

1-1-2018

# Impacto de la reforma tributaria en la industria agropecuaria : un análisis del subsector papa en Colombia

Carmen Johana Cuervo Vargas

Follow this and additional works at: [https://ciencia.lasalle.edu.co/contaduria\\_publica](https://ciencia.lasalle.edu.co/contaduria_publica)

---

## Citación recomendada

Cuervo Vargas, C. J. (2018). Impacto de la reforma tributaria en la industria agropecuaria : un análisis del subsector papa en Colombia. Retrieved from [https://ciencia.lasalle.edu.co/contaduria\\_publica/573](https://ciencia.lasalle.edu.co/contaduria_publica/573)

This Trabajo de grado - Pregrado is brought to you for free and open access by the Facultad de Ciencias Administrativas y Contables at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Contaduría Pública by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact [ciencia@lasalle.edu.co](mailto:ciencia@lasalle.edu.co).

**IMPACTO DE LA REFORMA TRIBUTARIA EN LA  
INDUSTRIA AGROPECUARIA: UN ANÁLISIS DEL  
SUBSECTOR PAPA EN COLOMBIA**



**Artículo de Producción intelectual relevante realizado por Carmen Johana Cuervo<sup>1</sup>**

**Vargas. Universidad de La Salle**

**Resumen:**

El presente artículo busca generar un análisis crítico sobre la reforma tributaria sancionada y que entró en vigencia por el gobierno nacional para el año 2017. Dicho proyecto pretendió encaminar un régimen de gravámenes para fortalecer la economía interna y que incidieron directa e inevitablemente en los sectores industriales y comerciales del país. El siguiente trabajo pretende profundizar en las implicaciones de dicha reforma en sectores vulnerables de la economía como el agrario, en especial, el subsector papa, de tal suerte que se hará una mirada global al problema, se darán algunos indicios de las afectaciones directas a los pequeños productores, al campesinado, a los sectores comercializadores y por supuesto a los consumidores con el fin de generar una opinión crítica sobre la falta de incentivos al agro colombiano y las implicaciones que a largo plazo puede tener este proceso en la economía de un país que no ha valorado de manera suficiente su riqueza rural y que la sumerge poco a poco en un declive inevitable.

---

<sup>1</sup> Artículo de reflexión para el programa de Contaduría Pública.

## **Abstract**

This article seeks to generate a critical analysis of the sanctioned tax reform that entered into force by the national government for the year 2017. This project aimed to direct a tax regime to strengthen the domestic economy and that directly and inevitably affected the industrial sectors and commercials in the country. The following work seeks to deepen the implications of this reform in vulnerable sectors of the economy such as agriculture, especially the potato sector, giving a global view to the problem and highlighting some indications of the direct effects on the small producers, the peasantry, the commercial sectors and of course the consumers, this in order to generate a critical opinion about the lack of incentives to Colombian Agriculture and the long-term implications that this process can have on the economy of a country that has not sufficiently valued its rural wealth and has submerged it little by little in an inevitable decline.

## **INTRODUCCIÓN**

La reforma tributaria promulgada por el gobierno en el año 2017 buscó a partir de todo el articulado mejorar las bases gravables y de la misma manera ajustar valores en los precios y productos de consumo diario, con el fin de aumentar los recursos del gobierno que se habían visto seriamente afectados debido a las caídas simultáneas del valor del petróleo en los mercados internacionales y a la implementación de los acuerdos de paz que dejaron un hueco fiscal demasiado grande en la economía del país. En este contexto, el sector agropecuario no fue ajeno a estas decisiones fiscales, y el subsector papa mucho menos, por lo tanto, este trabajo investigativo pretende demostrar que los agricultores y en especial el subsector papa han sufrido importantes recortes presupuestales en medio de una competencia

desleal, lo cual implica que no haya un adecuado desarrollo de esta producción rural e industrial ni un aporte suficiente al PIB del país pese a su potencial comercializador subestimado por el crecimiento incontrolado de las importaciones de este producto provenientes de Europa.

En las últimas décadas el sector Agro se ha visto desprotegido por los entes gubernamentales en nuestro país, uno de los hechos que respaldan dicha afirmación es la reforma tributaria del año 2017, ya que a pesar del aumento en la inversión que se ha hecho al ámbito rural por parte de los últimos gobiernos el PIB no refleja este plan estatal, es así, como “para el año 2017 se mermó un 33,6 % los ingresos que se dan por presupuesto nacional para la cartera del ministerio” (portafolio, economía 2016).

“La reforma tributaria del año 2017 sorprendió a los colombianos con una serie de prerrogativas e impuestos, por ejemplo, el incremento del IVA hasta en un 19% que amplió el régimen gravable a artículos que se encontraban excluidos de esta carga como planes de celulares hasta 1,5 UVT, bicicletas hasta 1,5 millones, motos hasta 200cc, de igual forma, agregaron artículos de primera necesidad con un tributo del 5% como el papel higiénico y las toallas higiénicas, y así otros tantos ejemplos de nuevos tributos que buscaban no solo el fortalecimiento de la economía del Estado sino también evitar la evasión de impuestos por parte de los contribuyentes a través de la implementación de multas y penas para castigar este tipo de comportamientos” (Acosta, A. (2016). Competitividad: ¿Por qué no avanza Colombia? . Dinero, 19.”

