PL 3127

- PRODUCCIÓN ...

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
17 ENE 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 3:23pm

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

OFICIO Nº 011 -2023 –PR

Lima, 17 de enero de 2023

Señor
JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que modifica los artículos 16 y 17 del Decreto Supremo 074-90-TR, Texto Único Ordenado de la ley General de Cooperativas, a fin de ampliar el ámbito de participación y fortalecer el proceso de permanente integración. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley tiene la siguiente fórmula legal:

   *"**Artículo 1. Objeto de la Ley***
   La presente norma tiene como objetivo la modificación de los artículos 16 y 17 del Decreto Supremo N° 074-90-TR, Texto Único Ordenado de la Ley General de Cooperativas, a fin de ampliar el ámbito de participación y fortalecer el proceso de permanente integración.

   Asimismo, el artículo 2 de la Autógrafa de Ley plantea la modificación de los artículos 16 y 17 del Decreto Supremo 074-90-TR, Texto Único Ordenado de la Ley General de Cooperativas, en los siguientes términos:

TUO de la Ley General de Cooperativas	Autógrafa de Ley
Artículo 16.- Para ser socios de una organización cooperativa es necesario, según los casos y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente: 1. Que las personas naturales tengan capacidad legal, salvo los casos de menores de edad que, por excepción, autorice el Reglamento; 2. Que las personas jurídicas estén constituidas e inscritas con arreglo a Ley **y sean autorizadas por su estatuto, o por su órgano competente, para integrar la organización cooperativa**; 3. Que en todo caso, reúnan los demás requisitos exigidos por el estatuto.	Artículo 16.- Para ser socios de una organización cooperativa es necesario, según los casos y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente: 1. Que las personas naturales tengan capacidad legal, salvo los casos de menores de edad que, por excepción, autorice el Reglamento; 2. Que las personas jurídicas estén constituidas e inscritas con arreglo a Ley; 3. Que, en todo caso, reúnan los demás requisitos exigidos por el estatuto.
Artículo 17.- Podrán ser socios de las cooperativas: 1. Otras cooperativas, las comunidades campesinas o nativas, las entidades del Sector Público y otras personas jurídicas sin fines de lucro; 2. Las pequeñas empresas, cualquiera fuere su naturaleza jurídica, siempre que reúnan los siguientes requisitos: 2.1 Que no tengan más de 10 trabajadores dependientes a su servicio; y	Artículo 17.- Podrán ser socios de las cooperativas **las personas naturales o personas jurídicas que reúnan los requisitos establecidos por el estatuto de la respectiva cooperativa. El ingreso es libre, supeditado a los requisitos o condiciones previstas en dicho estatuto, sin discriminación de ninguna naturaleza.** **El número de socios persona jurídica no debe superar el tercio de socios persona natural, de la misma forma en los órganos de administración.**

[1] Sobre la base del Informe N° 0001-2023-EF/61.02 y el Informe N° 00000019-2023-PRODUCE/OGAJ.

2.2 Que el valor contable de sus activos fijos no supere el equivalente de 10 remuneraciones mínimas vitales, anuales de Lima por cada uno de dichos trabajadores; 3. Cuando se trate de cooperativas de usuarios los trabajadores de éstas no pueden ser socios de ellas; pero podrán hacer uso de todos los servicios de la cooperativa en igualdad de condiciones con los socios.	

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto, debemos señalar lo siguiente:

De la modificación del Texto Único Ordenado de la Ley General de Cooperativas

Al respecto, consideramos que se debe proponer una modificación al Decreto Legislativo N° 85, Ley General de Cooperativas, y no al Texto Único Ordenado de la misma, toda vez que el numeral 12 del artículo IV del Título Preliminar del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, define el Texto Único Ordenado como un documento que compila y sistematiza en un solo texto integral las normas contenidas en una Ley o disposiciones reglamentarias de alcance general, a fin de otorgarle la coherencia sistemática que pudiera haber sido afectada como producto de las modificaciones y derogaciones dispuestas por normas posteriores hacia la citada norma y no posee carácter innovador ni interpretativo, ni modifica el valor y fuerza de las normas ordenadas. Asimismo, consideramos que la Autógrafa debe contener una disposición que ordene al Poder Ejecutivo adecuar el Texto Único Ordenado.

De la modificación del artículo 17 de la Ley General de Cooperativas

El artículo 3 de la Ley General de Cooperativas establece que "*toda organización cooperativa debe constituirse* ***sin propósito de lucro*** *y procurará mediante el esfuerzo propio y la ayuda mutua de sus miembros, el servicio inmediato de éstos y el mediato de la comunidad*".

Por su parte, el artículo 1 de la Ley Nº 29683[2] señala que *"las cooperativas, por su naturaleza, efectúan actos cooperativos, los cuales se definen como los que se realizan internamente entre las cooperativas y sus socios en cumplimiento de su objeto social. Los actos cooperativos son actos propios de su mandato con representación, estos no tienen fines de lucro."*

Asimismo, el artículo 2 de la Ley Nº 29683 inafecta a las cooperativas del Impuesto General a las Ventas (IGV) por las operaciones que realicen con sus socios. A su vez, el artículo 3 de la mencionada ley inafecta a las cooperativas del Impuesto a la Renta por los ingresos netos provenientes de las operaciones que realicen con sus socios.

