



ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL COOPERATIVO

Dentro del Partenariado ICA-EU

INFORME NACIONAL DE PERÚ

I. Introducción

Este informe se produjo dentro de la investigación de Análisis de Marcos Legales Cooperativos iniciada por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y sus oficinas regionales. La investigación se lleva a cabo en el marco de una alianza firmada entre la Unión Europea y la ACI para el período 2016-2020, cuyo objetivo es fortalecer el movimiento cooperativo y su capacidad para promover el desarrollo internacional.

El análisis del marco legal busca mejorar el conocimiento y la evaluación de la legislación cooperativa, con el objetivo de garantizar que las normativas jurídicas reconozcan las especificidades del modelo cooperativo y garanticen la igualdad de condiciones en comparación con otras formas de asociación. De igual forma este análisis le servirá a los miembros de la ACI como insumo en su defensa y recomendaciones sobre la creación o mejora de marcos legales, para documentar la implementación de leyes y políticas de cooperación, y para monitorear su evolución.

Conforme con los objetivos establecidos en el Proyecto ACI-UE este informe se orienta a brindar un conocimiento general de la legislación cooperativa peruana y una evaluación del grado de su aptitud para favorecer el desarrollo de las cooperativas. Asimismo, se formulan recomendaciones para el mejoramiento de la legislación en orden a superar algunas dificultades que actualmente enfrentan las cooperativas.

El documento ha sido preparado por Carlos Torres Morales, máster en derecho empresarial, con estudios de doctorado y profesor de la Universidad de Lima, como experto independiente. Para su elaboración se han tomado en consideración los aportes realizados por organizaciones nacionales de cooperativas afiliadas a Cooperativas de las Américas.

Los aportes del experto y de las organizaciones peruanas miembros de Cooperativas de las Américas fueron recopiladas a través del envío de un cuestionario elaborado por la Alianza Cooperativa Internacional y sus oficinas regionales. El cuestionario fue enviado en su totalidad a todos los miembros en Perú y la respuesta a este fue de carácter voluntario.



Cooperativas de las Américas
Región de la Alianza Cooperativa
Internacional



Co-financiado
por la
Unión Europea

“Este documento ha sido producido con la asistencia financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la Alianza Cooperativa Internacional, y de ninguna manera puede considerarse que refleja las opiniones de la Unión Europea.” 1



II. La legislación nacional cooperativa de Perú

i. Contexto general

No existe a nivel constitucional un reconocimiento y promoción al modelo cooperativo, como estuvo contemplado en la Constitución de 1979. El art. 17 de la actual Constitución de 1993, se limita a señalar que por ley se podrá “...subvencionar la educación privada en cualquiera de sus modalidades, incluyendo la comunal y la cooperativa”.

El Perú cuenta con una Ley General de Cooperativas (LGC) que constituye la principal norma de aplicación y regulación de todas las cooperativas en nuestro país. Esta Ley fue promulgada mediante Decreto Legislativo N° 085, en mayo de 1981. A la fecha del presente informe, la LGC cuenta con más de 38 años de vigencia, tiempo durante el cual ha sufrido una serie de modificaciones y derogaciones no existiendo un texto oficial que haya unificado todos los cambios que permita contar con una normativa clara y que brinde seguridad jurídica¹. Esta Ley coexiste junto con la “Ley General de Sociedades” (LGS), que regula otras formas colectivas para realizar actividad empresarial, y si bien han existido intentos de incorporar a las cooperativas como una sección de la LGS, estos han fracasado y las cooperativas han seguido siendo reguladas en su Ley especial. La LGC nunca fue reglamentada, no obstante que en su propio texto se previó una reglamentación general y reglamentaciones especiales para cada tipo de cooperativa.

Mediante Ley N° 29271 del 22 de octubre de 2008, se designó al Ministerio de la Producción como sector encargado de la promoción y fomento de las cooperativas, debiendo formular, aprobar y ejecutar políticas de alcance nacional para el fomento y promoción de las cooperativas.

En el año 2011 se dictó una Ley muy importante para el Movimiento Cooperativo, la Ley N° 29683, pues reconoció que las cooperativas por su naturaleza realizan “Actos Cooperativos”, definiéndolos como actos de carácter interno, ausentes de lucro, realizados por la cooperativa con sus socios, en cumplimiento de su objeto social, y a partir de esta definición, desarrolló el régimen tributario en materia de Impuesto a la Renta e Impuesto General a las Ventas, aplicable a estas organizaciones.

¹ El último “Texto Único Ordenado” de la LGC fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 071-90-TR, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” del 07 de enero de 1991. Sin embargo, desde dicha fecha a la actualidad han quedado modificadas o derogadas cerca de 50 disposiciones de la LGC.