### **Fundamento Teórico**

## **Antecedentes**

El presente artículo pretende hacer algunas insistencias sobre las prerrogativas y observaciones que se hicieron a dicha reforma tributaria, la descripción que se hizo de los contraargumentos en los debates de Cámara y Senado, la contextualización de las afectaciones que se dan al sector agro industrial y hacer un énfasis amplio en las afectaciones del subsector papa dentro del marco de la aplicación de dicha reforma. El trabajo es completamente teórico y desemboca en un análisis global de los problemas a los que se han visto abocados tanto los campesinos como los pequeños productores con un sin número de medidas que ha generado no solo problemas de rentabilidad para el país, desigualdad con los mercados internacionales sino una profunda problemática social que el gobierno no ha atendido de manera asertiva.

El sector agro tampoco quedó exento de esta reforma tributaria, incluso fue uno de los que más cuestionó la reforma estructural del gobierno, ya que se vio afectado directamente con el incremento del IVA y otras restricciones. Cabe resaltar que la SAC en su momento manifestó su desacuerdo al gobierno nacional, puesto que esta reforma evidenciaba una pésima planeación del ejecutivo quien para el año 2015 tenía un hueco fiscal cercano al 6,5 % del PIB, esto debido a la baja en los precios internacionales del petróleo, la caída de las exportaciones y los compromisos económicos de crecimiento estructural con las vías 4G. Evidentemente se ponía en el escenario de la controversia nacional una verdad innegable, Colombia no le había apostado ni quería apostarle al agro, en suma, esta reforma tributaria solo lograría replicar la insolvencia de la ley 1429 de 2010 que pretendía formalizar e impulsar el empleo en Colombia, ya que el sector rural quizá es uno de los más golpeados desde todo punto de vista, abandonado a través de la historia reciente no solo por el olvido estatal sino por el desplazamiento de los campesinos por causa de la violencia que para el año 2017 presentaba cifras escandalosas

“Según el Registro Único de la Unidad de Víctimas, en lo corrido del año, 54.684 personas han sido desplazadas. Los registros oficiales señalan que el departamento con mayor éxodo es Chocó (9.684 víctimas), seguido por Nariño (7.776) y Antioquia (6.982).” (Avendaño, 2017, págs. 1-2)

Este panorama de cifras y el rostro del campesino que se ve abocado a dejar su tierra nos presenta una de las bases de la problemática, nos estamos quedando sin quien trabaje el campo, y los que se resisten a salir no reciben el apoyo suficiente del gobierno para salir adelante y mejorar las condiciones de la producción.

“Reflejo de esta situación son alrededor de 288.127 personas de aproximadamente 57.625 hogares que se vieron forzados a huir como consecuencia de las acciones desplegadas por los actores armados durante 1999. Por eso el conflicto armado continua siendo la mayor causa por la cual los hogares están siendo forzados a abandonar sus regiones de origen. El 82% de los hogares encuestados señalan como causa de su huida las acciones violentas desarrolladas por los distintos actores armados.” (Rodríguez J. E., 2003, pág. 242)

Lo anterior sumado a sequías e inundaciones que afectaban el aparato productor del agro, y que se podían prevenir y controlar al establecer planes de contingencia que no se tenían ni se tienen en la actualidad generaban un escenario desolador. Para no ir lejos, en ese mismo año, se dio un paro de transporte sin antecedentes en el país que duró alrededor de 46 días, muestra inefable de la incapacidad del gobierno para atender la demanda de comercio terrestre en Colombia, ya que el 95% de la carga del país se mueve aún por carreteras con una infraestructura nefasta para el sector, acompañada de una constante subida de los fletes sin sumar la contribución a la sobre tasa de la gasolina.

## **Metodología de investigación**

Para realizar un análisis pormenorizado del problema este artículo realiza un ejercicio de investigación cualitativa con respecto a la información que divulga el subsector papa y agremiados, de esta forma, se realiza una síntesis de las principales noticias, notas, y escritos que se han generado desde fedepapa que es la organización que se encarga de reunir a los papicultores del país y que es a su vez, la voz autorizada a la hora de evaluar la problemática y los cambios que se han generado con la reforma tributaria, a fin de profundizar un poco más la problemática de este producto de consumo diario y masivo. También se realiza un ejercicio de análisis cuantitativo en cuanto a las estadísticas que arroja en los últimos años los costos de producción e ingreso del subsector papa en Colombia, así como los porcentajes de crecimiento y fluctuación del apoyo estatal al sector evidenciando las graves afectaciones que se han dado a los pequeños productores y su relación con el crecimiento económico del país y la devaluación de los precios comerciales de la papa con respecto al nivel de importaciones y exportaciones en el país.

