

Balance poco alentador para el sector palmero deja el Gobierno Santos

El pasado 7 de agosto, con la posesión del nuevo Presidente de la República, Iván Duque Márquez, el país entró a una nueva etapa que el sector palmero recibe con optimismo y entusiasmo, pero con la conciencia de que el camino a recorrer con este nuevo gobierno implica grandes retos. Buena parte de estos retos está asociada a las dificultades propias de un entorno de incertidumbre y de mínimos estímulos a la inversión productiva en el campo, consecuencia de las decisiones de política pública de los últimos años.

En este sentido, es oportuno cerrar ese capítulo de gobierno haciendo un balance del periodo 2010-2018, desde la perspectiva del sector palmero, toda vez que esto también contribuirá a identificar algunos de los asuntos críticos para la gestión frente al gobierno del Presidente Duque.

Durante la primera década de este siglo, el área sembrada en palma de aceite creció 140 %, pasando de poco más de 150.000 hectáreas a 380.000. Este importante crecimiento coincidió con una serie de políticas que, en conjunto, generaron señales positivas y estímulos para el desarrollo de nuevas inversiones en la agroindustria de la palma de aceite.

Por una parte, la Ley 939 de 2004, que estableció la exención de renta para cultivos de tardío rendimiento, generó importantes beneficios para el sector durante su vigencia, que se estima superaron los \$ 380.000 millones para el periodo 2005-2014. Pese al impacto económico y social positivo de estas nuevas inversiones, y a no generar un costo fiscal, la vigencia de este instrumento no fue renovada en el Gobierno del Presidente Santos, por lo cual se perdió uno de los principales incentivos para el crecimiento del área sembrada en palma de aceite en el país.

A este beneficio tributario se sumaron otras condiciones fundamentales para impulsar las inversiones en el sector palmero, como las asociadas al financiamiento. Este fue el caso del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) para las alianzas estratégicas productivas, al cual podía acceder todo tipo de productor, sin importar su tamaño. Adicionalmente, se contaba con una Línea Especial de Crédito con tasas de interés de fomento. Sin embargo, en los últimos años se observó un retroceso en todas estas condiciones para el desarrollo de nuevos proyectos.

Por otra parte, en el periodo 2010-2018, el cultivo de la palma de aceite se vio afectado de manera significativa por problemas fitosanitarios, siendo la problemática de la Pudrición del cogollo (PC) una de las más complejas. En 2007, el sector palmero vio cómo la PC en Tumaco generó una crisis en la que se perdieron 35.000 hectáreas. Esta región alcanzó a ser beneficiada por importantes ayudas del gobierno de la época, con miras a la erradicación y a dar paso a nuevas siembras. No obstante, estas resultaron insuficientes, pues alcanzaron para recuperar de

manera parcial aproximadamente la mitad del área perdida, ya que, con el cambio de Gobierno a principios de esta década, se dejaron de lado estos esfuerzos. A esto se sumó la crisis experimentada en 2012 en los municipios de Puerto Wilches, San Pablo y Cantagallo en el Magdalena Medio, en donde rápidamente se perdieron alrededor de 38.000 hectáreas.

Desde entonces, pese a las reiteradas solicitudes de los palmeros y a la gestión del gremio con propuestas concretas, más allá de algunas acciones puntuales para la erradicación de palmas, el Gobierno no ha contribuido con soluciones contundentes para recuperar la actividad palmicultora en estas regiones tan afectadas. Se reconoce el esfuerzo de crear un ICR Fitosanitario, el cual operó entre 2013 y 2015, con el que se lograron recuperar 2.400 hectáreas. Sin embargo, esta fue una solución parcial, pues dada la dificultad para contar con nuevos créditos por parte de los productores afectados, el sector palmero no pudo acceder ni a una cuarta parte de los recursos dispuestos para este incentivo.

Pasando a otro ámbito del negocio palmero, una de las políticas que impulsó de manera considerable la siembra de palma de aceite en el país fue el Programa Nacional de Biodiésel, el cual generó la expectativa de una demanda local estable por el aceite de palma, que alcanzaría en el tiempo una mezcla de 20 % (B20) y, además, suscitó la creación de una infraestructura importante para la producción de este biocombustible. Infortunadamente, el Gobierno Santos incurrió en un incumplimiento reiterado de las reglas de juego de dicho programa. Por una parte, casi 10 años después, la mezcla aún no alcanza al 10 % promedio país, pues continúa excluida la gran minería y algunos territorios, lo que ha representado un costo económico para el sector estimado en \$ 374.000 millones.

