

# Promoción forestal en Argentina: prórroga sin reforma no es negocio

**Ignacio Carciofi**  
Mayo 2018

cece

## Promoción Forestal en Argentina. Prórroga sin reforma no es negocio

Ignacio Carciofi  
IIEP-BAIRES/FCE-UBA CONICET  
18 de mayo 2018

En enero 2019 dejará de tener vigencia la ley de inversiones para bosques cultivados en Argentina. Esta norma fue inicialmente sancionada en 1999 (Ley 25.080) y se prorrogó en 2009 por 10 años más (Ley 26.432). El contenido esencial de la misma es la adopción de un régimen tributario especial para promover el bosque implantado: los beneficiarios están exentos de tributos provinciales y de gravámenes nacionales (devolución de IVA en la compra e importación de maquinaria y servicios, y amortización acelerada de bienes de capital para el cómputo del impuesto a las ganancias, entre otros beneficios adicionales). Habiendo comenzado las mesas de diálogo para la renovación de la Ley 26.432 y transcurridas ya dos décadas desde el otorgamiento del beneficio promocional cabe preguntarse sobre la eficacia del régimen y, muy especialmente, acerca de la conveniencia de su continuidad.

### Sector forestal argentino

Argentina posee regiones dentro de su territorio con ventajas comparativas para la producción forestal: se destaca un patrimonio de 1,2 millones de hectáreas de plantaciones forestales implantadas –principalmente pino y eucalipto-, y 50 millones de hectáreas de bosques nativos. La madera proveniente de los bosques implantados es el primer eslabón de la cadena de las industrias de base forestal –muebles, papel, pasta celulósica, entre otros. Un primer objetivo de la promoción es asegurar el insumo primario a precios competitivos facilitando así la producción de los restantes eslabones que poseen mayor valor agregado. En segundo lugar, y en la medida que la promoción forestal reduce los costos de explotación hace más atractiva las inversiones y contribuye quitando presión sobre los bosques nativos. Cabe destacar que la explotación y cuidado de estos últimos son objeto de una normativa especial (Ley 26.331) que dispone la aplicación de “presupuestos mínimos” para la protección de este recurso natural.<sup>1</sup> Finalmente, la promoción de la forestación contribuye a la mitigación del cambio climático en razón del potencial para el secuestro de carbono.

---

<sup>1</sup> Sobre el bosque nativo y la efectividad de la regulación de protección establecida por la ley 26.331, véase <http://www.nuevospapeles.com/nota/8000-el-bosque-nativo-deforestacion-y-una-ley-de-presupuestos-minimos-que-sabe-a-poco>

### **El bosque implantado: producción y cadena de valor.**

Argentina se inserta en la cadena de los productos de base forestal como país proveedor de bienes con mediano nivel de procesamiento, como la pasta celulósica y los tableros de madera, que se destinan a la industrialización en países de mayor desarrollo relativo; por otra parte, nuestro país aparece como importador de productos más elaborados, principalmente papel y cartón y muebles. En razón de lo señalado arriba, las oportunidades en la cadena foresto industrial se encuentran en la posibilidad de crecer en superficie cultivada, como así también en avanzar en un aprovechamiento integral de todos los productos y subproductos de la cadena.

Hacia 2014, último año para el que existen información desagregada por especie, se extrajeron 9,9 millones de toneladas de madera proveniente del bosque implantado. El potencial de producción que permiten las 1,2 millones de hectáreas es 20 % superior al citado dato de producción –en 2013, la extracción de madera superó los 12 millones de toneladas. A su vez, y atendiendo a la evolución histórica, en 1990 la producción del bosque implantado era 3,9 millones de toneladas. Tal como se dijo, la madera constituye el primer eslabón de un proceso de transformación que, en el caso de Argentina, está compuesto de dos etapas de industriales. La primera de ellas consiste, principalmente, en la elaboración de madera aserrada, tableros y pasta celulósica. En la segunda etapa los insumos anteriores llevan a la producción de distintos tipos de papel y cartón, y de muebles de diversas calidades. Algo menos de la mitad de la producción de madera se destina a la producción de pasta celulósica y el resto se distribuye entre la madera aserrada (utilizada en la construcción) y tableros (con destino a la industria del mueble.) Cabe acotar que la industria alberga más 95 mil empleos formales (1,6% del total). En cuanto a la organización de la producción, la actividad ha experimentado un proceso de creciente concentración en grandes empresas.<sup>2</sup>

