

## NOTA EDITORIAL

### Visibilidad del Sector Cooperativo en el Paraguay

Leticia Carosini<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Económicas. San Lorenzo, Paraguay.  
Recibido: 10/11/2018      Aceptado: 27/12/2018

Las cooperativas en Paraguay, se encuentran en permanente evolución, desde su auge a partir de la crisis financiera del año 1995, y su afianzamiento con sucesivos rebrotes en varios años de la década del 2000, que generó que las cooperativas, principalmente las de ahorro y crédito (CAC), hayan tenido un incremento sostenido pasando de 117 entidades en el año 1995, a duplicar la cantidad de las mismas en el año 2005, y para el 2015 se incrementaron 5 veces más (a 608 CAC); esto producto de generar y mantener la confianza de la población en general, con base en su desempeño basado en los principios y valores cooperativos.

Cabe señalar que las cooperativas en Paraguay constituyen un sector organizado, dado que cuentan con un marco legal e institucional. En cuanto al marco normativo, se rige por la principal Ley que es la N° 438 del año 1994, denominada Ley de Cooperativas, en la cual se regula la constitución, organización y funcionamiento de las cooperativas y del sector cooperativo. Esta normativa ha sufrido modificaciones por la Ley N° 5501/2015, que incluso en el artículo 3 adopta como definición de cooperativa la existente a nivel internacional, difundida desde la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), en la que se establece que toda cooperativa “es una asociación de personas, que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes, por medio de una empresa de propiedad conjunta, democráticamente controlada y sin fines de lucro”.

Es en este contexto, que el Gobierno Paraguayo ha tratado de dimensionar la importancia del sector cooperativo en el país. Por ello, en el año 2014 implementando la Estrategia de Inclusión Financiera (EIF) para el periodo 2014-2018, ha realizado un diagnóstico preliminar, a través de una encuesta, cuyos resultados evidenciaron que las cooperativas desempeñan un rol significativo en el acceso a los servicios financieros formales por parte de los adultos. Uno de dichos resultados evidenció la mayor participación de las cooperativas versus los servicios bancarios, no solo en préstamos sino también en apertura de cuenta para ahorros (Banco Mundial, 2014).

Analizando las normas agrupadas por sectores, se observa que la valorización de las cooperativas a nivel nacional se plasma en el mandato constitucional de la Carta Magna del año 1992, vigente hasta la fecha, en la cual se establece el fomento a dichas entidades, garantizando su libre organización, así como su autonomía. E incluso se establecen medidas de fomento del cooperativismo, a nivel estatal, por medio de asistencia técnica, crediticia y exenciones tributarias legisladas (artículo 112), y se las considera como “instrumento del desarrollo económico nacional” por lo cual se postula que los principios cooperativos “serán “difundidos a través del sistema educativo.” (artículo 113).

Teniendo en cuenta que una de las principales medidas de fomento al cooperativismo se centra en las exenciones tributarias, se analizan las leyes de dicho ámbito, tanto a nivel de gobierno local como nacional. Lo establecido a nivel de municipios (tanto de la capital Asunción como para las

otras ciudades del país), en las Leyes N° 881/1981 y 620/1976 respectivamente, solo mencionan el término empresa en general, sin especificar en forma puntual a las cooperativas. En cuanto al régimen tributario a nivel nacional, las diversas leyes del sector empezando por la del Registro Único de Contribuyentes (RUC), Ley N° 1352/1988 y sucesivas modificaciones, cuenta en la Inscripción de las personas jurídicas una especificación para las cooperativas. Asimismo, tanto la Ley N° 125/1991 como la de Adecuación N° 2421/2004, contienen referencias específicas a las entidades cooperativas, en el marco de lo establecido en la Constitución Nacional, en su política de fomento a través de exenciones tributarias. Sin embargo, en el año 2015, la Ley N° 5501 ha sido promulgada para modificar varios artículos de la Ley de Cooperativas del año 1994, y especialmente los vinculados a las exenciones tributarias, específicamente al Impuesto al Valor Agregado (IVA), afectando en especial al mismo acto cooperativo, la cual fue revocada en el año 2018, y actualmente se encuentra en discusión política. Esto evidencia, en este aspecto, la necesidad de coherencia en las medidas de políticas públicas implementadas en el país, dado que no solo a nivel constitucional, sino incluso en el marco de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, se pretende fortalecer los incentivos al cooperativismo, al constatar con la importancia del sector, no solo como instrumento de inclusión sino también de desarrollo, por lo cual se precisa de medidas coherentes y acordes a los objetivos establecidos en políticas públicas.