Mención aparte merece la normatividad especial que se ha dictado para tres tipos de cooperativas, como las cooperativas de trabajo y fomento del empleo, las cooperativas de trabajo temporal y las cooperativas de ahorro y crédito. Las “**cooperativas de trabajo y fomento del empleo**” y las “**cooperativas de trabajo temporal**”, que pertenecen a la modalidad de “cooperativas de trabajadores” y que se caracterizan por ser fuente de trabajo para sus socios-trabajadores mediante el destaque de éstos a diferentes empresas usuarias para que presten en ellas determinados servicios, cuentan con una regulación especial al ser consideradas por la normatividad como “empresas de intermediación laboral”. En ese sentido, la Ley N° 27626 y su Reglamento (D.S. 003-2002-TR), confunden la naturaleza de estas organizaciones (empresas autogestionarias de propiedad de los propios trabajadores), equiparándolas indebidamente a las empresas mercantiles de intermediación laboral (*services*), dándole a sus socios-trabajadores el tratamiento laboral de trabajadores dependientes.

Con relación a las **cooperativas de ahorro y crédito (COOPAC)**, éstas son consideradas por la legislación bancaria como entidades que operan legalmente “fuera del sistema financiero”, únicamente con sus socios y que por lo tanto no pueden operar con “terceros”, vale decir, no pueden captar recursos del público en general ni otorgarles crédito. Las COOPAC, además de la regulación que de manera general les brinda la LGC, cuentan con una normatividad especial modificada recientemente mediante Ley N° 30822, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 19 de julio de 2018, habiendo entrado en plena vigencia el 01 de enero de 2019. Los principales aspectos de esta nueva legislación, son:

- Se establecen las características de las COOPAC diferenciándolas de las Empresas del Sistema Financiero.
- Se establece que solo las COOPAC pueden realizar operaciones de ahorro y crédito con sus socios. Las cooperativas de otros tipos que quieran brindar o seguir brindando estos servicios, deberán adecuarse al tipo “ahorro y crédito”, de lo contrario serán clausuradas.
- Se establecen normas de buen gobierno cooperativo (cargos directivos, delegados, dietas, gastos de representación, renovación por tercios, no reelección indefinida, vigencia de mandatos, entre otras).
- Se crea la Superintendencia Adjunta de Cooperativas dentro de la Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras de Fondos Privados de Pensiones (SBS) .
- Se clasifica a las COOPAC en tres niveles según sus activos: nivel 1 (pequeñas), nivel 2 (medianas) y nivel 3 (grandes), estableciendo una regulación y supervisión diferenciada según el nivel correspondiente.



- Se regula el régimen de Supervisión que ejercerá la Superintendencia Adjunta en forma directa para las cooperativas de nivel 3 y a través de colaboradores técnicos como la FENACREP² para las cooperativas de nivel 1 y 2.

ii. Elementos específicos de la ley de cooperativas

a) Definición y objetivos de las cooperativas

La LGC no contiene una definición de cooperativa. Así, luego de declarar de necesidad nacional y utilidad pública la promoción y protección del cooperativismo, garantizar el libre desarrollo del cooperativismo así como la autonomía de las organizaciones cooperativas (arts. 1 y 2), el art. 3 señala 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 art. 5 de la LGC contempla los 7 Principios Cooperativos³, que deben observar las cooperativas en el Perú:

- **Libre Adhesión y retiro voluntario;** que dota a las cooperativas de “un número variable de socios y un capital variable e ilimitado”. Comprende a su vez la salida de los socios, ejerciendo el derecho de separarse o como consecuencia de la aplicación de la sanción de exclusión.
- **Control democrático;** que se caracteriza por “reconocer la igualdad de derechos y obligaciones de todos los socios, sin discriminación alguna”; “reconocer a todos los socios el derecho a un voto por persona, independientemente de la cuantía de las aportaciones”; la renovación anual por tercios de los integrantes de los órganos de gobierno y la no reelección, salvo que la permita el estatuto; la prohibición de otorgar poderes para votar en las asambleas.
- **Limitación del Interés máximo que pudiera reconocerse a las aportaciones,** que implica la posibilidad de retribuir al capital aportado por los socios con un interés que no puede ser superior al que paguen los bancos por los depósitos de ahorro.
- **Distribución de los excedentes en función de la participación de los socios en el trabajo común o en proporción a sus operaciones con la cooperativa;** a través del cual se retorna al socio el mayor valor pagado por el servicio que le brindó la cooperativa o se le retorna el mayor valor que generó su trabajo.

² Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú (FENACREP): persona jurídica de derecho privado que integra a las cooperativas de ahorro y crédito del Perú que libre y voluntariamente deseen afiliarse.

³ Siguiendo la definición establecida por la ACI el Congreso de Viena de 1966.



- **Fomento de la Educación Cooperativa;** básicamente a través del Comité de Educación (órgano obligatorio).
- **Participación en el proceso de permanente integración,** a través de la participación de la cooperativa en centrales, federaciones y Confederación, sin perjuicio de utilizar otros mecanismos de integración de carácter asociativo.
- **Irrepartibilidad de la Reserva Cooperativa;** por medio de la cual los socios no tienen derecho individual sobre esta cuenta patrimonial.

