
LOS GASTOS TRIBUTARIOS Y LAS EXENCIONES PARA LAS COOPERATIVAS EN COSTA RICA Y MÉXICO

Graciela Lara Gómez¹

Resumen

Con el estudio de los gastos tributarios y los incentivos, fue posible identificar quiénes son los beneficiarios con las exenciones que reducen o eliminan las cargas tributarias para los contribuyentes de los impuestos al consumo y a la renta en Costa Rica y México. Al mismo tiempo, pudo conocerse si tales beneficios son extensivos a las cooperativas y en que magnitud. Por tanto, fue necesario examinar los aportes teóricos centrados en las exenciones y el gasto tributario, así como de las leyes en materia cooperativa y tributaria. Enseguida, fue seleccionado el método comparado, que fue útil para contrastar las normas jurídicas de ambos países e identificar las exenciones previstas en las leyes, así como saber cómo influyen en los Presupuestos de Gastos Tributarios. Derivado de la comparación de los diferentes dispositivos jurídicos, pudo advertirse que existe una importante similitud entre las normas aplicables a las cooperativas, advirtiéndose que en las dos naciones se otorgan incentivos por concepto de exenciones y reducciones. Además se constató, que en su conjunto la pérdida en la recaudación que corresponde a las cooperativas, no es significativa respecto del monto total presupuestado.

Palabras clave: Impuestos, cooperativas, exenciones, gasto, fiscal, países.

INTRODUCCIÓN

Cuando se habla de la producción de los bienes públicos o del gasto público, se piensa inmediatamente

¹ Profesora – Investigadora de la Universidad Autónoma de Querétaro (México). Doctora en Estudios Organizacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1 y líder del Cuerpo Académico Consolidado *Organización y Desarrollo*. E-mail: glara@uaq.mx.

en los impuestos, como el renglón de ingresos clave para sufragar el costo que significa proveer a un Estado de la infraestructura y capacidades requeridas, ya que como lo indica la CEPAL (2018) sin dichos ingresos, las oportunidades y el mercado estarían disminuidas o limitadas, generando desigualdad y conflictos de tipo social.

Precisamente, es en el sistema tributario donde se gestan las acciones para lograr una recaudación adecuada, que al mismo tiempo reduzca la inequidad en la distribución del ingreso, mejore el bienestar de la población, fomente la inversión y la creación de puestos de trabajo, además de apoyar sectores prioritarios o acotar las externalidades negativas que surgen por la acción de determinados agentes económicos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2018).

Es por ello, que desde hace tiempo se ha apoyado la idea de incluir en las legislaciones incentivos tributarios, mediante las exenciones, reducciones y otros mecanismos que son útiles para fomentar el desarrollo, ya que con los incentivos se motiva la oferta de bienes y servicios a menor costo y se contribuye con el Estado en actividades de tipo social. No obstante, los incentivos al mismo tiempo significan una pérdida de ingresos que el Fisco podría recaudar de no existir tratamientos diferenciados.

En este sentido, Agoisin, Barreix, Gómez-Sabaini, & Machado (2005) dicen que los gastos tributarios o fiscales², son el punto de partida para el estudio de los incentivos –como las exenciones–, dado que con su análisis es viable conocer a detalle los ingresos que se han dejado de percibir por el Estado y como resultado ajustar las políticas recaudatorias de cada país.

Por tal razón con el presente artículo, se buscó identificar las exenciones aplicables a las cooperativas y luego determinar qué representan como porcentaje del PIB en el Presupuesto de Gastos Tributarios de Costa Rica y México. Para tal efecto, se empleó el método comparado de las ciencias jurídicas, con el que fue posible contrastar las legislaciones y otras normas vigentes en las dos realidades nacionales.

Por lo anterior, en un primer momento se presenta una aproximación teórica en torno a la obligatoriedad de contribuir para los gastos públicos, así como sobre las exenciones y su relevancia del gasto fiscal. Enseguida se planteó la metodología empleada, para posteriormente entrar al análisis de las normas jurídicas y del Presupuesto de Gastos Tributarios o Fiscales en Costa Rica y México. Derivado de la comparación de los partidas contenidas en dichos presupuestos, pudo constatar que se incluyen algunos beneficios que estimulan a las cooperativas en ambas naciones, pero que no son significativas respecto del presupuesto total, lo que quiere decir que la pérdida generada por reducciones y exenciones de impuestos son mínimas; consecuentemente se reforzaría la idea de mantener los regímenes de excepción para las cooperativas.

² La denominación ‘gasto tributario’ se ha adoptado en Costa Rica, mientras que en México prevalece la expresión ‘gasto fiscal’. En este artículo se utilizarán ambas acepciones indistintamente.

APROXIMACIÓN TEÓRICA

Las exenciones para las cooperativas y su impacto en el gasto fiscal, es un tema que merece ser estudiado por la relevancia que tienen tales sociedades en el desarrollo económico y social de los países. Por lo que en los siguientes apartados se revisan las aproximaciones teóricas en materia tributaria, así como los principales aportes sobre el gasto fiscal, sus rubros presupuestales y las exenciones que particularmente apoyan a la gestión de las cooperativas.

La obligación de contribuir para el sostenimiento del Estado

En el derecho público se encuentra la disciplina del derecho fiscal o tributario, que atiende el tema de los ingresos que requiere el Estado para sufragar el gasto público, es precisamente por la necesidad de recaudar, que surge un vínculo jurídico con los ciudadanos quienes son los obligados a proporcionar a través de las contribuciones los recursos requeridos. Es justamente, la relación entre los contribuyentes como sujetos pasivos y el Fisco como representante del Estado, que surge la obligatoriedad de aportar para sufragar el gasto público y del Estado de administrarlo debidamente (Arrijoja, 2014).

Por lo que es un hecho que para el ciudadano la contribución que debe asumir representa un sacrificio (Arrijoja, 2014), es por ello que en el cobro de los tributos debe buscarse la equidad. Al respecto Stiglitz (1995) advierte, que el principio de equidad tiene una alta carga de subjetividad, lo que dificulta la formulación de las leyes, pero que debe cuidarse la eficiencia en la recaudación maximizando el bienestar de los individuos y una recaudación suficiente de los que reciben mayores niveles de renta.

En consecuencia, una práctica para tratar de equilibrar la carga tributaria es otorgar incentivos a ciertas actividades o sectores de contribuyentes, por ejemplo, si se trata de impulsar alguna actividad económica o beneficiar a los que menos poseen. Sobre este particular, Kacef (2012) asevera que en América Latina existen factores determinantes de la pobreza, los que tienen una estrecha relación con la intervención del Estado en el nivel y estructura de los impuestos que recauda y con las transferencias en dinero a los segmentos de menores ingresos, lo que genera problemáticas que se manifiestan por la baja carga impositiva, una estructura fiscal desequilibrada y sesgada hacia los impuestos indirectos, y, la persistencia de altos niveles de incumplimiento.

