

## INFORMALIDAD:

Las actividades de carácter irregular o informal constituyen un ámbito que involucra a segmentos significativos de la población. Las actividades económicas que no cumplen con los requisitos de la formalidad tributaria, licencias de funcionamiento o prestaciones laborales, se les denomina Economía Informal o Sector Informal de la Economía<sup>1</sup>. El sector informal puede definirse en términos generales como un conjunto de unidades económicas dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios, cuyas principales características son la poca capitalización y la baja productividad, con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esta actividad<sup>2</sup>. Estas unidades presentan las siguientes características:

- Funcionan básicamente en pequeña escala
- Poseen una organización elemental, en la que hay poca o ninguna diferencia entre la utilización del trabajo y el capital como factores de producción
- Las relaciones de trabajo se basan en el parentesco o lazos personales y sociales, y no en acuerdos contractuales
- El activo fijo y otros valores no pertenecen a la empresa en sí, sino a sus propietarios.
- Acceso limitado a mercados organizados. Las unidades como tales no pueden efectuar transacciones o celebrar contratos con otras unidades, ni contraer obligaciones en su propio nombre.
- Reducidas facilidades crediticias, en capacitación y tecnología. Los propietarios tienen que reunir los fondos necesarios por su cuenta y riesgo y deben responder personalmente, de manera ilimitada, de todas las deudas u obligaciones que hayan contraído en el proceso de producción.
- Ausencia de registros ante la autoridad administrativa
- Es imposible distinguir claramente entre la parte de los gastos asignable a las actividades de producción de la empresa y la que corresponde simplemente a los gastos normales del hogar. Asimismo, ciertos tipos de locales o equipo pueden utilizarse indistintamente para fines comerciales y para uso propio del hogar.

La OIT (Ginebra, 1993) incorporó en la definición de la economía informal, la no separación entre persona y negocio donde resultan indistinguibles los gastos que origina la actividad del gasto corriente del individuo y de la empresa; la misma dotación de activos – cuando los hay – es utilizada por el hogar y por el negocio. Lo anterior se refleja en el hecho de que la forma de operar de estas unidades económicas no se hace llevando libros de contabilidad. Otro aspecto básico es que la informalidad incluye actividades de carácter económico y orientadas al mercado, es decir, aquellos hogares que realizan producción de autoconsumo quedan excluidos del sector informal.<sup>3,4</sup>

La Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo también expresa que las actividades del Sector Informal deberían diferenciarse de las actividades ocultas o de la economía subterránea porque no se realizan con la intención deliberada de eludir el pago de impuestos, contribuciones a la Seguridad Social o de infringir la legislación laboral y otras disposiciones legales. En otros términos, se argumenta que la informalidad se refiere a la forma en que es conducida una unidad de producción, en tanto que la economía subterránea es un término

---

<sup>1</sup> En la 90<sup>ava</sup> Conferencia Internacional del Trabajo – 2002, se concluyó que el término “Economía Informal” es preferible al de “Sector informal”, ya que las actividades de los trabajadores y las empresas a los que se aplica no se pueden asociar con un único sector de la economía, pues sus actividades abarcan diversos sectores. OIT (2002) “El Trabajo Decente y la Economía Informal”.

<sup>2</sup> Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. 2005. Magnitud y Características de la Economía Informal en el Perú. Lima, Perú. Pp: 57 – 77.

<sup>3</sup> En suma, el concepto de Economía Informal se refiere a todas aquellas actividades económicas de mercado que operan a partir de los recursos de los hogares, pero sin constituirse como empresas con una personalidad jurídica independiente de esos hogares.

