenta el estado del arte del tema de investigación, considerando aspectos históricos, legales, conceptuales y teóricos.

Desde el punto de vista histórico, el hombre ha tenido que enfrentar diversas circunstancias y crisis y adoptado costumbres y comportamientos que lo han llevado a asociarse para encontrar soluciones a sus problemas y necesidades y mejorar su nivel de vida, que han desencadenado distintos sistemas socio-económicos como la comunidad primitiva, el feudalismo, el capitalismo y el socialismo, entre otros. Según denotan los hechos históricos, la cooperación se remonta a las antiguas civilizaciones en del antiguo oriente, donde se evidenciaron comportamientos de asociaciones primitivas como las organizaciones para la explotación de la tierra en común de los babilonios, la colonia comunal mantenida por los Esenios a las orillas del Mar Muerto o las Sociedades Funerarias y de seguros entre los griegos y los romanos. (Reseña del cooperativismo en Colombia ,2015)

Otro factor que permite connotar ciertos rasgos del ámbito cooperativo primitivo se presentó años después durante la época de la colonia, donde se generaron las Cajas de Comunidad y los comúnmente conocidos en ese entonces como Montes de Piedad o Montepíos en singular que funcionaban que tenían cierta similitud con las actuales casas de empeño, durante el siglo XVIII, con algunas referencias a las actuales cooperativas de ahorro y crédito, de seguros y de previsión. (Reseña del cooperativismo en Colombia ,2015)

Pero no es sino hasta la época moderna, donde se da el surgimiento del cooperativismo como movimiento del orbe mundial, el cual se remonta a la época de la revolución industrial acontecida en Europa a mediados del siglo XVIII y principios del XIX, la cual fue trascendental para el movimiento cooperativo, principalmente en Inglaterra, donde el proletariado no percibía siempre ingresos en dinero por su trabajo, sino en especie, de mala calidad, o de ser en dinero este era insignificante comparado con los precios altos del mercado, de esta manera, los trabajadores adoptaron la ideología de que al asociarse podrían convertirse en sus propios proveedores, originándose así la idea de las cooperativas de consumo. De igual manera, la falta de empleo y las precarias condiciones del trabajo cuando se lograba obtener uno, impulsaron a nuevos grupos de trabajadores a unirse en cooperativas de producción y trabajo, que hoy se conocen como de trabajo asociado. (Reseña del cooperativismo en Colombia ,2015)

A continuación, en la gráfica 1, se presenta un mapa conceptual sobre la evolución del sector cooperativo en Colombia.

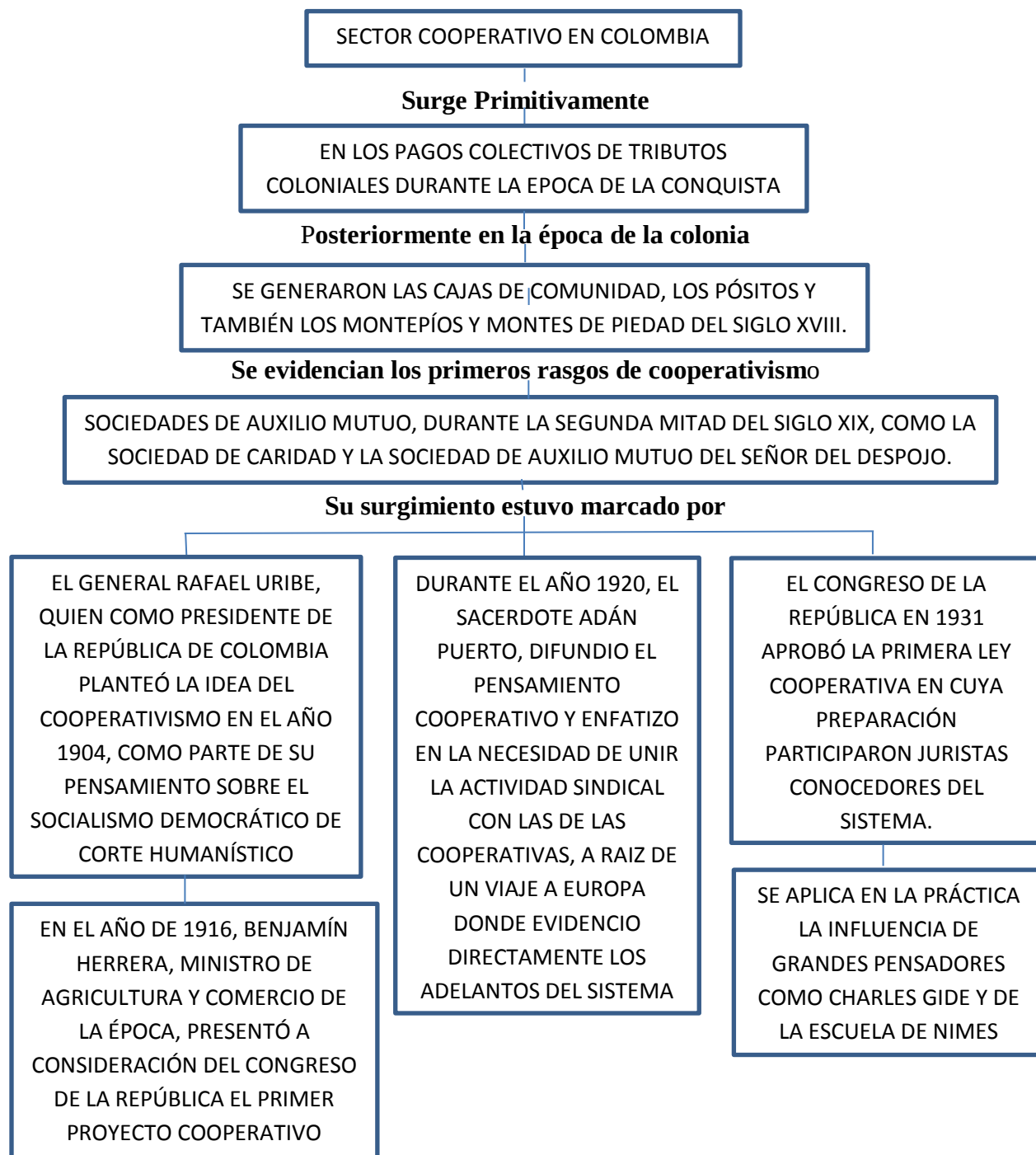


Figura 1. Sector Cooperativo en Colombia. Fuente: Reseña del cooperativismo en Colombia (2015)

Gracias al gran auge y desenvolvimiento que tuvo el movimiento cooperativo en Colombia se hizo necesario la implementación de toda la legislación pertinente a fin de que se dieran los escenarios propicios y legales para que este sector en crecimiento pudiera operar de la mejor manera. El Congreso de 1931 aprobó la primera ley cooperativa, la número 134 de ese año. A partir de la década de los treinta el desarrollo del cooperativismo se fue incrementando. De acuerdo con datos estadísticos, en 1933 existían 4 cooperativas cuyos asociados eran 1807; para 1962 el número de estas entidades llegaba a 759 con cerca de 450.000 asociados. (Reseña del cooperativismo en Colombia ,2015)

Sin embargo, a pesar de que el sector cooperativo se posicionó en el ámbito mundial de una manera tan fundamental y marcada, la literatura económica y sus principales expositores, no se han centrado de una manera tan directa y enfática en la Economía Solidaria y el sector sin ánimo de lucro, aunque si ha realizado un aporte significativo a la Economía Social y el auge del cooperativismo, desde el surgimiento de la economía clásica liberal, hasta el desarrollo de los Estados del Bienestar. Por consiguiente, a pesar de que en un comienzo, durante el final del siglo XVIII y principios del siglo XIX, las cooperativas surgen en el Reino Unido a partir de una revolución de los trabajadores industriales para superar la precariedad de su situación laboral y de vida, rápidamente el sistema socialista y los anticapitalistas del modelo Ricardiano, ejercerán una considerable influencia en el cooperativismo, lo cual sería enmarcado por el surgimiento del cooperativismo moderno y su contemporaneidad con la famosa cooperativa de Rochdale, la cual sirvió de ejemplo a todas las cooperativas nacientes y represento el pilar principal de la Alianza Cooperativa Internacional. (Quijano y Reyes, 2004; Orozco, 1986)

A partir del movimiento impulsado por los trabajadores, se genera un auge en Europa que le brinda una especial atención al cooperativismo, propiciado por el auge de la economía, lo cual permite que la literatura económica incursione dentro de éste, con un especial énfasis en Francia, Italia e Inglaterra. Surge entonces la escuela fundada por Alfred Marshall (1842-1924) quien se inclinó ciertamente en el ámbito de la participación obrera en la empresa y a las cooperativas. (Quijano y Reyes, 2004; Orozco, 1986)

