



Economía, Parafiscalidad y Café

Apuntes sobre la naturaleza económica de las contribuciones parafiscales

Fidel H. Cuéllar B.*

19861

I. INTRODUCCION

La introducción del concepto de parafiscalidad en la Constitución es el reconocimiento político de una realidad preexistente "de naturaleza primariamente económica y social" según anotara Palacio Rudas¹, en la constancia que sobre el tema dejó en los anales de la Asamblea Constituyente. Al presentar los conceptos de Morselli² al respecto, Palacio quiso destacar el contraste entre los impuestos generales, cuyo contenido político es totalmente inequívoco, pues están destinados a financiar las actividades fundamentales e indelegables del Estado, y la tributación parafiscal, destinada a soportar el cumplimiento de funciones especializadas para beneficio de áreas económicas y sociales específicas. De entre las diversas definiciones de parafiscalidad, Palacio destaca la de Merigot³:

U "La parafiscalidad es una técnica, en régimen estatal de intervencionismo económico y social,

tendiente a poner en marcha y hacerlos viables, una serie de recursos de afectación (destinación especial), fuera del presupuesto, exigidos con autoridad, por cuenta de órganos de la economía dirigida, de organización profesional o de previsión social y que se destinan a defender y estimular los intereses de tales entidades. Los recaudos pueden verificarse directamente por las entidades beneficiadas o por las administraciones fiscales". U

Esta definición y en general la bibliografía citada ampliamente en la Asamblea Constituyente comparten el común denominador de describir y discutir en forma amplia principios y esquemas jurídicos normativos de Hacienda Pública. La mayor parte de los aportes al desarrollo de estos conceptos se ha dado por parte de eminentes tratadistas de derecho público, tributario, presupuestal y financiero⁴. Tales enfoques han

* El presente documento de trabajo es de responsabilidad exclusiva del autor y ha sido preparado para contribuir a la discusión del tema. Su contenido no necesariamente refleja la opinión de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, ni la compromete. El autor agradece los comentarios.

1. Palacio Rudas, Alfonso. "Algunos Comentarios Breves en Torno de la Parafiscalidad". *Gaceta Constitucional*. N° 89. Bogotá, 1991, pp. 7-8.
2. Morselli, Manuel. "Le Point de Vue Théorique de la Parafiscalité" en *Revue de Science Financière*. 1951. Pp. 84 y ss. esp. p. 100. Además se cita frecuentemente del mismo autor el ensayo "Aspetti corporativi delle finanze degli enti amministrativi istituzionali" en *Archivio Finanziario*. Vol. VI, 1957, pp. 215 y ss.
3. Merigot, J. "Elements d'une théorie de la parafiscalité". *Revue de Science Financière*. 1949. Pp. 134 y ss. y 302 y ss., esp. 323.
4. Véase por ejemplo los siguientes: 1) Duverger, Maurice. *Finances Publiques*. París, Presses Universitaires de France, 1968. Allí hay bibliografía adicional en la pág. 99. 2) Martínez, J. C. y Malta, P. di. *Droit Fiscal Contemporain. Tome 1. L'import, le fisc, le contribuable*. París, Litec, 1986. 3) Trotabas, Louis y Cotteret, Jean Marie. *Droit Fiscal*. París, Dalloz, 1985. En Colombia, un estudio posterior a la Constitución de 1991 es éste: 4) Nieto, Luis Guillermo. "Parafiscalidad de la Constitución Cafetera". Santafé de Bogotá, Mimeo, 1992.

generado doctrina jurídica válida relacionada con aspectos tan importantes como los siguientes: la consistencia de las contribuciones parafiscales dentro de distintos marcos constitucionales, legales y tributarios para el manejo de la Hacienda Pública; la aplicabilidad de los principios jurídicos presupuestales y tributarios a distintas especies de contribuciones parafiscales; el tipo de instituciones y expedientes capaces de recaudar, administrar o controlar las contribuciones parafiscales.

Parece oportuno, por lo tanto, dar una mirada más cercana al otro lado de la medalla, vale decir, qué tiene que decir la teoría económica al respecto, desde su punto de vista positivo y descriptivo. Cómo analiza la naturaleza de los bienes y servicios en distintos mercados; a cuáles conclusiones llega respecto de la actividad económica del Estado; dónde están y cómo se manifiestan esas fronteras sutiles entre los bienes públicos y los bienes privados, a las cuales seguramente corresponde el caso de las contribuciones parafiscales. En este sentido, mientras el enfoque jurídico contribuye a fijar lo que es o no es admisible en materia de organización del Estado, el enfoque económico se preocupa esencialmente por la eficiencia, teniendo presente que, cuando falla el mercado la mera intervención del Estado no garantiza **per se** la eficiencia. Constituye motivo central de preocupación de un campo de la teoría económica relativamente nuevo, denominado "economía pública" o "economía constitucional" el estudio de la forma como los distintos posibles esquemas de organización del estado afectan la eficiencia y el bienestar de la sociedad, mediante límites que establecen a las actividades de los agentes económicos y de los mismos agentes públicos.

El presente documento se ocupa, entonces, de identificar algunos elementos acerca de la naturaleza económica de las contribuciones parafiscales. ¿Cuáles son las razones económicas que han llevado a los Estados a imponer contribuciones con características y propósitos como los arriba definidos? ¿Qué clase de situaciones del mercado, de la producción, del consumo, de la organización empresarial, de las instituciones económicas generan la necesidad de las contribuciones parafiscales? ¿Por qué se requiere la intervención del Estado en su conformación? ¿Existe una contraprestación económica clara y hay ventajas económicas objetivables en el hecho de que su administración y manejo no correspondan al sector público, sino a

determinados organismos? ¿Podrían tales bienes ser generados libre y exclusivamente por el sector privado a partir de la racionalidad económica de los agentes particulares? ¿Cuál es la función de bienestar implícita en el hecho de que se reconozca con carácter público la conveniencia de asegurar el financiamiento de los intereses de ciertos sectores y de sus agentes? ¿Cuál es la naturaleza económica de los contratos, es decir, de los bienes o servicios provistos y de las obligaciones incorporadas al manejo de las contribuciones parafiscales?

La respuesta de estas interrogantes puede contribuir a conformar los criterios relevantes acerca de cuáles son esas situaciones excepcionales en las que, no bastando el alcance de la tributación fiscal, resulta necesario y conveniente apelar a la tributación parafiscal. Con ello se busca complementar los aportes provenientes del derecho económico sobre el particular. Sin embargo, de antemano el autor con gusto reconoce que en este terreno continuará existiendo un campo amplio de discusión, puesto que también son relevantes al respecto —y de qué manera!— los juicios de valor y las preferencias políticas.

El contenido principal del documento se desarrolla en las tres secciones siguientes. En primer lugar, se presenta un resumen de las discusiones más relevantes de la teoría económica acerca de la actividad económica del estado. Luego, se explora más específicamente el caso de las actividades, tributos y relaciones económicas que pueden corresponder a la categoría de parafiscales. Finalmente, se intenta aplicar los conceptos desarrollados al estudio de los principales servicios cumplidos por el Fondo Nacional del Café. El documento termina con una sección de conclusiones.

II. LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DEL ESTADO

A. FUNCIONES Y LIMITACIONES DEL ESTADO

La sabiduría convencional de la teoría económica señala que los resultados del mercado tienden a ser eficientes cuando hay un marco de competencia generalizada y se cumplen algunas otras condiciones, pero también señala un campo amplio para el papel económico del Estado. La política económica tiene que cumplir funciones muy claras —siempre que lo haga en forma consistente⁵ para respaldar una asignación más

5. Ver, por ejemplo, entre los trabajos clásicos al respecto: Jan Tinbergen. *On the theory of Economic Policy*: 1952. Amsterdam, North-Holland; e Idem. *Economic Policy: Principles and Design*: 1956. Amsterdam, North-Holland.

eficiente de los recursos productivos, para promover una mayor equidad y para reducir las fuentes de inestabilidad macroeconómica.

Desde el punto de vista de la eficiencia, el poder coercitivo del Estado tiene un papel en los siguientes casos generales: cuando puede contribuir a mejorar las condiciones de competencia imperfecta o al menos darle un manejo razonable a condiciones de monopolio natural de servicios esenciales; cuando puede regular o compensar efectivamente la deseconomías (costos) externas generadas en la actividad del sector privado, promoviendo que los costos que la actividad de A representa para los demás y que no son pagados por A a través del mercado, sean efectivamente reconocidos, en casos como el de la contaminación; cuando debe asegurar la producción de algunos bienes públicos; y finalmente, cuando conviene apoyar la provisión de bienes meritorios.

Ahora bien, aceptar la posibilidad de la intervención del Estado en tales casos no equivale a afirmar que sea conveniente en todos: la teoría económica de las últimas dos décadas se ha enriquecido con el inventario y la explicación de las limitaciones y debilidades inherentes a la acción o a la organización del Estado, las cuales le impiden cumplir con eficiencia sus funciones de política económica, y que con frecuencia dan lugar a costos sociales mayores que los asociados a las fallas del mercado que se pretendía corregir. Entre las principales fallas del Estado se mencionan el comportamiento sociológico de la burocracia, la propensión a los desbordamientos de costos en las empresas y organizaciones estatales cuando reciben privilegios monopólicos, y la imposibilidad de que el Gobierno tenga la capacidad de concentrar y asimilar operativamente la información necesaria para trabajar con más eficiencia que el mercado. Muchas veces las acciones regulatorias, los procedimientos de gasto e inversión y los sistemas de decisión del Estado traen consigo sus propias externalidades negativas.

Es así como muchas veces la acción de la iniciativa privada y la dinámica del mercado encuentran soluciones y abren caminos que se habían cerrado para la acción directa del Estado. En otros casos específicos, una combinación de acción privada y estatal puede

proporcionar ese tipo de respuestas y evitar o reducir algunos de los costos asociados a cualquiera de las dos alternativas extremas. Tal puede ser el caso de las situaciones que permiten la acción de mecanismos parafiscales.

Por lo tanto, resulta indispensable considerar esas situaciones económicas específicas. La siguiente subsección intenta precisar algunas de esas situaciones y casos, utilizando para ello los conceptos desarrollados por la teoría de la economía pública.

B. BIENES PRIVADOS, BIENES PÚBLICOS E INTERMEDIOS

La teoría económica distingue entre bienes públicos y privados a partir de la forma como se realiza efectivamente el disfrute o se logra la satisfacción o beneficio proporcionada por tales bienes o servicios. Para el efecto se utilizan los criterios complementarios de rivalidad en el consumo y de posibilidad de exclusión⁶. También se apela al concepto de economías externas.

Bienes Privados. Cuando un bien puede ser consumido en forma individualizada y única (el consumo es rival), en cantidades determinadas, por un consumidor A, y esas cantidades pueden ser distintas de las disponibles para un consumidor B, ese es claramente un bien al que A y B le pueden fijar precio en sus escalas de preferencia y demandarlo en el mercado en las cantidades que deseen. Allí opera bien el sistema de precios como mecanismo de asignación de recursos. Para los economistas no hay duda de que ese tipo de bien o servicio, llámese café, transporte, recolección, crédito, es un **bien privado**. De este tipo son la inmensa mayoría de los bienes y servicios de la economía.

Bienes de consumo indivisibles (no rival). En algunos casos, los bienes son indivisibles en el consumo o en el beneficio que generan; se trata de bienes cuyo consumo, dentro de cierto ámbito, es colectivo, pues no hay diferencia significativa ni rivalidad entre su consumo por una persona o por muchas. La ausencia de rivalidad consiste en que la participación del último consumidor en los beneficios del consumo no reduce los beneficios obtenidos por todos los demás. Las emisiones de radio, los espectáculos, los foros, son ejemplos usuales de

6. Ver Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy. Hacienda Pública Teórica y Aplicada. Madrid, MacGraw-Hill/Interamericana de España, 1992. Traducido de la quinta edición en inglés de Public Finance in Theory and Practice. Especialmente la segunda parte "Asignación, distribución y elección pública".

este tipo de bienes, pero también es el caso de la defensa nacional. De acuerdo con los postulados del análisis marginal:

“El empleo eficiente de los recursos requiere que el precio sea igual al coste marginal, pero en este caso el coste marginal (el coste de admitir un usuario adicional) es cero y ese debería ser el precio... Pero aunque el coste marginal de admitir usuarios adicionales es cero, el coste de proporcionar el servicio no lo es. Este coste tiene que cubrirse de algún modo y debe determinarse la cantidad de servicio que se debe proporcionar”.⁷

Los bienes de consumo no rival pueden terminar en cualquiera de los dos extremos, como bienes públicos o como bienes privados, dependiendo de qué tipo de restricciones sea posible interponer, ajenas al bien en sí mismo pero asociadas a él, a fin de excluir de su consumo o disfrute a quienes no paguen un precio. Es evidente que si no se cobra por el suministro de muchos de estos bienes, o no se cobra lo suficiente para sostener el incentivo de su prestación o suministro privado, muy pronto quienes los producen terminarían dedicadas a otras actividades. De otro lado, la demanda del consumidor en el caso de la mayoría de bienes de consumo indivisible permite un principio de asignación satisfactorio, en el sentido de que los mayores recursos terminan yendo hacia los mejores proveedores.

Mientras haya opciones alternas de financiamiento no se considera adecuado que el Estado financie sistemáticamente bienes de consumo indivisible o no rival, así satisfagan necesidades sociales tan importantes como el caso de la televisión o los espectáculos. Tal opción es considerada innecesaria, económicamente ineficiente e inconsistente con las prioridades de los escasos recursos oficiales. Como se ve, en el caso de muchos bienes de consumo indivisible termina prevaleciendo la condición de bien privado, así la recuperación de los costos de producción no sea directa sino indirecta (a través de la publicidad, por ejemplo), **siempre que sea posible la exclusión.**

Bienes que no admiten exclusión. Este es un criterio fundamental en el repaso analítico de los bienes públicos y su distinción frente a los bienes privados⁸. Se dice que un bien es público cuando es imposible

excluir a alguien de su consumo, disfrute o beneficio. Los ejemplos por excelencia son el servicio de defensa nacional y el servicio de justicia.