Asimismo, la LGC precisa que las cooperativas deben “mantener estricta neutralidad religiosa y política partidaria”; deben “tener duración indefinida”; no pueden “establecer pactos con terceros para permitirles participar directa o indirectamente de las prerrogativas o beneficios que la ley otorga a las organizaciones cooperativas”; no pueden “pertenece a entidades de fines incompatibles con los del Sector Cooperativo”; no pueden “conceder ventajas, preferencias u otros privilegios, a sus promotores, fundadores o dirigentes”; no pueden “realizar actividades diferentes a las previstas en su estatuto”; ni “efectuar operaciones económicas que tengan finalidad exclusivista o de monopolio”; no pueden “integrar sus asambleas, consejos o comités con personas que no sean miembros de la propia organización cooperativa, ni con trabajadores de éstas”, salvo el caso de las cooperativas de trabajadores (art. 6 LGC).

Salvo el caso de las COOPAC, no existe norma alguna que prohíba a las cooperativas ejecutar su objeto social operando con “terceros no socios”. En estos casos, deberá tenerse presente que dichas operaciones no calificarán como “Actos Cooperativos”, sino como “Actos de Comercio” y por lo tanto, estarán sujetos al régimen general tributario. Asimismo, los beneficios que se obtengan producto de estas operaciones pasarán a integrar la Reserva Cooperativa, de carácter irrepartible.

No existe en el Perú un tipo particular de cooperativa diseñada específicamente por el legislador para la búsqueda de intereses sociales, generales o comunitarios.

Como regla general, cualquier actividad económica puede ser realizada bajo la forma de cooperativa. Sin embargo, existen leyes especiales que exigen la adopción de una forma jurídica determinada (tipo sociedad anónima), como sucede con el caso de los Bancos.

b) Establecimiento, membresía cooperativa y gobierno

La LGC, en su artículo 7, clasifica a las cooperativas de dos formas: Por la Estructura Social y Por la Actividad Económica. De acuerdo a la Estructura Social, la LGC divide a las Cooperativas en dos “MODALIDADES” excluyentes: “Usuarios” o “Trabajadores”. Las Cooperativas de



Cooperativas de las Américas
Región de la Alianza Cooperativa
Internacional



Co-financiado
por la
Unión Europea

“Este documento ha sido producido con la asistencia financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la Alianza Cooperativa Internacional, y de ninguna manera puede considerarse que refleja las opiniones de la Unión Europea.”



Usuarios, tienen por objeto ser fuente de servicios para sus socios, con lo cual los usuarios del servicio son los titulares de la Cooperativa, quienes participan en la gestión y en el resultado económico, con responsabilidad limitada a su aporte. Por su parte, las Cooperativas de Trabajadores, tienen por objeto ser fuente de trabajo para quienes al mismo tiempo sean sus socios y trabajadores, con lo cual queda claro que bajo esta modalidad, los trabajadores son los titulares de la Cooperativa, participan en la gestión y resultado económico con responsabilidad limitada a su aporte.

De acuerdo a la Actividad Económica que desarrollan, la Ley reconoce 19 “TIPOS” de cooperativas, sin perjuicio que posteriormente sean reconocidos nuevos tipos.

Las cooperativas en general, sean de usuarios o de trabajadores no requieren de autorización alguna para realizar actividad empresarial. En ese sentido, el D.Ley N° 25879 (art. 4), precisó que *“las cooperativas cualquiera sea su tipo o modalidad no requieren de autorización para celebrar o realizar los actos y contratos permitidos por la legislación nacional”*. Sin perjuicio de lo señalado, dependiendo de la actividad concreta que decidan realizar, deberán obtener los permisos sectoriales.

La constitución de una cooperativa debe acordarse en asamblea general de fundación, en la cual se aprueba su estatuto, se suscribe su capital inicial y se elige a los miembros de los órganos directivos. Este acto de constitución puede constar en Escritura Pública o en Documento Privado, con firmas certificadas por Notario o en su defecto, por juez de paz. En cuanto a la denominación, el art. 11 par. 3 de la LGC establece que se debe utilizar la palabra “cooperativa”, seguida de la referencia a su tipo (P.e. vivienda) y del nombre distintivo. La constitución de la cooperativa no requiere de autorización previa y debe presentarse al Registro de Personas Jurídicas, para su inscripción. Con la inscripción, la cooperativa adquiere personalidad jurídica, gozando de un patrimonio autónomo al de los miembros que la conforman.

Cabe precisar que en el caso de las COOPAC se ha establecido que, adicionalmente a su inscripción en Registros Públicos, requieren inscribirse en el Registro Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a operar con el público a cargo de la Superintendencia Adjunta de la SBS. Asimismo, el estatuto y toda modificación de estatuto de este tipo de cooperativas requiere de la aprobación previa de la citada Superintendencia para que proceda su inscripción en Registros Públicos.

