



Incentivos Forestales

Introducción

El desarrollo forestal en Chile se ha caracterizado por contar con un decidido apoyo del Estado, lo cual se ha expresado en el financiamiento de infraestructura productiva, subsidios a las plantaciones, exenciones tributarias y regulaciones especiales para la actividad forestal.

Es así como desde la promulgación de la Ley de Bosques en el año 1931 el sector forestal contó con una legislación especial que incluía incentivos directos a la forestación. Posteriormente a comienzos de la década de los cincuenta CORFO implementa un ambicioso plan de apoyo a la construcción de plantas de celulosa, producto de lo cual se crean las plantas de Laja, San Pedro, Inforsa, Arauco y Constitución, todas las cuales fueron privatizadas durante el Gobierno de Pinochet.

Posteriormente, durante el Gobierno Militar se promulgó el D.L. 701/74 que, entre otros aspectos, consideró el otorgamiento de subsidios directos a las plantaciones forestales (75 % de los costos netos) por un período de 20 años, así como exenciones tributarias (global complementario, impuesto territorial, impuesto a las herencias asignaciones y donaciones) y la inexpropiabilidad de la tierra.

Luego de ser prorrogado por un año vía Ley de Presupuestos, la Ley 19.561 del año 1998 modificó el D.L. 701, introduciendo entre otros aspectos la continuidad de los incentivos forestales hasta el 31 de diciembre de 2010 (15 años contados desde el 1 de enero de 1996).

Durante los años de vigencia del DL 701, el sector forestal chileno se ha constituido en un sector económicamente maduro, que ha llegado a exportar productos por un valor superior a los 5.400 millones de dólares al año, que explica más del 3 % del PIB nacional y que cuenta con una superficie de bosques plantados que supera los 2,3 millones de hectáreas, de las cuales, al menos 1,5 millones han sido bonificadas por el Estado.

El D.L.701 de 1974

Durante el primer período de vigencia del D.L 701/74, el Estado de Chile otorgó subsidios por un monto de 116 millones de dólares nominales, financiándose con ello la forestación de

869.704 hectárea, siendo las grandes empresas forestales quienes fundamentalmente capturaron dichos beneficios.

Durante los primeros 20 años su aplicación, se generaron grandes pasivos ambientales y sociales. El primero de ellos causado por los masivos procesos de sustitución de bosques nativos por plantaciones forestales realizadas fundamentalmente con pino y eucalipto. El segundo, originado por la forestación de grandes superficies por parte de las grandes empresas forestales provocando una gran concentración de la propiedad y la expulsión del territorio de comunidades campesinas e indígenas.

La continuidad en el Gobierno de Frei

Producto de dicha situación, luego de prorrogar por un año los incentivos del D.L. 701/74, durante el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle, se promulgó la Ley 19.561 que modificó el D.L 701/74, dando continuidad por 15 años a los incentivos a la forestación, esta vez dirigidos fundamentalmente a los pequeños propietarios forestales y a la prevención, protección y recuperación de los terrenos degradados del país.

Dicha Ley, además de contemplar mecanismos especiales para apoyar los objetivos descritos en el párrafo anterior (créditos de enlace, endoso de bonificaciones y garantías especiales a la forestación), modificó e incluyó nuevas definiciones (bosques, pequeño propietario forestal, terrenos degradados, etc), y en lo esencial mantuvo el régimen tributario original.

Habiendo transcurrido casi 15 años desde que se aprobara dicha modificación, el Estado ha otorgado durante el período 1996-2010 incentivos por un monto de 345 millones de dólares nominales, financiando con ello la forestación de 637.891 hectáreas.

De dicha superficie, durante el período 2000 – 2008, el mayor porcentaje (59 %) fue plantada por medianos y grandes propietarios y sólo el 41% fue plantada por pequeños propietarios. En términos de montos, si bien es cierto que la situación es más equilibrada, puesto que un 50,5 % de las bonificaciones estatales fueron capturadas por medianos y grande propietarios y un 49,5 % por pequeños propietarios, se produjo un efecto de intermediación bastante grande a favor de los operadores forestales, reduciendo en gran medida la transferencia real de beneficios a los pequeños propietarios, quienes en muchos caso fueron estafados, quedando endeudados por la no recuperación de las bonificaciones, siendo finalmente sus predios rematados por el BancoEstado.

Importante es destacar que territorialmente, durante el mismo período, el 88 % de la superficie (167.769 hectáreas) y el 85 % de los incentivos (168 millones de dólares) por conceptos de forestación y recuperación de suelos se concentró en tres regiones (VII, VIII y IX).