En ese contexto, dada la naturaleza de las cooperativas y la finalidad que persiguen, además del goce de la inafectación del IGV e Impuesto a la Renta antes señalado, es

[2] Ley N° 29683, Ley que precisa los alcances de los Artículos 3 y 66 del Decreto Legislativo 85, Ley General de Cooperativas, publicada el 13.5.2011.

evidente que no se puede permitir que cualquier persona jurídica se incorpore como socio de una organización cooperativa, sin considerar su tamaño o categorización empresarial ni tampoco su objeto social o finalidad, como lo propone la Autógrafa de Ley.

En efecto, dado que las cooperativas son entidades sin fines lucro, **la incorporación de personas jurídicas, que, por su naturaleza, tienen fines de lucro, debe ser excepcional, acotada y acorde con la naturaleza y fines del acto cooperativo[3], tal como se encuentra regulada actualmente en el vigente artículo 17 de la Ley General de Cooperativas**, el cual establece restricciones y requisitos para ello. En ese sentido **se observa la Autógrafa de Ley, en tanto que tendrá como efecto la extensión de beneficios tributarios a las personas jurídicas en general, sin tener en cuenta su tamaño y condiciones.**

Además, la Autógrafa de Ley deriva la regulación de los requisitos o condiciones para obtener la condición de socios de las "cooperativas" al **estatuto de la respectiva cooperativa y no a una norma jurídica**. Ello implica que, los requisitos y condiciones para formar parte de una cooperativa, en calidad de socio, sean establecidos a criterio discrecional de cada cooperativa; es decir, por acuerdo privado.

Delegar la regulación de los requisitos para obtener la calidad de socio de una cooperativa al estatuto de esta, llevaría a que los beneficios tributarios regulados por la Ley General de Cooperativas se apliquen a los socios que se han incorporado bajo los requerimientos y condiciones establecidos por el estatuto y no por la Ley.

Al respecto, de acuerdo con el principio de reserva de ley, recogido en el artículo 74 de la Constitución Política del Perú, los elementos esenciales del tributo (aspecto material, personal, temporal, alícuota, entre otros) deben estar regulados en la Ley, límite y garantía que también resulta aplicable a los beneficios tributarios, como ha dejado sentado el Tribunal Constitucional[4]:

> *"La reserva de ley en materia tributaria **determina que todos los elementos esenciales del tributo** (hecho generador, base imponible, sujetos y alícuota) **sean creados mediante ley**. En tal sentido, la remisión de elementos esenciales del tributo a normas reglamentarias únicamente será constitucionalmente admisible cuando dicha delegación establezca parámetros claramente definidos de antemano y exista una racionalidad que así lo justifique.*
> *Así pues, se debe tomar en cuenta que el grado de concreción de sus elementos esenciales será máximo cuando regule los sujetos, el hecho imponible y la alícuota; será menor cuando se trate de otros elementos. En ningún caso, sin embargo, podrá aceptarse la entrega en blanco de facultades al Ejecutivo para regular la materia (Cfr. STC N.° 00053-2004-AI/TC). Tales consideraciones que regulan la imposición de impuestos, **también son aplicables a la creación de beneficios de carácter tributario en virtud de lo establecido en el artículo 74 de nuestra Carta Magna".** [El subrayado es nuestro]*

El principio de reserva de ley, tal como lo ha establecido el Tribunal Constitucional[5], en tanto límite de la potestad tributaria y garantía de las personas frente a ella, debe observarse también en el caso de los beneficios tributarios, tal como se deriva del artículo 74 de la Constitución. En virtud de esta disposición, en cuanto se refiere al principio de reserva de ley, nuestra Constitución no le da un tratamiento distinto a la

---

[3] Similar a lo que establece la Ley Nº 31335, Ley de perfeccionamiento de la asociatividad de los productores agrarios en cooperativas agrarias, en cuyo artículo 8 se prevé que pueden ser socios de las cooperativas agrarias de usuarios, las personas jurídicas sin fines de lucro.

[4] Sentencia Nº 01902-2013-PA/TC (FJ 8 y 9).

[5] Fundamento 13 de la sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-AI/TC.

facultad de crear, modificar o derogar un tributo, sino que también exige la observancia del principio de reserva de ley cuando se trata de establecer beneficios tributarios.

Ello porque el Estado, al establecer beneficios tributarios, no sólo rompe con la regla general al deber/obligación de las personas de contribuir al sostenimiento del gasto público, sino también, con la función constitucional de los tributos como es el permitir al Estado contar con los recursos económicos necesarios para cumplir, a través del gasto público, con los deberes de defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad, así como promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación (artículo 44 de la Constitución). En tal sentido, de establecerse beneficios tributarios, sin observar el principio de reserva de ley, u obedeciendo a motivaciones que no son necesarias, objetivas y proporcionales, dichos beneficios pueden ser considerados lesivos de los principios de universalidad e igualdad tributaria, representando auténticas violaciones constitucionales.