La LGC no contempla el número mínimo de personas para constituir una cooperativa. Sin embargo, debido a la existencia de cuatro órganos de gobierno de carácter obligatorio, la práctica cooperativa considera la necesaria presencia de no menos de once personas. Debido



a que no se ha establecido un número mínimo de socios para constituir una cooperativa, no se ha regulado las consecuencias de la pérdida del mínimo de socios. En ese sentido, no existe regulada de manera directa la existencia de cooperativas irregulares. En todo caso, podría considerarse como irregular a aquella cooperativa que cuente con un solo socio y que la pluralidad no haya sido reconstituida en un plazo máximo de 6 meses, aplicando de manera supletoria las normas de la Ley General de Sociedades.

Según el art. 17 de la LGC pueden ser socios de las cooperativas, otras cooperativas, las comunidades campesinas o nativas, las entidades del Sector Público y otras personas jurídicas sin fines de lucro. Asimismo, se permite que personas jurídicas con fines de lucro sean socios de la cooperativa en la medida que califiquen como “Pequeña Empresa”. En el caso de personas naturales, se requiere que tengan capacidad legal y en el caso de personas jurídicas se requiere que estén constituidas e inscritas con arreglo a ley y sean autorizadas por su estatuto o por su órgano competente, para integrar la organización cooperativa. En ambos casos, deben reunir los requisitos exigidos por el estatuto para poder incorporarse a la cooperativa (art. 16, LGC). El ingreso de los nuevos socios no requiere ninguna modificación de la escritura de constitución ni del estatuto. Es aprobado por el Consejo de Administración y anotado en el Padrón de Socios que constituye un registro interno de la cooperativa. La LGC (art. 17, par. 3) expresamente prohíbe que los trabajadores de una cooperativa de usuarios sean socios de ésta, “pero podrán hacer uso de todos los servicios de la cooperativa en igualdad de condiciones con los socios”.

Los derechos y obligaciones de los socios son establecidos en el estatuto (art. 19), precisándose que la responsabilidad de los socios de una cooperativa está limitada al monto de sus aportaciones suscritas (art. 20). Los socios pueden renunciar libremente a seguir formando parte de la cooperativa. Sin embargo, la cooperativa puede diferir la aceptación de la renuncia cuando la situación económica financiera de la cooperativa no lo permita o el renunciante tuviera deudas exigibles con la cooperativa. Asimismo, la LGC permite que solo un máximo del 10% del capital social se reduzca año a año, con lo cual, las renunciaciones que excedan dicho límite pueden diferirse.

Toda Cooperativa en el Perú, debe contar obligatoriamente con cinco órganos básicos: Asamblea General, Consejo de Administración, Consejo de Vigilancia, Comité Electoral y Comité de Educación.

La **Asamblea General** es la autoridad suprema de la cooperativa. Sus atribuciones se encuentran establecidas en el artículo 27 de la LGC y en líneas generales resultan idénticas a las que corresponden a una Junta General de Accionistas, en el caso de las sociedades anónimas o a



una Asamblea de Asociados, en el caso de Asociaciones Civiles. En principio está integrada por la totalidad de socios de la cooperativa, sin embargo, la LGC ha establecido en su artículo 28 que en el caso de cooperativas primarias que cuentan con más de 1,000 socios, las funciones de la asamblea general serán ejercidas por la “asamblea general de delegados”, constituida por delegados elegidos bajo la dirección inmediata y exclusiva del comité electoral, mediante sufragio personal, universal, obligatorio y secreto. La Asamblea General de Delegados sustituye en todas sus funciones a la Asamblea General de Socios, es decir, en adelante, sólo serán citados los Delegados para que conformen la “Asamblea General”.

En la Asamblea, cada socio o delegado, cuenta con un solo voto, independientemente del capital aportado, lo cual no puede ser modificado por el Estatuto. Tampoco permite la LGC reconocer “votos adicionales” a cualquier socio por ninguna razón⁴. Finalmente, la Ley prohíbe que en las asambleas y en las elecciones se emitan “votos por poder” (art. 28).

Consejo de Administración: es el órgano responsable del funcionamiento administrativo de la cooperativa, según lo dispuesto por el art. 30 de la LGC. Entre las principales atribuciones que le reconoce la LGC: dirigir la administración de la cooperativa y supervisar el funcionamiento de la gerencia; elegir y remover al gerente; autorizar el otorgamiento de poderes; aprobar, reformar e interpretar los reglamentos internos, aprobar los planes y presupuestos anuales de la Cooperativa; convocar a Asamblea General, con determinación de su agenda y a elecciones anuales.

