



BOLFOR

Proyecto de Manejo Forestal Sostenible

Santa Cruz, Septiembre 2002

Notas Técnicas



Por

**Preston Pattie
Patricia Rojas**

Es una publicación de
BOLFOR

*Proyecto financiado por
USAID y PL480*

Dirección:
Cuarto Anillo, Av. 2 de Agosto
Casilla 6204
Santa Cruz, Bolivia
Fax: 591-3-3480854
Tel: 591-3-3480766-3480767
Email:
bolfor@bibosi.scz.entelnet.bo

Análisis de la Patente Forestal

Capacidad de Pago por el Sector Primario

Antecedentes

El sector forestal, sobre todo en su fase primaria, se encuentra descapitalizado; situación que se agrava por la aguda y generalizada crisis económica y los problemas de seguridad y descontento social que afligen al país. Si no se toman medidas urgentes, se considera inevitable la progresiva reversión de la mayoría de las concesiones forestales en el país.

La reversión de áreas concesionadas significaría un retroceso serio para el nuevo régimen forestal, cuya creación ha costado años de esfuerzo. También se pondría en peligro la viabilidad de un sector que genera más de 100 millones de dólares en exportaciones y miles de empleos. Asimismo, el prestigio que el país ha logrado internacionalmente como líder en el manejo forestal sostenible y en certificación de bosques naturales tropicales podría perderse.

Con apoyo del Estado boliviano se podrá crear un ambiente apropiado, permitiendo al sector ampliar sus niveles de producción y exportación, generando empleos y protegiendo la biodiversidad y la ecología para los bolivianos. El Régimen Forestal de la Nación instituido por la Ley 1700 del 12 de julio de 1996 cuenta con más de 30 herramientas de gestión o "motores" para la conservación y el uso sostenible del bosque, herramientas de las cuales una es la patente de aprovechamiento. Este documento analiza la viabilidad del nivel actual de la patente, la situación económica del sector forestal primario y su capacidad de pagar la patente.

Historia de la Patente de Aprovechamiento

La patente mínima de aprovechamiento fue establecida con base en el supuesto que \$1/hectárea sería ampliamente aceptable por el mercado como base de subasta en las licitaciones públicas. A través de licitaciones, los oferentes establecerían los verdaderos valores comerciales de las distintas formaciones boscosas. Sin embargo, no se realizaron las licitaciones ni de las tierras devueltas por conversión de contratos de corte a concesiones forestales ni en otras tierras fiscales.

Por otro lado, existen dudas sobre el posible éxito del proceso de licitaciones en este momento. Actualmente, el país tiene más área forestal que interesados. Aplicando la teoría económica, esto sencillamente significa que, dadas las condiciones actuales, el precio para acceder a una concesión es demasiado elevado. Hay mucho en oferta en relación a la demanda efectiva.



Al momento de fijar la patente de aprovechamiento se suponía que las empresas forestales con concesiones, para sobrevivir, estarían obligadas a invertir en las etapas de industrialización de productos para exportación. Quedarían verticalmente integradas desde el bosque bajo manejo sostenible, hasta la transformación de productos y su comercialización. De esta manera, podría utilizar una gama amplia de especies, incluyendo las especies poco conocidas y de bajo valor, convirtiendo estas maderas en productos con valor agregado. Sin embargo, este modelo implica que la fase de industrialización estaría subvencionando la fase de manejo del bosque.

Lo racional es que el valor de la patente quede justificado por el producto que sale de las operaciones de manejo del bosque que son, en el caso de los maderables, las troncas puestas en el patio de acopio de los aserraderos. Vale decir que es el sector forestal primario que corre con el costo de la patente forestal. Sólo cuando el sector primario es rentable en sí, se podrá esperar que los operadores del bosque tengan interés en el manejo sostenible del recurso.

De esta forma, los operadores de bosque no siempre deben tener industrias y las industrias podrán obtener la materia prima de diferentes proveedores. De hecho existen varias industrias madereras, muchas de las cuales están localizadas en las ciudades de El Alto y Cochabamba, que no tienen concesiones. Estas industrias se abastecen de madera comprándola de otras empresas madereras, incluyendo Comunidades Rurales y Pueblos Indígenas.

En este estilo de organización industrial, que realiza compras/ventas del sector primario al sector manufacturero, una de las ventajas es que una fábrica puede obtener cantidades grandes del tipo de madera que requiere para su línea de productos. No depende exclusivamente de la disponibilidad de especies en el área de aprovechamiento anual autorizada dentro de su concesión.

