

Por: Miguel Vásquez Cárdenas¹

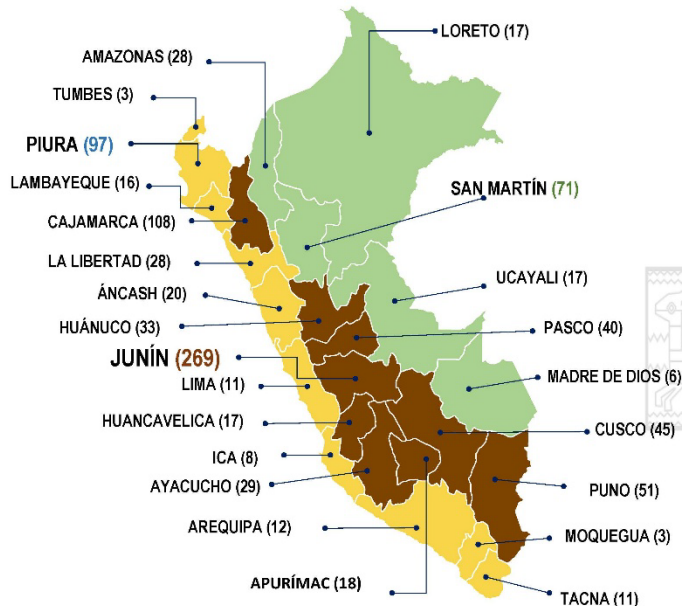
Ley 32434 y su reglamento en materia tributaria: profundización de brechas entre agroexportadores y cooperativas agrarias

Las cooperativas agrarias contribuyen al desarrollo socioeconómico del sector agrario. Con 990 organizaciones que integran empresarialmente a 96,959 productores en diversas cadenas productivas y de valor, con presencia a lo largo y ancho del Perú, no solo generan empleo e inclusión, sino que también tienen el potencial de impulsar el desarrollo territorial de las comunidades rurales en todo el país.

REGISTRO NACIONAL DE COOPERATIVAS AGRARIAS-RNCA



PERÚ. Organizaciones cooperativas agrarias inscritas al RNCA, 6 de abril de 2026



990

Organizaciones cooperativas agrarias inscritas en el RNCA

Total de socios productores



96,959



7

Centrales de cooperativas (62 socios)



66,840
(68.94%)



972

Cooperativas agrarias (91,480 socios)



29,763
(30.70%)



11

Cooperativas comunales (5,417 socios)



327
(0.34%)



29
(0.03%)

Fuente: Midagri. Lista de Cooperativas Agrarias registradas en el RNCA a 06.04.2026. Tomado de

<https://www.midagri.gob.pe/portal/images/download/2026/reg-nacional-cooperativas-agrarias-060426.xls>

Elaboración: Miguel Vásquez Cárdenas. Adaptado de PPT. Avances Implementación Ley 31335. DADE. Diciembre de 2024.

¹ Licenciado en Cooperativismo. Experto en Políticas Públicas Cooperativas.

Un marco normativo robusto, deliberadamente subutilizado

La Ley 31335 promulgada el año 2021 constituye un marco legal estructuralmente robusto que establece beneficios e incentivos tributarios expresamente diseñados para fortalecer el sector cooperativo agrario, con mandatos explícitos y plazos determinados para su reglamentación. Sin embargo, los sucesivos gobiernos —a través de sus ministros de Economía y Finanzas y de Desarrollo Agrario y Riego y el silencio cómplice del ministro del Ministerio de la Producción (Produce)— han evidenciado falta de voluntad política para ejecutarlos. Esta deficiencia no es accidental, es producto de la negligencia coordinada para perpetuar vacíos normativos que transforman derechos legislativos en disposiciones inejecutables.

Esta omisión reglamentaria no constituye un simple incumplimiento administrativo, sino una estrategia deliberada para mantener sistemáticamente estos beneficios nominalmente vigentes, pero operativamente inaccesibles. Así, los beneficios e incentivos tributarios se convierten en derechos teóricos sin materialización práctica, permitiendo que los gobiernos controlados por grupos de poder económico preserven intacto el inequitativo modelo de desarrollo agrario que perpetúa desigualdades y brechas socioeconómicas profundas. Cuando la presión social se incrementa, estos grupos tienen capacidad de crear de manera premeditada obstáculos regulatorios que aseguran la inaccesibilidad formal de derechos formalmente reconocidos.

La ausencia de voluntad política del Poder Ejecutivo ha limitado severamente la capacidad de las organizaciones cooperativas agrarias para contribuir al desarrollo competitivo del sector, aumentar los ingresos de los productores socios, impulsar la industrialización rural y reducir los precios para los consumidores. Transcurridos cuatro períodos fiscales completos, miles de hombres y mujeres han apostado voluntariamente por este modelo empresarial, constituyendo más de un millar de cooperativas agrarias, invirtiendo más de un millón quinientos mil soles (S/ 1,500,000) para obtener personería jurídica. A pesar de esto, gobiernos sucesivos se **resisten a implementar el Esquema Tributario de la Ley 31335**.