Consejo de Vigilancia: es el órgano fiscalizador de la cooperativa y debe actuar sin interferir ni suspender el ejercicio de las funciones ni actividades de los órganos fiscalizados. La LGC contempla en el art. 31 las facultades con que cuenta el Consejo de Vigilancia las que se resumen en el ejercicio del “control de la legalidad” (velando por que todos los actos que involucre a la cooperativa sean legales, es decir, que no vulneren el ordenamiento vigente), “control de la veracidad” (informando a la asamblea sobre la exactitud de todo lo que se someta a su conocimiento) y el “control de la seguridad” (sobre los bienes y derechos de la cooperativa).

Comité Electoral: es un órgano permanente encargado de conducir todos los procesos electorales. Debido a que la Ley obliga a que anualmente se produzca una renovación de los miembros de los consejos y comités en proporciones no menores al tercio del respectivo total (“Renovación por Tercios”), el legislador consideró conveniente que este órgano tenga vocación de permanencia y no sea transitorio o temporal.

⁴ Solamente en el caso de Centrales Cooperativas (cooperativas de cooperativas) y de la Confederación, el art. 65, par. 2 permite variar la regla de “un hombre, un voto”, al establecer que los delegados pueden ejercer el derecho de voto en proporción al número de socios de la organización que estos representen”.



Comité de Educación: es el órgano encargado de llevar a la práctica el principio de “Educación Cooperativa”; difundiendo entre los socios la información más adecuada y capacitando a los mismos para la toma de decisiones que permitan el logro de la eficacia cooperativa.

Todos los órganos antes señalados, son cuerpos colegiados, por lo cual requieren estar integrados por más de una persona. La LGC no establece un número mínimo ni máximo de titulares y suplentes, dejando esta definición al Estatuto. Asimismo, todos sus integrantes deben ser socios de la cooperativa, no pudiendo recaer el nombramiento en terceros no socios.

Finalmente, el **Gerente** es el funcionario ejecutivo de más alto nivel de la cooperativa, con responsabilidad inmediata ante el Consejo de Administración (art. 35). Sus principales atribuciones son: ejercer la representación administrativa y judicial de la cooperativa; suscribir, conjuntamente con el dirigente o el funcionario que determinen las normas internas los contratos, títulos valores y retiros de fondos; ejecutar los programas de conformidad con los planes aprobados por el consejo de administración; ejecutar los acuerdos de la asamblea general y del consejo de administración; nombrar a los trabajadores y demás colaboradores de la cooperativa y removerlos con arreglo a ley.

Los cargos directivos y gerenciales son personas e indelegables y además revocables (art. 33, par. 2); deben renovarse anualmente en proporciones no menores al tercio del respectivo total (art. 33 par. 4); los directivos no pueden desempeñar cargos rentados en la propia cooperativa (salvo que sea una cooperativa de trabajadores), pero pueden recibir “dietas” por las sesiones que realicen (art. 33.5). Las incompatibilidades para ejercer funciones de directivos o de gerentes en las cooperativas están establecidas en el art. 33, par. 3 de la LGC. Todos los órganos de la cooperativa (asamblea, consejos y comités) deben estar exclusivamente integrados por socios.

La LGC establece que los miembros de los consejos y de los comités son respectiva y solidariamente responsables por las decisiones de estos órganos, quedando eximidos de responsabilidad los miembros de los consejos, y comités que salven expresamente su voto en el acto de tomarse la decisión correspondiente, con cargo de hacerlo constar en la respectiva acta y/o en carta notarial.



c) Estructura financiera cooperativa e impuestos

La LGC no ha establecido un capital social “mínimo” para poder constituir una Cooperativa del tipo que fuere, por lo cual éste dependerá de los aportes que efectúen los socios fundadores⁵.

Los arts. 38 a 51 de la LGC, regulan el aspecto financiero, precisando en primer lugar que el capital de las cooperativas se integra con las aportaciones que efectúan los socios. Como consecuencia del principio de libre adhesión y retiro voluntario, las cooperativas cuentan con un capital variable e ilimitado, lo que significa que dicha cuenta patrimonial se incrementa y reduce constantemente sin necesidad de adoptar acuerdos especiales o efectuar trámites registrales para publicitar el monto del nuevo capital. Como medida de protección o de estabilidad para las cooperativas, la LGC establece que la reducción del capital no podrá exceder del 10% de éste, al año.

La LGC permite que las aportaciones que suscriben los socios sean pagadas en dinero, bienes muebles o inmuebles e incluso con servicios, aunque este último tipo de aporte no ha sido frecuente en nuestras cooperativas. Las aportaciones tienen las siguientes características: son siempre iguales, es decir, tienen el mismo valor nominal y confieren los mismos derechos y obligaciones al socio; son nominativas, se emiten a nombre de una determinada persona (no pueden ser “al portador”); son indivisibles, no pueden fraccionarse por debajo de la unidad; son transferibles, pudiendo ser cedidas a otras personas, en la forma que determine el estatuto de la Cooperativa; y no pueden adquirir mayor valor que el nominal ni ser objeto de negociación en el mercado. Las aportaciones pueden ser representadas mediante “*Certificados de Aportación*”, el cual podrá representar una o más aportaciones; podrán ganar un interés, que no podrá ser mayor al que otorgan los bancos por los depósitos de ahorros. Las aportaciones deben ser devueltas al valor nominal más los intereses que se hubiesen establecido, cuando el socio se separe de la Cooperativa o la misma sea disuelta (art. 24 y 55 LGC).