Otro aspecto analizado, es en lo referente a considerar a las cooperativas como organización empresarial; y en este sentido, se contrastan las leyes que clasifican a diversos tipos de organizaciones en el país. Una de ellas, es el Código Civil, Ley N° 1183/1985, en el cual se legisla todo lo relacionado con sociedades. Y en los artículos referentes a la personería de dichas sociedades, se menciona expresamente a las cooperativas como personas jurídicas (artículo 91); e incluso en los artículos relativos a sociedades que no tengan fines lucrativos (artículo 102), se podría incorporar a las cooperativas, conforme a su misma definición.

Adicionalmente, en la Ley del comerciante, si bien se define a los Comerciantes (artículo 3°) indicando que pueden ser “sociedades que tengan por objeto principal la realización de actos de comercio”, no menciona explícitamente a las cooperativas.

En el Código Laboral, Ley N° 213/1995 y sus respectivas modificaciones, se menciona a las cooperativas en diversos artículos en forma específica como los siguientes: al señalar que los empleadores podrán deducir de los salarios los aportes a estas entidades, que los sindicatos podrán promover la creación o fomento de cooperativas, e incluso podrán formar cooperativas, excepto las de producción, específicamente en los casos en que deseen producir los mismos bienes que la empresa en la cual trabajan.

Sin embargo, existen otras leyes en las cuales no se menciona a las cooperativas, como es el caso específico del Código Penal; mientras que la General de Bancos, financieras y otras entidades de crédito, N° 861/1996, si bien no menciona expresamente a las cooperativas, establece, en el artículo 3, a las personas físicas o jurídicas excluidas de dicha ley, indicando que son las entidades de crédito que operen con recursos financieros propios, que no realicen intermediación financiera. Aunque luego introduce la salvedad con respecto al volumen de las operaciones o la incidencia en la política monetaria de dichas personas que podría generar que el BCP las incluya dentro de la supervisión de la Superintendencia de Bancos.

De lo expuesto se destaca que las cooperativas en Paraguay son valorizadas a partir de la Constitución Nacional vigente desde el año 1992, y si bien el sector cooperativo cuenta con marco normativo e institucional, sin embargo las cooperativas son citadas incipientemente o no se las menciona en la legislación de actividades económicas en sectores importantes como el comercial, laboral, financiero, e incluso en lo tributario, se precisaría de coherencia en materia de política pública de incentivo y fomento a la creación de cooperativas.

Ante este tema de visibilidad, la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y la Organización Internacional del Trabajo Organización (OIT) elaboraron un trabajo conjunto sobre el tema Cooperativas y sostenibilidad, en el cual indican que “Una razón que acaso explique la invisibilidad de la opción cooperativa durante el debate es la falta de comprensión de la contribución real y en

potencia de las cooperativas al desarrollo sostenible, en parte debido a la heterogeneidad dispar de la bibliografía sobre la materia” (ACI & OIT, 2015). Esto también es aplicable al Paraguay, donde el sector cooperativo ha existido desde sus inicios, no solo ancestrales, sino en forma de organización empresarial desde la década del 40, con persecuciones en la década del 70, por temas políticos-ideológicos, auge en los 90 por externalidad positiva de la crisis financiera, y en la década del 2000, se evidencia un despertar el interés nacional hacia las cooperativas, principalmente por el tema de inclusión financiera. En todo este camino, ha sido escasa y esporádica la producción bibliográfica sobre temas cooperativos, e incluso se puede destacar que el sector cooperativo paraguayo es más valorado en el exterior antes que dentro de sus límites geográficos nacionales.