Por tanto, las funciones de recaudación, administración y liquidación de los tributos a cargo del Estado (Arrijoja, 2014), deben ser al mismo tiempo eficaces y proporcionar satisfactores para los ciudadanos, ya que son ellos los responsables de aportar, pero dicha aportación debe ser equitativa y de acuerdo con su capacidad económica.

Flores Zavala (2004) dice que la capacidad contributiva es un concepto que muestra cierta dificultad para su determinación, ya que si una persona no cuenta con lo mínimo para contribuir, deberá quedar comprendida en un esquema de exención, que es una de las formas de incentivo fiscal más común en las legislaciones (Jiménez y Podesta, 2009). En consecuencia, Agoisin, Barreix, Gómez-Sabaini, & Machado (2005) expresan que los incentivos son el punto de partida para el estudio del gasto fiscal.

El Gasto Fiscal

De acuerdo con Villela, Lemgruber, & Jorrat (2009) el gasto fiscal es una cuestión que ha sido poco analizada, por lo que se requiere de profundizar su estudio con la finalidad de contribuir en su análisis, su creación, revisión y actualización. Pues el otorgamiento de incentivos es un asunto de transparencia y equidad, lo que implica conocer quién o quiénes son beneficiados y en qué medida.

Revisando los antecedentes del tema, se pudo observar que los Presupuestos de Gastos Fiscales se adoptan como una práctica internacional en la década de 1960, cuando en Alemania se inició su elaboración a partir de 1967, años después en los Estados Unidos de América se empezó con dicha práctica en 1974. Luego se extendió por los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a fines de la década de 1970 y principios de la década de 1980. Cabe señalar que en México se adopta dicha práctica, a partir de 2002 por mandato legal contenido en la Ley de Ingresos de la Federación (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016).

Pero, ¿cuál es el origen de la locución gasto fiscal? Dicha expresión fue mencionada por primera vez en 1967 por Stanley Surrey, Secretario Asistente para Política Fiscal del Departamento del Tesoro de Estados Unidos. Él enunció un listado de preferencias y concesiones incluidas en el Impuesto a la Renta estructurando un formato con la idea de un programa de gasto, el argumento central es que lo que se deja de recaudar, podría ser recaudado y aplicado al gasto público (Jiménez y Podesta, 2009).

En cuanto a su definición, Jiménez y Podesta (2009) dicen que el gasto fiscal puede referirse a “aquella recaudación que el fisco deja de percibir producto de la aplicación de franquicias o regímenes impositivos especiales y cuya finalidad es favorecer o estimular a determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía” (p. 24).

En México se define como “aquel tratamiento de carácter impositivo que se desvía de la estructura “normal” de los impuestos, que da lugar a un régimen de excepción y que implica una renuncia de recaudación tributaria.” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016, p. 6). Mientras que en Costa Rica se refiere “al nivel de ingresos que el Gobierno deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo distinto al que se aplica de

carácter general, en legislación tributaria nacional y que tiene como fin beneficiar o promover a determinadas actividades, sectores, regiones o grupos de contribuyentes.” (Ministerio de Hacienda, 2011, p. 2).

En este sentido, Villela, Lemgruber, & Jorrot (2009) y el Ministerio de Hacienda (2011) advierten que los gastos tributarios se presentan a través de diferentes formas, entre ellas se encuentran las siguientes:

1. Las exenciones, que son ingresos o transacciones excluidas de la base gravable, pueden ser encontradas en las leyes como ‘exoneraciones’, ‘hechos no gravados’, entre otros.
2. Las deducciones, son cantidades que se disminuyen de las bases imponibles o gravables.
3. Créditos, son cantidades que reducen el impuesto.
4. Tasas reducidas o preferenciales, también llamadas alícuotas, son cargas inferiores a las que se aplican en forma general.
5. Diferimientos, se refieren a la postergación o aplazamiento del pago de un impuesto.

Desde la perspectiva de la OECD (2003) el gasto fiscal incluye: deducciones, exenciones, tasas reducidas, diferimientos y créditos fiscales.

Con relación al efecto de los incentivos fiscales en las regiones, Jiménez y Podesta (2009) han señalado que estos influyen de manera secundaria en la inversión extranjera directa, por lo que su eficacia solo se ha observado en países con cierta estabilidad política y económica. Asimismo, el efecto que disminuye la carga tributaria, tienen un efecto negativo en detrimento de la recaudación, lo que afecta la equidad y complejiza el sistema tributario, derivando en el incremento de costos de cumplimiento y en evasión.

Pero también los regímenes de excepción poseen aspectos negativos, la OECD (2003) dice que para los hacedores de políticas públicas es un nicho atractivo para tratar de impulsar los mercados e influir en el comportamiento de ciertos contribuyentes, pero al aplicar incentivos apoyados en gasto fiscal se fomenta la desigualdad y la regresividad, por lo que los efectos negativos pueden ser variados ya que además de que se beneficia a los contribuyentes por participar en actividades, realmente no es notorio un incremento notable en las mismas. También existen reducciones a la base gravable, lo que aunado al resto de incentivos, representa gran dificultad para presupuestar los ingresos fiscales, complejizando la formulación de las leyes e incrementando el costo de hacerlas cumplir, lo que dificulta la transparencia de los presupuestos gubernamentales. Es necesario destacar que el propio organismo, considera como un argumento positivo, la participación del sector privado en programas de índole social.

Las Exenciones Fiscales

De acuerdo con el DRAE (2017) la exención fiscal es una “ventaja fiscal de la que por ley se beneficia un

contribuyente y en virtud de la cual es exonerado del pago total o parcial de un tributo” (p.1). Según Margain – Manautou (1983, p. 305) es “una figura jurídica tributaria, en virtud de la cual se eliminan de la regla general de causación, ciertos hechos o situaciones imponibles, por razones de equidad, de conveniencia o de política económica”.

Apoyando la discusión, la Corte mexicana ofrece una definición indicando que:

La exención es una técnica impositiva que sin alterar los elementos de la relación jurídica tributaria (sujetos, base, cuota, tasa o tarifa), aminora o libera la obligación de pago nacida, por razones de equidad o política económica, a determinadas personas o respecto de ciertos hechos, para ajustar el tributo a la realidad económica o social actual, al tenor de una valoración particularizada de los principios de justicia tributaria (SCJN, 2010, p. 1764).

La definición también puede ser localizada en el artículo 61 del Código de Normas y procedimientos Tributarios (Código Tributario) vigente en Costa Rica, donde se señala que la: “Exención es la dispensa legal de la obligación tributaria.” (Ley No. 4755, 1971).

Diversos autores (Arrijoa, 2002; Flores Zavala, 2004; Sánchez, 2009) coinciden en que la exención es una excepción al principio de generalidad, ya que si una persona no posee capacidad contributiva no existe razón para pagar impuestos. En este sentido, Flores Zavala (2004) y Sánchez (2009) comparten la opinión de que la generalidad no debe entenderse en un sentido estricto, sino limitada por la capacidad contributiva, ya que existen razones vinculadas con la justicia para establecer exenciones, por ejemplo, algunos tipos de sociedades quedarían exceptuadas del pago del impuesto porque no se ubican en el mínimo de subsistencia, como las empresas nuevas, las cooperativas y las necesarias para el desarrollo de ciertos sectores.