A su vez se sostienen una serie de diálogos con los economistas de este gremio quienes dan una visión general del mercado, de la misma manera con el presidente y con el Fondo Nacional del Fomento de la papa FNFP, esto a fin de dar una opinión crítica de lo que sucede con el mercado y con los productores nacionales. El proceso de investigación ha suscitado una serie de reflexiones sociales, económicas y políticas que se dan a la par de una comprensión profunda de la problemática, lo cual da como resultado, un profundo y riguroso estudio analítico de uno de los gremios más afectados con las decisiones e implicaciones de esta reforma tributaria. Las conclusiones giran alrededor del proceso crítico que se hace ante las nefastas consecuencias de los tributos y gravámenes que han sumergido a este subsector a una crisis anunciada desde las observaciones que hizo la SAC al proyecto en el año 2017.

## **Contexto general de la problemática**

La contextualización anterior abre paso a la argumentación central del artículo, las afectaciones de la reforma tributaria del año 2017 al agro en Colombia, en especial, al subsector papa. La papa que es uno de los alimentos más importantes de consumo en Colombia, se habla de un consumo percapita aparente anual de 60 kilos por persona y en los sectores menos favorecidos se habla de unos 70 Kilos, con la reforma tributaria ley 1819 de 2016 esta no fue gravada con IVA. La producción general de este sector tiene implicaciones enormes en la economía del país y en el bienestar de los consumidores quienes desconocen la riqueza de las diversas clases de papa que tienen las tierras del país, ahora bien, vale la pena resaltar que en presentaciones de papas frescas o refrigeradas, todos los productos procesados tendrían un incremento del 19%, y para los fungicidas y herbicidas no se daban incrementos para la venta al detal, mientras que para los grandes consumidores tendrá un incremento del 19%.

Por esta y otras razones que se presentan a continuación el subsector papa fue uno de los gremios que puso en la palestra la dualidad que tenía el gremio, en cabeza de FEDEPAPA, pues se presentaba ante ellos una carga tributaria que además no incentivaba al pequeño productor y lo arrojaba a ser tratado como un enorme industrial. En la actualidad FEDEPAPA tiene asociados a los productores del sector divididos en subregiones, así mismo, tiene grandes productores y pequeños en el gremio, esta asociación es la encargada de recoger la cuota de fomento, que es un rubro que el gobierno recauda entre los productores para estimar el consumo y el cultivo de esta especie en el país pero solo se ven beneficiados los productores que se encuentran en la formalidad. Por esta razón, los recursos en ocasiones no pueden llegar a los campesinos más necesitados, por otro lado, los productores de papa procesada y los grandes cultivadores se vieron afectados con el



incremento del IVA al 19%, haciendo que los insumos y los mismos procesos desarrollados se incrementen dejando de ser competitivo su cultivo, lo que está obligando a que empresas del sector traigan papa de países Europeos que traen el producto refrigerado con exenciones de IVA ocasionando pérdidas en nuestro agro.

“Por dichas razones durante 2017 la Federación como entidad más representativa a nivel nacional de los productores de papa y su sistema productivo hizo un llamado al Gobierno Nacional, sobre el ingreso desmesurado de importaciones que afectan tanto a los pequeños productores, como a la industria nacional procesadora.” (Palacio Vélez, El agricultor y su papel en el país, 2018, pág. 3)

Pero esta problemática ya tenía unos serios antecedentes pues el gobierno nacional debido a la crisis económica y la recesión sucedida en el año 2015 año en que el hueco fiscal alcanzó el 6,5% del PIB se vio abocado a plantear una reforma tributaria que entró en vigencia para el año 2017, diversos sectores alzaron su voz de protesta ante el borrador de la reforma puesto que algunos productos de la canasta familiar serían gravados mediante la contribución del IVA. En las plenarias de senado y cámara aprobaron dicha reforma que más adelante sería la ley 1819 de 2016, de hecho, en su conciliación sufrió algunos cambios ya que tal y como el gobierno la había planteado no pasó en los primeros debates como lo afirma la revista dinero en su edición escrita del 28 de diciembre de 2016 “Luego de tres días de debates, que sumaron cerca de 40 horas de discusión, y una conciliación que tomó alrededor de seis horas, el Congreso finalmente aprobó con modificaciones la reforma tributaria estructural que el Gobierno había anunciado desde el 2014”, (Dinero, 2016, págs. 1-2) dentro de estas reformas que se realizaron al texto original se suspendió el cobro del IVA para la papa fresca o refrigerada, y para los fungicidas, herbicidas y los elementos químicos para el crecimiento de este producto para los pequeños campesinos, en

otras palabras, el sector quedo dividido en dos frentes los pequeños productores y los grandes productores y los consumidores inmersos en medio de esta coyuntura.