En consecuencia, la Autógrafa de Ley, **al facultar la incorporación de personas naturales o jurídicas en calidad de socias de una cooperativa de acuerdo a lo dispuesto por el estatuto de la cooperativa, está vulnerando el principio de reserva de ley**, puesto que, al realizar tal derivación al estatuto de la cooperativa, está extendiendo los beneficios tributarios a sujetos establecidos por el estatuto de una cooperativa y no por la Ley u otra norma del mismo rango, vulnerando de esa manera los valores y principios constitucionales contenidos en el artículo 74 de la Constitución Política del Perú.

Adicionalmente, cabe señalar que en el supuesto que se estableciera la modificación propuesta por la Autógrafa de Ley, que incide respecto a las condiciones que deben cumplir las personas jurídicas para ser socias de una organización cooperativa e incorporar como socias de las cooperativas a las personas naturales o personas jurídicas que reúnan los requisitos establecidos por el estatuto de la respectiva cooperativa, nada asegura que ello permitirá una mayor participación para optimizar la adecuación de las organizaciones de cooperativas con la finalidad de elevar la economía social de la persona natural e incrementar el rol financiero de la persona jurídica. No obstante, extender los beneficios tributarios a sujetos no contemplados sin sustento técnico, conllevaría a una reducción de recursos públicos para atender el cierre de brechas sociales, además de la ya mencionada inconstitucionalidad.

Del costo fiscal de la Autógrafa de Ley

La Autógrafa de Ley señala que la propuesta no irrogará costo alguno, permitirá dotar a las cooperativas de un instrumento acorde con la necesidad actual de la población y que obliga a modernizar la legislación cooperativa. Cabe señalar que dentro de los lineamientos de política tributaria, contemplados en el Marco Macroeconómico Multianual 2023-2026[6], se encuentra el continuar con la política de racionalización de los tratamientos tributarios preferenciales; lo cual implica, no solo evitar la creación de nuevos beneficios tributarios sin una adecuada justificación y evaluación sobre su eficacia y eficiencia respecto de otras opciones de política pública para la obtención del objetivo perseguido; sino también evaluar la eliminación, sustitución o prórroga de los ya existentes, de corresponder.

[6] https://www.gob.pe/institucion/mef/informes-publicaciones/3378367-marco-macroeconomico-multianual-2023-2026

Ello parte del hecho que los beneficios tributarios no permiten focalizar adecuadamente a la población objetivo, y, en el caso de impuestos indirectos, son regresivos ya que terminan favoreciendo en mayor medida a las personas de mayores ingresos.

No obstante lo anterior, la Autógrafa de Ley no ha contemplado que las modificaciones propuestas implican una vulneración al principio de reserva de ley contenido en el artículo 74 de la Constitución Política del Perú. Además, conlleva una reducción de recursos públicos para atender el cierre de brechas sociales.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 16 Y 17 DEL DECRETO SUPREMO 074-90-TR, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY GENERAL DE COOPERATIVAS, A FIN DE AMPLIAR EL ÁMBITO DE PARTICIPACIÓN Y FORTALECER EL PROCESO DE PERMANENTE INTEGRACIÓN

***Artículo 1.* Objeto de la Ley**

La presente norma tiene como objetivo la modificación de los artículos 16 y 17 del Decreto Supremo 074-90-TR, Texto Único Ordenado de la Ley General de Cooperativas, a fin de ampliar el ámbito de participación y fortalecer el proceso de permanente integración.

***Artículo 2.* Modificación de los artículos 16 y 17 del Decreto Supremo 074-90-TR, Texto Único Ordenado de la Ley General de Cooperativas**

Se modifican los artículos 16 y 17 del Decreto Supremo 074-90-TR, Texto Único Ordenado de la Ley General de Cooperativas, en los siguientes términos:

> *"**Artículo 16.-** Para ser socios de una organización cooperativa es necesario, según los casos y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente:*
>
> 1. *Que las personas naturales tengan capacidad legal, salvo los casos de menores de edad que, por excepción, autorice el reglamento;*
> 2. *Que las personas jurídicas estén constituidas e inscritas con arreglo a ley;*
> 3. *Que, en todo caso, reúnan los demás requisitos exigidos por el estatuto.*
>
> ***Artículo 17.-** Podrán ser socios de las cooperativas las personas naturales o personas jurídicas que reúnan los requisitos establecidos por el estatuto de la respectiva cooperativa. El ingreso es libre, supeditado a los requisitos o condiciones previstas en dicho estatuto, sin discriminación de ninguna naturaleza.*

El número de socios persona jurídica no debe superar el tercio de socios persona natural, de la misma forma en los órganos de administración".

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los veintinueve días del mes de diciembre de dos mil veintidós.

JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República

MARTHA LUPE MOYANO DELGADO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA