

**REFORMAS FISCALES EN CONTEXTO**

**Brasil:** Actualmente no hay cuotas del gobierno sobre la extracción de madera, ni hay un sistema de administración de concesiones para tierras públicas.

**Camboya:** En 1995, antes de la prohibición de corta, las exportaciones forestales produjeron US\$33 millones. Los bosques satisfacen el 90 por ciento de las necesidades de energía rural.

**Camerún:** Las reformas fiscales produjeron un triple aumento en los ingresos fiscales en los precios actuales del 2000 al 2003.

**Ghana:** La distribución del valor de la madera en pie está muy desproporcionada: en 1999, el gobierno y los dueños de las tierras recibieron un estimado del 13 por ciento, los taladores el 5 por ciento y los procesadores el 82 por ciento.

**Honduras:** En 1992 las actividades comerciales fueron privatizadas y la Corporación de Desarrollo Forestal (COHDEFOR) comenzó vendiendo madera a través de subastas públicas.

**Indonesia:** Los impuestos y cuotas del gobierno central se estima que captarán menos del 50 por ciento del valor de la madera en pie.

**Nicaragua:** La política forestal con metas contradictorias para la conservación y la industria han resultado en la actividad ilegal constituyendo hasta el 70 por ciento de toda la tala.

# Reformando los Sistemas Fiscales Forestales

## UN RESUMEN DEL TALLER

*Los sistemas fiscales forestales, específicamente los sistemas de concesión e ingresos, proveen las herramientas para movilizar los ingresos fiscales, motivar las operaciones de la industria privada y satisfacer objetivos de política más amplios, incluyendo el manejo forestal sostenible (MFS), la reducción de la pobreza y la conservación de los valores ambientales. Muchos países, que cuentan con una diversa gama de tipos de bosque e industrias asociadas, están llevando a cabo o considerando nuevos enfoques para diseñar e implementar sistemas fiscales efectivos.*

**E**n este contexto, el Taller Internacional sobre la Reforma de los Sistemas Fiscales Forestales se llevó a cabo en Washington DC del 19 al 21 de Octubre del 2003, para proveer un foro a la franca discusión sobre la economía política de las reformas fiscales forestales. Los participantes de siete países, Brasil, Camboya, Camerún, Ghana, Honduras, Indonesia y Nicaragua, compartieron sus experiencias sobre el proceso de reforma. Las discusiones fueron particularmente ricas y diversas, ya que en la mesa estuvieron participantes representando a ministerios de silvicultura y finanzas, así como al sector privado.

Aunque las situaciones específicas de los participantes variaban, en todos los casos la meta para el sistema fiscal forestal es identificar maneras prácticas de asegurar que los bosques puedan ser utilizados de manera sostenible y hacer una contribución más positiva a los objetivos de reducción de la pobreza nacional

estimulando el aumento y proporcionando a los gobiernos flujos de ingresos regulares y mayores.

El alcance de la discusión abarcó los componentes de un sistema fiscal forestal, derechos de madera, cuotas de concesión (tanto industrial como comunitaria), impuestos y cuotas forestales, derechos de exportación, exenciones y otros incentivos como concesiones o tasas de interés preferencial.

Además de considerar los sistemas fiscales forestales para la recaudación y maximización eficientes de los ingresos, el Taller examinó los instrumentos fiscales forestales como las herramientas para promover la MFS y metas sociales más amplias incluyendo la reducción de la pobreza, la igualdad de géneros y el buen gobierno.

*Nota de los Editores: Esta breve nota se basa en opiniones expresadas en el Taller. No necesariamente representa el consenso sobre los problemas discutidos.*

### CONSIDERACIONES PARA LA REFORMA FISCAL FORESTAL

- Los sistemas fiscales forestales no sólo recaudan fondos, sino también logran metas de política más amplias como la administración forestal sostenible.
- Se necesita responsabilidad y transparencia en el uso de los ingresos forestales para el desarrollo social y comunitario.
- Mayor recaudación de ingresos de los operadores formales combinada con el fracaso por controlar a los operadores ilegales o informales crea desproporciones y falta de incentivos en el mercado.
- Los incentivos fiscales para la AFS deben introducirse en el contexto de las políticas fiscales generales del gobierno.
- La política fiscal debe crear un campo de acción predecible y nivelado para la inversión del sector privado.
- Deben desarrollarse sociedades entre los ministerios responsables del sector forestal y financiero.

### ¿Cuál es la Mezcla Correcta de los Instrumentos Fiscales?

La mezcla correcta de los instrumentos varía de acuerdo al contexto del país específico, ya que lo que es efectivo en un país a menudo es muy diferente de lo que funciona en el otro. Idealmente, el paquete de instrumentos fiscales satisface el criterio de ser económicamente eficiente, administrativamente factible y apoya objetivos sociales y ambientales más amplios.