Esta división estructural del sector a raíz de la reforma tributaria está unida a las importaciones desmedidas de productos refrigerados provenientes de Europa, que entran sin ningún tipo de aranceles al país ocasionando la pérdida de aproximadamente el 10% de la producción interna, por lo cual, FEDEPAPA se ha visto en la necesidad de aumentar las contribuciones a fin de mantener la equidad del mercado, incentivar el consumo de este producto y los programas que ha venido desarrollando en pro de recuperar el mercado perdido.

## **Análisis de resultados**

### **1. Visión general del subsector papa:**

La papa se encuentra en la posición número tres de consumo mundial, junto al maíz y al trigo, nuestro país por encontrarse cerca de la línea ecuatorial tiene un clima que favorece el crecimiento de este producto, de la misma manera, Colombia ocupa el puesto número 36 de 186 naciones en cuanto a la producción global y se destaca por tener alrededor de 60 especies y variedades, “actualmente, el cultivo de la papa constituye el eje fundamental de la economía del país en 283 municipios a nivel nacional que corresponden a un 25,22 %, donde se involucran más de 90.000 familias principalmente en los departamentos de Boyacá 27%, Cundinamarca 37%, Antioquia 6% y Nariño 20%, los cuales concentran más del 85% de la producción”. (Finagro, 2018). En otras palabras, para un colombiano el promedio de consumo se encuentra en 60 Kilos, siendo los estratos 1 y 2 los mayores consumidores acercándose a 75 Kilos por persona, la capacidad de producción del subsector en Colombia se encuentra en este momento en 100 kilos por persona, lo cual hace que la Federación y el subsector en general generen planes para incentivar el consumo de la papa.

En la actualidad, este sector produce el 3,3% del PIB del sector agrícola en Colombia, con una siembra cercana a las 130.000 hectáreas y unas cosechas estimadas para este año de 2,8 millones de toneladas, adicional a lo anterior, genera 264.000 empleos, sin embargo, el producto que se lleva al exterior es prácticamente nulo, el único mercado donde se podía competir era Venezuela que debido a su profunda crisis interna se descarta como un mercado que aporte a la economía nacional

## **2. La papa y el mercado:**

Para ahondar un poco más en el conocimiento general del gremio es justo atender a las coyunturas internacionales actuales, en este sentido, en la actualidad, existen

“(…) procesos de liberalización de los mercados y apertura al exterior; descentralización; nuevas instancias de consulta y participación; incentivos para la concertación entre distintos agentes; nuevas alianzas público-privadas; transferencia de funciones desde el Estado a agentes privados u organizaciones no gubernamentales y fomento de políticas transversales en lugar de políticas sectoriales. Cambios profundos que corresponden a la emergencia de un nuevo modelo de desarrollo, caracterizado por la menor intervención del Estado y su respectiva reestructuración y políticas de ajuste estructural aplicadas al medio rural” (...) (Rodríguez, Martínez, & Delgado, 2015, pág. 5)

Dicho lo anterior, es importante acotar que la reforma tributaria para el subsector papa no ha traído los mejores dividendos y un ejemplo claro es el 10% que se está dejando de comercializar del total de la producción, ya que la papa congelada importada desde Europa acaparó el mercado industrial

“Los países de la Comunidad Económica Europea son, hoy por hoy, los mayores productores y abastecedores de papa en el mundo. Allí los gobiernos imponen condiciones claras y de apoyo para el acceso al crédito con disponibilidad de maquinaria y estrategias de comercialización; en Colombia no: “Los escenarios que enfrentamos no nos hace atractivos debido a las dificultades para obtener créditos, los problemas históricos de titularización de las tierras y la forma de acceso a la tecnología, que es muy difícil” (Palacio Vélez, La producción de papa nacional en desventaja con las importaciones, 2018, pág. 2),

El gran problema es que esta es una ventana que se abrió ya que al no gravar los congelados con el IVA entran a competir en igualdad de condiciones que la papa fresca del mercado nacional, en cifras, el aporte del subsector papa para este año 2018 está calculado que descenderá del 3,3% al 3% del aporte para el agro, se dejarán de producir 2,8 millones de toneladas, mercado que se está perdiendo, frente a este desafío presentado

“la Federación Colombiana de Productores de Papa le solicitó al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, que investigue la posibilidad de un dumping en las importaciones de papa congeladas, preparadas o conservadas. El dumping, consiste en vender la papa que viene del exterior a precios por debajo del costo de producción, para eliminar la competencia; “Estamos a la espera de que se falle a nuestro favor” (Palacio Vélez, El tiempo, 2018, pág. 3)

Este caso aún no se ha resuelto y el gobierno entrante poca atención a prestado al clamor del ente gremial, se tiene estimado que para este año las importaciones de papa congelada podrían alcanzar las 50 mil toneladas, provenientes de Bélgica, Holanda y

Alemania, esto sumado a la falta de limitación de los páramos ya que en estas regiones es donde se produce esta planta.

