

La parafiscalidad un instrumento dinamizador de la política de desarrollo rural¹

(Imágenes de teconología, investigación, comercialización de productos agropecuarios)

La parafiscalidad le ha permitido al sector agropecuario contar con recursos para el logro de importantes avances en investigación, desarrollo tecnológico, sanidad vegetal y animal, comercialización, entre otros, que no habrían sido posibles dada la insuficiente inversión en el sector rural por parte del Estado.

Las contribuciones parafiscales, tal y como lo determina la ley 222 de 1995 son gravámenes establecidos con carácter obligatorio que afectan a un determinado y único grupo social y se utilizan para beneficio del propio sector que los aporta, lo cual implica una contraprestación directa al grupo de personas gravadas.

Este instrumento cobra especial importancia en el sector agropecuario por cuenta de lo previsto en los artículos 64, 65, y 66 de la Constitución Política que establece un imperativo al legislativo en el sentido de otorgar tratamiento especial al sector agropecuario colombiano, que de alguna manera se ve reflejado desde el punto de vista normativo en la ley 101 de 1993 –ley marco del sector-. A pesar de ello, y debido a las dificultades fiscales que atraviesa el Estado no se han cumplido a cabalidad los postulados y mandatos constitucionales, lo que ha impedido la adecuada y consistente inversión por parte del Estado en el sector rural.

A partir de la Carta de 1991 se le concede carácter constitucional, aunque ya existía bajo otras condiciones normativas, la parafiscalidad, como una técnica de intervención del Estado en la economía, pero bajo ninguna circunstancia puede entenderse como un sustituto de los deberes económicos del Estado hacia la producción rural. Así, y gracias a los recursos e intereses de los propios productores, que lideraron procesos para crear los fondos parafiscales hoy existentes, se conformó una infraestructura de parafiscalidad que ha funcionado en concertación y bajo el control y vigilancia permanente e interventoría contractual del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, además del control que le corresponde a la Contraloría General de la República, sin perjuicio del control interno ejercido por las auditorías internas de cada fondo .

En consecuencia, la parafiscalidad agropecuaria nace y se concibe hoy más que nunca como un instrumento de política sectorial agropecuaria cuya orientación está destinada a consolidar la competitividad y sostenibilidad de los subsectores del agro.

Vemos con agrado que se ha abierto un debate público en torno a la parafiscalidad agropecuaria, a sus alcances, resultados, metas y objetivos y en fin todos aquellos elementos que sirvan de base para lograr la supervivencia y competitividad del sector agropecuario.

¹ Publicado en Portafolio 2 de agosto de 2004

Sin embargo, es necesario que un tema de tanta importancia para el desarrollo sectorial del país se maneje con el sustento técnico real, máxime si se tiene en cuenta los importantes avances logrados en investigación, desarrollo tecnológico, sanidad vegetal y animal, comercialización y transferencia de tecnología logrados a lo largo de más de 40 años de existencia de la parafiscalidad en el país.

La SAC de tiempo atrás ha reconocido que este instrumento de política no solo resulta importante sino determinante en la búsqueda de la competitividad y eficiencia a través del mejoramiento de los niveles de producción física así como el incremento en los niveles de eficiencia para la disminución de los costos de producción, mejoramiento de los canales de mercado, la utilización de diferentes esquemas que permitan incrementar el consumo, entre otros aspectos.

Algunos especialistas han planteado la creación de un fondo único administrado por una fiduciaria para lo cual se reclama un ajuste legal profundo. Sobre este particular y en concordancia con los distintos fallos que la Corte Constitucional ha proferido en relación con la legalidad de las distintas normas que regulan el tema, así como su desarrollo doctrinario, es claro que la parafiscalidad concebida bajo la figura de un fondo único perdería su esencia y naturaleza y estarían los productores del campo colombiano frente a un impuesto, no frente a una contribución parafiscal que, por demás y como lo expresa la misma Carta, sería inconstitucional por la prohibición de que no pueden existir rentas con destinación específica, además de romper los principios de la especialidad y singularidad que caracterizan estas rentas.