Al estancamiento de la mezcla de biodiésel, se suma la infortunada intervención del Ministerio de Minas y Energía a los precios de este biocombustible. Esta interferencia ha implicado para el sector palmero costos de alrededor de \$ 100.000 millones, al tiempo que ha desconocido la realidad del mercado del aceite de palma y ha puesto en entredicho el compromiso del Gobierno con el logro de los objetivos del país en reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y con el mejoramiento de la calidad del aire.

A esto debemos sumar otras decisiones desfavorables, como fue el caso de la imposición arbitraria de un arancel de 0 % y la suspensión del Sistema Andino de Franjas de Precios por un periodo de seis meses con el Decreto 343 de 2016, cuya aplicación acarreó pérdidas al sector por \$ 207.000 millones. Lo anterior, sin duda, incidió negativamente en las condiciones de la comercialización local del aceite de palma.

En lo comercial, hubo también aspectos asociados a las perforaciones experimentadas por los flujos de comercio con los países de la Comunidad Andina (CAN). Esta alianza se ha desdibujado de sus propósitos iniciales, dejando un balance negativo al comercio de productos agrícolas colombianos, frente a lo cual hubo una falta de voluntad política del Gobierno para tomar decisiones oportunas, como eventuales medidas de protección o defensa comercial, e incluso, un replanteamiento de la vinculación de Colombia a la CAN.

La imposición del IVA de 19 % a los aceites refinados se constituyó en un tratamiento discriminatorio respecto a otros bienes de la canasta básica familiar y un desconocimiento de su impacto al consumidor colombiano, pues los aceites de cocina ocupan el quinto lugar en importancia dentro de esta canasta, por encima del café y el chocolate, que tienen IVA de 5 %. Esto afectó el comercio formal de aceite e incrementó la informalidad y el contrabando, principalmente de Ecuador.

Pasando a otro ámbito, en el periodo analizado, el sector palmero colombiano tuvo que seguir haciendo un esfuerzo enorme, con sus propios recursos, para avanzar en su agenda de Ciencia, Tecnología e Innovación. Si bien el país abrió una ventana general para incrementar los recursos disponibles para proyectos de este tipo, por medio de las regalías, el esquema adoptado para su asignación, lejos de cumplir su propósito, favoreció la corrupción. Por otra parte, la forma de entregar los recursos disponibles para apoyar la asistencia técnica, en un intento por adoptar un enfoque territorial, terminó por ralentizar los proyectos, desconociendo y desaprovechando la institucionalidad y la fortaleza técnica de los gremios y, en nuestro caso, de Fedepalma, Cenipalma y las unidades técnicas de los Núcleos Palmeros.

Por último, están los factores institucionales, sin los cuales no es posible generar un entorno propicio para la inversión y el desarrollo de los sectores productivos. En este sentido, son muchos los sinsabores, asociados, en primera instancia, a la inseguridad jurídica para los empresarios del agro. La indefinición en temas como la normatividad de la propiedad y el uso de la tierra, la poca claridad en los procesos de restitución de tierras, los compromisos asumidos en el marco del Acuerdo de La Habana y la expedición de otras normas que afectarían la propiedad privada, como es el caso de la denominada Línea Negra, son aspectos que al cierre del Gobierno Santos seguían generando gran incertidumbre.

A la par de esto, se dio una pérdida de credibilidad en las instituciones del Estado, a raíz de su evidente politización y de la inestabilidad de quienes las lideraron, como es el caso de funcionarios estratégicos como el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural. Tal situación llevó a la pérdida de liderazgo de esa cartera en temas claves para el agro, como la defensa del mercado interno, los aspectos laborales, la ciencia y tecnología, la política de biocombustibles, por mencionar algunos, en donde fueron otros actores, ajenos al sector agropecuario, quienes tomaron las decisiones, muchas de ellas incluso en contra de los productores. Esto también fue aprovechado por grupos que emergieron al margen de la gremialidad, que, atendiendo intereses particulares y atribuyéndose una representatividad en muchos casos inexistente, buscaron hacer a un lado a los gremios formales y organizados del agro como interlocutores legítimos para el desarrollo de la política pública, juego para el que se prestaron muchos funcionarios del Gobierno pasado.