Además de considerarse que las exenciones no transgreden el principio de generalidad. Para Giannini “las exenciones no representan, por tanto, un privilegio y, como tales no contradicen el principio de igualdad tributaria” (De la Garza, 2012, p. 519). Por lo que podría comentarse que la exención persigue el trato equitativo entre contribuyentes que enfrentan diversas situaciones en su capacidad de pago u otras características particulares.

Por su parte, Margain – Manautou (1983) y de la Garza (2012) mencionan una clasificación de las exenciones, de las que se retoman las objetivas, subjetivas, distributivas y con fines fiscales, tal como se puede ver enseguida:

1. Exenciones objetivas. Son aquellas que el legislador excluye de la imposición o hecho imponible.
2. Exenciones subjetivas. Son aquellas que se atribuyen a sujetos que serían contribuyentes, pero que por su naturaleza especial y atendiendo a sus fines queda liberada del impuesto, por circunstancias de índole política, económica o social.
3. Exenciones Distributivas. Se incorporan a las normas jurídicas para evitar injusticias, que se generarían si se gravarán a personas sin capacidad contributiva.

4. Exenciones con fines sociales. Se otorgan a contribuyentes con actividades específicas, como la difusión de la cultura, el arte, el deporte, entre otros.

Diversas pueden ser las razones del otorgamiento de exenciones, al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México (SCJN) ha señalado que, el establecimiento de exenciones se ha convertido en un instrumento eficaz que “impide la aplicación de parámetros comunes de tratamiento que resulten excesivos e injustos, (...)” (SCJN, 2010, p. 1444) permitiendo una carga medida que atienda a las capacidades y a la realidad económica.

Como deriva de la lectura del texto citado, la opinión de la Corte se basa en el principio tributario de justicia, por lo que en el otorgamiento de exenciones se encuentra la búsqueda de un trato equitativo para los contribuyentes.

METODOLOGÍA

Para el estudio del gasto fiscal y los incentivos que se expresan a través de las exenciones que benefician a las cooperativas, fue necesario efectuar un recorrido teórico que fundamentará la propuesta. De tal manera que se prescribió como objetivo general: Identificar las exenciones aplicables a las cooperativas y su efecto como porcentaje del PIB en el presupuesto de gastos tributarios de Costa Rica y México.

Es por ello que se seleccionó el método de investigación comparativo de las ciencias jurídicas (Tamayo y Salmorán, 2007), que requiere de analizar las similitudes o discrepancias entre los dispositivos jurídicos o sus consecuencias. Para iniciar con el estudio de las exenciones para las cooperativas y su efecto en el gasto tributario, se partió de que existe heterogeneidad económica y recaudatoria entre los países, pero que también existen convergencias, como la similitud en la estructura fiscal, la política fiscal y el tratamiento previsto en las leyes impositivas para las cooperativas.

Para el análisis se confrontaron los aportes de la teoría dogmática, de las normas jurídicas vigentes (legislación fiscal y cooperativa), así como de los Presupuestos de Gastos Tributarios y resoluciones de la Corte en materia de exenciones. Con todo ello, fue posible determinar el monto de la pérdida en la recaudación fiscal del establecimiento de regímenes de excepción para las cooperativas.

DISCUSIÓN

Para comprender las razones que justifican la asignación de exenciones a las cooperativas, debe recordarse que la justicia es uno de los postulados que rigen el sistema impositivo de la gran mayoría de los países.

Para el caso particular de las cooperativas, en la teoría dogmática (Flores Zavala, 2004; Sánchez, 2009) y en resoluciones de la Corte (SCJN, 2010, p. 1765) se ha determinado que existen razones fundadas en la equidad y en la capacidad contributiva, que justificarían un tratamiento diferenciado, favoreciendo la disminución o eliminación de cargas tributarias. Sin embargo, existen detractores como la OCDE, quienes se oponen a la existencia de los beneficios que significa incorporar incentivos en las leyes, argumentando que es difícil eliminarlos y puede conducir a ineficiencias, además de generar inequidades y promover un régimen tributario más regresivo (OECD, 2003).

En los siguientes apartados se analizan las exenciones y su efecto en los Presupuestos de Gastos Fiscales de Costa Rica y México, enfatizando las partidas que favorecen o estimulan a las cooperativas y sus características.

Las cooperativas: Su clasificación y aspectos tributarios

Las leyes de la materia han definido a las cooperativas destacando su carácter asociativo, democrático, no lucrativo y centrado en la finalidad de satisfacer necesidades comunes.

En Costa Rica la Ley 4179 (1968) reformada por última vez en 1982, define a la cooperativa en su artículo 2º señalando que:

Las cooperativas son asociaciones voluntarias de personas y no de capitales, con plena personalidad jurídica, de duración indefinida y de responsabilidad limitada, en las que los individuos se organizan democráticamente a fin de satisfacer sus necesidades y promover su mejoramiento económico y social, como un medio de superar su condición humana y su formación individual, y en las cuales el motivo del trabajo y de la producción, de la distribución y del consumo, es el servicio y no el lucro (p. 3).

Asimismo, la legislación contiene una clasificación integrada al artículo 15 de la Ley 4179 (1968) distinguiendo once clases de cooperativas: De consumo, de producción, de comercialización, de suministros, de ahorro y crédito, de vivienda, de servicios, escolares, juveniles, de transportes, y múltiples. En el mismo artículo se indica que las cooperativas podrán dedicarse a cualquier actividad lícita, pero siempre que sean congruentes con los principios y el espíritu de cooperación.

Paralelamente, en el artículo 2º de la Ley General de Sociedades Cooperativas (2009) vigente en México, se incluye la definición de cooperativa como sigue:

La sociedad cooperativa es una forma de organización social integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios (p. 1).

En México el artículo 21 de la Ley General de Sociedades Cooperativas (2009) establece que existen tres

clases de cooperativas, las que son: De consumidores de bienes y/o servicios, de productores de bienes y/o servicios, y de ahorro y préstamo.

Cabe señalar que los diferentes tipos de cooperativas en Costa Rica y México quedan regulados por las leyes tributarias. Por lo que de conformidad con la estructura tributaria de ambos países, fundamentalmente son dos leyes aplicables a las cooperativas y son las que gravan el ingreso y el consumo.

Por tanto, en la estructura tributaria de Costa Rica se encuentran vigentes el Impuesto General Sobre las Ventas y el Impuesto Sobre la Renta, el primero grava el consumo, mientras que el segundo grava el ingreso. En tanto que en México, existe la Ley del Impuesto al Valor Agregado, que grava el consumo y la Ley del Impuesto Sobre la Renta, como el impuesto que grava el ingreso.

Además, ambas estructuras tributarias contemplan otros impuestos e ingresos tributarios, por ejemplo, se integran impuestos especiales que de acuerdo con la actividad de la cooperativa deberían ser pagadas por éstas, por ejemplo, en México el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, grava los productos con contenido calórico, bebidas alcohólicas, tabacos, gasolinas, entre otros (Ley de Ingresos de la Federación, 2017). Mientras que en Costa Rica, existen impuestos similares clasificados como: Impuestos específicos sobre la producción y consumo de bienes, los que gravan las bebidas envasadas sin contenido alcohólico, las bebidas alcohólicas y los combustibles (Ley de Presupuesto, 2018).

