

Fondos Parafiscales Palmeros, instrumentos confiables de autogestión en una economía abierta

La Parafiscalidad Palmera representada en el Fondo de Fomento Palmero y el Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones, FEP Palmero, cumplió dos décadas de vida en 2014 y recientemente, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Fedepalma, suscribieron la renovación de los correspondientes contratos de administración de dichos Fondos por 10 años más, hasta el 2024.

Estos instrumentos de política sectorial han puesto en manos del propio sector la gestión de recursos que solidariamente aportan los palmicultores para proveer bienes y servicios públicos sectoriales, necesarios para apoyar su competitividad y sostenibilidad en un mundo globalizado. De igual manera, ellos han contribuido al indispensable fortalecimiento institucional del sector.

La parafiscalidad agropecuaria en Colombia tuvo sus orígenes a finales de la década de los años veinte del siglo pasado, con la creación del Fondo Nacional de Café; posteriormente, en los sesentas, surgen los Fondos de Fomento Arrocerero, Cacaotero y Cerealista, pero es solo hasta la década de los noventa cuando este instrumento toma nuevamente fuerza, especialmente a raíz de la nueva Constitución Política de 1991, y de la Ley 101 de 1993 “Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero”, a partir de lo cual otros subsectores agropecuarios, entre ellos el palmero, comenzaron a gestionar la aprobación de sus respectivos Fondos. La Ley 138 de 1994 creó el Fondo de Fomento Palmero y en desarrollo de la Ley 101 de 1993, mediante el Decreto 2354 de 1996, modificado por el 130 de 1998, se organizó el Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones, FEP Palmero.

La consolidación de la parafiscalidad agropecuaria ha ido de la mano con el proceso de inserción de Colombia a los mercados internacionales que, no olvidemos, empezó desde los años sesenta bajo el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, quien promovió las exportaciones a través de la devaluación “gota a gota” del peso colombiano, estableció el Certificado de Abono Tributario, CAT, y creó Proexport. Esta inserción se acentuó a finales de los ochenta y principios de los noventa con la apertura económica, y tomó un nuevo impulso en la primera década de este nuevo siglo, con la suscripción de múltiples Tratados de Libre Comercio.

En tal sentido, la parafiscalidad se ha desarrollado dentro de un nuevo entorno de economía abierta con fuerte competencia externa, el desmonte de instrumentos de política del viejo modelo de sustitución de importaciones, y bajo el marchitamiento de los procesos estatales de investigación agrícola y transferencia, ahogados por la falta de claridad en el nuevo rol del Estado y la escasez de recursos públicos.

A pesar de ello, es claro que el sector palmero ya había dado pasos firmes en su adecuación a la competitividad internacional, creando la Corporación Centro de Investigación en Palma de Aceite, Cenipalma, en el año de 1990, a fin de enfrentar los principales retos del sector en materia de investigación y transferencia de tecnología; y a C.I. Acepalma S.A. en el año 1991, para apoyar la comercialización internacional de los productos de la palma de aceite.

La marcada subinversión en la provisión de bienes públicos sectoriales, como resultado de limitaciones fiscales y la baja eficiencia en el gasto público, son señalados en un reciente estudio de Fedesarrollo, liderado por ex Ministro de Hacienda y también de Agricultura, Roberto Junguito Bonnet, el cual deja en evidencia que los presupuestos de la nación destinados al sector agropecuario han registrado, desde principios de 1990 y hasta la fecha, una tendencia decreciente. La participación del gasto público en el presupuesto de la nación apenas ha llegado a representar una tercera parte de la participación del sector agrícola en la economía nacional, es decir que la asignación presupuestal ha sido muy inferior a la importancia que tiene este sector para el país¹.

1 Roberto Junguito, Juan José Perfetti y Alejandro Becerra. Desarrollo de la Agricultura Colombiana, Marzo 2014. Fedesarrollo.

Así, pues, la parafiscalidad, en un entorno de apertura económica y de carencia de bienes públicos, surge como una alternativa de autogestión de recursos por parte de los productores, para proveerse bienes públicos sectoriales. En ese sentido, valga la pena señalar que la parafiscalidad no pretende sustituir el papel del Estado en su función de proveer bienes públicos generales transversales como son la infraestructura, la seguridad y los servicios públicos, sino bienes públicos sectoriales como la investigación y la extensión, entre otros. Tampoco constituye un costo fiscal para el Gobierno, pues son los productores agrícolas de cada actividad específica quienes aportan sus propios recursos para financiar bienes de interés sectorial que los benefician en su conjunto.

En el caso del sector palmero, la renovación de los contratos de administración de los Fondos Parafiscales Palmeros, que fue suscrita a principios de noviembre de este año es, sin duda, una señal de respaldo por parte del Gobierno Nacional a la institucionalidad gremial de la agroindustria de la palma de aceite colombiana, y un reconocimiento al valioso aporte de estos instrumentos a la provisión de bienes públicos de interés sectorial.