Los anteriores aspectos dejan como resultado al sector palmero un balance desfavorable del Gobierno Santos y unos retos nada despreciables para el nuevo Gobierno. La agroindustria de la palma de aceite tiene un enorme potencial para el desarrollo formal y sostenible del campo colombiano, el cual solo podrá ser aprovechado si los empresarios y los productores reciben señales claras de la voluntad gubernamental y de su compromiso para generar un entorno que propicie su crecimiento.

Son muchas las expectativas respecto a las políticas del Presidente Duque. Los palmicultores esperan una pronta y rigurosa implementación de sus propuestas de gobierno, lo cual demanda, además de la selección de un equipo idóneo y con todas las competencias, una articulación entre las distintas entidades a la luz de dichas políticas, de manera que se logre una eficaz puesta en marcha y así los empresarios vean un cambio que los motive a seguir creyendo en el Gobierno y en las instituciones, generando el emprendimiento, la legalidad y la equidad que sustentan el modelo propuesto para el desarrollo del país.

Santos Administration Ends with a Discouraging Outlook for the Oil Palm Sector

With the inauguration of Iván Duque Márquez, the new President of the Republic of Colombia, on August 7th, the country entered a new stage that the oil palm sector receives with optimism and enthusiasm, but aware that the road ahead with this new government embodies enormous challenges. A great deal of these challenges is related with the difficulties that come along with an environment of uncertainty with little to no incentives to the productive investment in rural areas. All these, as a consequence of public policy decisions made during the last years.

In this regard, closing the chapter of the ending administration by evaluating the 2010-2018 period from the perspective of the oil palm industry is necessary, as this will also help to identify some of the critical matters and the actions to be taken under the administration of President Duque.

During the first decade of this century, the area planted with oil palm grew by 140%, going from little over 150,000 hectares to 380,000. This significant growth coincided with a series of policies that, jointly, gave positive signals and promoted new investments within oil palm agribusiness.

On the one hand, Law 939/2004, which established an income tax exemption for slow yielding crops, created significant benefits –estimated at more than USD 188 million– for the sector while it was in force between 2005 and 2014. Despite the positive social and economic effects of these new investments, and due to the fact that it did not generate any fiscal costs, the term of this law was not renewed by Santos administration, losing one of the main incentives for increasing the area planted in oil palm in the country.

In addition to these tax benefits, other fundamental conditions –such as those associated with funding– were implemented in order to promote investments in the oil palm sector. That is the case of the Rural Capitalization Incentive (ICR, in Spanish) for strategic productive alliances, to which any palm grower could access, regardless the size of its plantation. Additionally, there was a Special Credit Line with development interest rates. However, during the last couple of years, all these conditions for the development of new projects started to lag.

On the other hand, during the 2010-2018 period, oil palm crops were significantly affected by phytosanitary problems, with Bud Rot (BR) being one of the most complex issues. In 2007, the oil palm sector in Tumaco experienced a crisis due to BR, causing the loss of 35,000 hectares. This region benefited from significant aids provided by the government of the time, with the

purpose of eradicating palms affected by BR and starting new crops. Albeit these were insufficient. Only approximately half of the lost area was partially recovered, as these efforts were abandoned with the change of administration at the beginning of this decade. Then, there was the crisis experienced by the municipalities of Puerto Wilches, San Pablo and Cantagallo in the Magdalena Medio region in 2012, where approximately 38,000 hectares were lost.

Since then, and despite the repeated requests of oil palm growers and the specific proposals made by Fedepalma, the Government has not contributed with strong measures to support oil palm operations in this affected regions beyond some particular actions for eradicating palms. We acknowledge the efforts for creating a Phytosanitary ICR, which operated between 2013 and 2015 and which allowed recovering 2,400 hectares. However, this was only a partial solution, as the oil palm sector could not access even a quarter of the resources available for this incentive due to the difficulties in obtaining new loans.