En este sentido, es preciso asumir lo señalado por la ACI & OIT (2015) que “las cooperativas y mutuales no tienen buena visibilidad por errores propios”. Realizando un breve mea culpa en el sector cooperativo paraguayo, existen algunas razones de la falta de visibilidad en el marco jurídico analizado precedentemente, como las siguientes: las cooperativas no comunican lo que hacen, ni a los propios asociados, ni a la comunidad; precisan de generar instancias que permitan una vinculación efectiva entre cooperativa-sociedad-estado; consolidar el Posicionamiento a través de la educación cooperativa en todos los niveles formales y de capacitación; lograr Coherencia en las políticas públicas de fomento al cooperativismo en los diversos ámbitos establecidos por mandato constitucional.

Unido a lo anterior, el reconocimiento de parte del ámbito académico universitario sobre la necesidad de asumir su rol importante con respecto a brindar soporte de capacitación en temas de la Economía Social, y específicamente en contenidos vinculados al sector cooperativo, que en Paraguay es una de las principales entidades de dicho tipo de Economía.

**Autor correspondiente:** Docente Investigadora Nivel I CONACYT PRONII. Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Económicas. San Lorenzo, Paraguay. Email: alcarosini@eco.una.py

## Visibility of the cooperative sector in Paraguay

Cooperatives in Paraguay are in constant evolution, since their boom since the financial crisis of 1995, and its consolidation with successive outbreaks in several years of the decade of 2000, which generated cooperatives, mainly savings and credit (CAC), have had a sustained increase going from 117 entities in the year 1995, to double the amount of them in the year 2005, and for 2015 they increased 5 times more (to 608 CAC); this product of generating and maintaining the confidence of the population in general, based on their performance based on cooperative principles and values.

It should be noted that cooperatives in Paraguay constitute an organized sector, given that they have a legal and institutional framework. As for the regulatory framework, it is governed by the main Law, which is No. 438 of 1994, called the Cooperatives Law, which regulates the constitution, organization and operation of cooperatives and the cooperative sector. This regulation has been modified by Law No. 5501/2015, which even in Article 3 adopts as a cooperative definition the existing one at the international level, disseminated by the International Cooperative Alliance (ACI), which establishes that every cooperative “ it is an association of people, who have united voluntarily to meet their common economic, social and cultural needs and aspirations, through a jointly owned, democratically controlled and non-profit enterprise. “

It is in this context that the Paraguayan Government has tried to size the importance of the cooperative sector in the country. Therefore, in 2014 implementing the Financial Inclusion Strategy (EIF) for the period 2014-2018, has made a preliminary diagnosis, through a survey, whose results showed that cooperatives play a significant role in access to formal financial services by adults. One of these results evidenced the greater participation of cooperatives versus banking services, not only in loans but also in opening an account for savings (World Bank, 2014).

Analyzing the norms grouped by sectors, it is observed that the valorisation of cooperatives at the national level is reflected in the constitutional mandate of the Magna Carta of 1992, in force to date, which establishes the promotion of these entities, guaranteeing their free organization, as well as its autonomy. And even measures to promote cooperativism are established, at the state level, through technical assistance, credit and tax exemptions legislated (Article 112), and are considered as an “instrument of national economic development” for which it is postulated that the principles cooperatives “will be” disseminated through the education system. “(article 113).