Frente a la pregunta: ¿Qué han significado los Fondos Parafiscales palmeros a la Agroindustria de la Palma de Aceite?, los siguientes puntos resumen las razones por las que son apreciados por el sector, en la medida en que representan visiblemente:

1. **Solidez** legal e institucionalidad, avalada por la confianza depositada en el gremio palmero- Fedepalma, para la administración de los Fondos Parafiscales Palmeros por espacio de 20 años y bajo la coordinación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural;
2. **Solidaridad**, ya que las contribuciones parafiscales de los integrantes en un subsector se invierten en beneficio del mismo, mediante la provisión de bienes públicos de interés sectorial;
3. **Información** económica y técnica para la adecuada toma de decisiones empresariales, aportando así a la competitividad y sostenibilidad de pequeños, medianos y grandes productores e inversionistas, entre otros;
4. Investigación, transferencia de **tecnología** e innovación para promover la productividad del sector palmero en una perspectiva de mediano y largo plazo;
5. Extensión, gestión de **capacitación** y promoción empresarial, con el propósito de transmitir conocimiento a pequeños, medianos y grandes palmicultores, tanto en el cultivo como es su beneficio;
6. Desarrollo de la capacidad técnica y empresarial para el manejo de la **sanidad** del cultivo, en un entorno tropical, muy biodiverso, con alta incidencia de plagas y enfermedades;
7. Organización y desarrollo de condiciones apropiadas para la **comercialización** y optimización del ingreso palmero, e incremento de las exportaciones a través del FEP Palmero, en una economía abierta con precios internacionales caracterizados por altas fluctuaciones;
8. Ampliación de mercados para los aceites de palma, mediante **nuevos usos** comestibles y no comestibles, y el aprovechamiento de la biomasa de la palma;
9. Promoción de un sector económica, social y ambientalmente **sostenible**;
10. Manejo **transparente** de los recursos sectoriales por parte del gremio, con planeación de corto, mediano y largo plazo, en forma democrática y participativa; y rendición de cuentas a los contribuyentes y a las entidades de control fiscal como la Contraloría General de la República.

A futuro, es claro que los Fondos Parafiscales Palmeros tienen que seguir cumpliendo un papel destacado en materia de competitividad y sostenibilidad. Adicionalmente, la estructura del sector palmero estará conformada por un grupo creciente de pequeños y medianos productores, dado que las expectativas de proyectos de gran escala, de acuerdo con estándares internacionales son lejanas, tanto por el modelo interno de desarrollo rural como por la poca atracción a la inversión local y extranjera en el sector agropecuario colombiano; haciéndose necesaria la provisión de bienes públicos sectoriales a través de recursos parafiscales, ya que por su tamaño pequeño y mediano los productores no tienen capacidad de proveérselos individualmente.

Palmicultores, Gremio y Gobierno tienen el compromiso de cuidar y hacer el mejor uso del valioso patrimonio que constituyen el Fondo de Fomento Palmero y el Fondo de Estabilización de Precios para la Agroindustria de la Palma de Aceite en nuestro país. En tal sentido, el gremio renueva su compromiso de liderar y administrar con transparencia y eficiencia los recursos parafiscales del sector, e invita a los palmicultores a fortalecer su activa y democrática participación en los órganos de dirección de los Fondos, así como en los espacios de definición de los lineamientos de inversión de los mismos y un permanente control social. Requerimos del Gobierno su necesario acompañamiento y liderazgo en la dirección de los Fondos Parafiscales Palmeros, así como una mayor inversión en bienes públicos de interés general, que propicien una mayor competitividad en el campo y, por supuesto, en el sector palmero colombiano.

Oil Palm Sector Parafiscal Funds: Reliable Instruments for Self-management in an Open Economy

In 2014, the Oil Palm Sector Parafiscal Funds, consisting of the Oil Palm Promotion Fund and the Price Stabilization Fund for Kernel, Palm Oil and its Fractions, *FEP Palmero*, came of age after twenty years of existence and, recently, the Ministry of Agriculture and Rural Development, together with Fedepalma, signed a 10- year extension of the Fund management agreements until 2024.

These special policy tools, fed by the contributions made by the oil palm growers themselves, have provided the sector with the resources needed to ensure the public goods and services required to support the competitiveness and sustainability of the sector in a globalized world. They have also served as a driving force for capacity building in the sector.

Agricultural parafiscal funds in Colombia date back to the 1920's when the National Coffee Fund was created. Later, in the 1960's, Rice, Cocoa and Grain Promotion Funds followed, although it was only until the 1990's that this instrument regained momentum, especially as a result of the new 1991 Political Constitution and Law 101 of 1993, "*General Law on Agriculture and Fishing Development*". At that point, other agricultural subsectors began to lobby for the approval of their own Funds. The Oil Palm Promotion Fund was created by Law 138 of 1994; later, as part of the performance of Law 101 of 1993, the Price Stabilization Fund for Kernel, Palm Oil and its Fractions, *FEP Palmero*, was organized by Decree 2354 of 1996 and later revised by Decree 130 of 1998.

