

# La producción forestal no controlada en honduras: ¿qué es? ¿cuánta es? ¿y cuánto cuesta? unas respuestas preliminares

Filippo Del Gatto REMBLAH-COSPE

## Conclusiones

- Se estima que el 75-85% de la extracción anual de maderas latifoliadas es llevado a cabo en forma clandestina, correspondiente a 125,000-145,000 metros cúbicos.
- En los pinares la producción clandestina es cuantificable en un rango de 350,000 a 600,000 metros cúbicos, igual al 30-50% de la oferta anual total de esta madera.
- El valor económico bruto de estos volúmenes es estimable en 55-70 millones de US\$.
- Las pérdidas económicas para la sociedad hondureña son ingentes. Por ejemplo, la estimación de solamente tres pérdidas para las finanzas públicas (impuestos de producción, impuesto sobre la renta y desperdicio de gasto público) suma un valor de 11-18 millones de US\$ por año. Las pérdidas totales, incluyendo las indirectas, pudieran sumar a un monto correspondiente a varias veces esta cantidad.

## Introducción

Un punto de partida esencial para abordar la problemática de la producción forestal no controlada es su cuantificación, tanto en términos de metros cúbicos como de su valor monetario. El primer objetivo del presente documento es por tanto de contribuir a esta estimación cuantitativa. Un segundo objetivo es la valoración de los principales impactos económicos para la sociedad hondureña, importante para justificar económicamente la necesidad de acciones y para generar la voluntad política indispensable para enfrentar el problema.

### 1. La producción forestal no controlada, ¿qué es?

En Honduras es común hablar de explotación o aprovechamiento 'ilegal', en contraposición a la producción forestal legal. Empero, esta es una dicotomía que aparentemente no refleja muy bien la realidad del campo. En la práctica cotidiana parece más bien que la producción legal y la explotación fraudulenta son dos extremos de una línea continua, donde es muy difícil establecer límites netos. Es decir, en la cadena productiva forestal frecuentemente puede haber una mezcla de legalidad e ilegalidad, y esto a menudo independientemente de los actores involucrados. No obstante, en línea general es posible y útil distinguir la producción forestal en tres grandes tipos:

- (i) la producción *legal* concierne las operaciones forestales realizadas siguiendo criterios de manejo forestal y bajo control, de acuerdo a las leyes vigentes y con regulares permisos de aprovechamiento;
- (ii) con el término producción *legalizada* se entiende aquella producción que desde el punto de vista jurídico es 'legal' (acompañada por los necesarios documentos y permisos, en regla con el pago de impuestos y registrada en las estadísticas forestales oficiales), pero que en realidad ha sido producida fraudulentamente, sin respetar lo autorizado – ello a veces en forma deliberada y planificada (el llamado 'lavado de madera'), y a veces por la efectiva dificultad de cumplir todos los requisitos legales (sobre todo por

los altos costos formales e informales asociados a numerosos tramites engorrosos);

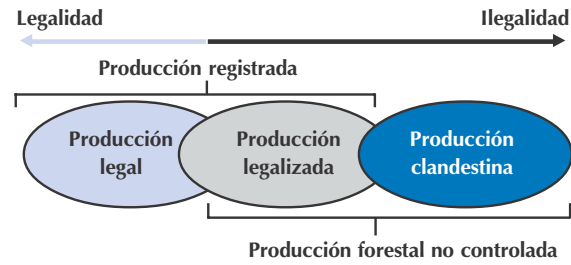
- (iii) la producción *clandestina* es aquella desarrollada en forma completamente abusiva, que escapa totalmente los controles del estado, que no paga ningún impuesto y no es incluida en las estadísticas.

Entre estas tres grandes áreas hay significativos traslapes. En las estadísticas forestales la producción legal y la legalizada aparecen juntas, por ende su conjunto representa la producción *registrada*. Mientras la definición de *producción forestal no controlada* incluye tanto la producción legalizada como la clandestina, ya que ambas son llevadas a cabo sin respetar el marco normativo (figura 1).

### 2. La producción forestal clandestina, ¿cuánta es?

Separar la producción registrada entre *legal* y *legalizada* es bastante complejo y requiere un minucioso trabajo de campo que va más allá del alcance de este estudio. El primer objetivo de este documento (la cuantificación del fenómeno) enfoca por tanto la producción forestal clandestina, ya que esta representa el principal hueco de información y además es más relevante para varios de los impactos económicos analizados en las siguientes paginas. ¿Cuánta podría ser esta tala clandestina? Se trata de una estimación bastante difícil, sobre todo porque las estadísticas (tanto de la AFE-COHDEFOR como del Banco Central y del Instituto Nacional de Estadísticas) se refieren únicamente a la producción registrada y faltan de la desagregación necesaria para poder cruzar sus datos con otras fuentes. Para llegar a unas estimaciones plausibles se han comparado los resultados de dos procedimientos indirectos. El primero basado en inspecciones en empresas de transformación (primaria y secundaria) y la comparación de los documentos conservados en sus archivos con los inventarios de madera en sus patios de acopio (estudio citado en Jiménez, 2000). El segundo desarrollado como parte de este trabajo, y basado en la estimación del consumo nacional y su comparación con la oferta de materia prima.

**Figura 1. Legalidad e ilegalidad en la producción forestal en Honduras.**



### Estimación para las maderas latifoliadas

La figura 2 indica la estimación del consumo y oferta anuales de maderas latifoliadas, con referencia al período 1996-1999.<sup>1</sup> El consumo menos la producción registrada permite de estimar la producción clandestina.