El Sector Forestal Primario

En las fases de la cadena productiva forestal orientada a la industrialización de productos con valor agregado, la situación económica es relativamente positiva. Se está ampliando las exportaciones de puertas, pisos, muebles y otros productos elaborados, y las oportunidades de mayor expansión son alentadoras. La experiencia reciente de las industrias demuestra una posición competitiva aceptable que vuelve a reforzar esta conclusión, aún en momentos de crisis económica.

Gracias a los esfuerzos del sector para adecuarse al Régimen Forestal de la Nación, Bolivia tiene potencial de acceder a mercados con productos certificados. La certificación se ha convertido en una carta de presentación con los clientes en el exterior (Aldo Sacre, BOLFOR, por publicarse).

Al otro extremo de la cadena productiva, la situación del sector primario es muy distinta. Un análisis realizado recientemente¹ demuestra que el precio de compra por cada metro cúbico de madera en tronca puesto en aserradero está normalmente entre \$30 y \$40. Solamente seis especies tienen un precio promedio por encima de los \$40/m³. Los costos operativos directos de aprovechamiento y transporte

de cada metro cúbico en tronca promedian \$26,70, con un rango entre \$15,40 y \$50,00, dependiendo de varios factores, entre ellos las distancias y condiciones del camino. La eficiencia de la operación forestal está relacionada con la densidad de aprovechamiento de madera. Vale decir que una operación que aprovecha 10 m³ por hectárea experimenta costos de extracción muy por debajo de la empresa que aprovecha sólo 1 ó 2 m³ por hectárea.

Sumando todas las especies de madera comercializadas en el país, el sector forestal primario genera un ingreso total (valor total del producto) de solamente 22 millones de dólares² Restando los costos operativos directos de aprovechamiento y transporte al aserradero, el sector queda con un “margen operativo” muy reducido—menos de \$10 millones (ver cuadro anexo). Esta suma debe alcanzar a toda la industria primaria para realizar el manejo forestal sostenible en sus fases de planificación e implementación, construir y mantener caminos, realizar la gestión empresarial incluyendo el financiamiento de sus operaciones y retorno a inversiones, pago de impuestos, y otros costos fijos, incluyendo la patente de aprovechamiento.

El costo del manejo forestal sostenible sólo en la fase de planificación está estimado entre \$0,40 y \$0,50 por hectárea anualmente, llegando a costar alrededor de \$3 millones en total al sector forestal primario. Vale decir que del margen operativo de \$10 millones, \$3 millones se utilizan para preparar inventarios y censos de árboles, presentar planes de manejo y planes operativos anuales, y realizar auditorias quinquenales. De los \$7 millones restantes, el sector debe pagar patentes de entre \$5 y \$6 millones, quedando casi nada de margen para caminos, costos de capital, impuestos y gestión empresarial. Nuevamente la evidencia apunta a la conclusión que el nivel de la patente es inviable.

Vale señalar que el problema no es una cuestión de eficiencia de las empresas, aunque la eficiencia del sector debe mejorarse. Tampoco es problema de la crisis económica de la región o del país. Es un problema de sobre-oferta de materia prima que satura el mercado interno y sobrepasa los requerimientos de las industrias exportadoras, dejando los precios de la materia prima en niveles mínimos.

Análisis Conceptual

Es importante afirmar el concepto de la patente forestal y definir con claridad los objetivos. La patente no debe ser considerada como otro impuesto, ya que el sector forestal tributa al Estado, pagando los impuestos que aplican a todos los sectores productivos. Cobros adicionales a favor del Estado deben ser considerados cuidadosamente en el marco conceptual que define su propósito y que anticipa su impacto en la viabilidad de las empresas, conduciéndolas sobre todo al buen manejo de los recursos naturales a su cargo.

La Patente es un cobro por permitir el acceso al recurso, pero este acceso viene con el requerimiento de realizar el manejo sostenible de acuerdo a normas técnicas. Al contrario de lo que ocurre en la explotación de hidrocarburos o en el caso minero, se aprovecha el recurso

¹ BOLFOR, en proceso de elaboración

² Considerando sólo el sector forestal bajo manejo. No incluye madera extraída de desmontes o extraída ilegalmente. Tampoco incluye productos forestales no maderables como la castaña.



maderable sin desgastarlo siempre y cuando se apliquen las normas técnicas de manejo sostenible. Además, los productores forestales protegen los servicios ambientales, la biodiversidad y otros beneficios que proveen los bosques naturales al pueblo en general.

Por lo tanto, el primer concepto es el cobro que el Estado exige por ceder el acceso al recurso, dadas las obligaciones de manejo sostenible. El objetivo principal es evitar que los titulares obtengan y mantengan el derecho sin sentir la necesidad de utilizar el recurso para fines productivos.