El fenómeno dumping se hubiera podido prevenir si el ministro de hacienda que presentó la reforma tributaria en sus borradores hubiera tenido en cuenta los pronunciamientos de la SAC, con esto el mercado no tendría que competir en inferioridad de condiciones como lo ha venido haciendo, algunos de los señalamientos realizados en su momento fueron:

“Propuesta de incluir incentivos para la protección social de trabajadores agrarios. **ARTÍCULO 114-2. DEDUCCIÓN DE APORTES AL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL.** También serán deducibles los pagos que se realicen al sistema de protección social y los aportes que como patrocinio efectúen para los beneficios económicos periódicos de los trabajadores del sector.

Propuesta de controles a la parafiscalidad. En los procesos concursales, de reorganización y liquidación judicial, las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras y las cesiones de estabilización adeudadas a los Fondos de Estabilización de Precios, recibirán, en cuanto a la calificación, graduación y prelación de créditos, el mismo tratamiento otorgado a las obligaciones de tipo fiscal.” (SAC, 2013, pág. 127)

A pesar de la importancia de estas alarmas, ninguna fue incluida en el documento final, lo que dejó ver la poca preocupación del Estado en cuanto a la protección y los beneficios que debe tener el agro en Colombia. A merced de muchas perspectivas, la Reforma Tributaria no ha sido la solución inmediata a muchas necesidades del agro colombiano, pues ha olvidado la inversión necesaria no solo para abastecer las grandes necesidades del sector sino para fortalecer el crecimiento de la labor del campesino en sus tierras. En efecto, solo una de las solicitudes que

apelaban directamente a la producción agrícola fue incluida dentro de la reforma, tratándose de la liberación de gravámenes tributarios para las *“Máquinas, aparatos y artefactos agrícolas, hortícolas o silvícolas, para la preparación o el trabajo del suelo o para el cultivo”* (SAC, 2013, pág. 4).

Uno de los problemas acuciantes y evidentes de la no inclusión de esta solicitud, subyace a una desestimación de los aportes del sector agrario a la economía del país y sus aportes al crecimiento del PIB para el año 2017 fue del 18% del total, desconociendo que *“la principal actividad económica se da en el ámbito rural, y en 19 de los 32 departamentos es una de las actividades de mayor participación en el PIB departamental”* (SAC, 2013, pág. 18).

### **Discusión**

La Reforma Tributaria olvidó tácitamente la inversión en el agro colombiano, y contrario a lo que se ha esperado, ha restringido la inversión de capitales necesarios para el fortalecimiento del sector en el país, de hecho, las adecuaciones porcentuales y los ajustes que se han realizado a ciertos gravámenes no han sido suficientes para fortalecer la producción en el ámbito rural, pero más preocupante aún resulta el flagrante apoyo del gobierno a los inversionistas extranjeros quienes traen sus empresas a territorio nacional usufructuando la tierra y generando como único beneficio al campesino un insulso aporte de subempleo sin las condiciones de trabajo necesarias en cuanto a salud, ahorro, regalías y pensiones.

La voz de alerta de muchos sectores productivos sobre la disminución de los rangos tributarios, evidencia la divergencia entre el ideal y lo logrado por la reforma en los diferentes ámbitos en que se desarrolla la producción y comercialización de productos como la papa, y aunque pretendía solventar las inmensas cargas económicas de la industria procesadora y el

productor pequeño y mediano. En el primer caso, poco a poco se sufre la disminución de los ingresos, mientras que, en el segundo, se presenta la subestimación del precio interno y desigualdades evidentes en el proceso de exportaciones, respectivamente. Estos hechos son relatados por la SAC:

“Como lo señala el Consejo Privado de Competitividad, la inversión privada sigue obstaculizada debido a una alta carga tributaria y normas impositivas engorrosas sobre las empresas, una corrupción mayúscula, una infraestructura inadecuada, una burocracia ineficiente, una fuerza de trabajo poco calificada y una regulación laboral restrictiva.” (Acosta, 2016, pág. 19)

Para corregir aquellas distorsiones de mercado, se deben tener en cuenta las bondades y aportes del subsector papa a la industria nacional, valorando la inclusión de un mercado potencial en las exportaciones y la firme promoción del producto en los TLC firmados con Estados Unidos, el Mercosur, Canadá y México, imitando el invaluable trabajo de Perú que, como paradigma de la prioridad de lo rural, disminuyó una fuerte carga tributaria al campesinado para promover una acción productiva interna orientada a equiparar los precios, incentivando fuertemente la exportación de productos estrella.