Ahora bien, la imposibilidad de exclusión no es necesariamente permanente ni absoluta: puede estar sujeta a cambios debido al desarrollo técnico, y puede igualmente ser relativa, vale decir, un asunto de conveniencia.

Un ejemplo ilustrativo del primer caso es el de la emisiones de televisión vía satélite: se convirtieron en un bien público—y por lo tanto gratuito—accesible a todo aquel conectado a una antena parabólica, porque era imposible excluirlo del consumo. Fue la época dorada de los usuarios gratuitos o **free riders**. La codificación de las señales permitió a las empresas emisoras excluir del consumo a quienes no pagaran por el servicio, lo cual le devolvió a las emisiones su característica de bien privado de mercado.

Ejemplo del segundo caso es el servicio de garantía de compra de la cosecha cafetera, del cual no se excluye a ningún productor. La única restricción aplicada es la de estándares de calidad. Si la producción es mayor que la demanda del mercado, el Fondo Nacional del Café acumula Inventarios y viceversa. Algún técnico propuso en cierta ocasión restringir la garantía de compra e la cosecha a lo que permitiera un tope dado de déficit del Fondo Nacional del Café. Después del saco número tal, no se compraría más café, y de allí en adelante los productores con cosecha tardía deberían someterse al precio de mercado. Tal exclusión hubiera sido posible, pero inconveniente por lo inequitativa. Alternativamente se propuso garantizarle a cada productor la compra de una determinada proporción de su cosecha. Pero de nuevo, tal exclusión hubiera sido inconveniente debido a lo costoso y complejo de su administración.

Bienes Meritorios. En la práctica no se cumple la recomendación teórica de que el presupuesto del Estado se destine exclusivamente a atender la provisión de bienes públicos, entendidos en la definición estricta y severa de Musgrave (bienes de consumo no rival y en los que no se aplica la exclusión). Cualquier examen

7. Musgrave, op. cit., pág. 53.

8. Para Musgrave este es el verdadero criterio (en el sentido de condición necesaria y suficiente) para identificar los bienes públicos, con lo cual su definición de éstos es más restrictiva que la de Samuelson, según lo anotan correctamente Low y Gómez. Ver Low, Enrique y Gómez, Ricardo. Teoría Fiscal. Bogotá, Externado de Colombia, 1989, pp. 46-53.

del presupuesto nacional colombiano, por ejemplo, revela muy importantes sumas destinadas a la provisión de bienes que también son ofrecidos a través de los mecanismos del mercado.

Alrededor de este aspecto se da una de las grandes discusiones de la privatización. Quienes justifican que parte de los escasos recursos del gasto público tengan como destinación, por ejemplo, el patrocinio de las artes la subvención a la educación técnica o la dotación de un laboratorio bacteriológico, se acogen al concepto de bienes meritorios. La razón es esta: aunque tienen características de bienes privados, las preferencias sociales sí consideran que **algunos** de estos bienes o servicios no se proveerían debido a la estrechez del mercado a lo elevado de su costo, y que por lo tanto conviene subvencionarlos. Los bienes meritorios⁹ no siempre se proveen a partir de la demanda del consumidor, sino en forma complementaria, subsidiaria o en algunos casos excluyente, por la vía de las preferencias de la comunidad, mediante procesos políticos de decisión y asignación.

Bienes con economías externas.¹⁰ Hay externalidades positivas o economías externas en un bien o servicio cuando la acción de producirlo por parte de A o de consumirlo por parte de B, da lugar a efectos paralelos favorables en terceras partes, productores o consumidores, no buscados ni pagados por estos terceros. El beneficio para A (interno) de su propia acción puede ser relativamente más o menos importante que el beneficio para B (externo).

Un ejemplo de economías externas en la producción en las que el beneficio más importante es el interno es el caso del control de la broca del cafeto, pues al efectuar la dinámica de la población del insecto, el productor no sólo protege su plantación, sino que en alguna medida también protege la de sus vecinos.

Otro ejemplo, en el cual el beneficio externo es más importante reside en los avances técnicos generados por la investigación, donde el beneficio es sustancial para los competidores: quien gestionó y costó un proyecto de investigación prolongado que da lugar a un nuevo **chip** para computadores, a una variedad de cafeto resistente a la roya o a una innovación

técnica, administrativa o industrial, no necesariamente podrá recuperar para sí el beneficio generado por esa investigación; más aún, una vez el producto esté en el mercado, si no está protegido por barreras de entrada efectivas —económicas, institucionales o legales—, corre el riesgo de no recuperar siquiera su inversión.

En otros casos se pueden producir simultáneamente economías y deseconomías externas: sería el caso de un proyecto hidroeléctrico que ayude además a evitar inundaciones en beneficio de agricultores aguas abajo, pero perjudique a los pescadores o al medio ambiente.

Muchos bienes y servicios dan lugar a economías o deseconomías externas, relativamente poco importantes en comparación con las economías (utilidades o ingresos) que reportan a sus productores directos, o son bienes y servicios que satisfacen necesidades relativamente accesorias. Ahora bien, cuando el impacto de las externalidades positivas de un bien es considerable, surge una implicación de enorme importancia práctica para el diseño de las políticas económicas: la de que los precios de mercado de esos bienes en una economía competitiva **no** reflejarán los costos sociales marginales de producción. Es decir, que en tales casos la libre acción del mercado no necesariamente generará resultados eficientes, desde el punto de vista del óptimo de Pareto. En consecuencia, los escasos recursos productivos no se asignarán para producir el mayor nivel posible de bienestar. El ejemplo más famoso utilizado por los economistas para ilustrar las externalidades positivas es el de los faros, de cuya advertencia se benefician buques identificados e inidentificados.

La consecuencia práctica es que tales bienes públicos no se producirán sino en dos eventos:

- a) Que el Estado los produzca o los subsidie, con base en los fondos comunes del presupuesto, considerándolos como bienes meritorios. Esta es la solución recomendada por Samuelson, por ejemplo¹¹, pero con frecuencia tales bienes benefician sólo a segmentos pequeños de la población, lo cual resulta discriminatorio contra el resto.

9. La noción de meritorio o preferente fue introducida por Richard Musgrave en el contexto de la teoría fiscal. (Ver su *Theory of Public Finance*. New York, McGraw-Hill, 1958) y fue objeto de un proceso de controversia académica por treinta años a fin de distinguirla del concepto de bien público.

10. Para Samuelson, la externalidad positiva en un bien es sinónimo de bien público. Ver Paul Samuelson y William Nordhaus. *Economía*. Duodécima edición. México, McGraw-Hill, 1986. Páginas 864-875.

11. *Idem*. Página 868.

b) Que haya alguna manera de “internalizar” sus externalidades, es decir, de conseguir que los consumidores o beneficiarios de las externalidades positivas paguen el costo marginal de producir esos bienes. A su vez, esta “internalización” se puede conseguir de dos maneras: i.- mediante impuestos especializados sobre el consumo o disfrute del bien o sobre alguna actividad o característica común del mismo grupo de población; o ii.- al inducir algún grado significativo de integración de la actividad económica mediante el establecimiento de una organización de propiedad de todos los miembros de ese grupo, cuyos beneficios correspondan por lo tanto proporcionalmente a todos ellos.

C. LA IMPUGNACIÓN DE COASE¹²

El Premio Nobel de 1991 ha impugnado muchos de los puntos de vista arriba reseñados en relación con la acción deseable del Estado ante los bienes públicos, enfoques que han sido sostenidos por muchos economistas igualmente destacados, desde Pigou hasta Musgrave y Samuelson. El análisis de Coase dió un nuevo enfoque a las teorías de la regulación y del Estado. Mostró la relevancia de tener en cuenta elementos tales como los costos de transacción en relación con las fallas del mercado para determinar si el Estado debe participar directa o indirectamente en la provisión de bienes y servicios. Para Coase, en muchos casos resulta preferible que el Estado no participe, sino más bien que consolide el marco legal que le permita a los “perjudicados” por externalidades positivas propias o por externalidades negativas ajenas, reclamar sus derechos y llegar a negociaciones satisfactorias con las contrapartes beneficiadas. Este economista pone de relieve todos aquellos casos en los que los costos de la participación directa del Estado son muy superiores a las alternativas.

Para Coase, se ha exagerado en forma acrítica la relevancia de las externalidades positivas (como el caso del faro), así como de las externalidades negativas (como el caso de la contaminación) en el afán de justificar su suministro directo por el Estado. He aquí una cita extensa de esa fuerte impugnación:

“La mera existencia de “externalidades” no constituye, per se, motivo para la intervención del Gobierno. En realidad, el hecho de que hay costos de transacción y de que éstos son grandes implica que muchos efectos de las acciones de la gente no quedarán reflejados en las transacciones de mercado. Como consecuencia, habrá “externalidades” portodas partes. El hecho de que la intervención del Estado también tiene sus costos da lugar a que debiera permitirse que la mayoría de las “externalidades” continuara dándose sin correctivos, siempre que el valor de la producción se maximice. Esta conclusión se fortalece si asumimos que el Gobierno no es como lo imagina idealmente Pigou, sino más bien como las autoridades públicas normales: ignorantes, sujetas a presiones y corruptas”.¹³

Coase prefiere utilizar la noción de efecto de daño o de perjuicio, en lugar de “externalidad negativa”; considera que sólo hay lugar a la intervención del Estado, cuando las pérdidas ocasionadas por ésta son menores que las ganancias de corregir dicha externalidad, y encuentra preferible que se le permita a los perjudicados negociar con el causante del daño para llegar libremente a una transacción de tipo indemnizatorio.

En el caso de las externalidades positivas —que es el más interesante para el análisis de la tributación parafiscal— Coase dedica un ensayo formidable¹⁴ a demostrar la factibilidad y conveniencia de que tales bienes públicos sean provistos por organizaciones privadas, incluso si la recuperación de los costos correspondientes debe lograrse a través de tarifas o contribuciones obligatorias, en ciertas condiciones.

Utiliza para su demostración el mismo ejemplo famoso del faro. Coase no se conforma con la afirmación de Samuelson de que ninguna empresa acometería la construcción y operación de un faro por la dificultad del cobro a los barcos beneficiarios y de que “este es el tipo de actividad que realizaría lógicamente el Estado”. Coase fue a buscar las situaciones de la vida real y encontró que este servicio es administrado en el Reino

12. Una recopilación de sus ensayos principales acerca de este tema está en Ronald Coase. *The Firm, the Market, and the Law*. Chicago. The University of Chicago Press, 1988.

13. Op. cit., página 26.

14. “The Lighthouse in Economics”. Op. cit., páginas 187-213.

Unido por **Trinity House**, una organización privada de origen gremial (marineros) constituida desde 1513 bajo el reinado de Enrique VII, a la cual se le confirió el derecho de imponer contribuciones obligatorias de faros y boyas desde 1954, cobradas en los puertos. El sistema de manejo ha evolucionado con el tiempo, y en la actualidad está conformada por un manejo "concertado" oficial y privado, de sorprendente similitud con el caso cafetero colombiano. A finales del siglo pasado se dió un fuerte debate para rechazar una propuesta del corte sugerido por Samuelson, orientada a eliminar las contribuciones y reemplazarlas por aportes de los fondos comunes del presupuesto.

Los argumentos más fuertes en favor de la continuidad fueron los relacionados con la eficiencia del servicio, la conservación de un control cercano por parte de los contribuyentes-beneficiarios en torno del gasto y el servicio, y el celo ante el exceso de reglamentación, auditoría y burocracia que vendrían en el financiamiento por la vía del presupuesto general del Gobierno.

III. ACTIVIDADES Y TRIBUTOS PARAFISCALES

A. EL CASO INTERMEDIO: LOS BIENES DE CLUB¹⁵

El caso que más interesa aquí es el de determinados bienes o servicios que, dentro de un cierto ámbito, admiten la exclusión. Son bienes que pueden ser consumidos como bienes públicos por parte de grupos bien delimitados de la población, por razón de su localización, de su condición social o de su rama de actividad económica, pero al propio tiempo son bienes cuya producción o prestación no beneficia al resto de la población. Tal es el caso de ciertos servicios como la seguridad social, las cajas de compensación familiar, y el de la actividad gremial.

Urrutia (1983)¹⁶ se apoya en el trabajo de Olson (1971)¹⁷ para analizar la forma como los gremios enfrentan su problema de financiamiento y organización

para cumplir con su fin de ser "una asociación que busca maximizar un bien público (los intereses comunes de sus miembros)", problema que surge "porque cada miembro de un grupo de interés que no se asocia obtiene los mismos beneficios que el asociado que se integra al gremio".

El caso del "servicio" de representación gremial puro es evidentemente un bien público para el grupo respectivo; empero, **no es considerado como un bien público para el conjunto de la comunidad**¹⁸. Por ello, la actividad gremial **per se** no corresponde al concepto de parafiscalidad de modo tal que justifique la exacción obligatoria de una contribución para financiarla. Si el concepto de parafiscalidad se extendiera a este caso, sin restricciones, la estructura fiscal del país se diluiría a la larga en medio de pequeños gravámenes destinados a toda clase de grupos de presión y de interés. Uno de los grandes y mejor fundamentados debates acerca de la estructura de las finanzas públicas colombianas y de la descentralización se dió en tomo de las llamadas rentas de destinación específica, las cuales introdujeron enormes rigidez e ineficiencia al manejo de los recursos públicos. La Constitución de 1991 controló ese factor de desorden, pero a muchos les asalta ahora el temor de que por la vía de una parafiscalidad mal definida se abra de nuevo la puerta al mismo problema. Estaría también el riesgo adicional de que una tasa parafiscal no restringida se convirtiese en el mecanismo utilizado por subgrupos en disputas por el poder de determinadas jerarquías gremiales en algunos casos para obligar a los disidentes a financiar actividades que no fueron bienes públicos para la totalidad del respectivo grupo o rama de actividad.

En el caso de otros servicios gremiales, el nivel de satisfacción o la intensidad del beneficio obtenido por los miembros del grupo está relacionada con el número de personas "afiliadas" al servicio. Cuando un servicio es susceptible de afectarse por causa de este efecto de **congestión**, el respectivo grupo o club pierde eficiencia. En tales circunstancias termina habiendo algún grado de rivalidad en el consumo o disfrute del bien o servicio

15. La teoría económica de los clubes, se debe principalmente a James Buchanan y Charles Tiebout, y ha probado ser de gran importancia para el análisis de casos especializados de finanzas públicas. Bien puede encontrarse allí buena parte de la explicación a la "naturaleza económica y social de la tributación parafiscal".

16. Urrutia, Miguel. Gremios, política económica y Democracia. Bogotá, Fondo Cultural Cafetero, 1983. Pág. 47.

17. Olson Macur. "The logic of collective action" Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge, Harvard University Press, 1971.

18. O al menos, no como un bien público que satisfaga una necesidad primaria y fundamental, ya que por otra parte es cierto que la fuerza y representación y la diversidad del sector privado constituyen un factor de equilibrio democrático.

proporcionado por el club o **gremio**. Para los economistas mencionados, esta suele ser la causa de las subdivisiones gremiales en determinados sectores productivos (por ejemplo: algodoneros, ganaderos, banqueros), y ocurre cuando los servicios que presta el gremio a sus afiliados son de naturaleza privada (por ejemplo: provisión agrícola o asistencia técnica no subsidiadas).

B. LOS CONTRATOS DE AGENCIAMIENTO

Los gremios son agentes de sus afiliados. Pero ¿tienen algún rol por cumplir desde el punto de vista de la eficiencia en la asignación de recursos? La teoría de la organización económica intenta responder estas interrogantes de asignación de recursos contratando distintos sistemas de toma de decisiones por su grado de descentralización.

Los sistemas totalmente centralizados, de predominio estatal, fracasan y son ineficientes porque no crean los incentivos económicos suficientes y el centro está siempre pobremente informado.

Los sistemas de mercado puro, totalmente descentralizados, no producen necesariamente asignación eficiente de recursos debido a la existencia de externalidades y al riesgo de generar inequidad.

Para determinar la combinación o el balance adecuado debe examinarse: **a)** la naturaleza de la información que cada agente tiene; **b)** los incentivos que cada agente encuentra y que lo llevan a comportarse de acuerdo con las "preferencias de la comunidad", es decir a corregir las externalidades.

Entonces, la necesidad de buscar un equilibrio entre la característica de bienes públicos de los servicios gremiales y los riesgos y costos de la acción estatal directa, lleva a explorar las posibilidades de la relación de agenciamiento. Esta relación queda definida por el contrato mediante el cual una o más personas (el principal) encargan a otra (el agente) para tomar acciones en su nombre, incluyendo la delegación de alguna autoridad para la toma de decisiones.

La constitución de organizaciones gremiales complejas es un caso importante de contrato de agenciamiento entre muchos principales y un agente, con reglas definidas en sus estatutos y demás normas internas. Los costos generales de este tipo de relación, o costos de agenciamiento, están representados así por la sumatoria de recursos necesarios para estructurar, administrar y hacer cumplir tales contratos.

Esta relación funciona bien cuando se cumplen dos grandes condiciones:

- a) Que los problemas de control y las eventuales desviaciones en la conducta del agente respecto de lo que sería la conducta del principal si tuviera la misma información, sean manejables y relativamente pequeños frente a los beneficios de continuar y mantener los contratos.
- b) Que la entidad contratada por los miembros del grupo de interés consiga economías de escala que le permitan ahorros en costos de producción de los bienes públicos para ese grupo o sector, tales como los servicios gremiales de representación, los servicios de investigación, la extensión para pequeños productores, la construcción de infraestructura en las zonas de producción y el muy importante servicio de estabilización; e incluso en otros servicios cuya naturaleza económica es la de bien privado, como provisión agrícola.

Con un esquema adecuado de contratación, muchos servicios podrían ser prestados en forma más eficiente por entidades privadas, gremios o no, sometidas al control directo y privado de los beneficiarios. Esto es válido para aquellos bienes privados que en la actualidad son provistos por entidades del Estado; así mismo, también lo es para los bienes públicos que admiten exclusión y cuyas economías de escala son más importantes que sus externalidades positivas.

Ciertos agentes privados con ánimo de lucro pueden, en casos excepcionales, proveer de bienes públicos a un determinado grupo, gremio o club, cuando puede lograrse por parte de los primeros la exclusión de quien no pague sin la intervención directa del Gobierno, por ejemplo, mediante la amenaza de acciones contenciosas o de represalias. Pero esta no es la situación usual.

Una segunda solución alterna reside en lograr un acuerdo colectivo unánime entre los beneficiarios y la organización gremial que presta el servicio o agencia el beneficio, en el cual se defina cómo se va a producir y cuánto le corresponde a cada beneficiario en la financiación del costo. Aquí habría un elemento consensual y otro de persuasión moral en los procedimientos de exclusión. Pero estos pueden ser difíciles o costosos de aplicar, de modo que algunos beneficiarios no paguen las contribuciones a que se habían comprometido. Ello ocurre, por ejemplo, cuando el número de beneficiarios es muy grande y disperso. La segunda solución alterna también puede fracasar cuando los costos asociados a la discusión, negociación y formalización del contrato (los costos de transacción)

y los costos de proveer la información suficiente a todos los participantes son tan elevados que el contrato o acuerdo unánime nunca llega a producirse.

La teoría de la economía pública considera que los contratos privados están conformados por dos partes: el acuerdo unánime voluntario entre las partes, y su aplicación, que es obligatoria bajo la amenaza del poder coercitivo del Estado. Cuando la segunda solución antes indicada no opera, se abre el espacio para otra clase de contratos, los contratos implícitos, establecidos en virtud de un código de ética pública, en los cuales la primera parte no aparece explícita, y sólo la segunda queda consignada, la de la obligación tributaria específica. Para Kolm¹⁹:

“En estos casos surge un deber ético para que haya un servicio público que proporcione, hasta donde ello sea posible, lo que se hubiera logrado a través de los acuerdos consensuales libres. Esto implica tanto la producción del bien público como su financiamiento en la forma de impuestos. Este principio indica la cantidad del bien que debe ser producida, así como la cuantía de los impuestos respectivos... (Tales impuestos) no deben exceder lo que los beneficiarios hubieran estado dispuestos a pagar, sin que el total recaudado sea inferior al costo de producción del bien público”.

El mismo autor sugiere a continuación cómo distribuir el eventual excedente que llegare a resultar de la operación de dicho contrato implícito, a través de la “tributación al beneficio” (la misma a que se refiere la Constitución cuando establece las contribuciones parafiscales):

“El principio del contrato implícito dice que tal excedente debe ser asignado entre las partes contratantes putativas, los beneficiarios y (la organización gremial) el productor del bien”²⁰.