Con la revisión de las legislaciones fiscales se pudo verificar que en las leyes de ambos países se estimulan a las cooperativas mediante incentivos fiscales mediante exenciones y reducciones.

De tal manera que, los diferentes tipos de cooperativas en Costa Rica se encuentran totalmente exoneradas del pago del Impuesto Sobre la Renta (Ley 7092, 2017), lo que significa un importante estímulo. Cabe mencionar que en general se aplica a los contribuyentes una estructura para el Impuesto Sobre la Renta de tipo cedular y se grava exclusivamente la renta originada en la fuente, es decir, los ingresos obtenidos en el país (Ministerio de Hacienda, 2011).

En lo que se refiere al Impuesto General Sobre las Ventas, se aplica la tasa general del 13% y para algunos casos como el consumo de artículos de la canasta básica se consideran exenciones (Ley No. 6826, 1982), lo que quiere decir que si una cooperativa vende los productos mencionados, su actividad será considerada como exenta.

Enseguida se muestran los diferentes tipos de cooperativas y los gravámenes vigentes en Costa Rica que son aplicables en lo relativo al Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto General Sobre las Ventas (Tabla 1).

Tabla 1. Impuestos y exenciones para las cooperativas en Costa Rica.

Tipo de cooperativa	Impuesto Sobre la Renta	Impuesto General Sobre las Ventas
---------------------	-------------------------	-----------------------------------

De consumo, De producción, De comercialización, De suministros, De vivienda, De servicios, Escolares, Juveniles, De transportes, y Múltiples.	No contribuyentes, quedan eximidas del pago del impuesto por la totalidad de sus ingresos propios (Ley 7092, 2017).	Aplica la tasa general del 13%. Además existen algunos conceptos de exención como los artículos de la canasta básica alimentaria, algunos productos agrícolas y veterinarios, medicinas, libros, una fracción del consumo de energía eléctrica y las exportaciones. Para el caso de consumo de energía eléctrica residencial, el impuesto será del 5%, la madera pagará el impuesto fijado (tasa general) menos tres puntos porcentuales, esto quiere decir que se causará al 10% (Ley No. 6826, 1982).
Ahorro y Crédito	No contribuyente, queda exonerada del pago del impuesto (Ley 7092, 2017).	Aplica la tasa del 13% a los intereses pagados por los usuarios del servicio de crédito y no se contempla ningún tipo de exención.

Fuente: Elaboración propia, con apoyo en las legislaciones citadas.

En México las cooperativas de producción tributan como contribuyentes del Impuesto Sobre la Renta, es decir, quedan obligadas al pago del impuesto, pero se contemplan reducciones del impuesto cuando se dediquen a algunas actividades del sector primario como la agricultura, silvicultura, pesca o la ganadería. Por su parte, las cooperativas de ahorro y préstamo y las de consumo se encuentran totalmente liberadas del Impuesto Sobre la Renta (artículo 79). No obstante, se considera que los socios que reciben remanentes, deberán pagar el impuesto conjuntamente con sus demás ingresos y si reciben intereses por depósitos en cuentas de ahorro o inversión, quedarán exonerados parcialmente del impuesto según el artículo 15 – X (Ley del Impuesto Sobre la Renta, 2016).

En lo que se refiere al Impuesto al Valor Agregado en México, las actividades de enajenación de bienes, prestación de servicios independientes, el uso o goce temporal de bienes y las importaciones quedan gravadas a la tasa general del 16%. Sin embargo, existen algunos incentivos como la aplicación de la tasa del 0% (supone la devolución de impuesto pagado por compras o gastos), por ejemplo a los alimentos o a las exportaciones; también se integran algunas exenciones como las de servicios de educación, la venta de casas habitación, entre una larga lista de conceptos que quedan liberados del impuesto (Ley del Impuesto al Valor Agregado, 2016).

Asimismo, los usuarios del crédito en las Cooperativas de Ahorro y Préstamo deben pagar el Impuesto al Valor Agregado por los intereses pactados, por lo que se causa la tasa general del 16%, pero existe la posibilidad de que tales intereses queden exentos. En este sentido, Lara (2018) advierte que la exención que se considera para el Impuesto al Valor Agregado, también incluye a otras entidades como son los bancos, pero que las restricciones para cumplir con los requisitos previstos en la ley, para que los socios sean beneficiados implican su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, además de que se destinen los créditos a actividades empresariales,

arrendamiento o prestación de servicios independientes de las que sean contribuyentes; y, se destinen para la adquisición de bienes de inversión y además se trate de créditos refaccionarios o de habilitación o avío.

Enseguida se muestra la estructura impositiva vigente para las cooperativas en México, así como las exenciones y reducciones que les son aplicables (Tabla 2).

Tabla 2. Impuestos y exenciones para las cooperativas en México.

Tipo de cooperativa	Impuesto Sobre la Renta	Impuesto al Valor Agregado
Producción	Contribuyente a la tasa del 30%. Para el sector primario se contemplan exenciones y reducciones.	Según la actividad económica, pueden quedar gravados al 16%, 0% o exentos.
Consumo	No contribuyente, por lo que se exime totalmente a la cooperativa del pago del impuesto.	Según la actividad económica, quedan gravados al 16%, 0% o exentos.
Ahorro y Préstamo	No contribuyente, por lo que queda la cooperativa totalmente eximida del pago del impuesto.	Tasa del 16% y exención por el pago intereses que realicen los socios (con restricciones).

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

Las exenciones y los gastos tributarios para las cooperativas en Costa Rica y México

Como se constató, en Costa Rica y México las leyes tributarias incluyen en sus disposiciones incentivos fiscales para las cooperativas, lo que quiere decir que las exenciones y/o reducciones, pasarían a integrar el Presupuesto de Gastos Fiscales, por lo que en los siguientes apartados se muestra un análisis detallado de los resultados oficiales en cada país.

Costa Rica

En Costa Rica se calcularon por primera vez los gastos tributarios con datos de la Encuesta de Ingresos y Hogares 2004-2005. En su determinación se incluyeron todos los impuestos contenidos en las normas jurídicas, por lo que se partió de que el gasto tributario es concebido como una disposición especial del sistema fiscal que da lugar a la reducción del monto del impuesto, el que debería cubrirse por el sujeto pasivo de no existir dicha reducción (Ministerio de Hacienda, 2011).

Precisamente, el Ministerio de Hacienda (2011) enfatiza la importancia de calcular el gasto fiscal, debido a tres razones:

1. Fomentar la transparencia e información sobre las finanzas públicas, determinando quiénes son los beneficiarios por las exenciones otorgadas.
2. Conocer la magnitud del ingreso no percibido.
3. Ofrecer un marco para valorar el costo – beneficio de mantener las exenciones.