<sup>4</sup> MTPE, 2005. Op. Cit. pp: 56.

mucho más amplio que comprende operaciones de gran escala, tales como lavado de dinero, narcotráfico, prostitución, etc. Si bien la evasión fiscal es un punto en común que se tiene respecto a las actividades informales, hay una diferencia de fondo importante: los bienes y servicios generados por la informalidad no son por sí mismos prohibidos por la ley a diferencia de la economía subterránea; más bien son indistinguibles de los que genera o comercia cualquier empresa formal establecida. Lo que está al margen del régimen legal e institucional es la forma cómo opera<sup>5</sup>.

La clasificación propuesta por Feige (1997) señala que la economía informal sería sólo una parte de la economía subterránea. Según este autor, “*las actividades que se desarrollan en la economía subterránea evaden, eluden o están excluidas del sistema institucional de reglas, leyes, derechos y sanciones que rige las actividades formales*”. Feige identifica cuatro tipos de actividades económicas subterráneas: actividades ilegales, actividades no declaradas, actividades no registradas y actividades informales (CIEN, 2001).

TAXONOMIA DE LA ECONOMIA SUBTERRANEA				
	ECONOMIA SUBTERRANEA			
	Actividades Ilegales	Actividades No Declaradas	Actividades No Registradas	Actividades Informales
Tala Ilegal de Maderas en el Perú	<p>Vulneración a las Leyes penales / Leyes Sectoriales / Normas Ambientales</p> <p>Art. 310° CP: Destrucción, quema, daños, tala de formaciones boscosas naturales o plantadas.</p> <p>Infracciones a la Ley Forestal y normas complementarias</p> <p>Blanqueo de madera / Lavado de dinero</p>	<p>Vulneración a la Legislación fiscal</p> <p>Evasión Fiscal</p> <p>Pagos por Corrupción / Pago de Cupos</p>	<p>Normas sobre Cuentas Nacionales</p> <p>Venta libre de Madera informal</p> <p>Aprovechamiento de madera de subsistencia</p>	<p>Vulneración a la Regulación legal y administrativa. Derechos comerciales, financieros y de propiedad</p> <p>Monopolio y habilitación, explotación laboral, invasiones de tierras</p> <p>Infracciones a la Ley Forestal y normas complementarias</p>

Adaptado de: CIEN (Feige, 1997). "Estimación de la Magnitud de la Economía Informal en Guatemala". Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, 2001.

Para el Perú la estimación de la magnitud de la economía subterránea (como porcentaje del PBI) y su participación en el empleo ha sido motivo de diversos estudios. Las estimaciones de una economía subterránea en el Perú oscilan en un rango entre 30% y 60%. Si bien este rango explicaría la participación de todas las actividades desarrolladas en la economía oculta, no explica la producción de pequeñas unidades empresariales (economía informal) cuya principal motivación es la sobrevivencia y para la cual se espera una producción menor que la mencionada dado el bajo nivel de productividad por la falta de capital y personal calificado. En todo caso y como propone Feige (1997), la economía informal es una parte de la economía subterránea y de ahí el interés en cuantificar su magnitud respecto al PBI.

<sup>5</sup> Ibidem.