Un caso distinto se da cuando, a través de la organización gremial se logran consolidar importantes barreras de salida, a causa de haber logrado “internalizar” los beneficios de fuertes economías de escala, de modo tal que las utilidades obtenidas en los

bienes o servicios privados que la entidad presta a sus afiliados contribuyan a financiar parte del costo de los bienes públicos que aquella también les suministra.

Es importante asumir con claridad el asunto de la retribución adecuada a los agentes, habiendo determinado al menos una condición teórica de equilibrio costo-beneficio para los servicios respectivos. Las cuotas de “administración”, de los actuales fondos de fomento agropecuario incluyen al parecer el componente de remuneración de las organizaciones gremiales. Su nivel es actualmente un 10% fijo de la cuota para el respectivo fondo.

La cuota de fomento cacaotero, es en la actualidad el 3% del valor de la producción, la cuota de fomento arrocerero es el 0.5% y la cerealista es el 0.75% de la producción de trigo, cebada, maíz, sorgo y avena²¹. Estas cuotas son permanentes pero su incidencia es variable en función de la volatilidad de los precios. Es decir, ese 3% puede ser una carga muy fuerte para el productor en coyunturas de precios deprimidos, y muy suave en los momentos opuestos. De otro lado, ese porcentaje no necesariamente constituye *per se* la masa crítica mínima necesaria para la organización del servicio respectivo, ni es necesariamente el orden de magnitudes adecuado, por exceso o por defecto. Resulta posible entonces, considerar la opción de cuotas variables, o de una combinación de cuotas fijas y variables.

En el Fondo de Estabilización de las Exportaciones de Cacao, la cuota es el resultado de una fórmula, en función del precio externo, la tasa de cambio, el precio interno, y un coeficiente (delta) de estabilización inferior a la unidad. En el Fondo Nacional del Café es la contribución cafetera, consistente en el residuo entre los ingresos y costos y gastos de la exportación de café. En los últimos dos, entonces es positiva o negativa según la coyuntura. Pero en el primer caso el contenido estabilizador (o sea el coeficiente delta) es —o debiera continuar siendo— fijo, de manera que en los picos y valles extremos de los precios terminan afectándose los precios internos o terminan dándose márgenes comerciales muy variables; en contraste, en el caso cafetero, el objetivo de estabilización prioritario es el

19. Serge-Christophe Kolm, profesor francés de Economía Pública. Citas tomadas de su reseña “Public Economics” en the New Palgrave. A Dictionary of Economics. Editado John Eatwell, Murray Milgate y Peter Newman. Londres, The Macmillan Press Limited, 1987. Vol. 3, páginas 1047-1053.

20. Idem.

21. Ley 67/83, Artículo 9°.

precio al productor, y el Fondo Nacional del Café es quien asume los diferenciales, no los exportadores o comercializadores privados.

C. EL COSTO DE OPORTUNIDAD INSTITUCIONAL: NORMAS VS. DISCRECIONALIDAD

La escogencia entre los distintos tipos de ordenamiento institucional para la provisión de bienes que interesan en diferentes grados a grupos o sectores específicos de actividad productiva es evidentemente un asunto de índole tanto económica como política, donde hay que conjugar los intereses particulares con el interés general de la sociedad. En el mundo real normalmente no hay una solución perfecta, exenta de costos o de riesgos.

La pregunta clave es ¿qué se gana y qué se pierde en el proceso de escoger entre uno u otro tipo de instituciones? Se está hablando, por lo tanto del costo de oportunidad. La noción básica económica del costo de oportunidad es el valor de la opción u oportunidad más favorable entre aquellas que fueron rechazadas como resultado de una escogencia en presencia de la escasez. Es el valor que se entrega o sacrifica a fin de asegurar el mayor valor que la opción escogida representa.

Ahora bien, en el caso de la escogencia entre mecanismos de acción directa del estado versus mecanismos de tipo parafiscal, es imposible o muy difícil realizar una evaluación costo-beneficio directa, entre bienes finales, caso por caso, año por año, partida por partida. Se trata entonces, como lo explica Buchanan²² de escoger en forma indirecta, entre reglas, instituciones y procedimientos que operarán para producir las determinaciones finales de asignación de recursos. En este punto entran en juego así las reglas adoptadas institucionalmente para la asignación de los recursos parafiscales.

Cuando los bienes públicos sectoriales se prestan con cargo a fondos comunes del Estado, las decisiones de asignación son absolutamente discrecionales con primacía del proceso político de decisión sobre apoyos técnicos, tales como bancos de proyectos. Así lo señala la Constitución y es lo natural. Pero aún después de haber quedado incluidos en el presupuesto, su ejecución

también es eminentemente aleatoria, en función de la política fiscal de coyuntura.

Cuando los bienes públicos sectoriales se prestan dentro de un ordenamiento de tipo parafiscal, se puede reducir el ámbito de la discrecionalidad en favor de reglas estables. En el caso cafetero colombiano se encuentran normas de asignación de varios niveles:

- a) **Normas con intervención pública.** Se han dado en los casos que se consideran de mayor interés desde el punto de vista de la política macroeconómica o del interés público, las cuales van desde la compatibilización del impacto monetario del Fondo Nacional del Café en una coyuntura cualquiera, hasta la evaluación y las reglas de mayoría calificada a favor del gobierno para definir su presupuesto. En la medida que la economía se ha diversificado, la importancia de estas normas tiende a reducirse.
- b) **Normas internas de la organización gremial.** Estas van desde el voto igualitario no calificado por parte de cada caficultor para la elección de comités, hasta la norma estatutaria de la distribución geográfica de los recursos gremiales en función de la distribución de la producción censal. La garantía de compra de la producción al precio interno de sustentación es, en sí misma, una norma de asignación proporcional a la cosecha de cada productor.

En ninguna de las dos alternativas el contribuyente-beneficiario, es decir el caficultor individual tiene la opción directa de participar en la conformación de los bienes públicos sectoriales y en la asignación de recursos. Pero en la segunda sí puede trabajar con mayor estabilidad en las reglas de juego y tiene en algún grado la capacidad de intervenir, bien para modificar esas reglas, bien para influir en la asignación de recursos.

En consecuencia, al prever la organización de los contratos de agenciamiento para el desempeño de las responsabilidades parafiscales seguramente sea recomendable atender, en lo pertinente, a los criterios sugeridos por Wiesner²³ para buscar el éxito de las políticas de descentralización:

"En general podría decirse que existen cinco áreas donde es importante prestar especial atención... La primera, el manejo del riesgo en

22. Ver James Buchanan. "Opportunity cost" en The New Palgrave. A Dictionary of Economics. Op. cit., vol. 3. Páginas 718-720.

