

LEY 25.080, DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES PARA BOSQUES CULTIVADOS

Ministerio de Agroindustria

Gestión / Período auditado: enero 2010-marzo 2016.

GERENCIA DE PLANIFICACIÓN Y PROYECTOS ESPECIALES

Departamento de Control de Gestión Ambiental

Objeto de auditoría

Gestión ambiental en la implementación de la Ley 25.080, de Promoción de Inversiones para Bosques Cultivados.

Normativa analizada / Marco normativo aplicable

Leyes. 25.080, 26.331.

Decretos. 133/99.

Resoluciones. SAGyP 33/13, 277/13, 415/13.

Aclaraciones previas

La Ley 25.080, de Promoción de Inversiones para Bosques Cultivados, contempla aspectos económicos, impositivos y fiscales, ya sean desgravaciones fiscales (reintegro de IVA o amortización del impuesto a las ganancias), estabilidad fiscal por 30 o por 50 años, exención de todo impuesto patrimonial sobre los activos afectados a los emprendimientos forestales y apoyos económicos no reintegrables para los proyectos forestales.

En el territorio nacional, la promoción forestal otorga a esta actividad aportes no reintegrables, como incentivo y fomento para incrementar la superficie forestada. Los titulares de proyectos comprendidos en el régimen de la Ley con una extensión inferior a las 500 hectáreas y aprobados por la autoridad de aplicación podrán recibir un apoyo económico no reintegrable: un monto por hectárea, variable por zona, especie y actividad forestal, según lo determine la autoridad de aplicación.

Régimen de subsidios previsto

- Patagonia

De 1 a 500 hectáreas, el 80% del costo de implantación.

De 501 a 700 hectáreas, el 20% del costo de implantación.

- Resto del país

De 1 a 300 hectáreas, el 80% del costo de implantación.

De 301 a 500 hectáreas, el 20% del costo de implantación.

Con la sanción de la Ley 26.331, de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Bosques Nativos, se reforma el art. 4 de la Ley 25.080, que impide la forestación sobre la Categoría I (roja), y se otorgan posibles beneficios solo en las Categorías II y III (amarilla y verde), cuando haya un cambio de uso del suelo o un plan de manejo aprobado por la autoridad provincial competente en la materia, enmarcado en los respectivos **ordenamientos territoriales de bosques nativos (OTBN)**.

En la Ley 25.080, se entiende el **enriquecimiento de bosque nativo (EBN)** como la plantación y/o siembra de especies forestales de alto valor comercial, especies nativas y/o especies exóticas, dentro de una masa boscosa nativa total o parcialmente degradada. En la Ley 26.331, el EBN requiere de una técnica de restauración de las especies o genotipos del bosque nativo a través de plantación o siembra de especies

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

CPN. Oscar S. Lamberto

Auditores generales

Dr. Francisco J. Fernández

Dr. Juan I. Forlón

Dr. Gabriel Mihura Estrada

Dr. Alejandro M. Nieva

Lic. Jesús Rodríguez

Lic. María Graciela de la Rosa

Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina

Tel.: (54 11) 4124 - 3700

informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar

autóctonas y solo en defecto de estas (si no se cuenta con especies adecuadas al estado de regresión del lugar) pueden incluirse especies alóctonas o especies exóticas no invasoras, hasta tanto las autóctonas puedan desarrollarse adecuadamente.

La posibilidad de acceder a actividades complementarias de ambas leyes fue promovida mediante una publicación específica para las autoridades provinciales de aplicación: "Argentina: plantaciones forestales y gestión sostenible", cartilla explicativa bilingüe (español-inglés) creada en el marco del Proyecto de Conservación de la Biodiversidad en Paisajes Productivos Forestales (GEF 090118), que determinaba los circuitos de tramitación y los requisitos para acceder a los beneficios conjuntos otorgados por ambas legislaciones, en la búsqueda de aportar a la conservación y recuperación de los bosques nativos degradados.

Prácticamente todos los **objetivos de desarrollo sostenibles (ODS)** tienen una componente agraria y rural. Según surge del informe de la FAO, se puede establecer una vinculación directa con la agricultura familiar en 10 de los 17 ODS.

Desde las primeras reglamentaciones de la Ley 25.080 (Decreto 133/99), se constata la promoción del agricultor familiar a "pequeño productor", es decir, el que cuenta con su vivienda permanente en el predio a forestar, utiliza la mano de obra familiar y obtiene la mayoría de los ingresos de su emprendimiento forestal. Quienes acreditaran estas condiciones podían recibir el 50% de la ayuda económica al aprobarse el proyecto, y el resto contra certificación de las tareas, en los plazos establecidos para la totalidad del régimen.