Una limitante de esta estimación es representada por la falta de consideración de las exportaciones e importaciones de madera aserrada de especies latifoliadas. La exportación de madera aserrada de estas especies es prohibida por el Decreto 323 del 1998, sin embargo hay evidencia de exportaciones clandestinas (cuadro 1). Por otro lado, seguramente hay también importaciones de maderas latifoliadas, tanto legales como indocumentadas, pero se encontraron solamente pocos datos, y además relativos a volúmenes muy limitados. Por tanto, es plausible suponer que desde el punto de vista cuantitativo tanto las exportaciones como las importaciones de estas maderas conciernen cantidades relativamente pequeñas, que no deberían alterar los parámetros generales de la oferta y consumo de estas maderas.

#### Cuadro 1. Exportación clandestina de caoba.

El Art. 7 del Decreto 323 del 1998 establece que es prohibida “la exportación de maderas provenientes de bosques latifoliados no incorporadas en bienes terminados, muebles o partes elaboradas para muebles”. No obstante, la International Trade Commission de los EUA reporta la importación de 2,222 m<sup>3</sup> de madera aserrada de caoba de Honduras por el año 1999 (Robbins, 2000). Se trata entonces de madera que con toda probabilidad ha sido exportada ilícitamente en contra de las leyes de país.

Por otro lado, la conclusión del segundo procedimiento indirecto fue que el 80% de la madera de especies latifoliadas que circula en el mercado es de origen ilegal (Jiménez, 2000). La figura 3 compara los datos de las dos estimaciones (ambas respecto al mismo periodo 1996-99). Aunque basadas en procedimientos y supuestos muy diferentes, los resultados coinciden en forma muy relevante. Por tanto, tomando como referencia principal el rango menor de la nueva estimación, se puede estimar con una cierta confiabilidad que la producción clandestina de maderas latifoliadas es cuantificable en alrededor de 125-145 mil metros cúbicos por año, lo que corresponde aproximadamente al 75-85% del consumo total.

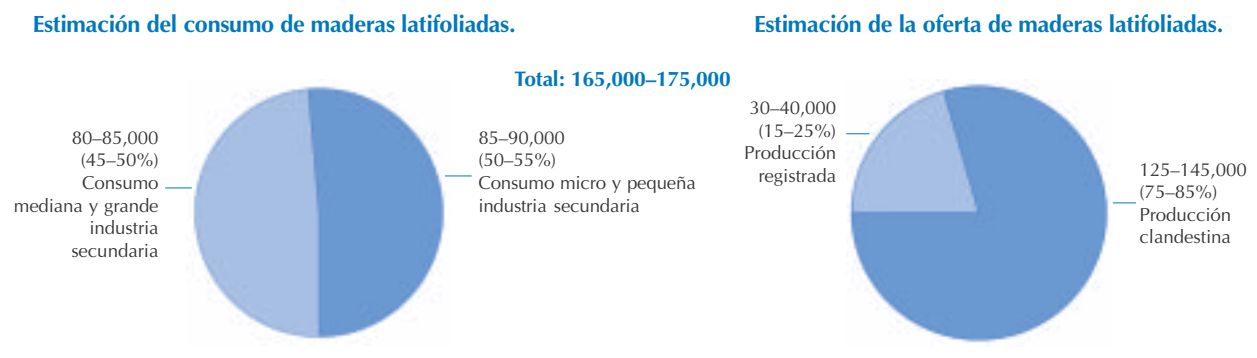
### Estimación para la madera de pino

La figura 4 reporta los resultados de la estimación del consumo y oferta anuales de madera de pino para el quinquenio 1996-2000. El resultado indica una producción clandestina cuantificable en 280,000-370,000 m<sup>3</sup> anuales.

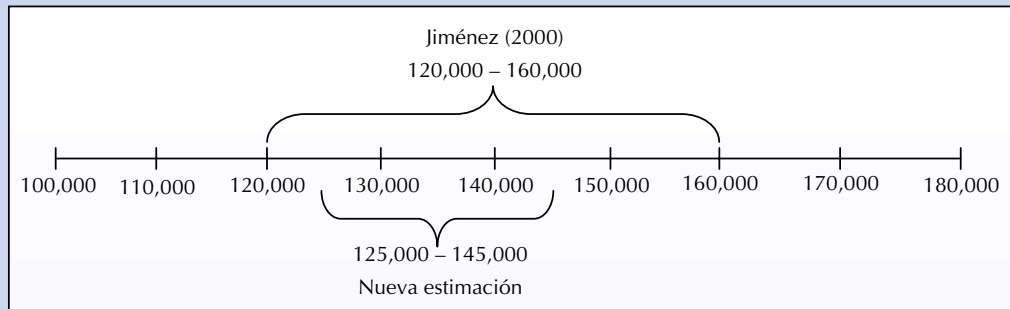
Las estimaciones del consumo y oferta de madera de pino son más complejas respecto a las realizadas para las maderas latifoliadas por dos razones principales: (i) el consumo no concierne solo la industria procesadora sino también en forma muy relevante la industria de la construcción (en ambos casos desde el nivel micro hasta el nivel grande), y (ii) hay significativas exportaciones e importaciones de madera, tanto documentadas como clandestinas. En el ámbito de este trabajo se ha realizado una primera estimación de este comercio externo, pero se trata de un fenómeno complejo que demanda más análisis. De hecho, la evidencia anecdótica sugiere que este flujo fronterizo, sobre todo hacia otros países centroamericanos, ha sido bastante dinámico en años recientes (con frecuentes altos y bajos). Ello debido, por lo menos en parte, a la mayor demanda de madera para construcción que se ha generado a causa de los diversos desastres naturales que han afectado Centro América en los últimos años (el Huracán Mitch, El Niño y La Niña, los dos terremotos del 2001 en El Salvador).