Contrario a lo anterior, en Colombia, el sector agro no ha recibido las garantías necesarias por parte del gobierno Nacional, incluso, cada día los insumos, los químicos y la maquinaria incrementa los costos de la producción y los beneficios que se esperaban de la Reforma en cuanto a incentivos y exenciones a estos productos resultaron ser insignificantes en la práctica. La ayuda requerida en el subsector debe unir la política tributaria, con los eventos que subyacen a la producción, llevando estas a la protección de productos importantes para el desarrollo efectivo del cultivo (como los fertilizantes y abonos agrícolas, impulsando siempre la

tecnificación de la producción, entre otros), lo cual requiere más que apoyo financiero, pues va de la mano con la potencialización de la infraestructura vial y maquinaria especializada para el subsector. “Condición fundamental en el sector agropecuario para que esté preparado ante la competencia, haciendo latente la necesidad de ponerse al día en avances tecnológicos que les permita a los agricultores un nivel aceptable de modernización y eficiencia” (Rodríguez, Martínez, & Delgado, 2015, pág. 5)

Todo lo anterior se enfoca entonces en la reactivación del campo, en la visibilización del campesino en escenarios comerciales mucho más amplios, la promoción de una infraestructura comercial con todos los avales fitosanitarios y el apoyo financiero para la tecnificación de los procesos de producción de papa industrializada, cuestiones que el Gobierno no ha logrado capturar con sus políticas *a priori*, pero sin iniciativas gremiales, es así como FEDEPAPA realiza la denuncia pública de este olvido.

“El consumo de papa en el país se hace en papa en fresco, tan solo el 7% es industrial (papa procesada), y el 70% de la papa en fresco se hace en los estratos 1, 2 y 3. Este hábito de consumo ha sido un mecanismo indirecto de protección frente a las distorsiones del mercado mundial de papa en la medida que el comercio de papa se hace en papas procesadas (cocida, pre cocida, conservadas, congeladas), pero puede haber una sustitución en los patrones de consumo, tal y como ha sucedido en particular en los estratos de ingresos más altos.” (ONU, 2009, pág. 18)

“Hacia el 4 de mayo de 2017 se envió una comunicación a la Ministra de Comercio, Industria y Turismo María Claudia La Couture y al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural Aurelio Irragorri, resaltando la preocupación del sector por el comportamiento de las importaciones de papa procesada (subpartida 2004100000)” (FEDEPAPA, 2017, pág 2)



“La Federación radicó la primera parte del proceso de investigación el 22 de junio de 2017 ante la subdirección de prácticas comerciales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Las segundas pruebas fueron radicadas el 25 de Julio del mismo año.” (FEDEPAPA, 2017 pág 8)

“El proceso se apertura oficialmente con la publicación en el Diario Oficial 50.314 del 03 de Agosto de 2017, Diario Oficial 50.320 del 09 de Agosto de 2017 y la Resolución 121 del 02 de Agosto de 2017.” (MINCOMERCIO, 2017 pág 22)

Es necesario tener una visión de futuro y desarrollo al sector agropecuario, facilitar las condiciones de exportación para fortalecer el mercado interno a través de mecanismos que favorezcan al pequeño y mediano agricultor, incentivar la inversión extranjera en cuanto al fortalecimiento de los mecanismos de producción, la tecnificación y adopción de prácticas a la vanguardia en la labor productiva y la comercialización de los productos internos, siempre realizando las estrategias que robustezcan el precio de intercambio e incrementen no solo las ganancias de aquellos que trabajan en el agro rural, sino reanimando la imagen del país en el extranjero.

Es importante señalar que son muchos los obstáculos que se presentan para este importante sector productivo, pues la falta de políticas públicas claras, los problemas competitividad en el mercado internacional, la escasez de beneficios para el pequeño agricultor que recibe una ganancia mínima y las asimetrías de un mercado interno descontrolado, son apenas algunos de los aspectos que hacen redundar en la desmejora del productor, profundizando cada vez la situación anticompetitiva de un subsector con 110.000 productores en el país, desestimando el mercado interno que desconoce las

diferentes variedades de papa, con un consumidor final que reconoce una mínima parte de las variedades registradas.

En este orden de ideas, cobra un valor primordial el trabajo asociativo y corporativo que debe hacerse para vincular las agremiaciones de campesinos en el país, de hecho, las iniciativas gubernamentales de representación de pequeños sectores productivos como FEDEPAPA restauran la visión de mercado, fortalecen los procesos de producción y comercialización, le brindan seguridad a los campesinos en el sector financiero, y por último, permiten crear un escenario de confianza para la inversión de mercados extranjeros, ganar representación internacional e incentivar los procesos de exportación que hoy son tan incipientes en ciertos sectores del agro del país.

Para lograr uno de estos cometidos se rescatan los grandes beneficios que el agro trae a la producción interna y al fortalecimiento del PIB anual en el país, de hecho, los porcentajes han sido desconocidos en esta Reforma tributaria, pues cada aporte de los sectores internos se podían haber reconocido con tributos y exenciones que incentivarán en los campesinos mejoras en los procesos de producción. Cada campesino ha visto cómo el gobierno desde los acuerdos establecidos en los paros de 2013 y 2014 se aleja de cada uno de los incentivos a los que se había comprometido.

