
AMBIEN-TICO

Revista mensual del proyecto Actualidad Ambiental en Costa Rica

Dirección: Eduardo Mora • Montaje: Cecilia Redondo • Circulación: Enrique Arguedas

Escuela de Ciencias Ambientales • Universidad Nacional • Costa Rica

Apartado postal: 86-3000 • Email: emora@irazu.una.ac.cr

SUMARIO

- Grandes aciertos y desaciertos menores en la nueva Ley Forestal. *Renzo Céspedes y Ricardo Granados (CCF)* 1
- La nueva Ley Forestal. Logros y alcances. *Angel Guevara (JUNAFORCA)* 5
- Eclipse del Estado y eclosión del ambientalismo. *Eduardo Mora* 9
- Variedad de arroz ambientalmente benigna producida en la Universidad Nacional. *Willy Navarro* 16
-

Grandes aciertos y desaciertos menores en la nueva Ley Forestal

Renzo Céspedes y Ricardo Granados

La aprobación de la nueva Ley Forestal por parte de la Asamblea Legislativa, marca un nuevo esquema de desarrollo para la actividad forestal, el cual, en términos generales, pretende disminuir y simplificar la intervención y tramitología burocrática previa al aprovechamiento y manejo sostenible de los

recursos naturales forestales por parte del Estado, y más bien concentrar la proyección de las autoridades de gobierno en aspectos de control y verificación que aseguren el buen manejo del recurso forestal. Gracias a ello, se concentrará la actividad del Estado en procurar la permanencia del bosque como un todo y no en tramitología de permisos o de control sobre un árbol aislado.

Seguidamente se exponen algunas de las variantes más significativas que se incorporan:

1. Se da una redefinición del concepto bosque, restringiendo éste a través de elementos como superficie mínima, porcentaje del área cubierta por el dosel, número de árboles por hectárea y diámetro mínimo de éstos, entre otros. Además, se define como centro de industrialización primaria, el lugar donde se procesa por primera vez la materia prima procedente del bosque; todo lo anterior facilitará la aplicación del resto de la normativa incluida en la presente ley.

2. Se dispone que en materia de Recursos Naturales no opera la figura del silencio administrativo, lo cual podría producir especulación por parte de los funcionarios, al retardar los trámites y las resoluciones en estudio. No obstante, también se responsabiliza a los funcionarios que incurran en retardo de resolución de asuntos relativos al tema y se busca simplificar la injerencia administrativa del Estado.

3. En materia de Organización Administrativa, desaparece la Dirección General Forestal, y es sustituida por el Ministerio de Ambiente y Energía, quien tendrá las facultades y funciones de Administración Forestal que le correspondieron en su momento a la primera. Sin embargo, nuevamente le fueron encomendadas a este ministerio innumerables funciones, que, como se ha demostrado en la práctica, no está en capacidad de cumplir.

Sin embargo, se reorienta la función del Estado hacia actividades de fomento y control forestal, abriéndose la posibilidad, vía reglamento, de simplificar la tramitología y excesiva intervención estatal que ha existido en la actividad productiva.

4. Se conforma la Oficina Nacional Forestal, como ente público dirigido y conformado por miembros de los distintos subsectores del sector

privado. Dentro de sus funciones, el mayor número de ellas se encaminan hacia el desarrollo y fortalecimiento del sector forestal. Además, para su financiamiento dicha oficina contará con ingresos provenientes del impuesto de la madera, de fondos recogidos a través de eventuales decomisos, así como de otros fondos que se obtengan por actividades propias. De la transferencia de los recursos económicos de una forma completa y ágil, dependerá el éxito de las funciones que realice esta entidad.

5. En cuanto al Patrimonio Forestal del Estado, se define como obligación de las ONG's que adquieran bienes inmuebles con bosques o de aptitud forestal con fondos públicos o donaciones obtenidas a su nombre, trasladar éstos al Estado, norma que si fuese retroactiva, es posible que traiga graves conflictos e inconvenientes. De igual forma, se establece en forma clara que la propiedad privada e inmuebles privados sólo podrán ser parte de un área protegida si se han comprado o expropiado (artículos del 13 al 18).

6. En cuanto al manejo del bosque, se mantiene la prohibición al cambio de uso del suelo en terrenos cubiertos por bosque, no obstante existen una serie de excepciones a la regla que atenúan la rigurosidad del principio. Este principio puede tener algún vicio de inconstitucionalidad, en el tanto la limitante sea absoluta, según los mismos parámetros establecidos por la Sala Constitucional. (artículo 19).

7. En cuanto al aprovechamiento del bosque, se requerirá de un plan de manejo, además de un nuevo costo, para el cual habrá que garantizar la cobertura de su valor en el nuevo esquema de incentivos. Como compensación al mecanismo establecido, la aprobación del plan de manejo y su posterior certificación implicará, que no se requerirán permisos burocráticos de aprovechamiento forestal por parte del Estado mientras dure la vigencia del mismo (artículos

20).