Frente a la propuesta de que este gran fondo parafiscal esté administrado por una entidad fiduciaria, debemos anotar que otra de las características fundamentales de la parafiscalidad agropecuaria es que los recursos son esencialmente sectoriales en varios sentidos: a) no se pagan por cualquier persona o entidad, sino únicamente por los integrantes del sector, respecto del cual la ley ha decidido conformar el fondo parafiscal; b) no se destinan a financiar un servicio específico, sino una serie de objetivos y de metas que son inherentes al sector, que le dan sentido a la conformación del fondo parafiscal y que además determina la ley que crea ese fondo; c) no se traducen en un beneficio individual sino que es un beneficio de tipo sectorial. Es así cómo esta sugerencia ataca el sentido que el legislador le quiso dar a un instrumento como la parafiscalidad y que contempló la figura de la fiducia excepcionalmente para los casos en que no existiera un gremio suficientemente representativo de un sector productivo.

Se reclama que los fondos no aceptan mayores controles. Sobre este particular queremos insistir en que además de aceptar este control el conjunto del sector ha reclamado coherencia a los diferentes órganos de control y vigilancia de estos fondos enfocada al buen manejo de estos recursos. Tanto la Constitución como la ley establecieron el control fiscal por parte de la Contraloría General de la República quien verifica y constata anualmente el adecuado uso de los recursos, sin que a la fecha se conozca de alguna investigación que conduzca a pensar que hay un empleo doloso e ilegal de éstos, por el contrario, las cuentas han sido fenecidas por la Contraloría que además establece unos planes de mejoramiento continuo que no buscan cosa distinta a optimizar su utilización. Igualmente estos fondos tienen un control de sus centros de costos, ejercido por la Contaduría General de la Nación.

Sumado a esto, cada fondo parafiscal de conformidad con su ley específica tiene suscrito un contrato de administración con el Gobierno Nacional -Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuyo- objetivo es ejercer un control y supervisión del manejo y administración de estos recursos, que a su vez, cuenta con un Comité de Dirección que está integrado por los distintos representantes del sector y que es presidido por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado quien además tiene poder de veto en el tema presupuestal.

Las leyes que reglamentan estos fondos parafiscales expresamente autorizan el pago de una contraprestación, es decir una erogación financiera a favor de la entidad administradora de cada fondo parafiscal, que resulta lógica dada la labor que desempeña y las finalidades que cumple. Lo anterior tomando en consideración que el mayor valor agregado que pueden ejercer las entidades gremiales en la administración de los recursos es su propia estructura institucional, su conocimiento sobre las necesidades del subsector, su desarrollo tecnológico al servicio del mismo y su capacidad de convocatoria que seguramente es menos costosa que la que tendría que implementar una entidad fiduciaria cualquiera que ella sea.

De otra parte el decreto 2025 de 1994 que se encuentra amparado en la presunción de legalidad y está vigente actualmente, autoriza a las entidades administradoras para que con cargo a estos recursos se cubran los costos administrativos que pueden ser sufragados por los fondos.

En este sentido, no se puede afirmar que los recursos que se utilizan para la “administración” se encuentren fuera de la ley, pues ello implicaría de manera grave estar en la órbita de lo penal, y promovería tácitamente la evasión y elusión en la medida en que los sujetos pasivos de las contribuciones se verían desmotivados a trasladar recursos para beneficio del sector.

Igualmente se reclama “mayor transparencia” en el proceso de contratación de los proyectos o programas que ejecutan los fondos parafiscales. Como ya se expresó la priorización de los programas está dada por los Consejo de Administración y Consejo Directivo del Fondo –entes que representan los intereses de los aportantes y no por la entidad administradora.

Es importante resaltar que estos recursos, y por tanto sus administradores, contratan asumiendo los criterios de selección objetiva, transparencia y concurrencia de oferentes que regulan su propia normativa. Vale la pena manifestar que **en la parafiscalidad que ha implementado el sector agropecuario, son los mimos aportantes quienes ejercen el mayor y mejor control sobre el uso eficiente de sus recursos.**

Finalmente entendiendo que todo es susceptible de ser mejorado, las entidades administradoras de los fondos parafiscales, manifiestan a la opinión pública, su disposición a evaluar los cambios en aquello que sea necesario enmarcados dentro de los parámetros que la Constitución y la ley establecen para los recursos de esta naturaleza e igualmente reconocer y ratificar una vez más que la parafiscalidad es un instrumento fundamental de política agropecuaria que no busca cosa distinta que asegurar, como bien lo anotan ustedes, la competitividad del sector frente a la

globalización y, en especial, al tratado de libre comercio que está en proceso de negociación.

Lo que debe estar claro, es que para lograr estos objetivos, el país necesita de una política viable y sostenible económica, social y ambientalmente a mediano y largo plazo de manera que este sector sea generador de empleo y que evite la profundización del conflicto social.