Bearing in mind that one of the main measures to promote cooperativism focuses on tax exemptions, the laws of this area are analyzed, both at the local and national government level. What is established at the municipal level (both in the capital Asunción and in the other cities of the country), in Laws N ° 881/1981 and 620/1976 respectively, only mention the term company in general, without specifying in a timely manner the Cooperatives As for the tax system at the national level, the various laws of the sector starting with the Single Taxpayers Registry (RUC), Law No. 1352/1988 and subsequent amendments, account in the Registration of legal persons a specification for cooperatives. Likewise, both Law No. 125/1991 and Law No. 2421/2004, contain specific references to cooperative entities, within the framework of what is established in the National Constitution, in its promotion policy through tax exemptions. However, in 2015, Law No. 5501 was enacted to modify several articles of the Cooperatives Act of 1994, and especially those related to tax exemptions, specifically Value Added Tax (VAT), affecting special to the same cooperative act, which was revoked in 2018, and is currently in political discussion. This evidences, in this aspect, the need for coherence in public policy measures implemented in the country, given that not only at a constitutional level, but also within the framework of the National Strategy for Financial Inclusion, it is intended to strengthen the incentives for cooperativism , when verifying with the importance of the sector, not only as an instrument of inclusion but also of development, for which it is necessary to have coherent measures and according to the objectives established in public policies.

Another aspect analyzed is in regard to considering cooperatives as a business organization; and in this sense, the laws that classify different types of organizations in the country are contrasted. One of them is the Civil Code, Law No. 1183/1985, in which everything related to companies is legislated. And in the articles referring to the legal status of said companies, cooperatives are expressly mentioned as legal entities (article 91); and even in articles relating to non-profit-making societies (article 102), it could be incorporated into cooperatives, according to the same definition.

Additionally, in the Law of the merchant, although the Merchants are defined (article 3) indicating that they can be “companies whose main object is the realization of acts of commerce”, it does not mention the cooperatives explicitly.

In the Labor Code, Law No. 213/1995 and its respective amendments, cooperatives are mentioned in various articles specifically as the following: by noting that employers may deduct from contributions contributions to these entities, which unions may promote the creation or promotion of cooperatives, and may even form cooperatives, except for production cooperatives,

specifically in cases where they wish to produce the same goods as the company in which they work.

However, there are other laws in which cooperatives are not mentioned, as is the specific case of the Penal Code; while the General of Banks, financial and other credit entities, No. 861/1996, although not expressly mentioning cooperatives, establishes, in article 3, the natural or legal persons excluded from said law, indicating that they are the credit entities that operate with their own financial resources, that do not perform financial intermediation. Although it then introduces the exception with respect to the volume of operations or the incidence in the monetary policy of said persons that could generate that the BCP includes them within the supervision of the Superintendency of Banks.

From the above it is noted that cooperatives in Paraguay are valued from the National Constitution in force since 1992, and although the cooperative sector has a regulatory and institutional framework, however cooperatives are cited incipiently or not mentioned in The legislation of economic activities in important sectors such as commercial, labor, financial, and even in tax matters, would require coherence in matters of public policy to encourage and encourage the creation of cooperatives.

Given this issue of visibility, the International Cooperative Alliance (ACI) and the International Labor Organization (ILO) developed a joint work on the topic Cooperatives and sustainability, which indicate that "One reason that perhaps explains the invisibility of the option cooperative during the debate is the lack of understanding of the real and potential contribution of cooperatives to sustainable development, partly due to the disparate heterogeneity of the literature on the subject" (ACI & ILO, 2015). This also applies to Paraguay, where the cooperative sector has existed since its inception, not only ancestral, but in the form of business organization since the 40s, with persecutions in the 70s, political-ideological issues, boom in the 90 due to the positive externality of the financial crisis, and in the 2000s, there is evidence of an awakening of the national interest towards cooperatives, mainly due to the issue of financial inclusion. In all this way, the bibliographical production on cooperative issues has been scarce and sporadic, and it is even possible to emphasize that the Paraguayan cooperative sector is more valued abroad than within its national geographic limits.

In this sense, it is necessary to assume the points made by the ACI & ILO (2015) that "cooperatives and mutuals do not have good visibility due to errors of their own". Conducting a brief mea culpa in the Paraguayan cooperative sector, there are some reasons for the lack of visibility in the legal framework analyzed above, such as the following: cooperatives do not communicate what they do, neither to the associates themselves nor to the community; they need to generate instances that allow an effective link between cooperative-society-state; consolidate Positioning through cooperative education at all formal and training levels; Achieve coherence in public policies to promote cooperativism in the various areas established by constitutional mandate.