La Ley de Tierras establece el mismo concepto para propiedades rurales. Con la aplicación del impuesto a la tierra, el titular se ve obligado a generar un beneficio económico de la tierra, o caso contrario, venderla a otra persona. La misma racionalidad debe ser aplicada al sector forestal. Para mantener los derechos a las concesiones forestales, los titulares deben pagar una Patente de Derecho Forestal en montos similares a los impuestos sobre las tierras rurales en similares condiciones. La rentabilidad que percibe el sector forestal por hectárea es similar a otros usos rurales de las mismas regiones—en particular el sector ganadero³

Un segundo principio es que las patentes deben autofinanciar los servicios de monitoreo. Ahora el problema es que se cobra mucho y se distribuye mal, de modo que perjudicamos a los actores forestales y al mismo tiempo dejamos de potenciar a la Superintendencia Forestal, pilar central del Régimen Forestal de la Nación. Por tanto, debe analizarse el monto que se obtiene por Patente de Derecho Forestal, más la de desmonte, patente por volumen, las multas, los remates, cobros por servicios y con eso calcular lo que debe ser una Tasa de Regulación.

El tercer principio: diferente a impuestos sobre la tierra, la Tasa de Regulación que auto-financia los servicios no debe castigar el poco uso del recurso. Este cobro debe ser proporcional al uso del recurso—menos uso, menos cobro. Por ende se justifica una tasa mínima que se incremente de acuerdo a la producción. Se sabe que los costos de regulación, por parte del Estado, de una operación certificada son menores, aspecto que se debe tomar en cuenta al establecer las tasas por este concepto.

Conclusiones

➡ La Patente de Aprovechamiento de \$1/hectárea es inviable para el sector forestal primario. No se justifica este nivel de patente para lograr los objetivos del Régimen Forestal de la Nación: la custodia y manejo sostenible del recurso, el incentivo de utilizar el bosque para fines productivos, y el autofinanciamiento de los servicios.

➡ El pago de un monto fijo por hectárea es la prueba que el titular está interesado en mantener su derecho y su uso de la tierra. Hay que dar al sector forestal un tratamiento similar al que se aplica a otros usuarios y propietarios en áreas rurales. Este nivel de Patente de Derecho Forestal sería muy inferior a \$1/hectárea.

➡ Los servicios del Régimen Forestal de la Nación deben ser autofinanciados por el mismo sector, para no generar una nueva carga para el Tesoro General de la Nación. No constituyen un impuesto adicional, y por tanto no deben desviarse para otros fines. Por lo tanto, hay que aplicar una Tasa de Regulación.

➡ La modalidad de cobro de la Tasa de Regulación debe ser fácil de calcular y verificar. No se debe poner en riesgo el concepto de transparencia que se logró con la Ley 1700. Sin embargo, el monto debe ser proporcional al uso, permitiendo a los operadores conservar el bosque sin sentir la obligación de realizar aprovechamiento cada año.

➡ Los cobros por volumen deben ser evitados por otra razón: afectarían negativamente la utilización de especies menos conocidas. El pago por superficie del área autorizada por el Plan Operativo Anual Forestal (POAF), en cambio, incentiva mayor intensidad de aprovechamiento y conlleva a una industria más eficiente.

➡ Idealmente se podría pasar la carga de las patentes a otras fases de la cadena productiva. Por ejemplo las patentes aplicadas al desmonte deben ser aplicadas en su plenitud; apoyando el autofinanciamiento de los servicios al mismo tiempo que se apoya la conservación de los bosques. Además, se puede fortalecer los cobros por servicios en otros eslabones de la cadena productiva: lo que aplica a aserraderos e industrias, aliviando los cobros al sector primario.

➡ La Patente de Derecho Forestal debe ser destinada a Municipios para financiar caminos priorizados por operadores forestales, al igual que el impuesto a otras tierras rurales.

➡ La Tasa de Regulación debe ser destinada a la Superintendencia Forestal.

➡ Los ingresos de patente por desmonte y por volumen, además de ingresos por multas y sanciones, deben destinarse principalmente a la Superintendencia Forestal, los Municipios para las actividades de las Unidades Forestales Municipales y a la investigación, sobre todo para la administración de una red de parcelas permanentes.

Una vez consensados los conceptos expuestos en este documento, estamos a la disposición para proponer fórmulas específicas para las patentes y tasas mencionadas.