<b>PRINCIPALES ESTUDIOS DE LA ECONOMÍA INFORMAL EN EL PERÚ</b>				
<b>Enfoques Macroeconómicos:</b>	<b>Evasión Tributaria</b>			<b>Encuesta de Hogares</b>
<b>Fuente:</b>	Hernando de Soto, 1986. <sup>1</sup>	Schneider y Enste, 2000 <sup>2</sup>	Norman Loayza, 1997 <sup>3</sup>	De la Roca y Hernández, 2004 <sup>4</sup>
<b>Concepto</b>	Se concentra en actividades extralegales y actividades económicas de subsistencia al margen de la Ley. La principal causa con los costos de la legalidad.	Toda actividad económica que contribuye con el PBI observado o calculado de manera oficial pero que no se encuentra registrada.	Ser informal es una elección racional donde los agentes evalúan los costos y beneficios de ser parcial o completamente informal.	Componentes de la economía informal: Evasión tributaria, Trabajadores informales, Economías irregulares (hogares)
<b>Metodología:</b>	Enfoque monetario: demanda de dinero que no se explica por transacciones bancarias.	Método de consumo eléctrico (discrepancia entre producción y consumo de electricidad durante un periodo)	Método MIMIC (Modelo de Múltiples Indicadores y múltiples causas)	Enfoque Macroeconómico de discrepancias en el consumo. Base de Datos ENNIV - CUANTO 2000
<b>Estimado de la Magnitud de la Economía Informal</b>	55 % PBI para los años 1980 - 1986	44 % del PBI oficial para los años 1989 y 1990.	57% del PBI oficial para el periodo 1990 - 1993	Entre un rango de 30 - 37 % del PBI
<sup>1</sup> H. de Soto, 1986. El Otro Sendero. La revolución informal. Ed. El Barranco, Lima - Perú. <sup>2</sup> Schneider y Enste (2000). Shadow Economies: Size, causes and consequences. FMI - WP/00/26 <sup>3</sup> Loayza, N. 1997. The Economisc of the informal sector. Banco Mundial. WPS - 1727. <sup>4</sup> De la Roca y Hernández, 2004. Evasión tributaria e informalidad en el Perú: una aproximación a partir del enfoque de discrepancias en el consumo. GRADE, Perú.				
Elaboración: MTPE - Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL), 2005.				

## **ECONOMÍA INFORMAL Y EMPLEO INFORMAL**

En términos de empleo generado por la economía informal, resulta crucial entender que no toda situación laboral irregular debe ser atribuida a ésta, ya que existe una distinción entre empleo en la economía informal y empleo que mantiene una relación informal con unidades empleadoras que pueden ser formales. La economía informal es un fenómeno que no deja de estar vinculado con la puesta en práctica de distintas estrategias de sobrevivencia de parte de la población en países en desarrollo. Sin embargo, la proliferación de relaciones laborales informales va más allá e involucra una transformación de la demanda laboral misma, la cual busca interactuar con la oferta bajo otras relaciones vinculantes. Así, el empleador busca eludir una serie de compromisos, y el trabajador, busca obtener mayores remuneraciones ante el deterioro de los sistemas de seguridad social.<sup>6,7</sup>

<sup>6</sup> Idem, pp: 57

## **INFORMALIDAD ECONÓMICA Y FALTA DE CAPITAL DE TRABAJO EN LAS ACTIVIDADES FORESTALES:**

Desde la perspectiva de una economía neoliberal, es probable que la Amazonía en general, por su distancia a los mercados, fragilidad ambiental y bajo potencial productivo, no sea atractiva para la inversión privada sin los subsidios y exoneraciones tributarias, aún cuando estos subsidios introducen distorsiones económicas y conducen a la ineficiencia, corrupción y empobrecimiento<sup>8</sup>. El Estado prioriza las inversiones públicas en la costa, en base a retornos sociales, económicos y políticos, desatendiendo su misión promover el desarrollo integral con equidad social en todas las regiones. La situación fiscal del Estado y financiera de los capitales nacionales es aún deficitaria para enfrentar el reto de mover el país hacia el desarrollo económico<sup>9</sup>.

El Sector maderero se ha convertido en un Sector informal creciente con un alto impacto social y económico<sup>10</sup>. Un diagnóstico preliminar del sector forestal desarrollado por SUNAT revela que existe una gran concentración del consumo nacional de madera y de las empresas exportadoras en Lima. Adicionalmente existe también una gran concentración, en las Aduanas ubicadas en el Callao, como puerto de salida de las exportaciones de madera<sup>11</sup>.