En las cooperativas de usuarios que facilitan la adquisición de bienes o servicios a favor de sus socios (de consumo, ahorro y crédito, vivienda, educación, etc.), el excedente cooperativo tiene la naturaleza de un ahorro para el socio, pues la cooperativa termina devolviendo o reintegrando el exceso pagado por el socio por el bien o servicio. Por su parte, en las cooperativas de usuarios que facilitan la colocación de los productos de los socios (p.e. agrarias), el excedente cooperativo tiene la naturaleza de ingreso para el socio, al provenir de la colocación de los productos del

⁵ Para el caso de las Cooperativas de Trabajo y Fomento del Empleo y Cooperativas de Trabajo Temporal, la Ley 27626 ha establecido un capital social mínimo de 45 UIT (aprox. US\$ 52,273).



socio en el mercado. Finalmente, en las cooperativas de trabajadores el excedente cooperativo tiene también la naturaleza de un ingreso para el socio, pues proviene de la diferencia entre los adelantos efectuados al socio y los ingresos obtenidos por la cooperativa producto del trabajo del socio.

Por último, dentro del régimen económico, cabe destacar la existencia de la Reserva Cooperativa que se crea e incrementa –como ya hemos señalado– con no menos del 20% del remanente anual. No existe una titularidad individual sobre la Reserva Cooperativa, sino más bien ésta constituye un recurso de carácter colectivo o social, ya que pertenece a la cooperativa y su carácter irrepartible impide que los socios o sus herederos puedan reclamar participación alguna en ella. Ni siquiera en los casos en que se produce la disolución y liquidación de la cooperativa o en los que ésta se transforma en una sociedad no cooperativa, procede la distribución de la Reserva Cooperativa, debiendo transferirse a la Federación, Confederación o al Estado.

La Reserva Cooperativa (art. 42), se incrementa de manera automática con los beneficios que la cooperativa obtenga como “ganancia de capital” o por “ingresos por operaciones diferentes a las de su objeto estatutario”; asimismo se incrementa con parte de las revalorizaciones de activos, con donaciones, legados y subsidios que reciba la cooperativa (salvo que sean expresamente otorgados para gastos específicos) y por otros recursos que determine la asamblea general. En el caso particular de las cooperativas de usuarios, los beneficios generados por operaciones con no socios integran automáticamente esta cuenta patrimonial⁶. La Reserva Cooperativa tiene por objeto cubrir pérdidas u otras contingencias imprevistas, por lo cual, en tanto ello no ocurra, este recurso puede ser utilizado en cualquier parte del activo.

Las cooperativas pueden transformarse o fusionarse sin requerir aprobación previa, pero si lo hacen con otras formas no cooperativas, deberán acreditar haber transferido previamente su Reserva Cooperativa a la Federación a la cual pertenecen, en su defecto a la Confederación Nacional de Cooperativas y de no existir, al Estado. Esto debe acreditarse bajo responsabilidad del Consejo de Administración y del Consejo de Vigilancia, sin cuyo requisito no será posible lograr la inscripción de la transformación o de la fusión.

No existe impedimento legal alguno para que las cooperativas puedan emitir obligaciones (bonos, papeles comerciales), recurriendo para este efecto al Mercado de Valores. Es más, la LGC contempla como atribución de la Asamblea General el autorizar, a propuesta del Consejo de Administración, la emisión de obligaciones. Sin perjuicio de ello, esto solo

⁶ Así, la LGC contempla que cualquier “beneficio” que **no** provenga de un “Acto Cooperativo”, queda integrado a la Reserva Cooperativa con el fin de impedir un beneficio personal, de carácter lucrativo.



convertirá a los terceros en “prestamistas”, pero no les dará la condición de socios ni tendrán una participación el capital social. Todo aporte al capital social debe provenir de socios.

En caso de acordarse la disolución de la cooperativa, se debe proceder a la liquidación de la misma, para lo cual se realiza el activo para cancelar los pasivos. El haber social resultante de la liquidación se destinará, hasta donde alcance y en el orden siguiente, a:

- Satisfacer los gastos de la liquidación.
- Abonar a los socios: i) el valor de sus aportaciones pagadas o la parte proporcional que les corresponda en caso de que el haber social fuere insuficiente; y ii) los intereses de sus aportaciones pagadas y los excedentes pendientes de pago.
- El saldo neto final, si lo hubiere, será transferido para fines de educación cooperativa a: i) la federación nacional del tipo al que corresponda la cooperativa liquidada; ii) a falta de federación, a la Confederación Nacional de Cooperativas del Perú y en su defecto, al Estado (art. 55 LGC).