Para conocer que rubros y cantidades dejan de percibirse, es necesario conocer cuáles son los ingresos fiscales que tiene derecho a cobrar el Estado. A este respecto, en Costa Rica según la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2018, se contempla un rubro general denominado ‘ingresos corrientes’ que representan un monto de 5,184,333,334,613 colones (90,031.7 millones de USD al 31/12/2017). Dicho total incluye impuestos al consumo y al ingreso como los de mayor potencial recaudador, siendo el primero el Impuesto General Sobre las Ventas y el segundo el Impuesto Sobre la Renta (Ley de Presupuesto, 2018). Esto representa una recaudación como porcentaje del PIB del 23.1%, que se ubica por encima del promedio de los países de América Latina y el Caribe que es del 22.7% (OCDE, et al., 2018).

En lo que atañe a la estimación más reciente sobre gastos tributarios en Costa Rica, este representa el 5.49% del PIB, es decir 1,800,781.20 millones de colones (31,272.6 millones de USD al 31/12/2017). Cabe indicar, que de acuerdo con el Ministerio de Hacienda (2018), el PIB en Costa Rica para 2017 fue por 32,799,663.26 millones de colones (5,696,030 millones de USD al 31/12/2017). Dicho total se desagrega en las diferentes impuestos e importes y se compara con su equivalente como porcentaje del PIB, de entre ellos, las exenciones y tasas reducidas incluidas en el Impuesto General Sobre las Ventas es el que mayor cantidad presenta con el 2.89% y en segundo sitio se encuentra el Impuesto Sobre la Renta con el 2.34%, la cantidad restante se refiere a otros tributos.

En Costa Rica el gasto tributario en materia de Impuesto Sobre la Renta, no se desagrega por tipo de cooperativa, debido a que tales sociedades se encuentran exoneradas del pago del impuesto en su totalidad. Por tanto, el gasto tributario 2017 para las sociedades cooperativas se estimó en 18,444.48 millones de colones (3,203 millones de USD al 31/12/2017), que representa el 0.06% del PIB, lo que contrasta con el importante apoyo que se les proporciona a las personas jurídicas en zonas francas, cuya pérdida recaudatoria significa el 0.93% del PIB. Además, debe considerarse que algunas cooperativas, principalmente de electrificación rural son favorecidas con exenciones a nivel de aduanas (Ministerio de Hacienda 2018).

Adicionalmente, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda (2018), los usuarios de las cooperativas en Costa Rica son favorecidos con reducciones del Impuesto Sobre la Renta a su cargo por concepto de dividendos y participaciones, por lo que fue posible observar que se presupuesta de manera conjunta el incentivo otorgado para las cooperativas y asociaciones solidaristas. El importe presupuestado fue por 16,427.56 millones de colones (2,852.83 millones de USD al 31/12/2018), que significa el 0.05% del PIB nacional. Igualmente, quedan exentos

del Impuesto Sobre la Renta, los rendimientos por la captación en moneda nacional (operaciones del Sistema Financiero), efectuada por las cooperativas (también aplicable a la banca y mutuales), este rubro representa el 0.07 del PIB, es decir 23,426.11 millones de colones (4,028.20 millones de USD al 31/12/2018).

México

En México, desde 2002 se incluyó la obligación de elaborar el Presupuesto de Gastos Fiscales (artículo 8, de la Ley de Ingresos de la Federación, 2008), prescribiendo que se refiere a los montos que deja de recaudar el fisco federal por motivo de tasas diferenciadas, exenciones, subsidios, créditos fiscales, condonaciones, facilidades administrativas, estímulos fiscales, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales. Para la estimación de dichos gastos fue seleccionado el método de pérdida de ingresos, que implica la estimación de los recursos que deja de percibir el Estado por el establecimiento de tratamientos diferenciados (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2008).

Para fijar los conceptos que integran el Presupuesto de Gastos Fiscales, se consideró en primer término, identificar la estructura “normal” del tributo (OECD, 2003), es decir, los diversos elementos que afectan la base impositiva, la tasa o el propio impuesto, definiendo cuáles se alejan de tal estructura “normal”. Por ejemplo, el Impuesto al Valor Agregado considera dos tratamientos diferenciados, el primero es la exención y el segundo la aplicación de una tasa reducida del 0%, por lo que se consideraría como estructura “normal”, la aplicación de la tasa general del 16% (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2018).

Es ineludible mencionar que la Ley de Ingresos de la Federación (2018) como un dispositivo jurídico aprobado por el Congreso de la Unión, contempla todos los rubros de ingreso que puede percibir la federación en el periodo de un año, detallando su tipo y monto. La estimación prevista en dicha ley fue por 5,279,667 millones de pesos mexicanos (268,124 millones de USD al 31/12/2017), aquí debe explicarse que México es un país diverso con una amplia polarización de la riqueza y con un importante segmento de población pobre, por lo que los ingresos obtenidos son insuficientes para proporcionar los servicios que la sociedad requiere.

Asimismo, es importante subrayar que en el Presupuesto de Gastos Fiscales en México no se muestran montos totales, sino solamente valores individuales, dado que la suma de los conceptos no implicaría una recuperación recaudatoria respecto de los incentivos individuales. No obstante, el cálculo está referido al PIB nacional que para 2018 se estimó en 23,391,100 millones de pesos (118,790 millones de USD) (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2018). DE tal cantidad, la CEFP (2017) ha presentado los importes concentrándolos en tres grandes grupos: El Impuesto Sobre la Renta que significa el 46.8%, el Impuesto al Valor Agregado el 46.6%, y finalmente el 6.0 % restante que se refiere a los estímulos fiscales e impuestos especiales.

La importante recaudación fiscal que se concentra principalmente en el Impuesto Sobre la Renta y luego en el Impuesto al Valor Agregado, constituyen los rubros más importantes de ingreso federal en México. Al respecto, la OCDE ha declarado que México es el país con menores percepciones fiscales de entre sus naciones integrantes, esto se refleja en el 17.2% de su recaudación como porcentaje del PIB (OECD, 2017; OCDE, et al, 2018). Es por ello que la acotada recaudación se ha relacionado estrechamente con la significativa cantidad de incentivos que se otorgan, ya que representan en términos reales una pérdida en los ingresos tributarios.

En lo que concierne a los Gastos Fiscales para las cooperativas, se ha mencionado que todas estas sociedades reciben algún tipo de incentivo. Sin embargo, pudo verificarse que en materia del Impuesto Sobre la Renta, solamente se contabilizan como gasto fiscal las partidas que benefician a las cooperativas de producción del sector primario a través de las exenciones y reducciones. Asimismo, se incluyen las exenciones otorgadas a los socios de cooperativas por los intereses derivados de inversión (CEFP, 2017).