En lo que concierne la segunda estimación, según Jiménez (2000) la tala clandestina de madera de coníferas es estimable en el 50% del total que circula en el mercado, porcentaje cuantificable en aproximadamente 610,000-820,000 m<sup>3</sup> para el periodo 1996-2000.<sup>2</sup> Las dos estimaciones entonces arrojan resultados significativamente divergentes (figura 5). Esto claramente sugiere la necesidad de más análisis. No obstante, por el momento - en una primera aproximación - es plausible suponer que la producción clandestina de madera de pino podría oscilar entre el valor mayor de la estimación más baja

**Figura 2. Estimaciones del consumo y oferta anuales de maderas latifoliadas en Honduras (m<sup>3</sup> en rollo/año).**



**Figura 3.** Comparación entre las dos estimaciones sobre la tala ilegal de maderas de color (m<sup>3</sup> en rollo/año).

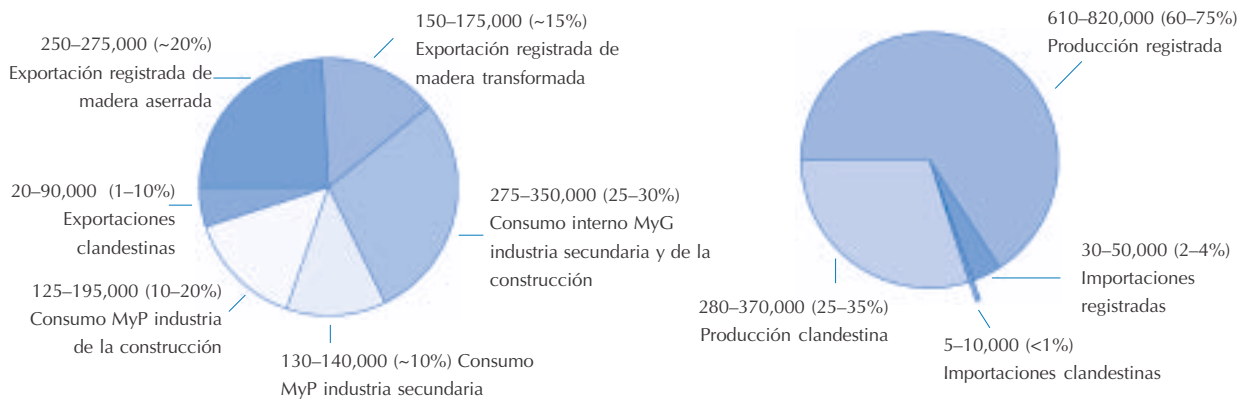


**Figura 4.** Estimaciones del consumo y oferta anuales de madera de pino en Honduras (m<sup>3</sup> en rollo/año).

Estimación del consumo de madera de pino (m<sup>3</sup> en rollo).

Estimación de la oferta de madera de pino (m<sup>3</sup> en rollo).

Total: 950,000–1,225,000



Nota: MyG = mediana y grande; MyP = micro y pequeña.

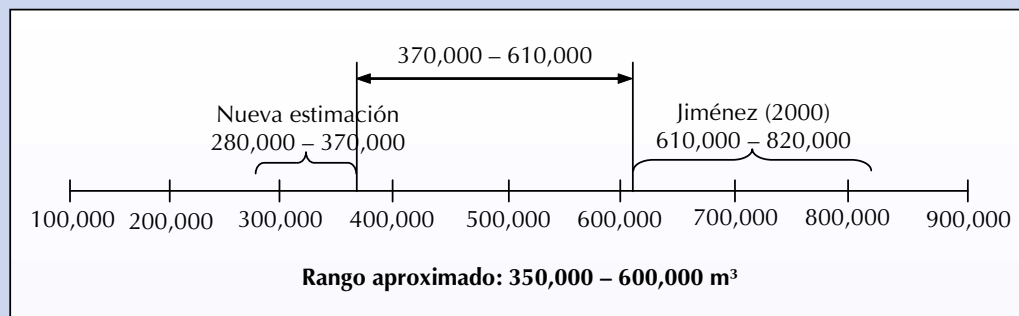
(370,000 m<sup>3</sup>) y el valor menor de la estimación más alta (610,000 m<sup>3</sup>). Tratándose de un rango bastante amplio, conviene aproximar el mismo a 350-600 mil metros cúbicos, o sea entre el 30 y el 50% del total de madera que circula en el país.

### La producción forestal clandestina, ¿cuánto vale?

Para lograr una medición más exhaustiva de la tala ilegal es útil complementar su cuantificación en metros cúbicos con la estimación del valor económico bruto en el mercado de los volúmenes calculados. Para este cálculo se ha tomado en cuenta el precio FOB

(Free On Board) de caoba (*Swietenia macrophylla*), cedro real (*Cedrela odorata*) y pino (*Pinus* spp.), ya que este precio representa el valor bruto más real de estas maderas (el precio que se debería pagar para importarlas si el país no las produjera, y menos influenciado por la competencia de la madera ilícita). Sin embargo, para las maderas latifoliadas no tradicionales no hay precios FOB registrados (ya que no tienen un mercado internacional establecido), entonces se han utilizados los precios de venta de la cooperativa COATLAHL, que se consideran entre los más representativos a nivel nacional.

**Figura 5.** Comparación de las dos estimaciones sobre la tala ilegal de madera de pino (m<sup>3</sup> en rollo/año).



El procedimiento aplicado para las maderas latifoliadas ha sido el siguiente:

- distribución de la producción clandestina de 125,000-145,000 m<sup>3</sup> en forma proporcional entre las diferentes especies, para lo cual se utilizaron los porcentajes relativos de consumo de las varias especies latifoliadas contenidas en una reciente encuesta realizada sobre más de 500 fábricas y talleres de transformación en las zonas norte y centro de Honduras (PROINEL, 2002);
- estimación de los precios de mercado para la madera aserrada de cada especie o grupo de especies, considerando los precios FOB promedios de los últimos años para caoba y cedro real (respectivamente de 900 y 550 US\$/m<sup>3</sup>), y los precios de venta al público de la cooperativa COATLAHL para todas las otras especies;
- aplicación de un factor de rendimiento de madera en rollo a madera aserrada de 180 pies tablares por metro cúbico.