Elaborado por el Proyecto BOLFOR, dependiente del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 27 de Agosto del 2002

³ Pattie y Merry, BOLFOR, 1998

MARGEN OPERATIVO DEL SECTOR FORESTAL PRIMARIO – 2001
(Productos maderables, sin incluir desmonte)

No.	Especie	Volumen Extraído m ³ (en tronca)	Precio \$/m ³	Ingresos \$us	Costos Operativos		Margen Operativo	
					C. Aprovec.	C. Transp.	\$/m ³	\$us
					\$/m ³	\$/m ³		
GRUPO COMERCIAL: MUY VALIOSAS								
1	Cedro	31.893	90,00	2.870.355,60	14,70	12,00	63,30	2.018.816,77
2	Mara	4.847	96,00	465.337,92	14,70	12,00	69,30	335.915,81
3	Morado	13.358	275,00	3.673.551,75	14,70	12,00	248,30	3.316.883,27
4	Roble	33.647	80,00	2.691.744,80	14,70	12,00	53,30	1.793.374,97
	Sub total	83.745		9.700.990,07				7.464.990,83
GRUPO COMERCIAL: VALIOSAS								
5	Almendrillo	12.764	30,00	382.931,40	14,70	12,00	3,30	42.122,45
6	Amarillo	545	40,00	21.817,60	14,70	12,00	13,30	7.254,35
7	Bibosi	14.585	35,00	510.459,60	14,70	12,00	8,30	121.051,85
8	Cambará	15.400	30,00	461.987,10	14,70	12,00	3,30	50.818,58
9	Copaibo	4.051	40,00	162.042,00	14,70	12,00	13,30	53.878,97
10	Cuchi	1.033	35,00	36.162,70	14,70	12,00	8,30	8.575,73
11	Curupaú	16.960	30,00	508.788,00	14,70	12,00	3,30	55.966,68
12	Gabún	1.348	40,00	53.923,60	14,70	12,00	13,30	17.929,60
13	Jichituriqui	4.684	30,00	140.533,50	14,70	12,00	3,30	15.458,69
14	Mapajo	8.439	30,00	253.160,10	14,70	12,00	3,30	27.847,61
15	Mara Macho	14.380	30,00	431.396,70	14,70	12,00	3,30	47.453,64
16	Mururé	2.120	40,00	84.806,80	14,70	12,00	13,30	28.198,26
17	Ochoó	96.624	30,00	2.898.726,30	14,70	12,00	3,30	318.859,89
18	Palo María	7.041	30,00	211.221,60	14,70	12,00	3,30	23.234,38
19	Serebó	16.532	30,00	495.955,20	14,70	12,00	3,30	54.555,07
20	Sirari	808	35,00	28.266,35	14,70	12,00	8,30	6.703,16
21	Soto	1.027	35,00	35.956,90	14,70	12,00	8,30	8.526,92
22	Tajibo	23.339	52,00	1.213.619,68	14,70	12,00	25,30	590.472,65
23	Tarara	8.178	30,00	245.326,50	14,70	12,00	3,30	26.985,92
24	Verdolago	13.569	39,89	541.286,96	14,70	12,00	13,19	178.981,57
25	Yesquero	19.309	45,00	868.895,55	14,70	12,00	18,30	353.350,86
26	Yesquero Blanco	13.657	30,00	409.719,90	14,70	12,00	3,30	45.069,19
27	Yesquero Negro	7.646	30,00	229.381,20	14,70	12,00	3,30	25.231,93
	Sub total	304.039		10.226.365,24				2.108.527,94
GRUPO COMERCIAL: POCO VALIOSAS								
28	Ajo Ajo	1.393	40,00	55.738,00	14,70	12,00	13,30	18.532,89
29	Coloradillo	501	40,00	20.028,80	14,70	12,00	13,30	6.659,58
30	Laurel	537	40,00	21.484,80	14,70	12,00	13,30	7.143,70
	Sub total	2.431		97.251,60				32.336,16
	Otras especies	68.491	30,00	2.054.715,60	14,70	12,00	3,30	226.018,72
	TOTALES	458.706		22.079.322,51				9.831.873,64

Superficie total de Aprovechamiento Forestal (ha) 5.413.625 Margen (\$us/ha) 1,82
Superficie POAF (ha) 104.366 Rendimiento (m³/ha) 4,40

Fuentes:

- a) Volúmenes: Superintendencia Forestal, basado en CFO's, 2001
b) Precios (\$us/m³ tronca, puesto playa de aserradero): Análisis basado en datos obtenidos de:
Encuesta BOLFOR, 2002, Oficina Regional San Ignacio de Velasco, Julio – 2002, Encuesta CADEFOR, 2002
c) Costos: Análisis basado en estudios y encuesta BOLFOR - 2002