El potencial de esta omisión es colosal

El Registro Nacional de Cooperativas Agrarias (RNCA) actualmente incluye cerca de 100 mil productores agropecuarios organizados en cooperativas. Con la implementación del esquema tributario de la Ley 31335, se proyecta que en el mediano plazo este número podría aumentar a 300 mil productores formalizados. Esta transformación significaría reducir la informalidad tributaria en el sector (productores sin RUC), actualmente situada en un 98% según algunos estudios, una situación que ninguna política pública ha logrado resolver hasta ahora. Alcanzar este número a través de cooperativas representaría un quiebre de paradigma en la historia reciente de la formalización agraria, superando ampliamente la limitada cifra actual de cerca de 26 mil contribuyentes agrarios (25,703 contribuyentes, MEF: diciembre 2024). La visión obtusa de quienes dirigen el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de

Desarrollo Agrario y Riego (Midagri) y Produce —más preocupados por su mejora patrimonial sin importar su origen, que por el desarrollo sectorial— les impide reconocer que tienen en sus manos una valiosa herramienta de transformación estructural del sector agrario.

La afrenta se agrava cuando está evidenciado que **el marco normativo ya dispone de mecanismos robustos de control fiscal**. En efecto, la implementación de las obligaciones formales dispuestas por el artículo 43 de la Ley 31335 y las disposiciones de su reglamento, permiten la trazabilidad de las operaciones por actos cooperativos, tal como se detalla más adelante.

La nueva agresión regulatoria: Ley 32434 y sus conflictos normativos

Como si lo anterior fuera poco, el Poder Ejecutivo profundizó este cerco regulatorio. El 11 de febrero de 2026, se publicó el Decreto Supremo 015-2026-EF, que aprueba el reglamento en materia tributaria de la Ley 32434, que introduce **afectaciones severas** al ordenamiento cooperativo: el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley General de Cooperativas, la Ley del Acto Cooperativo y la Ley 31335. El reglamento obstaculiza deliberadamente el acceso a dos beneficios tributarios clave: la restitución simplificada de derechos arancelarios (Drawback) y la devolución del Impuesto General a las Ventas (IGV), denominada en la Ley 32434, como reintegro tributario del IGV.

Primer conflicto: Drawback (restitución simplificada de derechos arancelarios)

Respecto al Drawback, la octava disposición complementaria final de la Ley 32434 impone un requisito de desagregación individual que obliga a las cooperativas a informar la participación de cada socio en el valor FOB² de las declaraciones de exportación. Este mecanismo, desarrollado en los artículos 21 al 24 del reglamento, determina límites anuales de acceso por productos de la misma subpartida arancelaria a nivel individual, convirtiéndose en el único camino para acceder al beneficio.

Este requisito entra en **conflicto directo** con los artículos 34 (restitución simplificada de derechos arancelarios) y 4, literal c) (actos cooperativos) de la Ley 31335, que caracterizan el acto cooperativo como operación unitaria mediante mandato con representación. La Ley 31335 expresamente autoriza que las cooperativas soliciten la restitución simplificada de derechos arancelarios regulados en la Ley General de Aduanas, remitiendo directamente a esa norma, no a regulaciones posteriores que modifiquen sus términos.

La tramitología resultante es simplemente **abrumadora e inviable**. Con un promedio de 98 socios por cooperativa agraria (según datos del RNCA del 06 de abril de 2026), cada solicitud de Drawback generaría

² Valor comercial de una mercancía puesta a bordo de un transporte marítimo en el país de origen, listo para ser exportado.

aproximadamente 100 tramitaciones individuales en las que cada productor estaría obligado a contar con RUC (requisito inútil pues según el TUO de la Ley General de Cooperativas y la Ley de Cooperativas Agrarias, la cooperativa es el vehículo de formalización tributaria), 100 expedientes con documentación sustentatoria, 100 verificaciones que deben ser gestionadas con precisión, y 100 cheques que deben ser solicitados y elaborados. La carga administrativa se vuelve absurda: tanto para las cooperativas como para la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat), generando un aumento exponencial de errores procedimentales, lo que genera profunda inseguridad jurídica sobre la validez de cada tramitación individual, y finalmente produce un desánimo absoluto en el acceso al derecho que, aunque formalmente reconocido, deviene prácticamente inaccesible. En consecuencia, el derecho al Drawback se convierte en una garantía teórica sin operacionalización real.