El resultado indica que el valor económico bruto en el mercado de 125-145 mil metros cúbicos de maderas latifoliadas, repartidas proporcionalmente entre las diferentes especies, es de aproximadamente 30 millones de US\$.<sup>3</sup>

En el caso de la madera de pino es suficiente multiplicar los volúmenes calculados de tala ilegal por el precio FOB promedio de los últimos años (estimado en US\$ 140 por metro cúbico de madera aserrada), aplicando en este caso un factor de rendimiento de madera en rollo a madera aserrada de 200 pies tablares por metro cúbico. Según este cálculo el valor económico bruto de 350,000-600,000 m<sup>3</sup> de madera de aserrada de coníferas es cuantificable aproximadamente en 25-40 millones de US\$.<sup>4</sup> Por tanto, el valor económico bruto total de la producción clandestina de madera en Honduras es estimable en 55-70 millones de US\$.

## Estimación de algunos impactos económicos

Para el segundo objetivo de este trabajo, la valoración de los principales impactos económicos de la tala ilegal para la sociedad hondureña, se ha enfocado la atención en dos aspectos principales: (i) las pérdidas de ingresos para el estado y (ii) el desperdicio de gasto público. Las pérdidas de entradas fiscales se refieren particularmente a la tala clandestina, ya que la madera legalizada generalmente paga la mayoría de sus impuestos. Mientras el desperdicio del gasto público concierne tanto la producción clandestina como aquella legalizada, por ser un impacto económico ligado a las múltiples implicaciones de la tala no controlada (competencia desleal en el mercado, debilidad institucional, inseguridad en el manejo, conflictos, etc.).

En lo que concierne el primer aspecto, es plausible suponer que estas pérdidas sean ingentes, pero no son fácilmente cuantificables. Un aspecto estimable con una cierta confiabilidad es la pérdida de impuestos de producción o extracción forestal.

### Pérdidas de impuestos de producción o extracción forestal

Para esta estimación se han tomado en cuenta los volúmenes de tala clandestina estimados en este documento, respectivamente 125,000-145,000 m<sup>3</sup> para las maderas latifoliadas y 350,000-600,000 m<sup>3</sup> para el pino. La tabla 1 detalla los procedimientos aplicados para el cálculo de estas pérdidas, tanto a nivel nacional como a nivel municipal.

Los resultados de los pasos de la tabla 1 son los siguientes (figura 6

y tabla 2):

- la pérdida de impuestos de extracción a nivel central para la tala clandestina de maderas latifoliadas es estimable en un rango de 3.1 a 3.6 millones de US\$ por año, mientras las pérdidas a nivel municipal son aproximadamente de 0.2 millones de US\$;
- en el caso del pino, las pérdidas a nivel central son cuantificable de 3.0-5.1 millones de US\$ anuales, mientras a nivel municipal en 0.8-1.4 millones de US\$;
- el total entonces es aproximadamente de 7-10 millones de US\$ por año.

Un elemento que necesita más investigación es el problema de la distribución de la tala ilegal entre los diferentes tipos de tenencia de la tierra. Para las maderas latifoliadas no hay muchos problemas porque la gran mayoría de estos bosques están en tierras nacionales. Entonces se puede suponer que el punto 1.1 de la tabla 1 es muy probable. Diferente es la situación para los pinares, distribuidos tanto en tierras nacionales y municipales como en propiedades privadas. Como indica el punto 3.1 de la tabla 1, para repartir la tala ilegal entre estos tres tipos de tenencia se han aplicado los porcentajes del 47% de la producción en tierras privadas, 36% en tierras nacionales y 17% en tierras municipales, que son valores estimados sobre la base de los datos de los Anuarios Estadísticos Forestales de 1996 al 2000. Por tanto resulta que la tala clandestina sería de aproximadamente 165,000-285,000 m<sup>3</sup> en tierras privadas, 125,000-215,000 m<sup>3</sup> en tierras nacionales y 60,000-100,000 m<sup>3</sup> en tierras ejidales. Esta distribución se basa en el criterio que la tala ilegal es a menudo mezclada y directamente relacionada con la tala oficialmente autorizada. Pero este criterio es debatible. Según algunos la mayoría de la tala ilegal se da en bosques nacionales, ya que los bosques ejidales conciernen superficies más limitadas y a menudo más degradadas, mientras los propietarios privados deberían tener mayor interés en proteger su bosque. Pero esto segundo punto también es discutible. La inseguridad que hay alrededor de los bosques (conflictos de tenencia, incertidumbre de las políticas forestales, tramites engorrosos, etc.) constituye un poderoso desincentivo para los privados (además frecuentemente domiciliados en centros urbanos lejos de sus propiedades forestales), que entonces tienden a utilizar sus bosques solo para lograr un ingreso *una tantum* cuando hay la oportunidad, sin vigilar mucho lo que hace el maderero al momento del aprovechamiento. Si se aplicara el criterio de los privados vigilan más (que, no obstante los contra-argumentos mencionados, aparece plausible) y por tanto se supusiera que la mayoría de la tala ilegal se da en bosques nacionales, entonces la pérdida de impuestos para el gobierno central sería mucho mayor de los 6.1-8.7 millones de US\$ calculados considerando solo el 36% de tala ilegal en tierras estatales.