23. Wiesner, Eduardo. *Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal*. Santafé de Bogotá, Departamento Nal. de Planeación, 1992. Pág. 79.

las decisiones públicas y/o políticas. La segunda, la responsabilidad y la transparencia presupuestal (accountability). La tercera, el diseño e implementación de las transferencias. La cuarta, la disponibilidad de confiable y oportuna información estadística sobre lo que verdaderamente ocurre a nivel del sector público local y sobre sus relaciones con los otros niveles del Gobierno. La quinta, la evaluación de resultados”.

Para Wiesner, el riesgo se refiere a que la libertad y la autonomía en el manejo de los recursos vayan acompañadas de la autoridad y la independencia en el manejo de las decisiones y de la responsabilidad por las consecuencias de esas decisiones; es decir, que los riesgos de decisiones eventualmente equivocadas no sean asumidos automáticamente por los recursos fiscales de la Nación. La segunda condición puede entenderse, aplicada al caso del manejo de contribuciones parafiscales como que haya mecanismos institucionales bien definidos de participación para que sobre las decisiones importantes los productores puedan dejar “revelar sus preferencias” y así se influya en las decisiones de asignación de los recursos, e igualmente que haya mecanismos regulares y oportunos de rendición de cuentas a los productores-contribuyentes de los sectores correspondientes. El esquema actual, más simple, establece que las decisiones se negocien con el Gobierno y las cuentas sean fiscalizadas por la Contraloría.

La tercera condición, mucho más avanzada en el caso cafetero que en los fondos agrícolas, tiene que ver esencialmente con los mecanismos de recaudo, transferencia y distribución territorial de los recursos parafiscales y especialmente con el diseño de los montos o tarifas de las contribuciones parafiscales. La cuarta y la quinta condiciones son pautas de gestión esenciales en todo manejo administrativo sano, acerca de las cuales puede ser recomendable un señalamiento en materia de frecuencia, contenido y competencia de la información de seguimiento y de la evaluación de los resultados de gestión.

IV. LOS SERVICIOS DEL FONDO NACIONAL DEL CAFE

Existen numerosos casos de servicios necesarios para el desarrollo agropecuario que pueden caracterizarse claramente como bienes públicos con externalidades positivas, que admiten la exclusión frente a otros sectores, pero que sin embargo no admiten la

individualización del consumo dentro del sector y son por lo tanto, reacios a la conformación de un precio.

Gran parte de la problemática de la investigación agropecuaria podría caber dentro de estos límites. Por ejemplo, de no haber contado con financiamiento asegurado continuo y un grupo científico estable por diez años antes de la llegada de la roya, Colombia no hubiera conseguido sacar a tiempo un híbrido resistente y de productividad comercial con que reemplazar las plantaciones cuando llegó el hongo al país.

El financiamiento y la organización del servicio de asistencia técnica a pequeños productores también cabría dentro de ese tipo de esquema. Un caficultor pequeño difícilmente estará dispuesto a pagar por un servicio de extensión en forma individual.

Los servicios de control de sanidad vegetal y animal son otro caso claro de bien público, cuya prestación debe poderse hacer de todas maneras, y para los cuales la conveniencia de que el productor individual pague una cuota por cada acción de control resulta discutible. Como parte del proceso de apertura en México, hay un caso reciente: las tarifas de servicios de inspección de salud animal, ejercidas a través de federaciones o asociaciones gremiales y pagadas por las plantas procesadoras de carne (TIF) para la exportación, como mecanismo creado para privatizar y reducir el exceso de burocracia en el Ministerio de Agricultura.

El caso de los distritos de riego es diferente, pero también ilustrativo: sus servicios no son bienes públicos entendidos en el sentido restrictivo antes mencionado, sino bienes privados de consumo parcialmente colectivo. Pero es claro que en los distritos administrados por entidades oficiales los usuarios se sienten poco comprometidos y los problemas para el recaudo de las tarifas que cubra los costos y amortice la inversión se vuelven consuetudinarios. El contraste se observa en algunos casos, donde las asociaciones de usuarios han recibido la administración del distrito y han conseguido desarrollar niveles de eficiencia destacados.

Sin embargo, ninguno de los casos hasta ahora mencionados tiene un atributo exclusivamente aplicable a la industria cafetera. Si el señalamiento de esos casos se tomara como base para la identificación de recursos parafiscales, la lista todavía podría resultar lo suficientemente numerosa como para que no se cumpliera el mandato constitucional de que los tributos parafiscales son excepcionales. Una excelente y breve demostración “de las razones por las cuales sería un error para Colombia tratar a la industria cafetera de la misma manera que a cualquier otro sector económico”

puede encontrarse en el capítulo acerca de la Federación Nacional de Cafeteros de la obra ya citada de Urrutia²⁴ y se relaciona esencialmente con el problema de la regulación del ingreso cafetero:

*"El sistema actual —en el cual la mayoría de los impuestos cafeteros (la retención) no constituye un ingreso fiscal del gobierno—, hace posible congelar parte de los ingresos cafeteros en épocas de bonanza, para devolverlos a través de precios de sustentación cuando bajan los precios internacionales".*²⁵

Acerca de este punto Urrutia aporta, además de los argumentos económicos, otros de carácter sociológico y político en su tratado.

Sin embargo, no hace referencia especial a otro servicio con características de bien público que presta el Fondo Nacional del Café: la orientación de la política de comercialización cafetera de largo plazo es un bien público porque en el mercado internacional de café, sustancialmente concentrado, el margen de maniobra para la defensa de intereses comerciales en coyunturas específicas que se consigue operando en forma agregada, seguramente no se lograría con la atomización de la oferta colombiana. No se trata simplemente de una economía de escala. Es la capacidad de buscar, promover y negociar unas condiciones de comercialización mediante el empleo de herramientas comerciales y de regulación y mediante el uso de una capacidad de financiamiento.

Es interesante considerar el contraste con el caso de las cajas de compensación familiar: son entidades privadas, captan cuotas obligatorias vía nómina, proporcionan una variedad de servicios (casi todos de tipo bien privado, salvo por la dosis de subsidio que le incorporan), los recaudos no pasan por el Presupuesto General de la Nación ni por la Tesorería, en sus juntas

directivas hay representación de los grupos interesados, no tienen ánimo de lucro, no tienen la tutela del Gobierno, aunque sí la vigilancia del Estado, y han demostrado una apreciable capacidad de capitalización y expansión.