El sistema de control ya establecido en la Ley 31335 es suficiente: mediante el Documento Acto Cooperativo (DAC), la cooperativa agraria atribuye mensualmente a cada socio sus ingresos y costos según la actividad realizada en su beneficio. El Documento Entrega Cooperativo (DEC) documenta las entregas de bienes de los socios a la cooperativa. El Registro Auxiliar del DAC y DEC consolida esta información para fines de control y el Plan de Cuentas alineado al esquema tributario, permite la verificación contable. Durante una inspección de Sunat, se verifica que las entregas sumen el 100% del volumen exportado, que el DEC sustente adecuadamente cada entrega realizada por los socios, y que el DAC sustente las atribuciones de ingresos a los socios. Este sistema **proporciona control fiscal completo** sin exigir que la cooperativa **RENUNCIE al ACTO COOPERATIVO núcleo del derecho cooperativo**. La nueva exigencia de desagregación en declaraciones de exportación no añade control fiscal; solo agrega burocracia destructiva.

Esta colisión normativa constituye una antinomia jurídica flagrante: dos leyes que plantean consecuencias jurídicas distintas para los mismos hechos. La jurisprudencia constitucional vinculante (sentencia TC 047-2004-AI/TC) establece el Principio de Especificidad, según el cual la Ley 31335 —como norma especializada que regula el acceso al Drawback para cooperativas agrarias— debe prevalecer sobre la Ley 32434, que tiene carácter general y alcanza a otros tipos de contribuyentes, aplicándose la regla que viene del derecho romano: “la ley posterior general no deroga a la anterior especial” (lex posteriori generalis non derogat priori specialis). Sin embargo, el desarrollo del procedimiento del Drawback en el reglamento en materia tributaria de la Ley 32434, incorporando sus criterios erróneos, demuestra que este Principio Constitucional está siendo deliberadamente ignorado.

Segundo conflicto: IGV (devolución de IGV versus reintegro tributario)

La Ley 31335 en materia tributaria se encuentra vigente desde el 1 de enero de 2022, siendo el derecho a solicitar la **devolución del IGV** conforme a su artículo 36, uno de sus principales beneficios tributarios. El mencionado artículo 36, establece: *“Las cooperativas agrarias pueden solicitar la devolución del IGV trasladado o pagado en operaciones de importación y/o adquisición local de bienes, servicios y contratos*

de construcción en la medida que no hubiera sido posible utilizar dicho IGV como crédito fiscal o saldo a favor del exportador, como mínimo en un período de tres (3) meses consecutivos".

Han pasado ya cuatro periodos fiscales y el MEF aún no publica el reglamento para operacionalizar este derecho, bloqueando deliberadamente el acceso de cooperativas a miles de soles en devoluciones. Simultáneamente, apenas la Ley 32434 introduce el "reintegro tributario del IGV" (beneficio análogo) para empresas agroexportadoras, el MEF —con entusiasmo y apoyo ministerial— diseña y publica inmediatamente su reglamento mediante el Decreto Supremo 015-2026-EF.

La Ley 32434 no menciona explícitamente a las cooperativas agrarias ni a sus socios como beneficiarios del Reintegro Tributario del IGV. Sin embargo, el artículo 13 del reglamento establece arbitrariamente que este beneficio es aplicable a pequeños productores socios inscritos en el RNCA. Peor aún: los artículos 14 y 15 del reglamento imponen procedimientos complicados e inviables exigiendo requisitos individuales para su acceso (RUC individual por cada socio, informe técnico individual del Midagri, declaraciones mensuales individuales) que obstaculizarán a las cooperativas agrarias el ejercicio del **mandato con representación**, una de sus tres características básicas dispuestas por el artículo 4 de la Ley 31335.

Este conflicto viola múltiples principios constitucionales. **El Principio de Reserva de Ley en materia tributaria** exige que los elementos esenciales del tributo —incluido el sujeto pasivo— estén identificados claramente en ley, no en reglamentos. Al incluir a cooperativas sin que la Ley 32434 explícitamente lo haga, el reglamento transgrede la mencionada ley, violando el numeral 8 del artículo 118 de nuestra Carta Fundamental.

Por otro lado, el **Principio de Jerarquía de Normas** establece que una norma infralegal no puede modificar disposiciones establecidas en una ley formal, por lo que al pretender imponer requisitos adicionales no contemplados en el artículo 36 de la Ley 31335, el reglamento aprobado por el Decreto Supremo viola este principio. Este singular y grotesco mecanismo que crea barreras de acceso a un derecho económico a las cooperativas agrarias es abiertamente inconstitucional.

El extremo radica en la voluntad provocadora del actual Poder Ejecutivo al diseñar y publicar con rapidez el reglamento en materia tributaria de la Ley 32434, evidenciando su **trato discriminatorio sistemático hacia las cooperativas agrarias**: sus disposiciones fortalecen deliberadamente la capacidad competitiva de las grandes empresas agroexportadoras, lo que impacta directamente en su rentabilidad, mientras perpetúan profundas brechas en la agricultura familiar, vulnerando flagrantemente el **Principio Constitucional de Igualdad Tributaria**.