El programa forestal de Piñera y el D.L. 701

El Programa de Gobierno de Sebastián Piñera asumió como uno de sus compromisos más relevantes en el sector forestal, la forestación de 200.000 hectáreas anuales durante su período presidencial, comprometiendo para ello la prórroga y perfeccionamiento del D.L. 701/74 y la dictación de una Ley Orgánica que potencie el rol forestador de la Corporación Nacional Forestal.

Para la concreción de dicho objetivo, el Gobierno de Sebastián Piñera ingresó al Parlamento de la República un proyecto de ley para prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2012 (dos años) las bonificaciones forestales contempladas en el D.L. 701/74, introduciendo además la definición de mediano propietario forestal para todos aquellos propietarios de terrenos rústicos cuyas ventas no hayan excedido, en el último año calendario el monto de 100.000 U.F. y reduciendo al 50 % de los costos netos de forestación la bonificación para grandes propietarios.

Una nueva ley de fomento forestal

Durante el Gobierno de la Presidenta Bachelet, la Oficina de Políticas Agrarias del Ministerio de Agricultura (ODEPA) y la Corporación Nacional Forestal (CONAF), redactaron un proyecto para una nueva ley de fomento forestal en Chile, cuyo eje central planteaba generar incentivos para la actividad productiva que realizaran medianos y pequeños propietarios forestales, excluyendo de estos beneficios a los grandes propietarios y empresas forestales.

De igual forma, dicha iniciativa planteaba otorgar incentivos para la generación de servicios ambientales (captura de carbono, lucha contra la desertificación y protección de la biodiversidad), la forestación con fines energéticos y para el uso múltiple de la tierra (agroforestería y plantaciones silvopastorales).

En lo esencial, la iniciativa perseguía terminar con la transferencia de dineros públicos a la gran empresa forestal, tanto directamente en la forestación como indirectamente en términos de un subsidio a la materia prima industrial, así como con la intermediación de los operadores forestales, de tal forma de focalizar los recursos del Estado en prioridades distintas a las que han existido en los 35 años de vigencia del D.L. 701/74.

Lamentablemente, por indecisiones de las anteriores autoridades del Ministerio de Agricultura y de la Corporación Nacional Forestal, el proyecto de ley no fue enviado al Parlamento, perdiéndose así una inmejorable oportunidad para poner en discusión un proyecto de ley que corrigiera las distorsiones antes mencionadas y hacer el debate de fondo sobre la real necesidad de continuar apoyando con recursos del Estado al sector forestal, pero dirigido a actividades que generen un mayor valor social.

Conclusiones

Más allá de los cambios realizados en el D.L 701 durante su vigencia, es importante resaltar que éste ha generado barreras de entrada que inducen la concentración de los beneficios del Estado en los sectores más ricos del país, razón por la cual es imperativo realizar una discusión profunda sobre la necesidad de seguir apoyando económicamente a este sector de la economía en las mismas condiciones actuales.

En función de lo anterior se recomienda:

- Solicitar al Ministerio de Hacienda que informe sobre el monto actualizado de la inversión pública en investigación, infraestructura y bonificaciones forestales, así como de los resultados de las evaluaciones de impacto que se hayan realizado sobre la eficacia de la inversión pública en el sector forestal.
- Solicitar al Ministerio de Hacienda que informe si las bonificaciones por forestación constituyen un subsidio a la materia prima industrial.
- Solicitar a la Corporación Nacional Forestal un informe detallado sobre los beneficiarios de las bonificaciones forestales a nivel nacional y regional explicitando el rol y RUT de cada uno de ellos.
- Solicitar al SII que informe sobre los montos que ha dejado de percibir el Estado de Chile por las exenciones tributarias contempladas en el D.L. 701/74.
- Negar el apoyo al Proyecto de Ley que prorroga los incentivos del D.L 701 hasta el año 2012.
- En caso de haya cierta perentoriedad de negociar una prórroga, establecer que no debería ser por más de un año, tal como se hizo en el año 1995 durante el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, al tiempo que se hace imprescindible constituir una mesa amplia de negociación, en la cual participen los partidos políticos y los actores sectoriales relevantes.
- Solicitar al Ejecutivo el pronto ingreso al Parlamento de un proyecto de Ley que verdaderamente favorezca a los pequeños propietarios forestales, que termine con las distorsiones económicas que se han producido durante los casi 35 años de otorgamiento de subsidios a la actividad forestal, y que incentive la generación de servicios ambientales y el uso integrado de la tierra.

Departamento Agrario

Partido Socialista de Chile