Otro economista que centro su oratoria en las cooperativas fue el francés Leon Walras (1834-1910) quien se destacaría por ser el pensador que más énfasis presto al cooperativismo, el cual trascendió del marco exclusivamente teórico y jugó un papel crucial en el sector de las

cooperativas, llegando inclusive a fundar una revista de economía política, que se dedicó al cooperativismo. (Quijano y Reyes, 2004; Orozco, 1986)

Sin embargo, no es sino hasta el año 1988 cuando se logra sistematizar el cooperativismo como tal, gracias al aporte significativo del economista francés Charles Gide y la Escuela de Nimes. Gide es considerado el principal expositor del pensamiento cooperativo internacional hasta la fecha, por su gran influencia en el ámbito de las cooperativas, gracias a que sus escritos poseían una incomparable autoridad capaz de formar doctrinas. Su trabajo se dividió en tres fases: la soberanía del consumidor, la evolución pacífica mediante la competencia victoriosa de las cooperativas, sin expropiación, para finalizar en un régimen económico y social totalmente nuevo basado en el precio justo y, por tanto, sin lucro. (Quijano y Reyes, 2004; Orozco, 1986)

Pero no es sino hasta Bernard Lavergne (1884-1975) quien fuese el principal orador de la Escuela de Nimes, que se da por sentada una doctrina de pensamiento, ya que es el encargado de realizar un trabajo emblemático en el cooperativismo, gracias a que al aceptar el principio de soberanía impulsado por su maestro, Gide, fue el precursor de una sociedad basada en el reino del consumidor, a través de pequeñas cooperativas locales que se gobernaban entre sí, y que lograrían la transformación total del sistema de aquella época, gracias a la incursión de estas en el derecho público, el cual permitiría a los poderes públicos formar cooperativas de las que estos mismos fueran socios. (Quijano y Reyes, 2004; Orozco, 1986)

Con relación al marco legal, debido al sorprendente impacto que tuvo el cooperativismo en Colombia desde comienzos del siglo XX, el gobierno debió implementar una serie de parámetros legales que enmarcaran y definieran lineamientos a las cooperativas para que pudieran funcionar óptimamente, conforme a su naturaleza y al objeto con el que fueron creadas. A continuación, se resaltan las principales normativas con las que se rige actualmente al sector cooperativo en el país:

- Ley 79 del 23 de diciembre de 1988. Por la cual se actualiza la Legislación Cooperativa.
- Ley 454 del 4 de agosto de 1998. Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las

Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones.

- Decreto 4400 del 30 de diciembre de 2004. Por el cual se reglamenta el artículo 19 y el Título VI, Libro I del Estatuto Tributario referente al Régimen Tributario Especial y se dictan otras disposiciones.
- Estatuto Tributario de Colombia.

La legislación tributaria Colombiana, contempla un régimen tributario especial en el que se consagran diversos beneficios tributarios, los cuales posibilitan la generación de recursos económicos que contribuyen a la financiación del objeto social de aquellas entidades que tienen como finalidad la obtención de objetivos sociales; lo anterior se encuentra enmarcado dentro del Artículo 19 del Estatuto Tributario, donde se estipulan los requisitos para que las corporaciones, fundaciones y Asociaciones sin ánimo de lucro puedan acceder a todas las prebendas que ofrece el Régimen Tributario Especial.

Con respecto al marco conceptual, se debe tener claridad en cuanto a los principales conceptos involucrados dentro de esta investigación con el fin de contextualizar la terminología de la que no se tiene conocimiento para poder esclarecer las inquietudes que puedan llegar a surgir en el desarrollo del trabajo.

- **Cooperativismo:** Sistema económico y social, basado en la libertad, la igualdad, la participación y la solidaridad. (SENA, 1985)
- **Cooperativa:** Asociación de personas que se unen de forma voluntaria para atender y satisfacer en común sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales, de salud, educación y culturales mediante una empresa que es de propiedad colectiva y de gestión democrática. La diversidad de necesidades y aspiraciones (trabajo, consumo, crédito, etc.) de los socios, que conforman el objeto social o actividad cooperativa de estas empresas, define una tipología muy variada de cooperativas. (Riaño, s.f.)
- **Tributación especial:** En el ámbito fiscal, las entidades cooperativas gozan de los beneficios tributarios dispuestos en el régimen tributario especial. (Rivera, 2007)
- **Contribución:** Se define la contribución como, una compensación pagada con carácter obligatoria a un ente público, con ocasión de una obra realizada por él con fines de

utilidad pública pero que proporciona ventajas especiales a los particulares propietarios de bienes inmuebles. (Orjuela, s.f.)

- **Falencia:** Palabra que viene del latín “fallens” que quiere decir engañador, hace referencia a un error, equivocación, confusión, embuste, fallo, engaño, cuento, desacierto, enredo, yerro, descuido o negligencia la falta, privación o carencia de algo aplicado a los elementos o cosas. (E-Cultura Group)

Con respecto al marco teórico, en cuanto a la regulación que se realiza a las Entidades sin ánimo de Lucro, dentro de las que se encuentran incluidas las cooperativas, se entiende que las entidades no tienen ánimo de lucro, cuando realizan actividades encaminadas a generar bienestar para la comunidad, por tanto los excedentes obtenidos en desarrollo de sus actividades no se distribuyen en dinero ni en especie a los asociados o miembros de la entidad, ni aún en el momento de su retiro o por liquidación de la misma. Se considera distribución de excedentes la transferencia de dinero, bienes o derechos a favor de los asociados, miembros o administradores, sin una contraprestación a favor de la entidad. De conformidad con el parágrafo primero del artículo 19 del Estatuto Tributario, las corporaciones, fundaciones y asociaciones constituidas como entidades sin ánimo de lucro que no cumplan con la totalidad de las condiciones señaladas, son contribuyentes del impuesto sobre la renta asimiladas a sociedades de responsabilidad limitada.

Para efectos de los artículos 19 y 359 del Estatuto Tributario señala que, las actividades desarrolladas por estas entidades, deben ser de interés general y que a ellas tenga acceso la comunidad. Las actividades son de interés general cuando benefician a un grupo poblacional, como un sector, barrio o comunidad. Se considera que la entidad sin ánimo de lucro permite el acceso a la comunidad, cuando hace oferta abierta de los servicios y actividades que realiza en desarrollo de su objeto social, permitiendo que terceros puedan beneficiarse de ellas, en las mismas condiciones que los miembros de la entidad, o sus familiares. Son actividades de investigación científica o tecnológica aquellas definidas en el Decreto 2076 de 1992. Los programas son de desarrollo social, cuando afectan a la colectividad fomentando el mejoramiento y desarrollo de las condiciones de vida del hombre en sociedad. Cuando las entidades sin ánimo de lucro desarrollen actividades que son de interés general, pero a ellas no

tiene acceso la comunidad, no gozaran del derecho a la exención del impuesto sobre la renta. (Pagarán el 20% de impuesto). Se deben tener en cuenta las siguientes definiciones para entender todos los requisitos que deben cumplir estas entidades del Régimen Especial para poder acogerse a los beneficios tributarios: ingresos son todos aquellos bienes, valores o derechos en dinero o en especie, ordinarios y extraordinarios, cualquiera sea su naturaleza y denominación, que se hayan realizado en el periodo gravable y susceptibles de incrementar el patrimonio neto de la entidad; se consideran egresos procedentes, aquellos realizados en el respectivo período gravable, que tengan relación de causalidad con los ingresos o con el objeto social, incluidas las inversiones que se efectúen en cumplimiento del mismo y la adquisición de activos fijos. (Decreto 4400 de 2014, Artículo 2)

Ahora bien, con base en el estudio de antecedentes y siguiendo la metodología del Marco Lógico a través del Árbol de problemas (anexo 1), se ha seleccionado como pregunta de investigación la siguiente:

¿Cuál es el impacto tributario en 2014, derivado de las falencias en la legislación tributaria, relacionados con el sector cooperativo en Colombia?

Para responder a la pregunta de investigación, se planten como objetivos los siguientes:

Objetivo General: Analizar el impacto tributario derivado de las falencias en la legislación, en la contribución de impuestos del sector cooperativo en Colombia, mediante la aplicación de la normatividad nacional vigente y técnicas cuantitativas con estadísticas descriptivas, con el fin de que las empresas del sector cooperativo mejoren su contribución tributaria para el logro de metas sociales, en la vigencia 2014.

Objetivos Específicos: 1. Identificar algunas de las falencias en la legislación, a fin de que el Régimen Tributario Especial del sector cooperativo, no pueda ser usado para eludir y/o evadir impuestos, en la vigencia 2014. 2. Evaluar el costo-beneficio tributario derivado de las falencias encontradas en la legislación, que afectan la contribución tributaria real del sector cooperativo en Colombia para la vigencia 2014. 3. Proponer estrategias para mejorar la contribución tributaria del sector cooperativo en Colombia.

Como **justificación** de la investigación, es importante para la DIAN, el Estado y para el sector cooperativo, como contribuyente tributario potencial, tener pleno conocimiento de las consecuencias del no cumplimiento de la normatividad nacional vigente.

Igualmente, la investigación beneficia a la Universidad contribuyendo con el desarrollo de la función sustantiva de investigación, dentro del proceso de formación de los profesionales, a través de una de sus líneas de investigación. A la vez, la investigación es importante para los demás estudiantes investigadores en la apropiación de competencias en investigación.

Finalmente, el desarrollo de la investigación comprende los siguientes capítulos: un marco referencial o estudio del arte de la pregunta de investigación, un marco metodológico de la investigación, un manejo de la información y análisis de resultados y un capítulo de conclusiones y recomendaciones.

2. MARCO REFERENCIAL

A continuación, se presenta el estado del arte de la pregunta de investigación, mediante el desarrollo de los siguientes aspectos: histórico, legal, conceptual y teórico.

2.1. Marco histórico

La contribución tributaria de las entidades sin ánimo de lucro en Colombia se encuentra regida a través del Régimen Tributario especial, que enmarca la legislación en materia de impuestos de dichas entidades, cuya historia tuvo sus orígenes en el decreto legislativo 2053 de 1974, que estipulaba en su artículo 5, que dichas entidades no serían catalogadas como contribuyentes, lo cual en un principio propiciaba el uso de la figura para evadir impuestos, razón por la cual con la expedición de la Ley 75 de 1986 se les otorgó la denominación de contribuyentes creando un régimen tributario especial, en el que se incluyeron las cajas de compensación, entidades gremiales y corporaciones sin ánimo de lucro, con una tarifa del 20%, y adicionalmente se les otorgó la posibilidad de obtener la exención del impuesto sobre la renta, si destinaban sus excedentes a actividades relacionadas con la salud, educación, la reinversión en el desarrollo de su objeto social en el año siguiente al que obtuvieron dichos excedentes. (Estatuto Tributario, Artículo 358)

Las Entidades Sin Ánimo de Lucro, incluidas las pertenecientes al régimen tributario especial y las calificadas como no contribuyentes, están clasificadas por el Estatuto Tributario para efectos fiscales en diferentes categorías:

- Entidades del Régimen Tributario Especial (Artículo 19, 356 a 364 del Estatuto Tributario, y reglamentados por el Decreto 4400 de 2004 y Decreto 2623 de 2014)
- No contribuyentes obligados a declarar (Artículo 23, 23-1, 23-2 y 598 del Estatuto Tributario)
- No contribuyentes no obligados a declarar (Artículo 22 del Estatuto Tributario).
- Contribuyentes del régimen ordinario asimiladas a sociedades limitadas, cuando las ESAL no cumplen los requisitos para pertenecer al RTE.

Tabla 1. Régimen especial y de no contribuyentes del impuesto sobre la renta en Colombia

RÉGIMEN ESPECIAL Y NO CONTRIBUYENTES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN COLOMBIA	
RÉGIMEN ESPECIAL	No. NIT
ASOCIACIONES	21.990
FUNDACIONES - ONG	14.447
COOPERATIVAS	7.620
CORPORACIONES	6.538
FONDOS EMPLEADOS	2.123
CLUB SOCIAL O DEPORTIVOS	1.383
OTROS	591
EMPRESA ASOCIATIVA DE TRABAJO	200
CAJAS DE COMPENSACIÓN	41
TOTAL	54.933
NO CONTRIBUYENTES	No. NIT
SALUD	4.605
EDUCACIÓN	2.160
RELIGIOSOS	7.558
PROPIEDAD HORIZONTAL	1.208
ASOCIACIONES PADRES DE FAMILIA	243
DEFENSA CIVIL Y BOMBEROS	235
ASOCIACIONES EXALUMNOS	175
ADMINISTRACION PÚBLICA	140
JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL	89
FONDOS MUTUO, COMÚN Y VALORES	67
SINDICATOS	63
SOCIEDAD MEJORAS PÚBLICAS	45
CRUZ ROJA	38
CABILDOS INDÍGENAS	31
ASOCIACION. MUNICIPIOS	26
FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍAS	25
FONDOS DE PENSIONADOS	12
PARTIDOS POLÍTICOS	9
TOTAL	16.729
GRAN TOTAL	71.662

Fuente: DIAN (2013).

Como se ha podido constatar, las ESAL, pueden pertenecer al RTE si cumplen los requisitos legales, so pena de ser tratadas dentro del régimen general. Sin embargo, la ley califica a algunas de las ESAL como no contribuyentes, a algunas les impone la obligación de declarar y a otras no. Según los datos de la DIAN en el RTE aparecen 54.933 y como no contribuyentes 16.729, para un total de 71.662, ESAL, como se observa en la Tabla No. 1, donde también se encuentran las Cooperativas que a 2013 contaban con 7620 entidades dentro del RTE.

Acerca de la normativa fiscal que rige para el sector Cooperativo, es preciso aclarar que pertenece a este régimen tributario especial, el cual opera bajo las directrices señaladas en los artículos 19 y 356 del Estatuto Tributario Nacional, donde se determinan los parámetros que se deben cumplir para contar con el derecho a los beneficios que dicho régimen otorga y que básicamente depende del manejo que se le dé a sus excedentes y el requisito implícito de ser reinvertidos en el desarrollo de su objeto social y en tal caso de no cumplir este requisito, dicho excedente estará gravado a la tarifa del 20%, lo cual se encuentra contrapuesto al régimen aplicado a las distintas sociedades comerciales, teniendo en cuenta que adicionalmente, el único sistema de determinación de la renta es el dictaminado por el artículo 356 del Estatuto Tributario y siguientes, y por consiguiente no les será aplicada la renta presuntiva y la comparación patrimonial. (Estatuto Tributario, 2016)

Sin embargo, a pesar de que la norma exponga puntualmente la manera como deben ser manejados los excedentes del ejercicio en las cooperativas y demás Entidades Sin Ánimo de Lucro, estipulando los mínimos porcentuales como deberá ser distribuido al menos el 50% de ellos, destinándolos a una reserva de protección de los aportes sociales, al fondo de educación y al fondo de solidaridad, al ser los estatutos de la empresa o la asamblea general quienes dictaminen la destinación que se les dará a los excedentes, permite que una cooperativa no cumpla lo ordenado en la normativa, lo cual en el peor de los casos le representaría simplemente, realizar una contribución sobre una tarifa del 20% de la renta líquida gravable, que de por sí ya representa un beneficio considerable con respecto de una empresa ordinaria. (Decreto 4400 de 2004, 2016)

Adicionalmente los beneficios no cesan allí, puesto la ley dispone que el excedente de las entidades enmarcadas en el régimen tributario especial, se aplicará en primer lugar a compensar pérdidas de ejercicios anteriores, y aparte de ello, cuando la reserva de protección de los aportes sociales haya hecho las veces de compensación de pérdidas, la primer destinación posible para el excedente será la de establecer la reserva al nivel que tenía antes de su utilización. Esto significa que, no obstante, las cooperativas pueden decidir qué hacer con sus excedentes.

A pesar de que las Cooperativas se catalogan como entidades sin ánimo de lucro, operan dentro del mercado, comercializando bienes y servicios en competencia directa con el sector empresarial con ánimo de lucro, pero adoptando el modelo del sector solidario, esto significa

que, reembolsan sus aportes y distribuyen excedentes (Circular Externa 7/2009 de la Superintendencia de la Economía Solidaria,), lo cual representa claramente un ánimo de lucro. Si bien, por pertenecer al sector solidario el legislador podía concederles un trato especial, no deberían pertenecer al Régimen Tributario Especial, sencillamente porque trabajan en competencia con el mercado, desarrollando actividades comerciales y, en algunos casos prestando servicios restringidos solo a sus miembros. Solo con destinar el 20% de sus excedentes a programas de educación formal se les exime del impuesto a la renta, sin que deba tenerse en cuenta la actividad que desarrolla ni el cumplimiento de las demás condiciones exigidas para las Entidades sin Ánimo de lucro. (*COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA EQUIDAD Y LA COMPETITIVIDAD TRIBUTARIA*, 2015).