Durante los últimos años el Estado Peruano, la empresa privada y la sociedad civil han desplegado esfuerzos significativos a fin de formalizar la actividad forestal como parte del proceso de implementación de la Ley 27308. Al 2006 se encuentran registrados 584 Contratos de Concesiones Forestales, 230 Autorizaciones y 986 Permisos de extracción otorgados a particulares. Sin embargo, pese a que el acceso al bosque a través de estas modalidades busca garantizar la aplicación de criterios y procedimientos técnicos del manejo forestal, así como la procedencia legal de la madera, en la práctica, los sectores industriales madereros aún se siguen abasteciendo de madera de procedencia dudosa o ilegal que es legalizada mediante diversos mecanismos. En el caso de los permisos de extracción de predios privados, estos no están obligados a la implementación de Planes de Manejo, constituyendo una forma viable para el blanqueo de la madera ilegal. Adicionalmente, ni las concesiones forestales, ni gran parte de las Comunidades están en condiciones de satisfacer la demanda de madera industrial. En otros casos, son los propios concesionarios los que incurren en la ilegalidad, aún dentro de sus propias concesiones.

De otro lado, la descapitalización y capacidad instalada poco tecnificada del sector forestal hace que no sea competitivo para enfrentar a los mercados internacionales con productos manufacturados, mientras que la demanda de productos maderables para exportación es casi exclusivamente de transformación primaria. En relación al mercado interno, éste es poco exigente en cuanto a la calidad de los productos y maderas, con lo cual tampoco constituye un incentivo a la inversión en tecnología e infraestructura productiva. La falta de capital de trabajo líquido para iniciar las actividades de manejo en las concesiones forestales, la escasa capacidad de apalancamiento financiero y la sobre valuación del capital social de las empresas concesionarias, reforzó el sistema tradicional de habilitación, lo cual favoreció económicamente a los ilegales. Con la subordinación financiera de los pequeños concesionarios, las expectativas de mejoras en su capacidad de negociación frente al gran empresario (ente financiero) no fueron las esperadas, en parte debido a que los gremios de los pequeños madereros se encuentran fragmentados y desorganizados. En el peor de los casos, la fragilidad del compromiso asumido

---

<sup>7</sup> La definición de la economía informal (EI), tiene como punto de partida la naturaleza de la unidad económica empleadora, no las condiciones laborales en sí mismas. Enfocar desde este último punto de vista en realidad determina un marco más amplio de referencia donde la economía informal sería, un caso particular, al ser considerada una parte de la economía subterránea.

<sup>8</sup> Toledo, J. 2000. Op. Cit. p 28.

<sup>9</sup> Ibidem

<sup>10</sup> SUNAT, 2005. Informe de Acciones realizadas ante la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal. Documento de Trabajo. Lima, Perú. 7 p.

<sup>11</sup> Idem, pp: 6.

con el manejo forestal, y la resistencia de la informalidad especulativa podría significar que algunos concesionarios estén aprovechando la madera comercial existente en las concesiones por los próximos 3 ó 4 años, para luego, devolverlas al estado o abandonar la actividad, dejando tras de sí bosques intervenidos, descremados, poco atractivos para un nuevo inversionista y vulnerables al cambio de uso con fines agropecuarios de subsistencia. Si bien en una parte del sector industrial hay un interés expreso por mejorar sus inversiones en la transformación primaria, y en contados casos la secundaria, se observa un desinterés y rechazo por la inversión en silvicultura, investigación, conservación y manejo de los bosques dentro de las concesiones. Es decir, se asume de manera errada que la inversión de los sectores madereros debe orientarse únicamente a la adquisición de nueva maquinaria, mientras se descuida la sostenibilidad del recurso y su reposición, el cuidado de la biodiversidad y los servicios ambientales, así como el cumplimiento de las normas laborales y ambientales. Esta tendencia es reforzada por programas de financiamiento para la compra de maquinaria de aserrío y extracción, restringiendo las potencialidades del bosque a la precaria y anacrónica cultura de la motosierra.