8. En materia de incentivos se establecieron diversas posibilidades, entre ellas: La creación de un Certificado para la Conservación del Bosque, para compensar los servicios ambientales que éste genera por un plazo de veinte años, lo que obligará a replantar los esquemas porcentuales actuales de aprovechamiento de los planes de manejo y, a la vez, permitirá el uso de este incentivo para fines de protección absoluta. Se dispone que estos bosques también gozarán de exoneración del pago del impuesto territorial (o de bienes inmuebles) y del pago del impuesto a los activos (artículo 22).

A los propietarios que manejen el bosque y como compensación a los servicios ambientales que produzcan, se les exonera también del impuesto de bienes inmuebles y del impuesto a los activos. Así mismo, a los terrenos denudados de aptitud forestal que deseen ser regenerados, se les otorgará la posibilidad también de entrar bajo la cobertura del Certificado de Conservación del Bosque (artículos 23 y 24).

En plantaciones forestales se establece la libertad de siembra, corta, transporte e industrialización, salvo que las mismas hayan recibido beneficios fiscales en el pasado, cuya corta deberá realizarse conforme a lo establecido en el plan de manejo; por otra parte se les otorgará exención del impuesto a bienes inmuebles del área plantada, exención del impuesto de tierras incultas y exención del impuesto a los activos. Además, en los casos en que haya gastos no cubiertos por los incentivos los mismos serán deducibles del cálculo de la renta bruta. Este último incentivo puede llegar a convertirse en un beneficio adicional muy importante, puesto que indirectamente establece un nuevo sistema de deducción del impuesto sobre la renta (artículo 30).

En cuanto a las plantaciones establecidas sin gozar de los incentivos, se exonera el pago del impuesto sobre la renta que produzcan estas plantaciones (artículo 30).

Se faculta a FONAFIFO para seguir emitiendo CAF mientras no cuente con capitalización suficiente que permita su funcionamiento permanente. Además, se prorrogan los CAF durante cuatro años después de que el FONAFIFO se capitalice, mediante un sistema de transición que mezcla un sistema de crédito y CAF durante cuatro años hasta llegar a desaparecer el CAF. De igual forma se prorroga por diez años el CAF para reforestación de pequeños productores hasta 10 hectáreas por agricultor por año o en su caso se abre la posibilidad de un sistema de crédito preferencial (transitorio IV).

Este tema de los incentivos deberá ser tratado con mucho cuidado no sólo por la diversidad y complejidad de los incentivos establecidos, sino por la variedad de entidades y personas que intervienen en el mismo. Además, aspectos que quedan poco claros en materia económica deberán ser resueltos a la mayor brevedad. Particularmente importante será el futuro papel del reglamento a la ley.

9. Se dispuso que los aprovechamientos de madera en terrenos agropecuarios no boscosos serán autorizados por el Consejo Regional Ambiental o la Municipalidad respectiva, pero el legislador estableció topes que carecen de todo sentido lógico y técnico, a saber: que solamente se podrán cortar cinco árboles por hectárea por año y cuando sobrepase de forma total los veinte árboles por inmueble se requerirá una autorización del MINAE. Sobre este particular no cabe duda que se complicará el control forestal, con lo que se hace poco aplicable la citada normativa (artículo 27).

10. En cuanto a las áreas de protección se dieron dos variantes: el aumento de diez a quince metros de las zonas rurales a ambos

lados de los ríos, quebradas o arroyos si el terreno fuere plano. Además se prohíbe la corta o eliminación de árboles en áreas de protección, hecho que sin duda desalentará aún más la conservación de dichas áreas por parte de sus propietarios, al no poder usar los recursos que en ellas se encuentren, con la consabida pérdida económica que ello representa (artículos 33 y 34). Este tema es objeto de revisión para el planteamiento de una posible acción de inconstitucionalidad.

11. Otro de los cambios de mayor significado será el pago del impuesto general forestal, el cual se hará al momento de la industrialización primaria de la madera o en caso de que la misma sea importada, al momento de su ingreso a aduanas; el pago será de un 3% del valor real de transferencia de mercado de la madera en troza puesta en aserradero y deberá ser realizado por los propietarios de la industria primaria (artículo 42). Aunque no es el mejor sistema impositivo, por lo menos evitará que se siga prestando el trato discriminatorio del impuesto forestal anterior, que desincentivaba al productor o dueño del bosque, ya que era una carga que recaía únicamente sobre éste de forma adelantada y no sobre los demás agentes económicos de la cadena. La ambigua redacción del artículo establecerá un cobro único del impuesto forestal en las industrias de aserrío y provocará una reducción del impuesto de ventas al 12% para las etapas subsiguientes de comercialización de madera, a saber: transportista intermediario, depósito de materiales, consumidor. Además, la distribución de lo recaudado por el impuesto representa una atomización de los recursos, lo que sin duda provocará una utilización poco razonable y eficiente de éstos. Dentro de lo más relevante de este tema, un 10% de lo recaudado corresponderá a la Oficina Nacional Forestal, y un 40% al FONAFIFO (artículo 43), recursos estos que ingresarán a la Caja única del Estado junto con el impuesto de ventas, lo

que hará muy difícil su manejo y su recuperación eficiente a través del Ministerio de Hacienda.