Estas son algunas de las razones por las que se estima que el modelo cooperativo permite que sea usada esta figura para evadir o eludir impuestos. El exdirector de la Dian, Juan Ricardo Ortega presume que la evasión de impuestos en Colombia es equivalente a 65 billones de pesos al año. (Economía y negocios, 2016)

Actualmente en el país, no realiza un recaudo eficiente del producto interno bruto (PIB), debido al gran número de estrategias usadas para evitar la contribución, que en algunos casos son facilitadas por la misma normativa que con su texto taxativo permite que los contribuyentes puedan beneficiarse a la hora de cumplir con sus obligaciones. (Economía y negocios, 2016).

2.2. Marco legal

Debido a que el tratamiento fiscal con el que se cobijaban las cooperativas hasta el año 1998 se convirtió en el paraíso perfecto para que nuevos empresarios buscaran beneficiarse de las exenciones que otorgaban evadiendo y/o eludiendo sus correspondientes obligaciones tributarias, se hizo necesaria la expedición del decreto 4400 de 2004 puesto que la normatividad nacional vigente hasta ese momento, enmarcada dentro de la Ley 79 de 1998 y reafirmada mediante el decreto 124 de 1.997, carecía de drasticidad en la supervisión, ya que anteriormente entre otras falencias en la legislación, se admitían egresos que no tuvieran relación de causalidad con el ingreso, ni asociación o proporcionalidad con los mismos.

A pesar de que, el artículo 4º del decreto 124 de 1.997, reglamentario del régimen tributario especial, señalaba que los egresos procedentes y las inversiones, eran aquellos de cualquier naturaleza, realizados en el respectivo periodo gravable, siempre y cuando se destinaran a los programas que desarrollaran el objeto social y no contrariará lo dispuesto en la legislación cooperativa, dichos egresos no son taxativos por cuanto al incluir la norma la expresión “entre otros” deja abierta la posibilidad de que sean tomados en cuenta egresos improcedentes, que no tengan relación de causalidad con los ingresos o con el objeto social, tales como la depreciación y amortización respecto de la adquisición de activos fijos hayan sido solicitadas como egreso en el año de adquisición o también, costos y gastos que corresponden a la ejecución de excedentes del año anterior.

Partiendo de lo anterior, se hizo necesario que se reglamentara dicha falencia en la legislación mediante el Decreto reglamentario 1514 de 1998, el cual en su artículo 4 señala que serán egresos procedentes para las entidades cooperativas a las que se refiere el numeral cuarto del artículo 19 del estatuto tributario, todos aquellos que se realicen de conformidad con lo previsto en la legislación cooperativa vigente. (Artículo 4, Decreto reglamentario 1514 de 1998)

Pero no fue sino hasta la expedición del decreto 4400 de 2004 que la legislación logro poner en cintura a las cooperativas ya que estas y especialmente sus apadrinadas, las Pre cooperativas, tal y como lo menciona Jaime Castro Borrero, en sus Comentarios Tributarios a cerca del Régimen Tributario Especial del Sector Cooperativo, eran utilizadas en gran masa como modelo de evasión y/o elusión de impuestos por muchos empresarios que buscaban ampararse bajo esta figura, a fin de obtener los beneficios del Régimen Tributario Especial, el cual les permite

incluso en la actualidad, tributar con una tarifa privilegiada del 20% de la renta líquida gravable, entre otras ventajas que les significa el pertenecer al RTE aun cuando no cumplan a cabalidad los requisitos que implican pertenecer a este. (*Castro Borrero, J., 2016*)

A continuación, se resaltan las principales normativas con las que se rige actualmente al sector cooperativo en el país y en las que se centrara el presente análisis para llevar a cabo la investigación que se está desarrollando.

- Artículos 19, 22, 23 a 23-2, 356 a 364 y 598 del Estatuto Tributario
- Título VI del Estatuto Tributario
- Ley 79 del 23 de diciembre de 1988
- Ley 454 del 4 de agosto de 1998
- Decreto reglamentario 1514 de 1998
- Decreto 4400 del 30 de diciembre de 2004
- Circular Externa 7/2009 de la Superintendencia de la Economía Solidaria

2.3. Marco conceptual

A continuación, se hace referencia a los principales conceptos involucrados dentro de esta investigación con el fin de contextualizar la terminología de la que no se tiene conocimiento para poder esclarecer las inquietudes que puedan llegar a surgir en el desarrollo del trabajo.

- **Contribución tributaria:** esta clase de tributo se origina en la obtención de un beneficio particular de obras destinadas para el bienestar general. Las contribuciones se consideran tributos obligatorios, aunque en menor medida que los impuestos. Un ejemplo de contribución es: la contribución por valorización, que se genera en las realizaciones de obras públicas o de inversión social, efectuadas por el Estado y que generan un mayor valor de los predios cercanos. *Actualícese, 2014.*
- **Régimen Tributario especial:** El régimen tributario especial está conformado por los contribuyentes del Impuesto de Renta y complementarios que realizan actividades encaminadas a generar bienestar para la comunidad. Por este motivo, el Estado otorga a dichos contribuyentes, beneficios tributarios, siempre y cuando cumplan con todos los requisitos previamente establecidos en la ley. Estos contribuyentes tendrán una tarifa única aplicable del 20% sobre el valor de los beneficios netos o excedentes, pero los contribuyentes podrán quedar exentos del pago del impuesto y complementarios siempre y cuando los beneficios netos o excedentes, sean invertidos en actividades directa o indirectamente relacionadas con el objeto social principal que la entidad desarrolla, durante el año siguiente al periodo en el cual se obtuvieron. *Actualícese, 2014.*
- **Evasión:** Se trata de una figura jurídica, que consiste en el incumplimiento del pago de un impuesto de forma consciente y voluntaria, es una actividad ilícita, contemplada como un delito o como una infracción en la mayoría de las legislaciones. Las personas naturales o jurídicas ocultan bienes e ingresos con la intención de evadir los impuestos a pagar ante el Estado, estos fondos se mantienen en efectivo, con la intención de que no figuren en los movimientos bancarios y por lo tanto el Estado no tenga conocimiento de su existencia. *Tributos, 2016.*
- **Elusión:** La elusión de impuestos hace referencia a las conductas del contribuyente que busca evitar el pago de impuestos utilizando para ello maniobras o estrategias permitidas por la misma ley o por los vacíos de esta. La elusión no es estrictamente ilegal puesto que

no se está violando ninguna ley, sino que se está aprovechando mediante una interpretación en ocasiones amañada o caprichosa, situación que es permitida por una ley ambigua o con vacíos. *Gerencie 2010*.

- **Fisco:** Se refiere al Estado que, en su carácter de persona jurídica, se inviste de potestad tributaria como organismo recaudador, para lograr por medio del cobro de impuestos, tasas y contribuciones, solventar necesidades de interés general y particular de los contribuyentes. La legislación tributaria o fiscal regula esa potestad del Estado dentro del marco legal. *Conceptos, s.f.*
- **Falencia:** Palabra que viene del latín “fallens” que quiere decir engañador, hace referencia a un error, equivocación, confusión, embuste, fallo, engaño, cuento, desacierto, enredo, yerro, descuido o negligencia la falta, privación o carencia de algo aplicado a los elementos o cosas. *E-Cultura Group*.