En cuanto al Régimen Tributario, luego de más de 20 años de controversias administrativas y judiciales, éste quedó precisado a través de la Ley N° 29683, publicada el 13 de mayo de 2011 en el Diario Oficial “El Peruano”. Esta Ley, de carácter interpretativo, reconoció que las cooperativas realizan Actos Cooperativos y que como consecuencia de ello, no resulta aplicable a dichos actos el Impuesto a la Renta (IR) ni el Impuesto General a las Ventas (IGV), por ser actos de carácter interno y sin fin lucrativo. En consecuencia, las Cooperativas están inafectas al Impuesto a la Renta por los ingresos provenientes de operaciones con socios (actos cooperativos) y, cuando obtienen ingresos por operaciones con terceros (actos de comercio), sólo estos ingresos están afectos al Impuesto a la Renta. De la misma manera, las operaciones con socios (Actos Cooperativos), no califican como operaciones sujetas al IGV.

Asimismo, mediante Ley 29717 dictada en junio de 2011, se estableció que el Impuesto Temporal a los Activos Netos (que grava los activos de las empresas generadoras de rentas de tercera categoría), no se aplicaría sobre el 100% de los activos de la cooperativa sino sobre la parte que estuviera afectada a la generación de “rentas” provenientes de operaciones con terceros (no socios).

Finalmente, por Ley N° 29972, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” del 22 de diciembre de 2012, se estableció un Régimen Especial Tributario (de excepción) únicamente aplicable a las cooperativas agrarias, disponiéndose a su vez la no aplicación de la Ley N° 29683 (Ley del Acto Cooperativo), para este tipo de cooperativas.



En resumen, en cuanto al Impuesto a la Renta e Impuesto General a las Ventas actualmente coexisten dos regímenes: el de la Ley N° 29683, de carácter permanente aplicable a todas las cooperativas menos las agrarias y el de la Ley N° 29972, aplicable únicamente a las cooperativas agrarias, con carácter temporal (10 años).

Fuera de estas normas especiales en materia tributaria, las cooperativas están afectas a los diversos tributos que forman parte del “Sistema Tributario Nacional” (Impuesto Selectivo al Consumo; Impuesto a las Transacciones Financieras; Contribuciones sociales; Derechos Arancelarios; Impuesto Predial; Impuesto de Alcabala; Impuesto al Patrimonio Vehicular).

d) Otras características específicas

Salvo el caso de las COOPAC⁷, las cooperativas no cuentan con una entidad estatal de regulación, supervisión y sanción.

El autocontrol cooperativo es promovido por la ley. En especial, mediante D.S. 04-91-TR publicado en el Diario Oficial “El Peruano” del 25 de enero de 1991, se aprobó el Reglamento de Autocontrol Cooperativo. En él se dispone que la Asamblea General es el órgano encargado de supervisar la eficacia de la empresa cooperativa, mientras que el Consejo de Administración es el encargado de supervisar la eficiencia de la empresa cooperativa. Por su parte, el Consejo de Vigilancia debe supervisar la legalidad de las acciones de la cooperativa, la veracidad de las informaciones proporcionadas a los socios, a las autoridades y a la comunidad en general y la seguridad de los bienes de la cooperativa. Finalmente, establece que el Comité de Educación debe difundir ante los socios la información más adecuada y capacitar a los mismos para la toma de decisiones que permitan el logro de la eficacia cooperativa.

La LGC regula en su Título III (arts. 57 a 65) la Integración Cooperativa, cuyo fomento se encuentra recogido como principio cooperativo. Las organizaciones de integración cooperativa que reconoce la Ley, son: Centrales Cooperativas, Federaciones Nacionales de Cooperativas y la Confederación Nacional de Cooperativas del Perú.

Asimismo, adicionalmente a la integración vertical establecida por la Ley, las organizaciones cooperativas generan a su vez su propia integración horizontal a través de contratos

⁷ Las COOPAC a partir del 01 de enero de 2019, están bajo la regulación, supervisión y sanción de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). Sin embargo, se ha previsto que durante los primeros 6 años de vigencia, la SBS contará para la realización de su labor de supervisión de las cooperativas con el apoyo de las organizaciones de integración cooperativa, como la FENACREP.



asociativos de colaboración empresarial como los joint-venture, consorcios y asociación en participación.

III. Grado de facilidad de la legislación nacional para las cooperativas

En general, consideramos que la legislación no ha venido ayudando a la consolidación de las cooperativas en el Perú. En ese sentido, urge dotar al Sector Cooperativo de una legislación moderna e integral que le brinde seguridad jurídica para que pueda desarrollarse sin contingencias.