Los instrumentos frecuentemente empleados incluyen un impuesto de área, un impuesto de madera en pie e impuestos de exportación. Objetivos de política claros, roles claros y diálogo con los grupos de interés son buenas prácticas que ayudan a minimizar las inconsistencias entre los diferentes instrumentos fiscales.

A menudo se favorece un impuesto de área debido a que tiene una alta tasa de recuperación y un bajo costo de administración para su implementación. Los procedimientos claros y verificables para la administración y subastas de concesiones son importantes para asegurar resultados «limpios» y evitar la corrupción.

Una ventaja del impuesto de la madera en pie es que se basa en el uso extractivo. Dicho impuesto debe diferenciarse por especies y a menudo se prefiere un enfoque basado en el mercado para fijar el precio. Procedimientos administrativos claros y la participación de terceras partes contribuyen a asegurar un proceso transparente.

Los impuestos de exportación sobre la madera no procesada proveen un incentivo para la industria nacional para los productos de valor agregado. Sin embargo, dicha política tiene algunas desventajas. Un enfoque para balancear los beneficios y las desventajas potenciales sería imponer un impuesto por un período limitado suficiente para fomentar una industria nacional apenas en desarrollo.

### ¿Cómo Deben Distribuirse los Ingresos?

En general, las cuotas forestales recaudadas deben ser asignadas para soportar objetivos como la AFS, el buen gobierno, la reducción de la pobreza y la conservación ambiental. Las decisiones sobre la distribución de los recursos deben basarse en criterios claros y tomar en cuenta proyectos y programas requeridos para lograr objetivos al nivel regional, nacional, local y comunitario. La distribución de los recursos

debe ser transparente para fomentar la responsabilidad en el uso de los recursos.

Las estructuras de la distribución de ingresos no deben ser legisladas ya que las circunstancias y necesidades asociadas en el sector forestal pueden cambiar y se requiere flexibilidad para satisfacer dichos cambios. Adicionalmente, los fondos asignados sólo deben ser para un uso específico y objetivo y sólo por un cierto período de tiempo.

En los casos donde la asignación de recursos es descentralizada, la delegación de responsabilidades sin reglas claras puede socavar la efectividad del uso de los recursos. Los lineamientos para el uso de los ingresos al nivel local pueden ayudar a mejorar la efectividad. Deben crearse incentivos para los funcionarios locales para motivar el cumplimiento de la ley y el combate a la corrupción.

### ¿Cuáles son las Tácticas para Administrar las Políticas en un Proceso de Reforma?

Superar los intereses creados y crear un campo de acción nivelado para todos los grupos de interés son desafíos en un proceso de reforma. Se debe determinar qué interesados deben participar en un proceso de reforma viendo quiénes son los beneficiarios y perdedores potenciales e identificando a los grupos de interés. Las estrategias para superar los intereses creados del gobierno o la industria incluyen asegurar un proceso transparente, programar la reforma para evitar las elecciones y balancear las concesiones entre los grupos de interés de una manera mutuamente benéfica cuando sea posible. El acceso a la información para todos los grupos de interés y las oportunidades de diálogo para enterarse de las perspectivas de los otros grupos de interés pueden facilitar la reforma. Finalmente, los procesos de la reforma fiscal forestal deben tomar en cuenta otros procesos de reforma nacionales.

### Procesos de Reforma Fiscal del País en Breve

#### BRASIL

Los esfuerzos anteriores por mejorar la sostenibilidad en el sector forestal a través de las regulaciones, y el monitoreo y evaluación resultó en la conversión de la tierra para su uso agrícola para evitar las regulaciones. Ahora, la política está enfocada en motivar a los productores forestales hacia prácticas y

## DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS FORESTALES

**Brasil:** Todos los ingresos van al presupuesto federal, excepto la Cuota de Recuperación Forestal.

**Camboya:** 20% del ingreso va al Departamento Forestal.

**Camerún:** 50% de los ingresos va al gobierno federal, 40% a los consejos locales y 10% a las aldeas.

**Indonesia:** Los ingresos fiscales y no fiscales son diferenciados de los ingresos no fiscales usados para la reforestación.

**Honduras:** Los ingresos de la venta de madera van directamente al COHDEFOR.

**Nicaragua:** La distribución de recursos es descentralizada. En la región del Atlántico el 25% va a las comunidades locales, el 25% al gobierno regional, el 25%

mercados sostenibles a través de la asistencia técnica, los subsidios de información y tecnología, y subsidios e innovaciones como el mecanismo de desarrollo limpio. Como un siguiente paso, se idea un sistema de concesión forestal para asignar bosques para la protección y producción en el Amazonas, del cual el 70 por ciento es de propiedad pública. También están en proceso un sistema de información forestal nacional y un sistema de control de tala de un tercero.