12. En cuanto al FONAFIFO, se logró establecer toda una normativa para su operación así como objetivos, los cuales además de brindar crédito a todas las actividades del sector forestal, podrán establecer otros mecanismos de fomento que compensen y estimulen de forma técnica el manejo sostenible del bosque y de la reforestación, los cuales deberán fijarse a través del reglamento de la ley.

Se abren nuevas fuentes de financiamiento y apoyo para el sector forestal a través del FONAFIFO mediante el ingreso de recursos frescos, tales como: los provenientes de la venta de derechos de fijación de carbono, del Impuesto Selectivo de Consumo a los hidrocarburos y del futuro cobro de tasas ambientales sobre el factor hídrico que compensen la prestación de servicios ambientales que genera la actividad forestal.

El FONAFIFO tendrá un alto grado de autonomía, no sólo porque cuenta con personería jurídica propia, sino que además su administración está delegada en una Junta Directiva, integrada por representantes de todas las organizaciones, instituciones y empresas involucradas con el sector forestal. A la vez, tendrá facultades y facilidades que van desde el manejo de fondos hasta las facultades de contratación de personal, equipo, etcétera.

13. Contraviniendo las facultades y competencia del Poder Ejecutivo se establece por parte del Poder Legislativo un tope a los impuestos de importación de madera en troza, escuadrada y/o aserrada de un ocho por ciento, medida muy discutible (artículo 53).

14. En materia de Control, se amplían las posibilidades del decomiso de maquinaria y equipo en forma expresa de los medios de

transporte, pues el legislador los consideró como instrumento facilitador del delito o ilícito. No cabe duda que esta ampliación ocasionará graves conflictos y consecuencias, sobre todo en denuncias poco serias o dudosas (artículo 54).

15. En cuanto a sanciones penales, la estructura anterior se mantiene similar en materia de responsabilidad civil por actos ilícitos de personas jurídicas, la misma se hará extensiva a sus representantes legales por el daño ecológico ocasionado. Además, se eliminan las multas, dejando solamente el sistema de presión, que no sólo es inconveniente, pues no se trata de delincuencia habitual o delincuentes profesionales, sino de delitos económicos de mayor complejidad y consecuencias sociales. Además de todos es conocido que el sistema penal costarricense facilita la evasión real de la pena en casos de primerizos, que son la mayoría (artículos del 57 al 67).

16. En las disposiciones finales se destina expresamente un tercio del producto del impuesto selectivo a los combustibles a programas de compensación a los propietarios de bosques y plantaciones forestales por los servicios ambientales que generen (artículo 71).

17. Es importante decir que se eliminaron algunos aspectos relevantes como son: el deber

de reposición de las plantaciones, los vistos buenos municipales para el uso de caminos vecinales, las limitantes de la propiedad no inscrita para establecer actividades forestales y gozar de incentivos, las placas y guías de transporte de madera, sustituyéndose por certificados de origen expedidos por los regentes, así como los manuales administrativos y operativos que entorpecían el manejo de los recursos forestales.

18. Por último, se aumenta el monto de la inversión de extranjeros en el sector forestal para optar por la categoría de inversionista residente a la suma de cien mil dólares (artículo 72).

En términos generales se puede señalar que el proyecto realiza cambios importantes en la legislación forestal del país, que existen una serie de aspectos que sin duda deberán modificarse en el futuro, mientras que otros podrán ser desarrollados o aclarados en el reglamento de la ley, el cual a diferencia del anterior tendrá un papel importantísimo en la delimitación y efectos de la nueva legislación.

Renzo Céspedes y Ricardo Granados son, respectivamente, Director Ejecutivo y Asesor Legal de la Cámara Costarricense Forestal.

La nueva Ley Forestal. Logros y alcances

Angel Guevara V.

En las últimas cuatro décadas el manejo de los recursos forestales se ha caracterizado por talas irracionales de los bosques con mínimo aprovechamiento de la madera. La

deforestación se ha dado a una tasa de 50.000 ha por año (mediados de los 80) y, según las cifras que maneja el Estado, ya sólo quedan unas 250.000 has de bosques productores, concentrados en su mayoría dentro de áreas