El funcionamiento de esta estructura productiva se complementa con el flujo de intercambio externo. La producción primaria se dirige casi en su totalidad al mercado interno, mientras que existe un importante comercio de doble vía en las dos etapas

---

<sup>2</sup> Una sola empresa, Alto Paraná del grupo Arauco, posee cerca del 20% del total de la superficie de bosque implantado. Véase, Ministerio de Hacienda y Finanzas, Informes de Cadenas de Valor, Año 1, # 14. Octubre, 2016.

restantes –es decir, comerciamos productos industrializados pero con características diferentes. Las exportaciones argentinas se concentran en los productos de valor agregado medio –tanto en tanino, tableros, pasta celulósica y ciertos tipos de papel, mientras que las compras externas son también estos mismos productos pero de mayor calidad –especialmente papel y sus manufacturas (envases), pasta celulósica y muebles. En cuanto a la magnitud de los flujos, la balanza comercial de la cadena es deficitaria en casi 1.000 millones de dólares –exportaciones, 600; importaciones, 1.600.<sup>3</sup>

Teniendo en cuenta los datos anteriores queda en claro que el régimen de promoción forestal permitió la consolidación de la producción primaria, más que duplicando el aporte del bosque implantado. A su vez, la oferta y suministro del insumo principal ha permitido la construcción de los eslabones posteriores de la transformación industrial de la madera, que se ha materializado en plantas de producción, tecnología y empleo en diversas zonas del país.

#### **Promoción forestal: dilemas de una decisión.**

Si bien el régimen promocional del bosque implantado ha tenido éxito en expandir la producción, la evolución reciente del sector señala que la superficie bajo forestación se encuentra relativamente estancada. Esto último contrasta con el hecho que diversos trabajos dan cuenta que desde el punto de vista de las condiciones naturales de clima y suelo, Argentina ofrece perspectivas favorables para aumentar la superficie y producción del bosque implantado. Al mismo tiempo, los flujos de comercio de la cadena ponen de manifiesto el signo deficitario en productos de mayor valor agregado.

Estos elementos apuntan en una doble dirección. Por un lado, si bien el régimen promocional ha permanecido abierto, no ha logrado concitar nuevas inversiones que hayan permitido la expansión de la superficie implantada. Antes que un fracaso de su diseño, esto indicaría cierta deficiencia en los niveles de demanda, tanto del mercado interno como externo, lo cual remite a los eslabones posteriores de la cadena. Por otro lado, los segmentos más dinámicos son aquellos que se vienen abasteciendo mediante importaciones.

---

<sup>3</sup> Véase, Ministerio de Hacienda y Finanzas, op. Cit.

De lo anterior se desprenden tres conclusiones a tener en cuenta frente a la decisión de la renovación del régimen promocional. En primer lugar, el potencial natural para la expansión del bosque implantado que posee Argentina no está siendo plenamente utilizado, pese a la existencia del régimen promocional. Ocurre que es necesario llevar adelante inversiones en capacidad productiva y ampliación de mercados en los segmentos de transformación industrial de la madera donde el país es competitivo y cuenta con una trayectoria exportadora. En segundo lugar, y por razones similares, resultaría atractivo la radicación de inversiones en los segmentos de mayor complejidad –papel y muebles, dirigidos tanto al mercado interno como a la exportación. Tercero, el régimen promocional forestal se encuentra frente a una organización de la producción muy distinta a la que predominaba en sus inicios: la concentración en grandes empresas, varias de ellas con presencia en distintos países, pone sobre el tapete la necesidad de una evaluación más selectiva a la hora de ofrecer exenciones tributarias.

A manera de síntesis del análisis que se ha hecho hasta aquí podría decirse que la decisión de la prórroga de la Ley 26.432 debe atender a la nueva realidad del sector, focalizando los beneficios a otorgar, exigiendo mayor contraprestación de sus eventuales beneficiarios y analizando el conjunto de la cadena productiva que tiene origen en el bosque implantado. En una palabra, la renovación del régimen promocional forestal exige un análisis integral que permita imprimir mayor dinamismo a la producción en todos sus eslabones, sin olvidar el cuidado del recurso y sus implicaciones ambientales. Es algo más complejo que la prórroga lineal de los plazos de vigencia del actual esquema.