2.4. Marco teórico

Al realizar un análisis del Modelo Cooperativo y de las distintas regulaciones fiscales que han sido implementadas a raíz de su funcionamiento se ha podido establecer que antes de entrar en rigor el decreto 4400 de 2004, era imperativo encontrar una mayor restricción, que sigue siendo necesaria hoy en día, puesto que, a pesar de que la normatividad nacional es extensa sigue propiciando un escenario llamativo para la evasión y elusión de impuestos cobijándose bajo los beneficios ofrecidos por el Régimen Tributario Especial

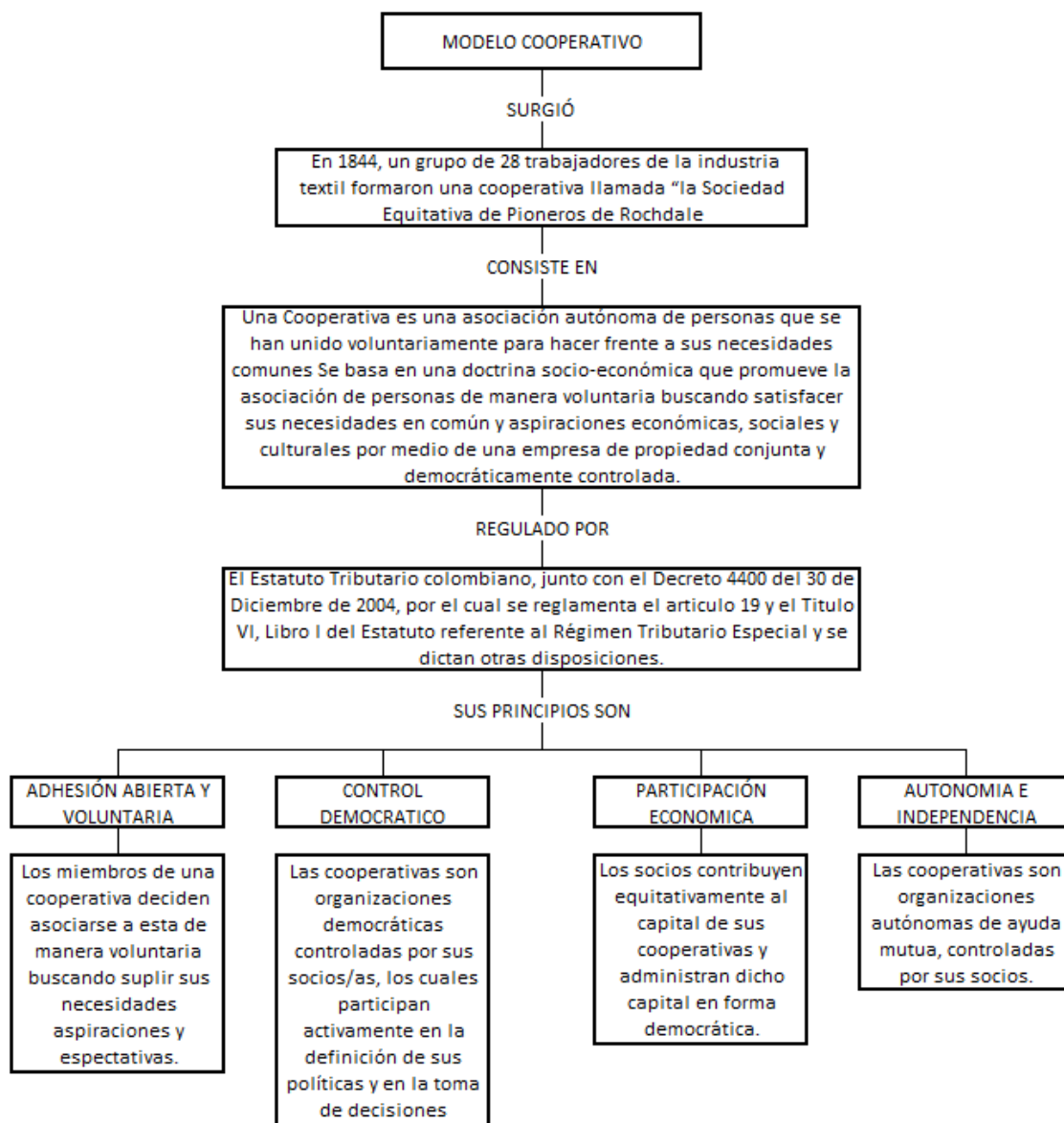


Figura 2. Modelo Cooperativo. Fuente: Carolina León. (2011)

Las cooperativas operan bajo la figura de personería jurídica de derecho privado, lo cual significa que será el derecho privado lo que las rija en su modelo de contratación y así será este su campo de acción puesto que se encuentra lejos de operar como una entidad estatal y por ende podrá realizar prácticamente cualquier objeto social que no le esté prohibido, siempre y cuando su actividad se realice con fines de interés social y sin ánimo de lucro. Es decir, que el desarrollo de su objeto social esté dirigido a la satisfacción del mayor número de miembros de la comunidad y en la medida que permita incluir a la mayor cantidad posible de personas en su actividad, mayor será el cumplimiento de sus fines cooperativos, teniendo en cuenta que al ser concebidas como entidades sin ánimo de lucro, la normativa demanda que los excedentes después de su ejercicio económico, no se distribuirán entre sus asociados, sino, según lo estipule la legislación cooperativa, señalada en el Marco Legal anteriormente expuesto. (*COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA EQUIDAD Y LA COMPETITIVIDAD TRIBUTARIA, 2015*).

Partiendo de lo anterior se infiere que el modelo cooperativo permite que una empresa del sector pueda desarrollar actividades infinitas, gracias a que la legislación les otorga un campo de acción que prácticamente involucra toda actividad económica, social o cultural, que comprenda todas las actividades legales que se pueden llevar a cabo con una comunidad que no les estén prohibidas, lo que significa que su radio de acción es difícil de limitar y simplemente se encuentra regulado por una normatividad nacional muy taxativa que facilita la manipulación de la misma.

El modelo cooperativo demanda principios básicos que deberán cumplirse para gozar del tratamiento especial que les otorga la ley, para comenzar se estipula que las reservas sociales no podrán ser repartidas ni tampoco el remanente patrimonial en caso de una liquidación. Los excedentes del ejercicio deberán ser destinados a la prestación de servicios de tipo social, a la constitución de reservas y fondos, a retornar a sus asociados parte de estos en proporción al uso de los servicios o a la participación en el trabajo de la cooperativa, sin perjuicio de amortizar los aportes. (Decreto 4400 de 2004, 2016)

Con respecto a los tan mencionados excedentes se determinan conforme al artículo 357 del Estatuto Tributario, luego de obtener la diferencia entre restar del valor que quedare una vez descontado el monto de las compensaciones ordinarias y extraordinarias pagadas efectivamente a los trabajadores asociados cooperarios, menos los egresos procedentes realizados en el respectivo

período gravable, que tengan relación de causalidad con los ingresos o con el objeto social. Sin embargo, se debe tener en cuenta lo estipulado en el Decreto 4400 de Diciembre 30 de 2.004, en el cual se establecen los requisitos que deberán cumplirse para que estas entidades puedan lograr que sus excedentes fiscales de cada año, queden exonerados de pagar su Impuesto de Renta, o de lo contrario a dicho excedente le será aplicada una tarifa única del 20% de acuerdo con el artículo 356 del Estatuto Tributario, lo cual sigue significando un beneficio considerable con respecto a la contribución del 34% que deben pagar normalmente las personas jurídicas. (Estatuto Tributario, 2016)

No obstante, pese a la normativa vigente se ha logrado establecer que se presentan casos en los que se usa el modelo cooperativo para obtener los beneficios tributarios del Régimen Especial para evadir impuestos. Tal es el caso de Saludcoop, en donde lejos de cumplir con lo que demanda la ley, se evidenciaron anomalías en las que sus excedentes fueron usados en compra de entidades, remodelaciones, patrocinios, bonificaciones, honorarios de abogados, arrendamientos, gastos de viaje, entre otras cosas.

Es por lo anteriormente expuesto que la presente investigación buscara dar por sentado las falencias existentes en las preferencias otorgadas a las cooperativas por parte del Régimen Tributario Especial que en consecuencia generan un impacto en la contribución tributaria del sector cooperativo en Colombia durante el año 2014

3. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

3.1. Hipótesis de la Investigación

El ajuste de la legislación tributaria y del régimen tributario especial del sector cooperativo derivará en una mayor contribución tributaria del sector cooperativo.

3.2. Tipo de Investigación

La investigación es de tipo Descriptivo y según Hernández (1998), la define como: aquella que busca especificar las propiedades, características y los perfiles de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis. Es decir, únicamente pretende medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre las variables a las que se refieren. Esto es, su objetivo no es como se relacionan éstas. Es útil para mostrar con precisión los ángulos o dimensiones de los fenómenos, suceso, comunidad, contexto o situación.

3.3. Análisis de la población Involucrada

A continuación, en la tabla 2, se presenta el análisis de la población involucrada.

Tabla 2. Análisis de la población Involucrada.

POBLACION	TIPO	CARACTERISTICAS	OBSERVACIONES
JURIDICAS	EMPRESAS COOPERATIVAS	SECTOR COOPERATIVO	LEY 79 DE Diciembre de 1988
			ley 454 de Agosto 1998
			Decreto 4400 de 2004
	DIAN		Estatuto Tributario Nacional

Fuente: Propia, 2016.

Para la presente investigación fue tomado el grupo de población correspondiente a las empresas del sector cooperativo, encontradas dentro de las personas jurídicas, las cuales se encuentran reguladas por la normatividad nacional vigente resaltada en el capítulo anterior, y que pertenecen al Régimen Tributario Especial, en el que según la DIAN aparecen 54.933 empresas.