Coupled with the above, the recognition of part of the university academic field on the need to assume its important role with regard to providing training support on issues of Social Economy, and specifically in content related to the cooperative sector, which in Paraguay is one of the main entities of this type of Economy.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y Organización Internacional del Trabajo (OIT) (ACI & OIT, 2015). Las cooperativas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Debate sobre el desarrollo después de 2015. INFORME DE POLÍTICA. Recuperado de: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---coop/documents/publication/wcms\\_307228.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_307228.pdf)
- Banco Mundial (2014). Nota técnica. Encuesta de Inclusión Financiera Paraguay 2013. Octubre, 2014. . Recuperado de: <http://www.incoop.gov.py/v2/wp-content/uploads/2015/04/FINAL-SPANISH-Paraguay-FI-Demand-TN.pdf>
- Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP, 2010). MARCO LEGAL DEL SECTOR COOPERATIVO PARAGUAYO. Edición 2010 Revisada y actualizada. Mayo, 2010. Recuperado de: [http://www.incoop.gov.py/v1/wp-content/uploads/2011/05/marco\\_regulatorio1.pdf](http://www.incoop.gov.py/v1/wp-content/uploads/2011/05/marco_regulatorio1.pdf)
- LEY N° 861/1996: General de Bancos, financieras y otras entidades de crédito. Recuperado de: <http://www.bacn.gov.py/pdfs/20151013094259.pdf>
- Ley N° 125/1991. Del nuevo régimen tributario. Recuperado de: <http://www.set.gov.py/portal/PARAGUAY-SET/Home/Normativas?folder-id=repository:collaboration:/sites/PARAGUAY-SET/categories/SET/Normativas/leyes>
- Ley N° 1294/1998. De Marcas. Recuperado de: [http://www.cej.org.py/games/Leyes\\_por\\_Materia\\_juridica/CIVIL/LEY%20%201294.pdf](http://www.cej.org.py/games/Leyes_por_Materia_juridica/CIVIL/LEY%20%201294.pdf)
- Ley N° 2157/2003. QUE REGULA EL FUNCIONAMIENTO DEL INSTITUTO NACIONAL DE COOPERATIVISMO Y ESTABLECE SU CARTA ORGANICA. Recuperado de: <http://www.bacn.gov.py/pdfs/20140509103527.pdf>
- Ley N° 2329 del año 2003. Que establece el marco de administración de las cooperativas de vivienda y el fondo para viviendas cooperativas. Recuperado de: <http://www.bacn.gov.py/pdfs/20140410103356.pdf>
- Ley N° 2421/2004. DE REORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE ADECUACION FISCAL. Recuperado de: <http://www.set.gov.py/portal/PARAGUAY-SET/detail?folder-id=repository:collaboration:/sites/PARAGUAY-SET/categories/SET/Normativas/leyes&content-id=/repository/collaboration/sites/PARAGUAY-SET/documents/leyes/j-ley-n-242104.pdf>
- LEY N° 438/94 DE COOPERATIVAS. Recuperado de: [http://www.incoop.gov.py/v1/wp-content/uploads/2011/05/ley\\_438.pdf](http://www.incoop.gov.py/v1/wp-content/uploads/2011/05/ley_438.pdf)
- Ley N° 620/1976. Que Establece El Régimen Tributario Para Las Municipalidades De 1a, 2a y 3a categorías. Recuperado de: <http://www.bacn.gov.py/pdfs/20150702111507.pdf>
- Ley N° 881/1981. QUE ESTABLECE EL REGIMEN TRIBUTARIO Y DE OTROS RECURSOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE ASUNCION. Recuperado de: <http://www.bacn.gov.py/pdfs/20150702103850.pdf>
- Mogrovejo, R., A. Mora y P. Vanhuynegem (2012), El cooperativismo en América Latina: Una diversidad de contribuciones al desarrollo sostenible. La Paz, Oficina de la OIT para los Países Andinos. Recuperado de: [http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_188087/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_188087/lang--es/index.htm)