De hecho, los alcances de la protesta campesina sentaron el precedente acerca de la necesidad de que los tributos empresariales que incentivan y motivan a los grandes empresarios, beneficien realmente al pequeño agricultor con garantías de inclusión en el mercado financiero dando rentabilidades valiosas para las personas en los sectores rurales, protecciones en materia de salud y calidad de vida en sectores alejados de la urbe, con el fin de mejorar las condiciones con las cuales se cosecha, siembra, produce y comercializa en los ámbitos alejados del sector

agropecuario. Lo anterior también implica la sostenibilidad del medio ambiente, en especial, para los procesos de deforestación y tratamiento de aguas que hoy tanto afectan la calidad de los productos.

Por otra parte, es innegable que el sector agropecuario es el tercero en importancia en cuanto al carácter de su producción y a la generación de trabajo, la gran dificultad es que se categoriza dentro del ámbito de la informalidad, en este orden de ideas, este 16% de la producción resulta ser un puntaje muy alto dentro de la valoración del PIB y merece un reconocimiento dentro de la protección tributaria, la exención de impuestos y el apoyo de inversión en el fortalecimiento del mercado, la capacitación en emprendimiento, la vinculación al mercado financiero, la divulgación en mercados internacionales y evidentemente la exploración de nuevos mercados en el exterior.

Resulta increíble ver cómo Colombia cuenta con 9 puertos: Buenaventura, Tumaco, La Guajira, Santa Marta-Ciénaga, Barranquilla, Cartagena, Urabá, San Andrés y el Golfo de Morrosquillo, pero aún necesitan ser impulsados pese a nuestra enorme riqueza marítima, siendo este solo uno de los vestigios de la escasa atención que tiene el gobierno estatal en el mercado interior y la desmesurada preocupación por facilitar a empresas internacionales que vienen a nuestras tierras, deforestan, dejan escasas regalías y poca inversión en el mercado laboral.

“La política pública para el sector agropecuario debería reorientarse, para ponerla al servicio de los productores nacionales y de la soberanía alimentaria, además de propender por desarrollar la capacidad educativa y tecnológica de alto nivel, que les permita a los productores nacionales un mejor desempeño para volver eficientes sus sistemas de producción, transformación y distribución, con lo cual mejorará la capacidad de competencia frente a sus pares internacionales. Para ello, se requiere que la política

agropecuaria sea concebida como política estratégica de Estado.” (Rodríguez, Martínez, & Delgado, 2015, pág. 27)

Lo anterior se muestra como una acuciante necesidad ya que es indudable que mercados como el café, el banano, el azúcar, la palma y las flores han recibido todo el apoyo del gobierno central en cuanto al fomento de sus características comerciales en mercados internacionales, pero productos como la papa, el aguacate, la cebolla, el arroz, no han recibido la adecuada atención y apoyo tanto en el ámbito mercantil, productivo, comercial y mucho menos tributario. Este es el tipo de exploración de mercados que los campesinos requieren para incrementar sostenidamente sus recursos.

Precisamente, de cara a la Reforma tributaria, uno de los retos más importantes para el agro colombiano es desmontar a los campesinos de la estructura de la informalidad que los sumerge en un permanente estado de inestabilidad económica en el cual se subsiste en una comercialización de rentabilidad inmediata sin vestigios de productividad a mediano y largo plazo. En efecto, el sector agrario no tiene las garantías de seguridad social, pólizas de protección ante los cambios climáticos, manejo de plagas, y al dirigirse al ámbito financiero, se ve el desbalance de la moneda o de la economía nacional.

El sector agropecuario lleva consigo el lastre de una enorme carga tributaria que desconoce porcentajes de retribución, aliviamiento y mejoramiento de la tecnología tan necesarias para una población que en muchos casos carece de la mínima capacitación y que trabaja en pequeñas asociaciones que tratan de salvaguardar derechos territoriales, patrimoniales y buscando el reconocimiento de las entidades gubernamentales.

Finalmente, y como un apéndice de este análisis, uno de los puntos que la Reforma tributaria debe tener en cuenta es el acuerdo final para la culminación del Conflicto Armado que se firmó con las FARC y que está en negociaciones con el ELN en la actualidad, pues ambas negociaciones contemplan dentro del proceso de reparación a las víctimas la restitución de las tierras a los campesinos que se vieron afectados por el Conflicto, además de la sustitución de cultivos ilícitos. El primero, debe incluir directamente beneficios tributarios y de inversión para aquellas familias que en lo rural han decidido aportar un granito de arena a la construcción de una paz que curiosamente inicia su pacto con la contemplación de la tierra como baluarte del pueblo colombiano.

### **Conclusiones:**

- Luego de realizar un análisis del estado actual del subsector papa, se puede concluir que el apoyo que los campesinos reciben por parte del estado es poco, y que la producción de este subsector en el país es poco desarrollada a comparación de los países que exportan a Colombia.
- Nuestras tierras son aptas para cultivar la papa pero ante los altos costos de producción, ya que los fungicidas se encuentran gravados, y las tierras donde se produce este cultivo la mayoría pertenecen a páramos o regiones protegidas, o que los campesinos han sido desplazados por causa del conflicto armado, no se tienen los recursos humanos para mantener estos mercados a salvo y a flote.
- La voz de los campesinos con ayuda de la SAC y fedepapa no son escuchadas por los entes gubernamentales, le dan mayor importancia a otros gastos públicos como se demuestra

en el último proyecto de ley para el año 2019, donde el agro poco aumenta, aun sabiendo que aporta al PIB de esta nación.