Con la creación del **Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF)**, se institucionaliza la figura del agricultor familiar, incorporado expresamente en la reglamentación de la Ley 25.080 (*Res.33/14*), y se considera que este beneficio es aplicable a las comunidades indígenas inscriptas en el **Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENACI)** o en el **Registro Nacional de Organizaciones de la Agricultura Familiar (RENOAF)**. Todos estos avances cobran estabilidad formal mediante la sanción de la Ley 27.118, de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar, que declara de interés público la agricultura familiar, campesina e indígena.

Desde la vigencia de la Ley se plantaron 503.524 hectáreas (considerando plantación propiamente dicha a la que incluye manejo de rebrote y enriquecimiento de bosque nativo).

Comentarios y observaciones

● **Eficacia en la gestión ambiental de la promoción forestal.** La promoción de los bosques cultivados no está basada en una planificación en función del potencial de forestación ni en criterios de elegibilidad ecorregionales con metas de forestación, sino que funciona por la demanda de los fondos realizada por las personas físicas o jurídicas, en orden de llegada.

En diciembre de 2016, la **Subsecretaría De Desarrollo Foresto-Industrial (SDFI)** Informa que la **Dirección de Promoción Forestal (DPF)** solicitó las partidas presupuestarias para cada ejercicio basada en los planes ya presentados y en condiciones de ser aprobados, por importes superiores a los aprobados por la Ley de Presupuesto anual (*Nota SDFI 560/16*). Por ejemplo, para 2015 solicitó \$420 millones, como en 2016. Del universo de expedientes relevados, solo 1 expediente de EBN accedió a los beneficios económicos de la Ley 25.080 (*Exp. 16-016-001/2010 A*) y, en el marco de las resoluciones de pago analizadas, repite esta tendencia con una mínima presencia de EBN.

● **Eficiencia de la promoción forestal.** No se evidenció un sistema de gestión digital en la promoción, mediante una plataforma web con formularios *online* que se tramiten de manera analógica. De los 84 expedientes relevados, solo un 32% obtuvieron la promoción forestal. El análisis evidencia la baja celeridad

de la gestión de los expedientes, debido a la complejidad del proceso completo. Desde la solicitud del productor en su provincia hasta la fecha efectiva en que el Ministerio de Agroindustria realiza el pago, el proceso llegó a insumir 4 años y 7 meses, en algunos casos. No se evidenció que se hubiera implementado el nuevo sistema –gestión digital de la promoción forestal (FORESTAPP) del área **Sistema de Información Geográfica (SIG)**, de aplicación interna– en el resto de las áreas del circuito administrativo, lo cual produjo demoras.

● **Articulación institucional en materia ambiental.** La autoridad de aplicación y el MAyDS deben evaluar anualmente las medidas que aseguren la máxima protección forestal, con el objetivo de asegurar el uso racional de los recursos (*Ley 25.080, art. 5*). Esa evaluación no fue constatada en el período auditado.

Las **evaluaciones de impacto ambiental (EIA)** son tramitadas y aprobadas por las autoridades provinciales respectivas y deben certificarse dentro del expediente iniciado en función de la Ley 25.080, pero el auditado no recopila ni analiza otros elementos con incidencia ambiental surgidos de las declaraciones juradas de los técnicos (*en el formulario del Anexo IV B de la Resolución 33/13*), como: la dosis de agroquímicos empleados para la preparación de los suelos y el control de malezas, o los datos sobre uso de agua mediante perforación o utilización de agua superficial, información sensible y útil en el control de la gestión ambiental de las actividades. Esto impide generar y analizar información y estadísticas relativas al sector foresto-industrial en coordinación con las áreas competentes (*atribución 14 de la SDFI*) –en este caso, ambientales–, tanto nacionales como provinciales.

No se identificaron suficientes acciones de articulación con áreas de Ambiente de la administración pública nacional y/o provincial que fomenten eficazmente la promoción forestal con especies nativas.

El universo de resoluciones de pago de los expedientes relevados brindó información sobre superficies, especies cultivadas, años de inicio de los expedientes, años de realización de las actividades, hectáreas implicadas y montos autorizados. Del análisis surge un dominio absoluto de la promoción de especies exóticas (fundamentalmente pinos y eucaliptus) dentro de las áreas cultivadas tanto en hectáreas forestadas como en montos otorgados.

● **Articulación institucional con la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF).** No se han detectado canales de articulación sistemáticos con la SAF para incrementar su participación, que permitiría una sinergia positiva para aumentar la actividad dentro de este sector, en cumplimiento de la Ley 27.118, de reparación histórica de la agricultura familiar.