La conclusión ineludible

La Ley 32434, en su implementación a través del Decreto Supremo 015-2026-EF, impone a las cooperativas agrarias exigencias que **socavan deliberadamente la esencia del acto cooperativo** y desconocen frontalmente la naturaleza jurídica de estas organizaciones. El resultado es un ordenamiento que, en lugar de fortalecer a las cooperativas agrarias y aprovechar el potencial de formalizar a 300 mil productores en tres años, las convierte en obstáculos para el acceso a estos beneficios que les corresponden legalmente, perpetuando un modelo de desarrollo agrario inequitativo e injusto que beneficia desmedidamente a conglomerados agroindustriales con posiciones dominantes en el mercado, mientras margina sistemáticamente a los pequeños productores integrados empresarialmente en cooperativas agrarias.

Hacia la solución: acciones requeridas

Estas barreras deben ser superadas de manera inmediata, para ello, es necesario establecer como prioridad inmediata la **derogación del Decreto Supremo 015-2026-EF en sus aspectos contradictorios con la Ley 31335**, la **reglamentación de la devolución del IGV conforme al artículo 36 de la Ley 31335**, y del Drawback y la **operacionalización efectiva de los incentivos y beneficios tributarios** consignados en la Ley de Cooperativas Agrarias respetando los **alcances de sus disposiciones, reconociendo plenamente los mecanismos de control fiscal de la Ley 31335**.

Una reivindicación política necesaria

En este contexto de beligerancia regulatoria contra las cooperativas agrarias, resulta profundamente significativo que la **Junta Nacional del Café (JNC)**, —que integra a más de 65 cooperativas cafetaleras agroexportadoras— haya demandado al presidente del Consejo de Ministros la constitución de una **Mesa Técnica de Alto Nivel** como mecanismo de gobernanza multisectorial que incluya la participación del Midagri, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur), MEF, Sunat y Produce, —este último, ahora invisible a pesar del rol que la Ley 29271 le asigna competencia en materia de promoción y desarrollo de cooperativas— y, representantes de cooperativas agrarias. Esta mesa técnica (Comisión Multisectorial) debe estar premunida de autoridad para resolver los conflictos de manera integral y urgente, requiriéndose de una resolución ministerial que lo formalice.

El recurso constitucional como mecanismo de defensa

La solución al caos normativo generado por el Ejecutivo encuentra su fundamento en el **ordenamiento constitucional a través de las garantías jurisdiccionales de protección de derechos**. Frente a esta situación, resulta imperativo iniciar un **proceso de Acción Popular ante el Poder Judicial** conforme lo dispuesto por el Artículo 200, numeral 2 de nuestra Constitución Política, cuyo objeto sea garantizar que la Ley 31335 mantenga plenamente sus efectos jurídicos tal como originalmente fue concebida legislativamente, defendiendo su legalidad constitucional y haciendo cesar la vigencia de las normas

reglamentarias que resulten **ilegales y/o inconstitucionales**, tal como se configura en el presente caso, siendo su característica que su resolución alcanza a todos los agraviados.

Análisis comparativo de instrumentos: Acción de Amparo versus Acción Popular

Si bien formalmente resulta factible la imposición de **acciones de amparo individuales**, existe una limitación procesal crítica que recomienda priorizar la Acción Popular: las acciones de amparo operan típicamente mediante un procedimiento inter-partes que genera efectos solo entre las partes litigantes. En contraste, cuando el petitorio central es la **inconstitucionalidad de normas reglamentarias inferiores**, su tramitación jurisdiccional podría necesariamente culminar ante el **Tribunal Constitucional**, extendiendo la duración procesal y fragmentando la jurisprudencia. Por esta razón, conviene anticipar **medidas cautelares de rápido impacto** que suspendan la aplicación de las normas cuestionadas mientras se resuelve el fondo constitucional.

Condición imprescindible: acción colectiva coordinada

Sin embargo, la efectividad de estas acciones jurisdiccionales requiere una **condición imprescindible: el compromiso coordinado de las organizaciones cooperativas agrarias y sus principales gremios representativos**.

Para que esta defensa jurisdiccional resulte verdaderamente exitosa, **no basta la legitimidad jurídica del reclamo, sino que se requiere la fuerza política y organizativa de un movimiento colectivo que defienda inteligentemente el derecho con la potencia de la razón técnica y argumentativa**. Solo mediante esta articulación entre acción legal sólida y respaldo institucional organizado será posible generar presión jurisdiccional suficiente para restablecer la legalidad de la Ley 31335 y sus derechos inherentes.