- Económicamente los campesinos tienen que asumir una serie de errores de gobiernos y décadas anteriores en las que el subsector de la papa fue abandonado, muestra de ello han sido movimientos como dignidad papera nacida en Boyacá y que generó un paro en el gremio, no solo porque no son escuchadas sus demandas y sus exigencias, sino porque las reformas económicas no propenden por un crecimiento sostenible de los cultivos, adicional la moda de un consumo ligero de productos extranjeros light ha llevado a desincentivar el consumo de este producto, y el gobierno poco o nada ha hecho para que esto mejore.

- En la actualidad, el mercado nacional no se rige por un fondo de estabilidad ni el gobierno, ni Fedepapa cuentan con él, mientras esto sucede el gremio y el precio del producto final están abocados a factores sociales, políticos, económicos e incluso climáticos que en ocasiones resultan impredecibles, todo ello incide en la calidad y cantidad de la producción, la inconmensurabilidad de las tasas de compra y venta del producto y un mayor favorecimiento a los intermediarios que perjudica inevitablemente tanto al campesino como al consumidor.

### Bibliografía

Acosta, A. (2016). Competitividad: ¿Por qué no avanza Colombia? . *Dinero*, 19.

Avendaño, G. (18 de diciembre de 2017). Violencia deja 54.000 desplazados en 2017. *El Tiempo*, págs. 1-2.

DIAN. (15 de agosto de 2016). *DIAN.gov* . Obtenido de [http://www.dian.gov.co/descargas/centrales/2017/Abece\\_Reforma\\_Tributaria\\_2016.pdf](http://www.dian.gov.co/descargas/centrales/2017/Abece_Reforma_Tributaria_2016.pdf):  
[http://www.dian.gov.co/descargas/centrales/2017/Abece\\_Reforma\\_Tributaria\\_2016.pdf](http://www.dian.gov.co/descargas/centrales/2017/Abece_Reforma_Tributaria_2016.pdf)

Dinero, R. (2016). Esta es la Reforma tributaria que regirá desde el primero de enero de 2017. *Dinero*.

FEDEPAPA. (2016). *Análisis comercial de la papa. La papa en Colombia y en el contexto internacional*. Bogotá: FEDEPAPA.

Fedepapa. (18 de 02 de 2018). <http://fedepapa.com>. Obtenido de <http://fedepapa.com/home/historia/>

- Finagro. (20 de 08 de 2018). *www.finagro.com.co*. Obtenido de <https://www.finagro.com.co/noticias/sector-papero-se-prepara-para-aumentar-el-consumo-de-papa-en-colombia>
- ONU. (2009). <http://www.fao.org/potato2008/es/lapapa/index.html>. Obtenido de Año Internacional de la papa: <http://www.fao.org/potato2008/es/lapapa/index.html>
- Palacio Vélez, G. (27 de 07 de 2018). *El tiempo*.
- Palacio Vélez, G. (2018). El agricultor y su papel en el país. *Revista papa*(43), 3.
- Palacio Vélez, G. (2018). La producción de papa nacional en desventaja con las importaciones. *Revista papa*, 45.
- Rodríguez, E., Martínez, G. L., & Delgado, J. M. (1er semestre de 2015). LA CRISIS DEL SECTOR AGROPECUARIO COLOMBIANO: ¿CUÁL ES LA RESPONSABILIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS? *Tendencias*, 159-174.
- Rodríguez, J. E. (2003). *Un país que huye Volumen II*. Bogotá: Consultoría para el Desplazamiento Forzado y los Derechos Humanos / CODHES.
- SAC. (16 de febrero de 2013). *Sociedad de Agricultores de Colombia*. Obtenido de <https://www.sac.org.co/es/ambito-juridico/documentos-de-analisis/173-iva-en-el-sector-agropecuario-mayo-04.html>: <https://www.sac.org.co/es/ambito-juridico/documentos-de-analisis/173-iva-en-el-sector-agropecuario-mayo-04.html>
- FEDEPAPA. (2017). *Boletín de Prensa sobre Comercio Exterior*. Bogotá: FEDEPAPA.
- MINCOMERCIO (2017). *Archivo Dumping Papa Congelada*. Bogotá: Mincomercio.
- [http://www.mincit.gov.co/publicaciones/38838/papa\\_congelada](http://www.mincit.gov.co/publicaciones/38838/papa_congelada)
- <https://www.elcampesino.co/la-produccion-de-papa-en-colombia-genera-empleos/>
- <https://www.finagro.com.co/noticias/sector-papero-se-prepara-para-aumentar-el-consumo-de-papa-en-colombia>