Por lo señalado, los conceptos que se incluyen en la estimación de los Gastos Fiscales para las cooperativas de producción y para los socios de sociedades cooperativas de ahorro y préstamo en materia del Impuesto Sobre la Renta, se refieren a:

1. *Cooperativas de producción, dedicadas a la agricultura, ganadería, silvicultura o pesca.* Este régimen consiste en una exención para un primer tramo de ingresos y una reducción del impuesto para un segundo tramo de ingresos, cuya aplicación da como resultado que el ISR a cargo de los contribuyentes de este sector económico sea menor al del resto de los contribuyentes (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2018).
2. *Exenciones por los intereses pagados por las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.* Dicha exención se refiere a la liberación del pago del impuesto al interés por las inversiones que los socios depositan en la cooperativa, hasta un límite de cinco UMAs (Unidad de Medida y Actualización) anuales que se computan de acuerdo al saldo promedio anual y equivalen a 147,014 pesos mexicanos³ (unos 7,884.39 USD al 1º de febrero de 2018). Tal exención puede aplicarse cumpliendo con los requisitos del artículo 93 - XX, inciso b (Ley del Impuesto Sobre la Renta, 2016).
3. Asimismo, pudo observarse que no se agrega la liberación total del Impuesto Sobre la Renta de que son objeto las cooperativas de ahorro y préstamo, así como las cooperativas de consumo.

Debe mencionarse que la Ley del Impuesto Sobre la Renta (2018), contiene una serie de limitantes y opciones que pueden aplicarse por socio o asociado o por el conjunto de los integrantes de una persona moral,

³ La Ley del Impuesto Sobre la Renta (2016) menciona que las exenciones se referirán en salarios mínimos. No obstante, se ha determinado la eliminación de tal medida y se aplicarán en su lugar las UMAs. Para los fines de la conversión, el valor de la UMA anualizada es de \$29,402.88 al 1º de febrero de 2018 (SAT, 2018).

además del beneficio de deducción de inversiones (activo fijo). Por tanto, el gasto fiscal presupuestado es considerado como un Régimen especial o sectorial, donde se incluye a las cooperativas de producción y a otras que realizan las actividades del sector primario que se han mencionado. De tal manera que el gasto fiscal para el citado Régimen Especial o sectorial se presupuestó en 0.0482% del PIB para 2018, que importan 11,274 millones de pesos mexicanos (572.5 millones de USD al 31/12/2017).

Como se ha dicho, en materia de Impuesto Sobre la Renta se tiene un beneficio adicional para los socios de las cooperativas de ahorro y préstamo y se refiere a la exención por el pago de intereses que reciban por los depósitos realizados, por lo que derivado de la revisión al Presupuesto de Gastos Fiscales (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2018) pudo constatar que para este concepto se incluye la cantidad de 683 millones de pesos mexicanos equivalentes a 0.0029 del PIB nacional (34.6 millones de USD al 31/12/2017), que corresponde al monto del impuesto eximido por los intereses pagados a socios de cooperativas de ahorro y préstamo. Es necesario comentar que la cantidad mencionada integra las exenciones otorgadas a las sociedades financieras populares, que son entidades lucrativas que dan servicios similares a los que se prestan en el sector cooperativo.

Adicionalmente, se comprobó que para el Impuesto al Valor Agregado no se mencionan rubros de exención, lo que indicaría que la liberación del impuesto por intereses a que se refiere el artículo 15 - X de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (2016) realmente no se está aprovechando, lo que se explicaría por las dificultades que significa cumplir con los requisitos previstos en la legislación, o bien, la cantidad que representan las exenciones para los socios de las cooperativas de ahorro y préstamo, se encuentran incluidos en las tasas reducidas que se otorgan de manera generalizada.

Análisis comparado de los gastos tributarios entre Costa Rica y México

La diversidad que existe entre los países puede ser perceptible por su magnitud territorial, población, forma de gobierno e indicadores económicos y sociales. En el caso de Costa Rica, se trata de un país pequeño, con una extensión territorial de 51,100 km², su población es de 4'807,850 habitantes. Dicho país es reconocido por su estabilidad política, prosperidad y cuidado ambiental, que se traducen en el crecimiento de los ingresos y aciertos en la superación de la pobreza, ya que solo el 12% es considerado como pobre, por lo que la clase media es el segmento poblacional más importante (Oviedo, Sánchez, Lindert, & López, 2015).

En contraste México es un país con una amplia diversidad y extensión territorial, que es ocupada por más de 119 millones de habitantes, de entre ellos el 43.6% son pobres y el 7.6% se encuentra en condiciones de pobreza extrema, lo que evidencia los grandes rezagos que existen en dicha nación (CONEVAL, 2016).

Aún con la heterogeneidad existente entre ambos países latinoamericanos, surgen puntos de

convergencia, que pueden ser percibidos a través del tratamiento fiscal que se otorga a las cooperativas; ya que éstas reciben tratamientos que podrían considerarse privilegiados, pero que en la práctica no es así, ya que los incentivos previstos en las leyes tributarias son el resultado de mandatos constitucionales de fomento de dichas sociedades. De tal manera que el artículo 6 de la Constitución Política de Costa Rica (1949) contiene dicha ordenanza, mientras que en México, tal disposición se localiza en el artículo 25 octavo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014).

Consecuentemente, el mandato constitucional impulsa a incluir la promoción de las cooperativas como una obligación del Estado, que debe contemplar un trato diferenciado en materia fiscal, a efecto de que pueda proveer los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las comunidades.

Es así que pudo constatar que los dos impuestos que gravan de manera común a las cooperativas en Costa Rica y México, son impuestos a la renta y al consumo; en ambos se identificaron incentivos fiscales, que se manifiestan principalmente por exenciones y luego por reducciones. Por tanto, de acuerdo con Margain - Manautou (1983) se estaría ante la aplicación de exenciones de tipo distributivas y sociales, cuya finalidad perseguiría un trato equitativo para ciudadanos en condiciones diferentes.

Los datos presentados en los Presupuestos de Gastos Fiscales o Tributarios, muestran los apoyos estimados para las sociedades cooperativas de ambos países. El impuesto que contempla los mayores incentivos es el Impuesto Sobre la Renta, siendo Costa Rica el que mayores exenciones proporciona como porcentaje del PIB con el 0.18%, lo que es contrastante con el 0.0511%, que se otorga en México.

En cuanto a los impuestos al consumo en México, en el Impuesto al Valor Agregado se cuenta con una disposición que exenta a los intereses pagados por los socios de cooperativas de ahorro y préstamo por concepto de créditos, dicho concepto no se incluye como partida presupuestal, lo que indicaría que en la práctica no se aplican tales exenciones o están integradas a la partida general, que integraría además las tasas reducidas. Por su parte, en Costa Rica las exenciones para las cooperativas de ahorro y crédito para el Impuesto sobre las Ventas no quedan incluidas en el marco normativo, por lo que las sociedades referidas reciben el tratamiento general de ley. No obstante, debe recordarse que ambas legislaciones contemplan tasas reducidas, que serían aplicables a las cooperativas de acuerdo con la actividad que las cooperativas realicen.

Enseguida se presentan de manera desagregada los diferentes conceptos integrados a los presupuestos de Costa Rica y México, así como lo que representa el otorgamiento de las exenciones y reducciones para las cooperativas, como porcentaje del PIB (Tabla 3).

Tabla 3. Partidas contenidas en el Presupuesto de Gastos Fiscales, destinadas a las cooperativas de Costa Rica y México.