### Pérdidas de impuestos sobre la renta

La tala clandestina genera significativas ganancias, que claramente evaden el pago del impuesto sobre la renta. Un cálculo aproximativo de esta pérdida para las finanzas públicas se puede hacer a través de los siguientes pasos:

- consideración como punto de partida del valor económico bruto de la tala clandestina (55-70 millones de US\$);
- atribución a esta monto bruto de unas ganancias entre el 15 y el 30% (igual a un rango de 8.5 a 21 millones de US\$);
- aplicación a esta ganancia de 8.5-21 millones de US\$ de un valor promedio del impuesto sobre la renta (20%), que da una pérdida de alrededor 1.7 y 4.2 millones de US\$;
- según algunos observadores una parte de esta pérdida es posible

**Tabla 1. Procedimientos aplicados para el cálculo de las pérdidas de impuestos de producción forestal.**

1. Para maderas latifoliadas a nivel central	2. Para maderas latifoliadas a nivel municipal	3. Para madera de pino a nivel central	4. Para madera de pino a nivel municipal
<p>1.1. Supuesto que el 100% de la tala clandestina (125-145 mil m<sup>3</sup>) se da en bosques nacionales</p> <p>1.2. Cálculo de la producción ilegal relativa de cada especie o grupo de especies de acuerdo a los porcentajes de consumo de las diferentes especies según la encuesta del proyecto PROINEL (Perdomo, 2002)</p> <p>1.3. Aplicación de los precios de venta en bosques nacionales (tronconaje por especie) establecidos en la resolución de la AFE-COHDEFOR No. GG-486-96 del 1996</p> <p>1.4. Multiplicación del volumen ilegal de cada especie o grupo de especies (punto 1.2) por su respectivo precio de tronconaje (punto 1.3)</p>	<p>2.1. Ídem punto 1.1</p> <p>2.2. Ídem punto 1.2</p> <p>2.3. Aplicación del Artículo 128 de la Ley de Municipalidades, que establece que el impuesto municipal de extracción de un recurso natural es igual al 1% del valor comercial del recurso extraído</p> <p>2.4. Para estimar el valor comercial de las maderas latifoliadas se han aplicado los precios de compra que la cooperativa COATLAHL utiliza con sus grupos afiliados, que es el procedimiento aplicado por la Municipalidad de La Ceiba, Atlántida</p> <p>2.5. Multiplicación del volumen ilegal de cada especie o grupo de especies (punto 2.2) por el 1% (punto 2.3) de su valor comercial (punto 2.4)</p>	<p>3.1. Subdivisión del volumen total de producción clandestina (350-600 mil m<sup>3</sup>) según la tenencia de la propiedad (47% en bosques privados, 36% en bosques nacionales y 17% en bosques ejidales)<sup>1</sup></p> <p>3.2. Para los precios de venta (impuestos) en bosques nacionales se han considerado los precios promedios para el año 1997: Lempiras 155/m<sup>3</sup> para las ventas directas (Flores, 1999) y Lempiras 301/m<sup>3</sup> para las subastas (AEF 2000)</p> <p>3.3. Subdivisión de la madera clandestina de bosques nacionales según la misma repartición en porcentaje que existe por la producción legal entre ventas directas (33%) y subastas nacionales (67%)<sup>1</sup></p> <p>3.4. Para la madera ilegal de bosques nacionales, subdivisión de la cantidad estimada (punto 3.1) por los porcentajes del 33 y 67% (punto 3.3), y multiplicación por los precios de venta (punto 3.2)</p> <p>3.5. Para la producción abusiva en bosques ejidales y privados, multiplicación de la cantidades relativas estimadas (punto 3.1) por la pérdida a nivel central de Lempiras 40/m<sup>3</sup>, de acuerdo al cobro por servicios forestales establecido por la resolución GG-486-96 del 1996</p>	<p>4.1. Ídem punto 3.1</p> <p>4.2. Aplicación del Artículo 128 de la Ley de Municipalidades para la madera extraída de bosques nacionales o privados (1% del valor comercial)</p> <p>4.3. Para estimar el valor comercial se ha considerado el precio promedio de Lempiras 4.3/pie tablar, que es el precio habitual que un distribuidor en la ciudad de La Ceiba paga a su proveedor para un pie tablar de madera no curada de pino</p> <p>4.4. Precio de venta (impuesto) para madera de bosques ejidales: suposición de un valor igual al tronconaje para ventas directas en bosques nacionales (Lempiras 155/m<sup>3</sup>)</p> <p>4.5. Para la madera ilegal de bosques nacionales y privados, multiplicación de la cantidad relativa estimada (punto 4.1) por el 1% (punto 4.2) de su valor comercial (punto 4.3)</p> <p>4.6. Para la madera ilegal de bosques ejidales, multiplicación de la cantidad relativa estimada (punto 4.1) por el impuesto de Lempiras 155/m<sup>3</sup> (punto 4.4)</p>

<sup>1</sup> Estimación hecha promediando los datos de los Anuarios Estadísticos Forestales del 1996, 1997, 1998, 1999 y del 2000.

que sea recuperada en el pago del impuesto sobre la renta por empresas dedicadas a las fases sucesivas de la cadena de procesamiento y comercialización (fabricación de muebles, etc.), por esta razón se estima conveniente considerar como probable pérdida real solo el 50% de los valores calculados en el punto anterior;

- el resultado da una pérdida aproximada de 0.8-2.1 millones de US\$.<sup>5</sup>

Una ganancia del 15% es un porcentaje que la teoría económica considera como apropiado y común para justificar una inversión. En realidad, es muy probable que las ganancias ligadas a la tala ilegal sean mayores del 15% del valor bruto de la materia prima. Por ejemplo, el ahorro de 7-10 millones de US\$ de impuestos de producción representa una ganancia adicional, que teóricamente debería pagar otros 1.4-2.0 millones de dólares de impuestos sobre la renta. Asimismo la tala ilegal no tiene costos de manejo, frecuentemente tiene menores costos de extracción, etc. Todos factores que contribuyen a elevar las ganancias (que según algunos observadores podrían llegar hasta el 50% del valor bruto). En este documento, aplicando un criterio un poco más conservador y seguro, se ha considerado oportuno suponer un rango probable de ganancias entre el 15 y el 30% del valor bruto de mercado.

Igualmente, el impuesto sobre la renta del 20% es un valor promedio.