3.4. Análisis de Variables.

Con la investigación realizada en el presente trabajo, se encontraron las siguientes falencias:

- Al realizar un análisis de la normativa legal vigente, enmarcada en el Artículo 19 del Estatuto Tributario, el Título VI del Estatuto Tributario, Ley 79 del 23 de diciembre de 1988 artículo 4 y subsiguientes, y artículo 12 y subsiguientes del Decreto 4400 del 30 de diciembre de 2004, entre otros se logró constatar que el objeto social con el que son constituidas, contiene definiciones muy generales de tal forma que no se puede asegurar que las cooperativas cumplan la finalidad por la cual se les otorga un tratamiento especial gracias a que actualmente no se les exige que definan en el RUT explícitamente las actividades a las cuales se dedican, las cuales deberían estar directamente relacionadas con el desarrollo de su objeto social y deberían ser meritorias como lo especifica la normativa al respecto.
- Según el estudio realizado por la Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria, realizado para Diciembre de 2015 y presentado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual se encuentra basado en datos estadísticos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, se ha podido establecer que la falta de control al patrimonio de las cooperativas permite que estas destinen sus excedentes mediante asignaciones permanentes y no sean usados en su objeto social.

Con base en lo anterior, se definen las variables e indicadores de medición pertinentes para la investigación:

El análisis de variables de la investigación se basa en los objetivos específicos planteados.

Objetivo 1. Identificar algunas de las falencias en la legislación, a fin de que el Régimen Tributario Especial del sector cooperativo, no pueda ser usado para eludir o evadir impuestos.

VARIABLE 1. FALTA DE CONTROL PATRIMONIAL EN LAS COOPERATIVAS: consiste en que las cooperativas sin seguimiento y control por parte del Estado, inviertan sus excedentes en actividades fuera del objeto social.

INDICADOR 1. Porcentaje de participación de las cooperativas dentro del Sector Solidario.

INDICADOR 2. Porcentaje de cooperativas excluidas del cálculo de renta presuntiva y determinación del impuesto sobre la renta por comparación patrimonial.

Objetivo II. Evaluar el costo-beneficio tributario derivado de las falencias encontradas en la legislación, que afectan la contribución tributaria real del sector cooperativo en Colombia para la vigencia 2014.

VARIABLE 2: COSTO- BENEFICIO DE LA FALTA DE CONTROL PATRIMONIAL A LAS COOPERATIVAS: consiste en que la falta de control patrimonial permite que las cooperativas no inviertan sus excedentes en Actividades desarrolladas dentro del Objeto Social.

INDICADOR 1: Monto estimado de valores dejados de percibir expresados en pesos por año

INDICADOR 2: Excedentes no invertidos en su objeto social, resultantes de la diferencia entre los ingresos obtenidos y los egresos procedentes, expresados en valor por año.

Objetivo III. Proponer estrategias para mejorar la contribución tributaria del sector cooperativo en Colombia.

VARIABLE 3: PLANTEAR ESTRATEGIAS ORIENTADAS A CORREGIR O ELIMINAR LAS FALENCIAS QUE AFECTAN LA CONTRIBUCION DE IMPUESTOS: consiste en proponer un plan de acción estratégico en el sector cooperativo que contribuya a disminuir la evasión fiscal.

INDICADORES: Aumento de los ingresos tributarios permitiendo que el sistema tributario sea más justo y equitativo y más compatible con la eficiencia económica.

3.5 Métodos Estadísticos

Para el desarrollo y análisis de las distintas variables fueron usados métodos cuantitativos de estadística descriptiva

4. INFORMACIÓN Y ANALISIS DE RESULTADOS

Variable 1: Según la información suministrada por las distintas entidades del sector solidario a los diferentes organismos de control y vigilancia, se estima que el sector solidario en Colombia al finalizar el año 2014, contaba con un total de 6.008 empresas, de las cuales 4.088 correspondieron a cooperativas (68,0% del total), 1.713 a fondos de empleados (28,5% del total) y 207 a asociaciones mutuales (3,4% del total). Esto representa un porcentaje significativamente inferior al de años anteriores gracias a que, muchas cooperativas de trabajo asociado han venido abandonando el sector debido a la implementación de medidas de los entes de control para regular el modelo cooperativo.

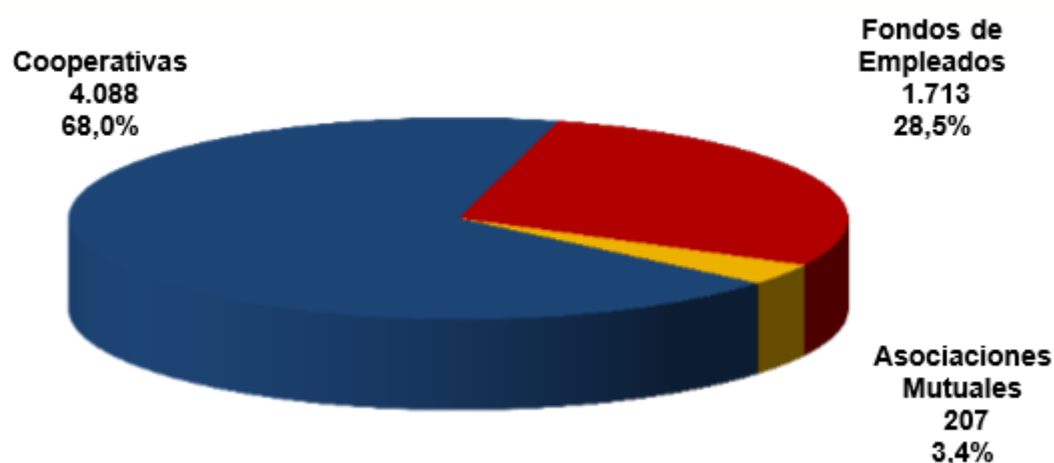


Figura 4. Porcentaje de participación de las cooperativas dentro del sector solidario en Colombia a 2014. Fuente: Centro de Investigación del Cooperativismo (Cenicoop) y la Confederación de Cooperativas de Colombia (Confecoop), 2015

En la Figura 4 se puede constatar que las cooperativas abarcan la mayoría de la participación de las empresas que se encuentran dentro del sector solidario, representada con un 68% del total de la participación, lo que posiciona al sector cooperativo como un sector fuerte y prominente. Es de resaltar que a estas cooperativas no se les realiza un control patrimonial, en tanto que como lo estipula el Artículo 191 del Estatuto Tributario Nacional, están excluidas de renta presuntiva, determinación del impuesto sobre la renta por comparación patrimonial y la mayoría, del impuesto de riqueza, con lo cual acumulan sus excedentes de manera indefinida, desvirtuando el

cumplimiento de sus finalidades sociales. Esto significa que se está dejando de percibir tributación por parte de las cooperativas bien sea, por la indebida destinación de sus excedentes o por que no deben pertenecer al Régimen Tributario Especial por no cumplir con los requisitos que este implica.

Según el estudio realizado por la Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria, se estima que en Colombia actualmente las compañías del sector cooperativo no tributan sobre sus excedentes aun cuando operan dentro del mercado, ofreciendo bienes y servicios en clara competencia con el sector empresarial con ánimo de lucro, pero siguen las reglas del sector solidario, esto es, reembolsan sus aportes y distribuyen excedentes, con lo cual, estrictamente no son entidades sin ánimo de lucro, por cuanto no se estaría cumpliendo lo estipulado en el Artículo 19 del Estatuto Tributario, donde se enmarcan los requisitos que deben cumplir las ESAL para pertenecer al Régimen Tributario Especial. Si bien, por pertenecer al sector solidario el legislador podía concederles un trato especial, no deben pertenecer al RTE, por la simple razón que operan en competencia con el mercado, desarrollando actividades comerciales y, en algunos casos prestando servicios restringidos solo a sus miembros. *(Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria, 2015)*

Tabla 3. Principales resultados financieros de la economía solidaria en Colombia, 2014

Naturaleza	Activos	Pasivos	Patrimonio	Ingresos	Excedentes
Millones de pesos					
Cooperativas	29.761.707	18.152.683	11.609.025	24.235.011	343.345
Fondos de Empleados	6.447.372	4.374.264	2.073.108	783.035	109.499
Asociaciones Mutuales	1.162.192	1.051.113	111.079	2.871.770	45.194
Total	37.371.271	23.578.060	13.793.211	27.889.816	498.037
% del total					
Cooperativas	79,6%	77,0%	84,2%	86,9%	68,9%
Fondos de Empleados	17,3%	18,6%	15,0%	2,8%	22,0%
Asociaciones Mutuales	3,1%	4,5%	0,8%	10,3%	9,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Variación anual, %					
Cooperativas	5,9%	5,5%	6,7%	-10,3%	1428,9%
Fondos de Empleados	8,8%	9,6%	7,1%	6,2%	9,2%
Asociaciones Mutuales	-5,8%	-5,5%	-8,4%	16,0%	-51,0%
Total	6,0%	5,7%	6,6%	-7,8%	198,8%