Las cooperativas normalmente han estado relegadas en la normatividad nacional. En general, las normas comprenden de manera expresa a “...cualquier forma jurídica regulada en la Ley General de Sociedades”, dejando fuera a las cooperativas por estar reguladas en una norma especial. Dificulta el desarrollo de las cooperativas el no contar en la actualidad con un Texto Unico Ordenado de la LGC que recoja en un solo documento las normas que se mantienen vigentes y aquellas que han sido modificados en estos 38 años de vigencia. Debido a ello, existen incluso autoridades que formulan observaciones a determinados actos practicados por las cooperativas amparándose en normatividad derogada.

Dificulta también el desarrollo de las cooperativas que exista actualmente dos regímenes tributarios. Uno de carácter permanente aplicable a todas las cooperativas, menos las agrarias y otro de carácter temporal, aplicable únicamente a las cooperativas agrarias. Dificulta también el desarrollo de las cooperativas que el Ministerio de Economía y Finanzas no acepte aún las diferencias entre sociedades cooperativas y sociedades mercantiles, sustentada en el Acto Cooperativo, al extremo de no haberse reglamentado la Ley del Acto Cooperativo promulgada en el año 2011. Dificulta también el desarrollo de las cooperativas de trabajadores, la existencia de una normativa que siga considerando a la cooperativa como empleadora y a los socios-trabajadores como trabajadores dependientes. Dificulta el desarrollo de las cooperativas que no exista una reconocimiento y promoción del modelo a nivel constitucional, para que a partir de ello, la legislación de menor jerarquía pueda ser emitida respetando las premisas generales plasmadas en la Constitución. En este sentido, la Constitución Brasileira podría servir de inspiración para el legislador peruano fundamentalmente en lo referido al apoyo y estímulo del Estado al cooperativismo (art. 174.2) y la exigencia que la ley contemple un “*adecuado tratamiento tributario del acto cooperativo practicado por las sociedades cooperativas*” (art. 146.c).

Las mejores prácticas en cuanto a la promoción del modelo cooperativo por parte del Estado peruano han provenido básicamente de dos sectores: del Ministerio de la Producción (ente



del Poder Ejecutivo encargado de la Promoción y Fomento de las cooperativas) y del Ministerio de Agricultura. Estos Ministerios vienen promoviendo decididamente la difusión y adopción del modelo cooperativo como mecanismo asociativo para potenciar a los micro y pequeños empresarios.

IV. Recomendaciones para la mejora del marco legal nacional.

- Lograr un reconocimiento a nivel constitucional que partiendo de la promoción y fomento del modelo cooperativo, remarque la diferencia existente entre las cooperativas y las sociedades mercantiles al amparo del acto cooperativo.
- Una nueva Ley General de Cooperativas, pues la vigente ley ya cuenta con más de 38 años de vigencia. Durante este plazo, la Ley General de Sociedades fue íntegramente modificada en 3 oportunidades.
- Reglamentar la Ley General de Cooperativas con el fin de evitar la aplicación supletoria de otras leyes, lo cual causa inseguridad jurídica pues la aplicación o no, depende del funcionario de turno.
- Dictar Reglamentos especiales en función a los tipos de cooperativas que existen, pues las actividades que realizan exigen distintas regulaciones.
- Unificar el tratamiento tributario en función al Acto Cooperativo. No es posible que coexistan distintos regímenes.
- Capacitar a los registradores y otros funcionarios públicos en materia cooperativa.
- Fomentar que el estudio del modelo cooperativo sea incorporado en la educación básica regular y universitaria.

V. Conclusiones

La percepción general es que la normatividad no ha contribuido a consolidar el desarrollo del modelo cooperativo. Se requieren de normas modernas para un desarrollo sin contingencias y con seguridad jurídica. Se ha dado un paso inicial e importante con la modernización de la legislación aplicable a las cooperativas de ahorro y crédito estando pendiente la modernización o dación de una nueva Ley General de Cooperativas.

Se debe destacar sin embargo, el esfuerzo que viene efectuando el Estado para difundir las bondades del cooperativismo como potenciador de los micro y pequeñas empresas. En un país como el nuestro, en el que el 97% de las unidades empresariales califican como micro o



pequeña empresa, la asociatividad a través del modelo cooperativo constituye una alternativa real y al alcance de la población.

Lima, Perú. Octubre de 2019

Carlos Torres Morales

El análisis de los marcos legales es una herramienta desarrollada en el marco del partenariado ACI-UE #coops4dev. Es una descripción general de los marcos legales nacionales en el momento de redactar este artículo. Las opiniones expresadas en este documento no son necesariamente las de la ACI, ni una referencia a algún contenido específico constituye un respaldo o recomendación explícita por parte de la ACI.



Cooperativas de las Américas
Región de la Alianza Cooperativa
Internacional



Co-financiado
por la
Unión Europea

“Este documento ha sido producido con la asistencia financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la Alianza Cooperativa Internacional, y de ninguna manera puede considerarse que refleja las opiniones de la Unión Europea.”