Costa Rica		México	
Partidas	% del PIB	Partidas	% del PIB
Impuesto Sobre la Renta:	0.18	Impuesto Sobre la Renta:	0.0511
- Exenciones.	0.06	Cooperativas dedicadas a actividades primarias ⁽¹⁾ .	0.0482
- Dividendos y participaciones pagadas.		- Exenciones	0.0468
- Rentas pasivas (rendimientos del mercado financiero).	0.05	- Reducciones.	0.0014
	0.07	Intereses pagados ⁽²⁾ .	0.0029
Impuesto General Sobre las Ventas:		Impuesto al Valor Agregado:	
- La ley no integra exenciones para las cooperativas de ahorro y crédito.		- Podrán disfrutar de tasas reducidas de acuerdo con la actividad que la cooperativa realice ⁽³⁾ .	-
- Podrán gozar de las tasas reducidas de acuerdo con su actividad ⁽³⁾ .		Intereses cobrados:	-
		- No presupuestado ⁽⁴⁾ .	

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda (2016) y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018).

1. El monto presentado incluye los incentivos totales para las cooperativas y otras sociedades que realizan actividades de agricultura, ganadería, pesca y silvicultura.
2. Concentra los intereses pagados por las cooperativas de ahorro y préstamo y las sociedades financieras populares.
3. Las leyes aplicables a los impuestos al consumo, contemplan tasas reducidas que no son desagregadas por tipo de contribuyente, por tanto, las cooperativas pueden ser beneficiadas de conformidad con la actividad que lleven a cabo, pero no se cuenta con el dato sobre el beneficio para estas.
4. La Ley del Impuesto al Valor Agregado integra un supuesto de exención por intereses pagados por los socios de cooperativas, pero no se desagrega como partida de gasto fiscal.

Por lo que derivado del análisis al Presupuesto de Gastos Fiscales o Tributarios en ambos países, pudo esclarecerse que el costo fiscal que representan las exenciones y reducciones para las cooperativas es mínimo – respecto de otras partidas en los presupuestos– y los beneficios son amplios, dado que se reitera que tales sociedades son un eficaz instrumento para el desarrollo social y económico.

Finalmente, debe reflexionarse en que el apoyo tributario que se otorga a las cooperativas no influye en la posibilidad de obtener una mayor recaudación fiscal, dado que la pérdida no es importante. Por tanto, quedan justificados plenamente los tratamientos que exoneran o aminoran la carga tributaria para dichas sociedades o sus

socios, lo que además se explica por la plena aplicación del principio de justicia tributaria, dado que se ajusta el impuesto a la realidad económica (SCJN, 2010) generando un efecto positivo al consentir la participación de empresas como las cooperativas en actividades de tipo social.

CONSIDERACIONES FINALES

La recaudación y administración de los recursos son necesarios para sufragar los gastos públicos, por lo que es sustancial conocer y transparentar los ingresos que la hacienda pública obtiene, pero también lo es identificar aquellos beneficios que son otorgados a los que en términos generales deberían estar sujetos al pago de los tributos, pero que por razones de índole social, política o económica son eximidos de tal obligación. Es por ello que formular y conocer los Presupuestos de Gastos Fiscales o Tributarios, contribuye a guiar la política fiscal en los países, a efecto de impulsar sectores prioritarios, proteger segmentos de la población en desventaja, así como promover el empleo y el ahorro.

Por tanto, son las cooperativas uno de los instrumentos que históricamente han demostrado su eficacia en la resolución de problemáticas comunes y que se han constituido en actores relevantes de las economías nacionales, principalmente, por sus aportes al desarrollo local que se hacen extensivos a sus agremiados y a la comunidad en general. Es decir, son entidades que coadyuvan con el Estado, equilibrando las disparidades sociales y proporcionando alternativas económicas a la población. La relevancia de dichas sociedades se ha plasmado en los dispositivos constitucionales de los países, instruyendo a los Estados a su promoción, lo que implica el otorgamiento de facilidades que involucran la aplicación de exoneraciones fiscales.

Es por ello que, conocer las exenciones aplicables para las cooperativas y su efecto en el gasto fiscal, fue el eje de este estudio en dos países latinoamericanos, lo que motivo al análisis de las normas vigentes y otros dispositivos jurídicos. Por tanto, con la revisión de los Presupuestos de Gastos Fiscales, las normas y los aportes doctrinarios, pudieron identificarse las divergencias existentes y los puntos de coincidencia, particularmente los relacionados con el tratamiento fiscal de las sociedades cooperativas, lo que permitió derivar en las siguientes conclusiones:

1. Con el análisis de los Presupuestos de Gastos Tributarios, se determinó que son los impuestos al consumo los que mayores incentivos proporcionan al conjunto de los sujetos pasivos en Costa Rica, principalmente por medio del Impuesto General Sobre las Ventas. Por su parte, en México los incentivos otorgado a través del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto Sobre la Renta, guardan una importante similitud, con una ligera diferencia a la alza del impuesto a la renta para el caso mexicano.

2. En lo que corresponde a las cooperativas, los incentivos fiscales que son otorgados en México se expresan a través de la liberación total del Impuesto Sobre la Renta para las cooperativas de consumo, así como de ahorro y préstamo, mientras que las cooperativas de producción son consideradas como contribuyentes y solo son beneficiadas parcialmente con exenciones y reducciones del impuesto causado por cooperativas del sector primario.
3. Para el caso de Costa Rica, la Ley del Impuesto Sobre la Renta, reconoce la función social y no lucrativa de las cooperativas, liberándolas en su totalidad del pago de dicho impuesto.
4. En lo que se refiere a los impuestos al consumo, pudo confirmarse que ninguno de los países muestra datos desagregados sobre la pérdida en la recaudación por el otorgamiento de regímenes de excepción para las cooperativas. Por lo que se infiere, que los beneficios por tasas reducidas, se encuentran integrados de manera general.
5. Además, se corroboró que las cooperativas son beneficiadas en ambos países con exenciones y/o reducciones de impuestos, pero es Costa Rica la nación que en mayor medida otorga exenciones –tanto a las cooperativas como a sus usuarios–, especialmente en el Impuesto sobre la Renta (ver Tabla 3).

Por lo mencionado, debe reflexionarse en la importancia de que el Estado conserve las disposiciones fiscales que integran incentivos, ya se es evidente que no constituyen un concepto relevante en los Presupuestos de Gastos Fiscales y en consecuencia, la política fiscal en este sentido es razonable, debido a que el monto que deja de recaudarse no es significativo. Por lo que su otorgamiento queda plenamente justificado, en los beneficios económicos y la función social que desempeñan las cooperativas entre la población y entre otros sectores de la economía.

Finalmente, debe señalarse que la justificación política, económica y social para el establecimiento de regímenes de excepción a que se refiere Margain – Manautou (1983), se explica a partir de la justicia contributiva y por la certeza de que el modelo cooperativo es propicio para las naciones.