Fuente: Centro de Investigación del Cooperativismo (Cenicoop) y la Confederación de Cooperativas de Colombia (Confecoop), 2015

Como puede verse en la anterior tabla, las cooperativas se encuentran liderando el sector solidario colombiano, en 2014, con participaciones mayores al 77,0% en activos, pasivos, patrimonio e ingresos. Al igual que en años anteriores, le siguen en participación los fondos de empleados y las mutuales (Tabla 3). Tanto los activos, como los pasivos y el patrimonio de la economía solidaria registraron, en 2014, tasas positivas de crecimiento de 6,0%, 5,7% y 6,6%, respectivamente. Los excedentes por su parte, reportaron una ganancia de 498.037 millones de pesos; comparativamente con el año anterior, la ganancia es mayor, ya que en 2013 los excedentes de la economía solidaria fueron de 166.687 millones de pesos. *(Centro de Investigación del Cooperativismo y la Confederación de Cooperativas de Colombia, (2014)*

Actualmente no existen estudios detallados acerca de la cantidad exacta de las entidades del sector cooperativo que dejan de tributar sobre sus excedentes, pero según la Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria, quienes en su informe realizado durante el año 2015, infieren que la gran mayoría no los reinvierte en su objeto social, sino que acumulan dichos excedentes mediante un crecimiento permanente del patrimonio a través de las asignaciones permanentes, que permite acumular un patrimonio sin ninguna justificación, puesto que esto significa que la entidad genera excedentes en exceso a los que requiere o puede ejecutar para el desarrollo de su actividad meritoria. Esto gracias a que con destinar tan solo el 20% de sus excedentes a programas de educación formal en instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación están exentas del impuesto sobre la Renta (Artículos 19, numeral 4 E.T. y 1 D.R. 2880/2004), sin que deba tenerse en cuenta la actividad que desarrolla ni el cumplimiento de las demás condiciones exigidas para las ESAL.

Un ejemplo de esta práctica por parte de las cooperativas es lo ocurrido con Saludcoop, en donde la Contraloría logró evidenciar que el detrimento entre los años 1998 y 2010 suma \$1,4 billones. Por ejemplo, se invirtieron \$30.000 millones en la llamada ciudadela de la salud; en construcción y remodelación de bienes otros \$49.057 millones; en honorarios de asesoría jurídica \$914 millones y asesoría técnica \$5.983 millones; gastos de viaje \$1.544 millones, amortización de crédito \$29.849 millones y hasta se compraron entidades fuera del país. *(El País, 2015)*

El mismo presidente de Saludcoop, Carlos Palacino, avalaba bonificaciones para él y algunos directivos, según consta en las actas revisadas por la Contraloría, en la mayoría de los casos por valores de \$40 millones. (*El País*, 2015)

Variable 2: Según el análisis realizado se ha podido establecer que de los excedentes registrados por las cooperativas no se percibe la tributación esperada debido a que al realizar la destinación del 20% de dicho excedente a programas de educación formal, son exoneradas de gravar estos excedentes con el impuesto a la renta, lo cual claramente se encuentra lejos de lo estipulado por la ley donde el tratamiento que se les debe dar a estos fondos está regulado con una destinación específica, so pena de ser gravados con una tarifa especial del 20%, lo cual igualmente, no solo significaría un beneficio inmerecido para estas entidades, sino además dinero que deja de percibir el estado en tributación.

Tabla 4. Contribución tributaria de las Cooperativas con base en los resultados financieros del año 2014.

CONTRIBUCIÓN ACTUAL (expresado en miles de millones de pesos)					
INGRESOS	EGRESOS	EXCEDENTES	20% PROGRAMAS DE EDUCACIÓN FORMAL	EXCEDENTES NO REINVERTIDOS	TRIBUTACIÓN
24.235.011	23.891.666	343.345	68.669	274.676	0
CONTRIBUCIÓN CON EXCEDENTES NO REINVERTIDOS QUE DEBERIAN GRAVARSE A LA TARIFA DEL RTE DEL 20%					
INGRESOS	EGRESOS	EXCEDENTES	20% PROGRAMAS DE EDUCACIÓN FORMAL	EXCEDENTES NO REINVERTIDOS	TRIBUTACIÓN NO PERCIBIDA
24.235.011	23.891.666	343.345	68.669	274.676	54.935
CONTRIBUCIÓN CON EXCEDENTES QUE DEBERIAN GRAVARSE A LA TARIFA DEL REGIMEN ORDINARIO DEL 34%					
INGRESOS	EGRESOS	EXCEDENTES	20% PROGRAMAS DE EDUCACIÓN FORMAL	EXCEDENTES GRAVADOS	TRIBUTACIÓN NO PERCIBIDA
24.235.011	23.891.666	343.345	0	343.345	116.737

Fuente: Propia, 2016.

Análisis: Partiendo de la información de la Tabla N° 4, se puede inferir que durante el año 2014 se dejó de percibir en tributación por parte del sector cooperativo, en primer lugar, teniendo en cuenta el hecho de que el 80% restante de sus excedentes no son reinvertidos en el desarrollo de su objeto social, se debería percibir una tributación de \$54.935.000.000. Ahora bien, partiendo del hecho de que no deberían ser tratadas con los beneficios que otorga el Régimen

Tributario Especial, sus excedentes deberían estar gravados con la tarifa del régimen ordinario del 34%, con lo cual se percibirían un total de 116.737.000.000

Según lo estipula la ley, la contribución de las cooperativas debería efectuarse de conformidad con lo establecido en la Circular Externa No. 007 de 2009 de la Superintendencia de la Economía Solidaria, según la cual, deberán distribuir sus excedentes de cierre de ejercicio de la siguiente manera: En primera instancia, se deberán aplicar los excedentes generados por los servicios prestados a terceros, los cuales se registrarán en un fondo de carácter patrimonial no susceptible de repartición denominado “fondo especial. Estos recursos se excluirán al momento de determinar la base sobre la cual se aplica los artículos 54 y 55 de la Ley 79 de 1988. En segunda instancia, se aplicarán para compensar pérdidas de ejercicios anteriores o para restablecer, a su nivel normal, la reserva de protección de aportes sociales si ésta ha sido utilizada.

Tabla 5. Ejemplo de Distribución de Excedentes.

Total excedente del ejercicio	\$100.000.000
Excedentes de operaciones con terceros (aplicación del artículo 10 - Ley 79/88)	(\$20.000.000)
Pérdidas de ejercicios anteriores (aplicación del artículo 55 - Ley 79/88)	(\$5.000.000)
Restablecer Reserva Protección. Aportes (aplicación del artículo - 55 Ley 79/88)	(\$10.000.000)
Total, excedente neto a distribuir	\$65.000.000
Aplicación del artículo 54 de la Ley 79 de 1988	
20% Reserva protección de aportes.	\$13.000.000
20% Fondo Educación	\$13.000.000
10% Fondo Solidaridad	\$6.500.000
Remanente a distribuir por la asamblea	\$32.500.000

Fuente: Superintendencia de Economía Solidaria, 2009.

Si se ha cumplido con lo anterior, la distribución se debe hacer de la siguiente manera:

- Mínimo un 20% para la reserva de protección de aportes sociales
- Mínimo un 20% para el fondo de educación
- Mínimo un 10% para el fondo de solidaridad

Partiendo de lo anterior, la manera correcta, con base en la cual las cooperativas deberían manejar sus excedentes conforme a la Tabla No 5, donde se discrimina la aplicación de la distribución de excedentes de acuerdo con lo señalado en el artículo 54 de la Ley 79 de 1988.

Variable 3: Como consecuencia de las falencias en la legislación tributaria y la ausencia de un control por parte de la administración tributaria, se abusa de los beneficios otorgados por el Régimen Tributario especial que se obtienen solo con el hecho de constituirse como una Entidad Sin ánimo de lucro. Es por esto que hace imperativo efectuar una serie de modificaciones a la legislación actual, subsanando las falencias evidenciados en el actual régimen, mediante la implementación de controles y requisitos rigurosos para garantizar una contribución efectiva de las cooperativas cuando estas no cumplan con los requisitos del RTE o cuando no deban ser cobijadas con sus beneficios.