In other aspects of the oil palm agribusiness, one of the policies that considerably promoted the expansion of oil palm crops in the country was the National Biodiesel Program, which created expectations of a local stable demand for palm oil and which, in time, would reach a 20% mix (B20) and, additionally, encouraged the creation of significant infrastructure for producing this biofuel. Unfortunately, Santos administration repeatedly breached the rules established for this program. On the one hand, almost ten years later, the mix is yet to reach 10% of the national average, as it continues to be excluded from large-scale mining and from some territories, representing an economic cost for the sector estimated in USD 172 million.

The stagnation of the biodiesel mix was also affected by the unfortunate intervention to the prices of this biofuel by the Ministry of Mines and Energy. Said interference has caused costs of around USD 46 million to the oil palm sector and has ignored the reality of palm oil market, calling into question Government's commitment with achieving national goals for the reduction of greenhouse gases and the improvement of air quality.

This, in addition to other unfavorable decisions, such as the arbitrary imposition of a 0% tariff and the suspension of the Andean Price Band System for six months under Decree 343/2016, whose enactment caused losses near USD 67 million for this sector. There is no doubt that all these had a negative effect on palm oil trading dynamics at a national level.

In commercial aspects, there were also issues related to the effects of trade flows with the countries of the Andean Community. This alliance has departed from its initial purpose, leaving a negative balance in the trading of Colombian agricultural products, regarding which the Government showed no intention of making timely decisions, such as an eventual commercial protection or defense measures, and even rethinking the membership of Colombia to the Andean Community.

The imposition of a 19% VAT to refined oils constituted a discriminatory treatment in comparison to other goods of the basic market basket and a lack of knowledge of its impact on the Colombian consumer, as cooking oils are the fifth most important product of such basket, above coffee and chocolate, which are taxed with a 5% VAT. These taxes affected the formal trade of palm oil and increased informality and smuggling, mainly from Ecuador.

Moving to other matters, during the period analyzed, Colombian oil palm sector had to make great efforts, with its own resources, to make progress in its Science, Technology, and Innovation agenda. Although the country opened a wide window to increase the resources available for these projects through royalties, the scheme adopted for their allocation, far from fulfilling its

purpose, favored corruption. On the other hand, the method for delivering the available resources to support the technical assistance, in an attempt to adopt a territorial approach, ended up slowing down projects, ignoring and wasting the institutionality and technical strengths of associations and, in the case of Fedepalma and Cenipalma, technical units of Oil Palm Nuclei¹.

Finally, we have the institutional factors, without which it is impossible to create a suitable environment for the investment and development of the productive sectors. Therefore, there are many disappointments, mainly associated with the legal uncertainty for agricultural entrepreneurs. The lack of definition on issues such as land property and use regulations, the lack of clarity on land restitution processes, the commitments acquired under the Havana Agreement and the enactment of other regulations that may affect private property, such as the so-called “Black Line” (*Línea Negra*), are issues that continued to create uncertainty at the end of Santos administration.

At the same time, Government institutions are facing the loss of their credibility as the result of their apparent politicization and the instability of their heads, as in the case of crucial officers such as the Minister of Agriculture and Rural Development. This situation led this department to lose its leadership on key issues for agriculture, such as the defense of their internal market, labor matters, science and technology, biofuel policies, among others, where players from outside the agricultural sector made the decisions, many of them against the interests of producers. Certain groups that emerged outside the legal framework of associations took advantage of this situation. Serving particular interests and claiming an often nonexistent representativeness, they intended to put the formal and organized agricultural guilds aside as legitimate spokespersons for the development of public policies, a game in which many of the officers of the past administration participated.

The result of the issues above mentioned leaves the oil palm sector in an unfavorable situation after Santos Administration, as well as considerable challenges for the new administration. The oil palm agribusiness has an enormous potential for the formal and sustainable development of the Colombian countryside, which may be exploited only if entrepreneurs and producers receive clear signals from the government and its commitment with creating an environment that promotes growth for the sector.

There are high expectations regarding the policies of President Duque. Oil palm growers expect a prompt and rigorous implementation of his government plan which, in addition to the selection of a suitable team with all the competencies, demands an articulation between different entities in order to achieve an efficient implementation and to create a change that motivates entrepreneurs to continue believing in the Government and its institutions, thus fostering entrepreneurship, legality and equity to support the proposed model for the development of our country.

1 Articulation of palm oil mills and their own plantations with small, medium and large scale producers for supplying oil palm fruit and sharing criteria around crop management.