TAX EXPENSES AND EXEMPTIONS FOR COOPERATIVES IN COSTA RICA AND MEXICO

Abstract

Analyzing tax expenditures and incentives, it was possible to identify who are the beneficiaries with the exemptions that reduce or eliminate tax burdens for taxpayers of consumption and income taxes in Costa Rica and Mexico. At

the same time, we identify if such benefits extend to cooperatives and in what magnitude. Therefore, it was necessary to examine the theoretical contributions focused on exemptions and tax expenditure, as well as the laws on cooperative and tax matters. Then, the comparative method was selected, because it is useful to contrast the legal norms of both countries and recognize the exemptions provided in the laws, and also to know how they influence the Tax Expense Budgets. Derived from the comparison of the different legal devices, it could be noticed that there is an important similarity between the norms in cooperatives, we realized that in both nations incentives are granted for exemptions and reductions. It was also found that, the loss in the collection that corresponds to the cooperatives is not significant with respect to the total amount budgeted.

Keywords: Taxes, cooperatives, exemptions, spending, fiscal, countries.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acemoglu, D. & Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países*. México: Deusto.

Agoisin, M., Barreix, A., Gómez-Sabaini, J.C. & Machado, R. (2005). Reforma tributaria para el desarrollo humano en Centroamérica. *Revista de la CEPAL*. No. 87, págs. 79-96. Desde https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/38375/luiz_villela_gtlareformapendiente.pdf

Arrijo V., A. (2014). *Derecho Fiscal*. México: Themis Editores.

CEFP (2017). Presupuesto de Gastos Fiscales 2017- 2018. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura. Desde <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2017/cefp0202017.pdf>

CEPAL (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CONEVAL (2016). Medición de la pobreza. Desde <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>

Constitución Política de la República de Costa Rica (1949). Diputados de la Asamblea Nacional Constituyente. Desde <http://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014). Congreso de la Unión. México. Diario Oficial de la Federación. Desde <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.

De la Garza, S. F. (2012). *Derecho Financiero Mexicano*. México: Editorial Porrúa.

DRAE (2017). Exención Fiscal. Desde <http://dle.rae.es/?id=HEDFzOj>

Flores Zavala, E. (2004). *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*. México: Editorial Porrúa.

Jiménez, J. & Podestá, A. (2009). *Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. Desde https://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/35732/Serie_MD_77.pdf.

Kacef, O. (2012). "Política tributaria, espacio fiscal y equidad". En *Reforma fiscal en América Latina: ¿qué fiscalidad para qué desarrollo?* Bárcena, A., & Serra, N. (coord.). Santiago de Chile: CEPAL - CIDOB.

Lara G., G. (2018). Los incentivos tributarios para las cooperativas financieras de Colombia, Costa Rica y México. *REVESCO: revista de estudios cooperativos*. ISSN 1135-6618, No. 127, págas. 159-180.

Ley 4179 (1968). Ley 4179 de Asociaciones Cooperativas. Sistema Costarricense de información jurídica. Desde http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=32655&nValor3=85395¶m2=1&strTipM=TC&lResultado=2&strSim=simp

Ley 7092 (2017). Ley del Impuesto Sobre la Renta. Sistema Costarricense de Información Jurídica. Desde <http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/utilitarios/PagError.aspx?nError=5>

Ley de Ingresos de la Federación (2018). Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2018. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 15/11/2017, en el Diario Oficial de la Federación. Desde http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5504645&fecha=15/11/2017

Ley de Presupuesto (2018). Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2018. Ministerio de Hacienda Costa Rica. Desde http://www.hacienda.go.cr/docs/5a31ab59587b3_Articulo%201-Resumenes%20Ingresos.pdf

Ley del Impuesto al Valor Agregado (2016). Congreso de la Unión, México. Desde http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/77_301116.pdf

Ley del Impuesto Sobre la Renta (2016). Congreso de la Unión, México. Desde <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lisr.htm>

Ley General de Sociedades Cooperativas. (2009). Cámara de Diputados del H, Congreso de la Unión, México. Desde http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/143_190118.pdf

Ley No. 4755 (1971). Código de Normas y procedimientos Tributarios (Código Tributario). Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Desde <https://costarica.eregulations.org/media/c%C3%B3digo%20tributario.pdf>

Ley No. 6826 (1982). Ley del Impuesto General Sobre las Ventas. Asamblea legislativa de la República de Costa Rica. Desde http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=32526&nValor3=92185&strTipM=TC

Margain-Manautou, E. (1983). *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*. México: Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

Ministerio de Hacienda (2011). Estimación del Gasto Tributario para Costa Rica en el 2010: Impuesto de Ventas, Impuesto de Renta y Otros Tributos. San José, Agosto de 2011. Desde http://www.hacienda.go.cr/docs/55fb39a47fd31_Estimacion%20GT%20CR.pdf

Ministerio de Hacienda (2018). El Gasto Tributario, Metodología y Estimación Año 2017. Impuesto de Ventas, Impuesto de Renta y otros Tributos. Desde http://www.hacienda.go.cr/docs/5b8ee4640e305_gt2017.pdf

OCDE, et al. (2018). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2018, OECD Publishing, Paris. Desde

http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2018-en-fr.

OECD (2003). Why Worry about Tax Expenditures (Vol. 77). PREM Notes. Desde <http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote77.pdf/>

OECD (2017). Revenue Statistics: 1965-2016. Paris: OECD Publishing.

Oviedo, A, Sanchez, S, Lindert J, K. & Lopez, H. (2015). *Costa Rica's Development From Good to Better*. Washington, DC: World Bank Group.

Sánchez G. N. (2009). *Derecho Fiscal Mexicano*. México: Editorial Porrúa.

SAT (2018). Valor de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) para 2018. Desde http://omawww.sat.gob.mx/informacion_fiscal/tablas_indicadores/Paginas/valor_UMA.aspx

SCJN (2010 a). Exención tributaria. Su fundamento constitucional. Amparo en revisión 325/2010. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Décimo quinto tribunal colegiado en materia administrativa del primer circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXII, Noviembre de 2010, Pág. 1444.

SCJN (2010). Exención tributaria. Su diferencia con los supuestos de no sujeción. 163340. I.15o.A.157 A. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXII, Diciembre de 2010, Pág. 1764.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018). Presupuesto de Gastos Fiscales, 2018. Desde https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/340074/PGF_2018.pdf

Stiglitz, J.E. (1995). *La economía del sector público* (Vol. 24). Barcelona: Antoni Bosch Editor.

Tamayo y Salmorán, R. (2007). Teoría Jurídica y "Derecho Comparado" Una Aproximación y Un Deslinde. *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*. No. 27

. Octubre, 2007, p 29-49. Desde <http://biblioteca.org.ar/libros/141192.pdf>

Villela, L., Lemgruber, A., & Jorratt, M. (2009). Los presupuestos de gastos tributarios: conceptos y desafíos de implementación (No. IDB-WP-131). IDB Working Paper Series. Desde <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4302/Los%20presupuestos%20de%20gastos%20tributarios.pdf?sequence=1>.

Trabalho enviado em 14 de setembro de 2018

Aceito em 03 de novembro de 2018