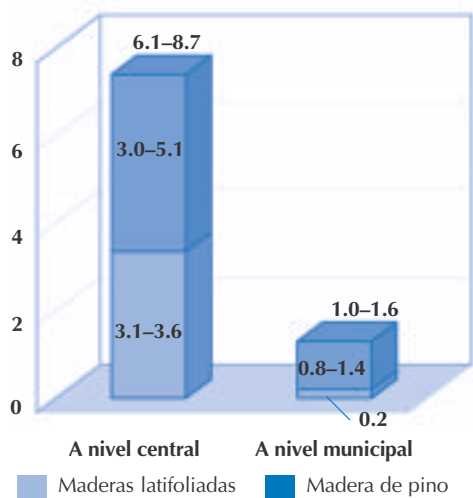
Ganancias de millones de US\$ deberían en teoría pagar el porcentaje máximo del 25% (que la ley establece para ganancias mayores de 500,000 Lempiras). Aquí se ha preferido utilizar el valor promedio porque se desconoce el número de personas físicas o jurídicas entre las cuales se reparten las ganancias. Con muchos actores es teóricamente posible que las ganancias para cada uno sean menores de 500,000 Lempiras anuales.

Por otro lado, se podría también argumentar que una buena parte de la madera de origen ilegal es vendida en el mercado nacional a precios más bajos respecto a los precios FOB utilizados para calcular el valor económico bruto, por tanto el 15-30% de ganancias daría un valor ligeramente más bajo respecto a lo indicado arriba. Sin embargo, como mencionado arriba el 15-30% es en realidad un rango conservador, además se ha considerado solo el 50% de la pérdida de impuesto potencial, por tanto la cautelosa estimación hecha debería compensar ampliamente esta posible reducción de precios de venta.

### Otras pérdidas de ingresos

Además de los impuestos de producción y sobre la renta, hay también otras importantes pérdidas de ingresos para el estado, por ejemplo: (i) reducción del precio de venta en las subastas; (ii) impuesto sobre la venta; y (iii) tarifas de exportación. El cálculo de estas pérdidas,

**Figura 6. Pérdidas de impuestos de producción a nivel**



indudablemente bastante complejo, va más allá del alcance de este estudio. Sin embargo, vale la pena mencionar que el total podría sumar a varios millones de dólares. Como ejemplo, en el cuadro 2 a continuación se analiza brevemente la reducción del precio de venta en las subastas.

**Tabla 2. Resumen de las pérdidas anuales de impuestos de producción a nivel central y municipal.**

A nivel central		Millones de US\$
Maderas de color		3.1 - 3.6
Pino		3.0 - 5.1
<i>Subtotal a nivel central</i>		<i>6.1 - 8.7</i>
A nivel municipal		Millones de US\$
Maderas de color		0.18 - 0.22
Pino		0.8 - 1.4
<i>Subtotal a nivel municipal</i>		<i>1.0 - 1.6</i>
<b>TOTAL</b>		<b>7.1 - 10.3</b>
<b>RANGO APROXIMADO</b>		<b>7 - 10</b>

### El desperdicio del gasto público

En las secciones anteriores se ha analizado las pérdidas ligadas a la evasión de impuestos en la tala y comercio ilegal. Los valores calculados (7-10 millones de US\$ de impuestos de producción y aproximadamente 2 millones de US\$ de impuesto sobre la renta) están incluidos en el valor económico bruto de la producción ilegal calculado en la sección 3. Pero no son pagados y por tanto se quedan como ganancia extra de los traficantes involucrados.

**Cuadro 2. Reducción del precio de venta en las subastas.**

La tala ilegal, aumentando la oferta de madera en el mercado, claramente tiende a reducir el precio de venta en las subastas de la AFE-COHDEFOR. El problema es como estimar esta reducción y la consecuente pérdida para el estado. Una reflexión se puede hacer considerando los precios de ventas de las subastas reportados en el AEF 2000. En los años 1998, 1999 y 2000 hubo una significativa reducción de los precios de venta respecto a los tres años anterior (1995, 96 y 97), pasando desde un precio promedio de Lempiras 305.4/m<sup>3</sup> para el período 1995-97 a un precio promedio de Lempiras 202.4/m<sup>3</sup> para el trienio siguiente 1998-2000. Además, hubo una significativa reducción en los volúmenes adjudicados, que pasaron de 557,518 a 295,906 metros cúbicos.<sup>1</sup>

La consecuente reducción de ingresos para la AFE-COHDEFOR fue relevante, decreciendo de alrededor 14 millones de US\$ para el primer trienio a unos 4 millones de US\$ para el segundo, más de 3 millones de US\$ en menos por año. Otra forma de calcular la reducción de ingresos es considerando solamente la reducción en precios, sin considerar la disminución en los volúmenes adjudicados. Es decir, aplicando el precio de Lempiras 305.4 del trienio 1995-97 a la producción de 295,906 metros cúbicos del período 1998-2000. El resultado es una disminución de alrededor de 2.2 millones de US\$, igual a más de 0.7 millones de US\$ por año.

El inicio del segundo trienio considerado (1998-2000) coincide con el cambio de la administración de la AFE-COHDEFOR que si dio al comienzo del 1998, en coincidencia con el arranque del ciclo político 1998-2002. Hay una significativa evidencia anecdótica que sugiere que con este cambio administrativo hubo un considerable aumento de la corrupción en el sector forestal y un incremento de la producción ilegal (Schreuder y Greulich, 1998; Lazo, 2001). Entonces, se pudiera argumentar que la reducción en los volúmenes vendidos y en los precios de venta fue debida a la mayor oferta de madera de origen ilícito. Es decir, los 3 o 0.7 millones de US\$ por año calculados arriba serían otra pérdida causada, por lo menos en parte, por la producción ilegal.