Consolidation of agricultural parafiscal funds has occurred in tandem with Colombia's arrival on the international markets, starting as may well be remembered, with the Carlos Lleras Restrepo administration in the 1960's. At the time, export promotion gained new impetus as a result of actions such as the "*drop-by-drop*" devaluation of the Colombian peso, the creation of the *Tax Credit Certificates (CAT)*, and the establishment of *Proexport*. This initial foothold became stronger in the late 80's and early 90's with the economic liberalization and gained additional momentum during the first decade of this new century with the signing of multiple Free Trade Agreements.

In that regard, the parafiscal funds system has developed within a new open economic environment marked by fierce external competition, where instruments from the old import substitution model have been dismantled, and state agricultural research and transfer processes have waned in the absence of a clear new role for the State and a shortage of available public resources.

Notwithstanding, it is evident that the oil palm sector had already taken firm action in preparing for the new international competitive environment through the creation in 1990 of the Oil Palm Research Center –CENIPALMA– designed to face the main challenges related to research and transfer of technology; and the creation in 1991 of C.I. Acepalma S.A. designed to support international sales of oil palm products.

In a recent study led by Roberto Junguito Bonnet, former Ministry of Finance and former Ministry of Agriculture, *Fedesarrollo* points to a marked underinvestment in the provision of public goods for the sector -as a result of fiscal limitations- and low public spending efficiency, highlighting the fact that national budget allocations for the agricultural sector have been declining since 1990. The public spending share in the national budget has represented only one third of the share of the agricultural sector in the national economy, evidencing budget allocations that barely match the importance of this sector for the country.¹

Consequently, in an environment of economic openness and absence of public goods, these special funds emerge as an option for self-managed resources that producers can use to procure sectorial public goods for themselves.

1 Roberto Junguito, Juan José Perfetti y Alejandro Becerra. Desarrollo de la Agricultura Colombiana, Marzo 2014. Fedesarrollo.

It is worth mentioning that Oil Palm Sector Parafiscal Funds are not meant to replace the State in its role of providing public goods for all, including infrastructure, security and public services, but rather to serve as a source of public goods for the sector, including research and outreach, among others. Also, they are not a fiscal cost for the Government, considering that it is the agricultural producers in each specific field of work that contribute their own resources to finance goods that are relevant and beneficial for the sector as a whole.

In the case of the oil palm sector, the extension of the parafiscal funds management agreements, signed early in November 2014, is clearly a sign of the willingness of National Government to back the oil palm agribusiness institutions, and a recognition of the valuable contribution of these tools to the provision of public goods relevant for the sector in Colombia.

To answer the question “What have the Oil Palm Sector Parafiscal Funds meant for oil palm agribusiness?” the following statements summarize why they are valued by the sector, insofar as they visibly represent:

1. Legal and institucional **fastness**, endorsed by strong reliance on the trade, represented by Fedepalma, which has been entrusted for the past 20 years with the management of the Oil Palm Funds, under the coordination of the Ministry of Agriculture and Rural Development;
2. **Solidarity**, considering that parafiscal contributions by the members of a subsector are invested for their own benefit in the form of relevant public goods;
3. **Information** of economic and technical nature for wise business decision-making, thus contributing to the competitiveness and sustainability of small, medium and large producers and investors, among others;
4. Research, transfer of **technology** and innovation for improved medium and long-term productivity of the oil palm sector;
5. Outreach, business **training** and promotion management designed to convey crop and farming knowledge to small, medium and large oil palm growers;
6. Technical and business capacity building for adequate crop **phytosanitary** management in a highly diverse tropical environment with a high incidence of pests and diseases;
7. Organization and development of suitable conditions for **marketing** and revenue optimization, and growth of exports through the Oil Palm *FEP*, in an open economy with international prices characterized by significant fluctuations;
8. Expansion of palm oil markets by means of new food and non-food **applications**, and the use of oil palm biomass;
9. Promotion of a **sustainable** sector in economic, social and environmental terms;
10. **Transparent** management of the resources of the sector by the trade, characterized by democratic participation in short, medium and long-term planning, accountability to the tax payers and to fiscal oversight entities like the General Comptroller's Office.

Moving forward, it is clear that the funds need to continue to play a prominent role as drivers of competitiveness and sustainability. Additionally, the structure of the oil palm sector will be shaped by a growing number of small and medium producers, considering that prospects for large-scale projects, by international standards, are still beyond reach. This is so because of the domestic rural development model and the little attractiveness of the Colombian agricultural sector for local and foreign investors, and hence the need to use parafiscal resources for the provision of sectorial public goods to small and medium producers that find it impossible to provide them themselves.

Oil palm growers, Fedepalma and the National Government are committed to the protection and wise use of the wealth represented in the Oil Palm Promotion Fund and the Price Stabilization Fund for Oil Palm Agribusiness in our country. Consequently, the trade renews our commitment to the transparent and efficient use of the sector's taxation resources and calls on the growers to strengthen their active democratic participation in the governing bodies of the Funds as well as in the definition of guidelines for investment, and to maintain constant oversight. From the Government we ask for support and leadership in providing direction for the Oil Palm Sector Parafiscal Funds, as well as higher investments in public goods of general interest in order to enhance rural competitiveness in general, and of the Colombian oil palm sector in particular.