### CAMBOYA

En 1992, Camboya introdujo un sistema de administración forestal basado en concesiones. En respuesta a los problemas encontrados con el sistema, se introdujeron reformas, incluyendo planes administrativos a largo plazo para cada concesión, volúmenes de cosecha anual aprobados, una cuota de exportación de productos forestales y una prohibición de exportación de madera rolliza. Camboya está trabajando para exponer la tala ilegal a través de un sistema de rastreo de troncos y un monitoreo forestal independiente.

### CAMERÚN

Las reformas del sector forestal en Camerún se han enfocado en ampliar la base fiscal y mejorar el cumplimiento a través de la descentralización. En 1999 los Ministerios de Finanzas y Medio Ambiente y Silvicultura iniciaron un Programa de Mejora de los Ingresos Forestales y reformas que incluían un sistema de licitación, mayores impuestos de área, planes de administración de concesiones forestales obligatorios y un sistema de garantías bancarias. Esta reforma ha resultado en aumentos importantes en los ingresos forestales.

Sin embargo, la industria forestal privada ve que las reformas han reducido la redituabilidad de muchas empresas y cree que la política fiscal debe proveer incentivos para las operaciones legales y el buen gobierno. A Camerún le gustaría armonizar las políticas fiscales en la región de África Central para ayudar a regular los movimientos de madera entre fronteras.

### GHANA

En 1995, Ghana implementó una prohibición de exportación de troncos para combatir el

aumento rápido y no sostenible del sector forestal en los años 80. Se han introducido reformas adicionales, incluyendo un procedimiento de licitación competitiva para la asignación de recursos, la modificación de las tasas de la madera en pie para reflejar los precios internacionales, un gravamen de exportación en la madera por especies, un impuesto de valor agregado para las ventas nacionales, el retiro de los derechos de importación de troncos, y un gravamen en la exportación de chapa y madera. Las prioridades futuras para Ghana incluyen un proceso de toma de decisiones ampliado con la participación de los grupos de interés, la colaboración inter-ministerial y un sistema de seguimiento de troncos y producto para mejorar la recaudación de ingresos.

### HONDURAS

Honduras está ahora en el proceso de simplificar su legislación forestal y reformar el sistema fiscal forestal para promover la protección de los servicios ambientales, incentivos para la reforestación, mayor valor agregado, promoción de productos forestales no madereros y el uso de diámetros de madera más pequeños. Las futuras prioridades para Honduras son asociar las reformas fiscales forestales a la estrategia de reducción de la pobreza nacional para desarrollar un diálogo nacional y educar a los políticos sobre la contribución de los bosques a la reducción de la pobreza.

### INDONESIA

En Indonesia la tala ilegal representa muchos problemas en términos de ingresos fiscales perdidos y mercados e incentivos de madera distorsionados. Los impuestos y gravámenes en Indonesia incluyen ahora una cuota de utilización basada en el área, una cuota de reforestación basada en los metros cúbicos cosechados, un impuesto de recurso forestal del 10% del precio de control del tronco. Desde el 2001, la administración forestal ha estado descentralizada y las regiones ahora imponen impuestos sin informar al gobierno central. Se necesita una mejor inspección y datos e información para dar a conocer la política fiscal, optimizar las cuotas y enfrentar las actividades ilegales.

**NICARAGUA**

En Junio del 2003, Nicaragua aprobó una nueva legislación forestal que establece un sistema para la conservación y el desarrollo sostenible. Los recursos forestales han sido regresados a los dueños de las tierras, y la administración forestal está siendo descentralizada. Las provisiones en la nueva ley incluyen incentivos para exportación y para los operadores legales. Sin embargo, el sector privado está preocupado por la estabilidad a largo plazo de las reglas fiscales forestales. Los siguientes pasos en Nicaragua incluyen armonizar las políticas de los sectores agrícola y forestal y mejorar los sistemas de registro y control para ayudar a combatir la tala ilegal.

**Siguientes Medidas**

Basándose en el diálogo del Taller, un grupo de aprendizaje informal continuará compartiendo las experiencias con los procesos de reforma fiscal forestal. PROFOR apoyará el intercambio continuo al proveer un espacio para publicar y compartir documentos en su sitio en la Red (<http://www.profor.info>). Las experiencias y lecciones aprendidas del grupo serán comunicadas a una mayor audiencia, como la cuarta sesión del Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques (UNEF) en Mayo del 2004.

**Agradecimientos:**

El Taller Internacional sobre la Reforma de los Sistemas Fiscales Forestales fue organizado y financiado por la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), el Programa sobre los Bosques (PROFOR), el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) y el Instituto del Banco Mundial (WBI). Esta nota fue preparada por Laura Ivers (PROFOR). Un agradecimiento a: Adriana Bianchi (WBI), James Douglas (Equipo de Bosques del Banco Mundial), Nalin Kishor (Equipo de Bosques del Banco Mundial), Tapani Oksanen (Indufor Oy) y Paul Steele (DFID). Material adicional sobre el Taller se encuentra