Sin embargo esta es una conclusión discutible, porque es difícil establecer el impacto relativo de la tala clandestina en esta reducción. Por ejemplo, en el período 1998-2000 la producción oficial de pino creció de más del 30% (casi de 570 mil metros cúbicos) respecto al trienio anterior, debido sobre todo a un considerable aumento de la producción en bosques privados. Esto claramente redujo la demanda para las subastas. Igualmente, puede haber habido la influencia de mayores importaciones (un punto que, como ya explicado, necesita mayor investigación). Otro factor pueden haber sido 'acuerdos' entre los compradores contendientes en las subastas. Por otro lado, el menor precio de venta podría depender de aspectos puramente técnicos como un menor valor del vuelo forestal (bosques más lejos de carreteras, diámetros menores, etc). Tal vez se pudiera aplicar (como se hace más adelante para el desperdicio de gasto público) un peso relativo arbitrario de la tala ilegal del 10-20%. Pero los montos estimados serían relativamente pequeños y además muy dudosos, por tanto se ha preferido no tomar en cuenta esta pérdida en este documento.

<sup>1</sup> Una tabla del Departamento de Manejo de Bosques (Octubre 2002) reporta volúmenes ligeramente diversos para los años considerados (según esta tabla las cifras para estos dos trienios serían respectivamente 609,371 y 373,934 m<sup>3</sup>). Esto sin embargo no cambia significativamente las pérdidas económicas calculadas es este cuadro, que en todos casos serían aun mayores considerando estos otros volúmenes.

Sin embargo, hay también otras pérdidas que no conciernen impuestos y no son están incluidas en el valor económico bruto de la madera ilegal. Por ejemplo, (i) el desperdicio de gasto público en programas de manejo forestal sostenible, que no logran los resultados esperados debido, entre otras razones, a los impactos negativos de la tala clandestina; y (ii) el aumento de los gastos del estado para tratar de reducir el problema (operativos, auditorías, procesos administrativos y judiciales, etc.).

Calcular el aumento de gastos del estado para reducir el problema es bastante complejo, pero es posible hacer un cálculo aproximado para el desperdicio de gasto público (tanto gastos del presupuesto nacional como prestamos y donaciones de la cooperación internacional). Durante los años noventa hubo una significativa inversión pública en programas orientados a fomentar el manejo forestal sostenible. Sandoval Corea (1998) reporta un listado bastante exhaustivo de los principales proyectos y programas forestales en ejecución en la segunda mitad de los años noventa (ver anexo 1), todos de una forma u otra orientados a promover el manejo forestal sostenible. Aunque se trata solo de un listado incompleto, la suma de sus presupuestos (tanto nacionales como externos) indica un gasto público promedio de más de 30 millones de US\$ por año. Sin embargo, a pesar de este considerable esfuerzo, las experiencias de manejo forestal sostenible son bastante limitadas, sobre todo si medida en términos de hectáreas de bosques. Las razones de la baja efectividad de esta inversión pública son múltiples: falta de capacitación e información, falta de coordinación entre proyectos, falta de motivación del personal, influencias extra-sectoriales, etc. Sin embargo, se podría argumentar que además de estas causas otro factor que influyó negativamente fueron los impactos de la tala ilegal (conflictos e inseguridad a nivel local, competencia desleal de madera con menores costos de producción, etc.). El problema es cuantificar económicamente este impacto. ¿Cuánto puede haber sido el peso relativo de la tala ilegal en reducir la efectividad y sostenibilidad de las iniciativas a favor del manejo forestal respecto al conjunto de las otras causas? En forma conservadora se podría suponer (aunque en forma un poco arbitraria) un peso relativo del 10 al 20%. Por tanto, considerando un gasto promedio de alrededor 30 millones de US\$, se podría inferir que el desperdicio del gasto público por los impactos de la tala es estimable en 3-6 millones de dólares por año.<sup>6</sup>

## Conclusiones

Estas estimaciones sugieren claramente que el problema de la tala ilegal es muy relevante para el sector forestal del país. Se estima que el 75-85% de la extracción anual de madera en el bosque latifoliado, correspondiente a 125,000-145,000 metros cúbicos, es llevado a cabo en forma fraudulenta. Mientras en los pinares la producción clandestina es calculada en aproximadamente el 30-50% del consumo anual total de esta madera, es decir en un rango de 350,000-600,000 metros cúbicos. El valor económico bruto de estos volúmenes es estimable en 55-70 millones de US\$. Las pérdidas económicas para la sociedad hondureña son también ingentes. Por ejemplo, la estimación de solamente tres pérdidas para las finanzas públicas (impuestos de producción, impuesto sobre la renta y desperdicio de gasto público) suma un valor de 11-18 millones de US\$ por año, como indica la tabla 3.

El valor de estas pérdidas es aun más impactante si se considera en comparación con el presupuesto del estado para algunas instituciones públicas (tabla 4). Por ejemplo, la pérdida de 18 millones de US\$ es más del presupuesto anual total de la AFE-COHDEFOR.

**Tabla 3. Suma de cuatro pérdidas anuales para la sociedad hondureña.**

Pérdidas	Monto (millones de US\$ por año)
Impuestos de producción o extracción a nivel central	6.1 - 8.7
Impuestos de producción o extracción a nivel municipal	1.0 - 1.6
Impuesto sobre la renta	0.8 - 2.1
Desperdicio de gasto público a favor del manejo forestal sostenible	3.0 - 6.0
<b>TOTAL</b>	<b>10.9 - 18.4</b>
<b>RANGO APROXIMADO</b>	<b>11 - 18</b>

**Tabla 4. Comparación entre pérdidas por la tala ilegal y algunos rubros del presupuesto del estado.**

Institución	Presupuesto para el año fiscal 2003, (millones de US\$)	Suma de tres pérdidas ligadas a la tala ilegal (millones de US\$)	Porcentaje de las pérdidas por la tala ilegal respecto al presupuesto 2003 de cada institución
AFE-COHDEFOR	16.1	12 - 18	75-110%
ESNACIFOR	2.4	12 - 18	460-750%
Instituto Nacional Agrario	10.3	12 - 18	105-175%
Instituto de Formación Profesional	16.2	12 - 18	70-110%
Instituto de la Niñez y la Familia	6.0	12 - 18	185-300%
Instituto Nacional de la Mujer	0.5	12 - 18	2200-3600%
Patronato Nacional de la Infancia	3.2	12 - 18	345-565%
Suplidora Nacional de Productos Básicos	5.1	12 - 18	215-355%
Ferrocarril Nacional de Honduras	0.4	12 - 18	2750-4500%
Correos de Honduras	3.1	12 - 18	355-580%
Instituto de Antropología y Historia	1.8	12 - 18	610-1000%

Fuente: Diario La Prensa (7 de diciembre del 2002). Cambio: 1 US\$ = 16.85 Lempiras.