V. CONCLUSIONES

Entre las conclusiones de alcance práctico estarían las siguientes:

1. La Constitución Nacional señala el criterio por el cual las contribuciones parafiscales revisten un carácter excepcional y sean condicionadas (Artículo 150, numeral 12). Las herramientas de análisis económico aquí examinadas permitirán proponer que el alcance de la tributación parafiscal se circunscriba a aquellos servicios que tengan la doble característica de ser bienes públicos permanentes con externalidades positivas para sectores productivos y que sean además bienes públicos para el conjunto de la sociedad. En términos más sencillos: Que las contribuciones parafiscales sólo se establezcan por razones de interés público, cuando el mercado no pueda y el Estado no deba proveer servicios de especial importancia para sectores productivos prioritarios.
2. En forma complementaria, dado que se les asegura un mecanismo de financiamiento propio y especial, y dado que el mismo reviste un carácter de contra-prestación de grupo o de sector, considerar que los gastos y costos de los servicios parafiscales no serán por lo general adicionados con cargo al presupuesto nacional. Si excepcionalmente lo fueran, debiera ser sobre la base de una clara complementariedad. Para ello se requiere una identificación muy precisa de cuáles son los servicios parafiscales.
3. Para evitar el problema de que la administración de los recursos parafiscales sea utilizada en gremios

24. Op. cit., páginas 130-141. El libro, escrito en 1982, también incluye algunas fuertes críticas a lo que el autor consideraba como una relación tradicional en la que la Federación tenía un poder administrativo y una influencia política muy fuertes frente al Gobierno: para Urrutia, los ministros estaban en desventaja en el Comité Nacional, por falta de información independiente de la suministrada por la Federación y, además, cuando el Ministro de Hacienda adoptaba determinaciones cafeteras por fuera de la concertación, ello representaba costos políticos, de opinión y de imagen casi prohibitivos para el Gobierno. Desde entonces, el péndulo se ha inclinado en el otro sentido. El contrato de manejo cafetero de 1978 generó un mayor equilibrio en esa relación en los años ochenta; y el contrato de 1988 introdujo tantas instancias y controles formales y generó tanta información para el Gobierno, que ahora los ministros piensan que los informes son demasiado largos y han buscado espaciar las sesiones del Comité Nacional, además de perderle el respeto con mayor frecuencia a la concertación de las decisiones que afectan el ingreso cafetero.

25. Idem, página 135.

puede encontrarse en el capítulo acerca de la Federación Nacional de Cafeteros de la obra ya citada de Urrutia²⁴ y se relaciona esencialmente con el problema de la regulación del ingreso cafetero:

*“El sistema actual —en el cual la mayoría de los impuestos cafeteros (la retención) no constituye un ingreso fiscal del gobierno—, hace posible congelar parte de los ingresos cafeteros en épocas de bonanza, para devolverlos a través de precios de sustentación cuando bajan los precios internacionales”.*²⁵

Acerca de este punto Urrutia aporta, además de los argumentos económicos, otros de carácter sociológico y político en su tratado.

Sin embargo, no hace referencia especial a otro servicio con características de bien público que presta el Fondo Nacional del Café: la orientación de la política de comercialización cafetera de largo plazo es un bien público porque en el mercado internacional de café, sustancialmente concentrado, el margen de maniobra para la defensa de intereses comerciales en coyunturas específicas que se consigue operando en forma agregada, seguramente no se lograría con la atomización de la oferta colombiana. No se trata simplemente de una economía de escala. Es la capacidad de buscar, promover y negociar unas condiciones de comercialización mediante el empleo de herramientas comerciales y de regulación y mediante el uso de una capacidad de financiamiento.

Es interesante considerar el contraste con el caso de las cajas de compensación familiar: son entidades privadas, captan cuotas obligatorias vía nómina, proporcionan una variedad de servicios (casi todos de tipo bien privado, salvo por la dosis de subsidio que le incorporan), los recaudos no pasan por el Presupuesto General de la Nación ni por la Tesorería, en sus juntas

directivas hay representación de los grupos interesados, no tienen ánimo de lucro, no tienen la tutela del Gobierno, aunque sí la vigilancia del Estado, y han demostrado una apreciable capacidad de capitalización y expansión.

V. CONCLUSIONES

Entre las conclusiones de alcance práctico estarían las siguientes:

1. La Constitución Nacional señala el criterio por el cual las contribuciones parafiscales revisten un carácter excepcional y sean condicionadas (Artículo 150, numeral 12). Las herramientas de análisis económico aquí examinadas permitirán proponer que el alcance de la tributación parafiscal se circunscriba a aquellos servicios que tengan la doble característica de ser bienes públicos permanentes con externalidades positivas para sectores productivos y que sean además bienes públicos para el conjunto de la sociedad. En términos más sencillos: Que las contribuciones parafiscales sólo se establezcan por razones de interés público, cuando el mercado no pueda y el Estado no deba proveer servicios de especial importancia para sectores productivos prioritarios.
2. En forma complementaria, dado que se les asegura un mecanismo de financiamiento propio y especial, y dado que el mismo reviste un carácter de contraprestación de grupo o de sector, considerar que los gastos y costos de los servicios parafiscales no serán por lo general adicionados con cargo al presupuesto nacional. Si excepcionalmente lo fueran, debiera ser sobre la base de una clara complementariedad. Para ello se requiere una identificación muy precisa de cuáles son los servicios parafiscales.
3. Para evitar el problema de que la administración de los recursos parafiscales sea utilizada en gremios

24. Op. cit., páginas 130-141. El libro, escrito en 1982, también incluye algunas fuertes críticas a lo que el autor consideraba como una relación tradicional en la que la Federación tenía un poder administrativo y una influencia política muy fuertes frente al Gobierno: para Urrutia, los ministros estaban en desventaja en el Comité Nacional, por falta de información independiente de la suministrada por la Federación y, además, cuando el Ministro de Hacienda adoptaba determinaciones cafeteras por fuera de la concertación, ello representaba costos políticos, de opinión y de imagen casi prohibitivos para el Gobierno. Desde entonces, el péndulo se ha inclinado en el otro sentido. El contrato de manejo cafetero de 1978 generó un mayor equilibrio en esa relación en los años ochenta; y el contrato de 1988 introdujo tantas instancias y controles formales y generó tanta información para el Gobierno, que ahora los ministros piensan que los informes son demasiado largos y han buscado espaciar las sesiones del Comité Nacional, además de perderle el respeto con mayor frecuencia a la concertación de las decisiones que afectan el ingreso cafetero.

25. Idem, página 135.

propensos a divisiones y conflictos internos, para favorecer a ciertas coaliciones en detrimento de la mayoría o aún de minorías circunstanciales, convendría establecer un reglamento que asegure la legitimidad gremial de las decisiones de administración de los recursos. Eventualmente, se llegaría hasta establecer mayorías calificadas o referendos de validación para ciertas decisiones de importancia.

4. En lo relacionado con el nivel de las contribuciones parafiscales pueden proponerse que sean establecidas en función de los objetivos a cumplir con los recursos. Esto justificaría la conveniencia de estudiar un componente fijo y uno variable para las cuotas de los fondos de fomento agrícola.
5. La retribución a las entidades gremiales podría llegar a desarrollarse en un marco tal que proporcionara

una salida a la disyuntiva actual entre dos extremos inconvenientes: de un lado, el señalamiento arbitrario de un nivel fijo cualquiera de retribución; y otro, la determinación puramente discrecional por parte del Gobierno.

6. Las conclusiones anteriores van vinculadas a la necesidad de configurar mecanismos de evaluación y seguimiento adecuados para un régimen de manejo flexible. Esto incluye un sistema de administración por objetivos y evaluación por resultados. La vinculación clara de metas físicas e indicadores de desempeño al presupuesto, grupos de seguimiento e información a los productores-contribuyentes, y auditorías técnicas de gestión y no sólo de tipo numérico legal.