A continuación, se resaltan las sugerencias planteadas para combatir las falencias encontradas en el Régimen Tributario Especial:

- Las entidades sin ánimo de lucro deben constituirse como mecanismo para cumplir finalidades de carácter social y aportar a la consolidación de la democracia mediante la colaboración con los fines del Estado y las comunidades sin alterar el mercado.
(Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria, 2015)
- Que su objeto social principal sea de interés general en una o varias de las siguientes actividades meritorias a las cuales tenga acceso la comunidad, sin restricciones; educación formal, salud, cultura, ciencia, tecnología e investigación, deporte aficionado, asociaciones gremiales y actividades de desarrollo social y demás que puedan ser catalogadas como beneficiosas a la sociedad y estas deberán estar registradas dentro de la clasificación de actividades de su Registro Único Tributario RUT.
- Las cooperativas deberán estar constituidas como Entidad Sin Ánimo de Lucro (ESAL), y por tanto, sus aportes no podrán ser reembolsados bajo ninguna modalidad, ni tampoco se podrán distribuir sus excedentes, cualquiera que sea la denominación que se utilice, ni directa, ni indirectamente, ni durante su existencia, ni en el momento de su disolución y liquidación.

- Las Cooperativas que deseen acogerse al régimen especial deben solicitarlo a la Dian.
- Que a las cooperativas se les realicen controles patrimoniales efectivos en las auditorias verificando la destinación de sus excedentes.
- Cuando una Cooperativa se admita en el Régimen Tributario Especial, tendrá como derecho exenciones tributarias sobre rentas provenientes del objeto social; donaciones (que cumplan requisitos legales); rentas derivadas sobre explotación de patrimonio – como dividendos y arrendamientos– y sobre utilidades provenientes de la venta de activos.
- Las cooperativas deben quedar bajo la vigilancia y control no solo de la Dian y la Superintendencia de Económica Solidaria, sino de la Superintendencia de Sociedades bajo los mismos parámetros que se exigen a las sociedades comerciales.
- Realizar control acerca de la destinación puntual de los excedentes de las cooperativas y de la cantidad de entidades que actualmente dejan de tributar sobre ellos.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Con la presente investigación se logró constatar que durante el año 2014 la contribución del sector cooperativo en Colombia, se vio claramente afectada debido a las falencias detectadas, puesto que el Estado dejó de percibir una tributación bastante considerable, la cual representa un impacto negativo que podría ser contrarrestado, generando modificaciones a la normativa legal vigente. Adicionalmente, se pudo establecer que debido a la falta de un control eficaz y riguroso a los patrimonios de las cooperativas, por parte de la administración tributaria, se presentan un sin número de casos de entidades que se constituyen bajo el modelo jurídico cobijado por el Régimen Tributario Especial o acumulan de una manera indiscriminada sus excedentes, sin que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales verifique a cabalidad si efectivamente se está cumpliendo con la finalidad para la cual fueron constituidas, o simplemente acceden de manera indebida a los beneficios tributarios tan solo para sacar provecho, al cumplir únicamente de manera formal con los requisitos legales, valiéndose de distintos medios como fundaciones familiares o empresariales o de intereses particulares con figuras y suplantaciones o con falsas donaciones para obtener reducciones en el impuesto sobre la renta para sus donantes, lo cual representa una disminución significativa, dentro de la contribución real que debería haber entregado el sector cooperativo en el país para el periodo de estudio.

El Régimen Tributario Especial se encuentra sustentado por la importancia de estimular la actividad privada en beneficio de la comunidad y la sociedad en general, pero para que este régimen pueda cumplir sus objetivos a cabalidad debe operar bajo el cumplimiento de requisitos y normas que amparen los beneficios tributarios establecidos en la ley con un efectivo control por parte de la Dirección de Impuestos Aduanas y Nacionales, para garantizar la idoneidad de este instrumento de la política fiscal. Dado lo anterior, resulta necesario que el estado y la

autoridad fiscal introduzcan medidas orientadas a un recaudo y control eficaces y eficientes en materia de impuestos en el ámbito de las cooperativas y demás Entidades sin ánimo de Lucro.

De esta manera se puede concluir que con el presente trabajo se cumplió con la hipótesis de investigación puesto que fue posible constatar, el impacto que tuvo la contribución tributaria del sector cooperativo en Colombia determinado por las falencias en la legislación tributaria, logrando evidenciar el costo-beneficio de la falta de control por parte de la administración tributaria, dando así respuesta a dicha hipótesis.

RECOMENDACIONES.

Como base de futuras investigaciones se plantean las siguientes recomendaciones:

1. Realizar un trabajo a cerca de los lineamientos que permitan ajustar los requisitos necesarios para que las Entidades sin ánimo de lucro puedan acceder al Régimen Tributario Especial constituyéndose exclusivamente como mecanismo para cumplir finalidades de carácter social y aportar a la consolidación de la democracia mediante la colaboración con los fines del Estado y las comunidades sin alterar el mercado y su sana competencia.
2. De igual manera puede realizarse una profundización en la raíz de algunos de los problemas identificados en el árbol de problemas de la presente investigación, partiendo de que debido al desconocimiento de la extensa normativa y legislación vigente y al hecho de que se use el modelo cooperativo para evadir o eludir impuestos no se cumplen las obligaciones estipuladas por la autoridad tributaria o se violan los requisitos legales para hacerse partícipes a los descuentos que otorga el Régimen Tributario Especial.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asociación Colombiana de Cooperativas. (2015), *Reseña del cooperativismo en Colombia*. 2015. Recuperado de <http://www.ascoop.coop/cooperativismo-siempre/cooperativismo-colombiano/resena-del-cooperativismo-en-colombia>
- Castro Borrero, J. (s.f). *Comentarios tributarios, Régimen tributario del sector cooperativo*. Recuperado de <http://www.nuevaleislacion.com/asesoria-consultoria/comentarios-tributarios/95-regimen-tributario-del-sector-cooperativo>
- Centro de Investigación del Cooperativismo (Cenicoop) y la Confederación de Cooperativas de Colombia (Confecoop. (2014), *Desempeño del sector cooperativo colombiano 2014*. Recuperado de <http://cenicoop.coop/images/indicadores/Desempeo%20Sector%20Cooperativo%20Colombiano%202014.pdf>
- Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria. (2015). *Informe final presentado al ministro de hacienda y crédito público diciembre de 2015*. Recuperado de <http://www.larepublica.co/sites/default/files/larepublica/Informe%20Final.pdf>
- (“Concepto de Fisco,” 2016). Recuperado de <http://deconceptos.com/ciencias-juridicas/fisco>
- (“Definición de evasión fiscal,” 2016). Recuperado de <http://www.tributos.net/definicion-de-evasion-fiscal-938/>
- E-Cultura Group. (“Definición y etimología de falencia,”. 2016) Recuperado de <https://definiciona.com/falencia/>
- (“Elusión y evasión tributaria,”2016). Recuperado de <http://www.gerencie.com/elucion-y-evasion-tributaria.html>
- Estatuto Tributario Nacional
- León, C. (productora). (26 de abril de 2011). *Modelo Cooperativo*. Carolina león, abril de 2015. Prezi. Recuperado de <https://prezi.com/icmstxbv-ymj/modelo-cooperativo/>
- Orjuela G. (s.f). *Clasificación de los impuestos*. Recuperado de <http://www.gerencie.com/clasificacion-de-los-impuestos.html>

- Orozco, J (1986). *Doctrina Cooperativa*. San José, Costa Rica: Universidad Estatal a Distancia
- (“¿Qué son y cómo se clasifican los tributos?”2016). Recuperado de <http://actualicese.com/2014/04/08/definicion-tributos/>
- (“¿Quiénes pertenecen al Régimen Tributario Especial?” 2016) Recuperado de <http://actualicese.com/2014/04/08/quienes-pertenecen-regimen-tributario-especial/>
- Quijano, J., y Reyes, J., (2004). *Historia y Doctrina de la Cooperación*. Bogotá, Colombia: Universidad Cooperativa de Colombia
- Redacción el país. (29 de noviembre de 2015). Así fue como quebraron a Saludcoop. *Elpais.com.co*. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/elpais/economia/noticias/asi-fue-como-quebraron-saludcoop>
- Riaño, S, (s.f). *Cooperativas*. Recuperado de <http://www.gerencie.com/cooperativas.html>
- Superintendencia de la Economía Solidaria. (2009). *Circular Externa 7*. Recuperado de http://www.supersolidaria.gov.co/sites/default/files/public/normativa/circular_externa_no._07.pdf.