Cabe reiterar una vez más que hay numerosos impactos económicos no calculados en este documento. Por ejemplo, la tabla 3 no considera las siguientes pérdidas:

- reducción del precio de subastas (analizado brevemente en el cuadro 2);
- impuesto sobre la venta;
- y tarifas de exportación.

Además, pérdidas de impuestos ocurren no solo en la tala clandestina, sino también en la producción (fraudulentamente) legalizada, discutida en la sección 1. Dos ejemplos comunes de pérdidas de ingresos en este tipo de producción son:

- las licencias no comerciales, concernientes madera legal que no paga impuestos porque teóricamente destinada para uso doméstico, que pero a menudo es introducida abusivamente en la cadena de comercialización;
- la clasificación falseada de las maderas de color, por ejemplo indicando piojo (*Tapirira guianensis*) que paga solamente Lempiras 90/m<sup>3</sup> de tronconaje, en lugar de caoba (*Swietenia macrophylla*) que paga Lempiras 480/m<sup>3</sup>.

Hay también otras pérdidas para la sociedad hondureña, que van más allá de las finanzas públicas, por ejemplo:

- el costo de la degradación forestal y de la consecuente pérdida de servicios ambientales;
- la pérdida de biodiversidad;
- el costo económico de los conflictos sociales generados por la producción incontrolada (que en ocasiones degeneran en actos violentos);
- y la pérdida de inversiones privadas en el manejo forestal por el clima de inseguridad imperante.

El cálculo de todas estas pérdidas no consideradas es indudablemente bastante complicado. Sin embargo cabe señalar que le total pudiera arrojar una suma correspondiente a varias veces el monto de 11–18 millones de US\$ de la tabla 3.

Aun sin considerar los impactos sociales, ambientales y de gobernabilidad, este breve análisis de impactos económicos indica claramente que la tala no controlada es un problema que no se puede subestimar y desconocer. Es urgente buscar alternativas que puedan contribuir a reducir este fenómeno y sus implicaciones.

## Literatura citada

- AFE-COHDEFOR. 2001. *Anuario Estadístico Forestal 2000*. Centro de Información y Estadística Forestal (CIEF) de AFE-COHDEFOR, Tegucigalpa, M.D.C., Honduras.
- Flores Rodas, J.G. 1999. *Obstáculos y Soluciones para el Desarrollo del Cluster Forestal*. Fundación para el Desarrollo Forestal (FUNDEFOR), Tegucigalpa, M.D.C., Honduras (documento interno no publicado).
- Jiménez, R.A. 2000. *Sistema Nacional de Control de Productos Forestales*. Administración Forestal del Estado-Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (AFE-COHDEFOR), Tegucigalpa, M.D.C., Honduras (documento interno no publicado).
- Lazo, F. 2001. *The Role of Forestry In Poverty Alleviation: Honduras*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Roma, Italia.
- Perdomo, J.J. 2002. *Estudio Diagnóstico Industrial en las Zonas Norte y Centro de Honduras. Informe Final*. Proyecto de Utilización Industrial de Especies Forestales Menos Conocidas en los Bosques Bajo Manejo Forestal Sostenible (PROINEL), La Ceiba, Atlántida, Honduras (documento interno no publicado).
- Robbins, C.S. 2000. *Mahogany Matters: The U.S. Market for Big-Leafed Mahogany and Its Implications for the Conservation of the Species*. TRAFFIC North America, Washington, D.C., USA.
- Schreuder, G.F. y Greulich, F.E. 1998. *Auditoria y Evaluación Técnica de las Funciones de la AFE-COHDEFOR*. Banco Mundial, Washington, D.C., USA.

## Notas

- 1 No se ha considerado el año 2000 porque el volumen aprovechado reportado en el Anuario Estadístico Forestal 2000 para ese año (apenas 11,600 m<sup>3</sup>) no se considera muy representativo
- 2 Esta cuantificación se ha hecho considerando solo la producción reportada en el AEF 2000 para el periodo 1996–2000, sin considerar las importaciones. Si se hubiesen considerado también las importaciones el monto en metros cúbicos de madera ilegal hubiera sido aun mayor.
- 3&4 En realidad se trata de un rango entre 28.1 y 32.6 millones de US\$.
- 5 Aproximación del rango 0.85–2.1 millones de US\$.
- 6 Se trata de una situación parecida a la reducción de los precios de subastas analizada en el cuadro 2. Pero aquí las pérdidas calculadas conciernen valores significativos y por tanto se ha considerado oportuno tomar el riesgo de hacer esta estimación.

Este documento, escrito por Filippo Del Gatto con el apoyo de Michael Richards, es un resumen de un informe más amplio sobre los impactos económicos de la producción forestal no controlada en Honduras. Proviene de un diagnóstico sobre este tema en Honduras y Nicaragua, financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido, el Banco Mundial, y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI). En Honduras el estudio ha sido ejecutado por la Red de Manejo del Bosque Latifoliado de Honduras (REMBLAH) y patrocinado por la Administración Forestal del Estado - Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (AFE-COHDEFOR) y la Federación Hondureña de Cooperativas Agroforestales (FEHCAFOR); coordinado por el Overseas Development Institute (ODI) del Reino Unido; y apoyado con la asesoría técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).