La inscripción en el RENAF ha facilitado un control y mejoramiento de la problemática de los “pequeños productores agrupados” –pues el incumplimiento de uno generaba un perjuicio en la asignación de fondos al resto–, pero la participación de los agricultores familiares en el universo de expedientes de promoción forestal relevados representa solo un 2%.

Gobernanza y transparencia. Una política de datos abiertos posibilita un adecuado control ciudadano. Sin embargo, las resoluciones que autorizan el pago de los fondos otorgados no se publican ni difunden de manera oficial, accesibles a los beneficiarios y la población en general. Tampoco se incluyen datos sobre las jurisdicciones provinciales implicadas, ni sobre el beneficio aplicado a las superficies, información necesaria para corroborar la legitimidad de los montos asignados.

No hay un listado público de los grandes forestadores ni de grandes empresas que desarrollaron actividades comprendidas en la Ley, su ubicación geográfica, monto de las inversiones realizadas ni el costo fiscal acumulado dentro de los Presupuestos anuales nacionales. Estas falencias incumplen la Resolución 260/05¹, surgida a la luz de las observaciones del informe de auditoría interna 025-001, del 11 de agosto de 2004, que obliga a los grandes forestadores, grandes empresas beneficiarias del Régimen

¹ Reemplazada por la Resolución 154 -E/16.

de Promoción de Inversiones en Bosques Cultivados, a constituir las respectivas garantías por los beneficios fiscales obtenidos y presentar las declaraciones juradas anuales de los montos de esos beneficios.

No hay un circuito para notificar en tiempo y forma a los pequeños productores de la AF que pueden cobrar los fondos.

Coordinación con la política nacional de cambio climático. El Ministerio de Agroindustria está facultado para coordinar acciones con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (ex S AyDS), pero no se ha verificado una intervención de relevancia de la DPF dentro de **Reducción de las Emisiones de la Deforestación y la Degradación de Bosques (REDD+)**, que posibilite sinergias entre ambos organismos.

CONCLUSIÓN

El territorio nacional, con sus variadas ecorregiones, cuenta con superficies aptas para el desarrollo forestal; la Ley 25.080, sancionada en el marco de las denominadas “leyes de promoción de inversiones”, se presenta como uno de los instrumentos que fomentan la promoción de esta actividad económica.

En el marco de los problemas actuales de deforestación y desertificación de nuestro país, sumados a la gravedad de los efectos del cambio climático global, las herramientas legales que buscan incrementar las masas boscosas son clave para alcanzar un desarrollo sustentable, siempre y cuando en su gestión se consideren la integración de los aspectos sociales y de conservación de la diversidad biológica dentro de un análisis estratégico territorial, requisitos no previstos en la Ley 25.080. Una reforma compatibiliza esta Ley con el marco legal protector de la Ley 26.331, que impide forestaciones de especies exóticas según los OTBN, pero es insuficiente ante la magnitud de los problemas ambientales actuales, que requieren una profunda articulación con las áreas de Ambiente y de Desarrollo Social (en los niveles nacional, provincial y regional).

La **Agenda ODS 2030** implica una reorientación de los planes de gobierno y da lugar a diseñar y poner en marcha, o mejorar, políticas y programas que se proponen alcanzar las metas fijadas para promover un desarrollo que integre la dimensión social, la económica y la ambiental. Si bien el objeto de auditoría está directamente vinculado con los ODS 2, 8, 13 y 15, no fue posible identificar el grado de contribución a su cumplimiento, pues las metas son posteriores al período auditado.

La continuidad y el fortalecimiento de los aspectos económicos, ambientales y sociales de la Ley 25.080 están alineados con las metas de los ODS adoptadas por el país.

A noviembre de 2016 se plantaron –en el marco de la Ley 25.080– 503.524 hectáreas (considerando plantación propiamente dicha el manejo de rebrote y enriquecimiento de bosque nativo). Pero la promoción forestal financiada por el Estado Nacional ha quedado supeditada en gran medida a la demanda de los actores privados de la economía, que no garantiza el desarrollo armónico y sustentable del territorio ni que se mejore la calidad de vida de las poblaciones locales más vulnerables, indispensable en el cumplimiento de los compromisos internacionales como los ODS y las metas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático asumidos por el Estado Nacional.

Para alcanzar el primer objetivo de la SDFI, “procurar el adecuado equilibrio entre productividad, sustentabilidad ambiental, sostenibilidad de los recursos naturales y distribución territorial”, es indispensable incorporar de manera efectiva los indicadores ambientales y sociales de la promoción forestal, mediante una correcta articulación con las áreas respectivas.