Toledo, E. (2004)<sup>12</sup>, estima que la demanda mínima de inversiones en el Sector Forestal en el Perú asciende a US \$ 1500 millones (US \$ 600 millones en plantaciones y US \$ 900 en adquisición de maquinaria para la industria maderera), ello sin considerar las necesidades de financiamiento para fortalecer e implementar el Sistema de Concesiones Forestales, garantizar la sostenibilidad del aprovechamiento de bosques primarios, ni la implementación de una Reforma integral de la Institucionalidad Forestal a nivel nacional. Así mismo señala que el impacto de las inversiones privadas en el sector forestal podría triplicar el volumen de producción de madera y reducir de manera significativa los costos de aprovechamiento, mejorando a la vez el rendimiento en la transformación y el valor de los productos transformados.

<b>IMPACTO ESTIMADO DE LAS INVERSIONES EN EL SECTOR FORESTAL</b>		
<b>RUBROS</b>	<b>2006</b>	<b>2016</b>
Aprovechamiento ( m <sup>3</sup> /ha)	3 - 5	15
Costo de Aprovechamiento (US \$ / m <sup>3</sup> )	32	20
Valor Promedio Producción (US \$ / m3)	250	800 - 1000
Rendimiento Industrial (%)	42	62
Valor de las Exportaciones ( Millones US \$)	137	2000
Toledo, E. 2004. Perspectivas de Desarrollo e Inversión Privada en el Sector Forestal. FONDEBOSQUE. Lima, Perú. 32 p.		

La informalidad de la actividad forestal afecta directamente la capacidad de los pequeños empresarios de ser sujetos de crédito por la banca comercial u otros sistemas de financiamiento (privados o de fomento). La informalidad se manifiesta bajo diversas formas, entre ellas, la existencia de patrimonio (desde bienes muebles e inmuebles, capital social de las empresas, hasta la experiencia laboral) no capitalizable que permita a las pequeñas empresas iniciar alguna actividad económica y alcanzar mayor valor. A ello se añade la generalización de una cultura de “no pago” que ha excluido a los pequeños y medianos madereros del mercado de capitales. De Soto, (2000) describe esta situación de la siguiente manera: *“imagine un país donde nadie puede identificar quien es dueño de qué, las direcciones domiciliarias no pueden ser fácilmente verificadas, la gente no puede ser obligada a pagar sus deudas, la propiedad no puede ser dividida en participaciones, las descripciones de los activos no están estandarizadas y estos no*

<sup>12</sup> Toledo, Enrique. 2004. Perspectiva de Desarrollo e Inversión Privada en el Sector Forestal Peruano. FONDEBOSQUE. Presentación en power point. Lima, Perú. 32 p.

*son fáciles de comparar, y donde las reglas que rigen la propiedad varían de barrio en barrio... Para mayor precisión, usted ha imaginado la vida del 80% de su gente,... que no es, como suele pensarse... desesperadamente pobre. A pesar de su patente pobreza... poseen mucho más de lo que nadie jamás ha sospechado. Pero lo que posee no está representado en forma tal que produzca valor adicional... Las instituciones que dan vida al capital – que mediante su trabajo y sus activos le franquean el acceso al interés de terceras personas – no existen aquí<sup>13</sup>.*

De Soto señala también que las grandes dificultades y altos costos de la formalización impiden a los pequeños empresarios sobrevivir de manera legal en un mercado donde la informalidad domina. Tal es el caso de la existencia de un sistema paralelo de comercio de madera ilegal que afecta directamente la viabilidad económica y sostenibilidad de las concesiones forestales. La limitada asistencia técnica y financiera que acoge a los amplios sectores de madereros informales y facilite los procesos de adecuación a la ley forestal constituye también una causa del tráfico de maderas. Esta misma escasez de apoyo técnico y medidas promocionales adaptadas a las posibilidades de trabajo de las Comunidades Nativas las hace vulnerables a negociaciones desventajosas que culminan con la sobre explotación y sustracción de sus recursos. En tal sentido, urge la necesidad de implementar medidas que permitan a las comunidades desarrollar planes de manejo de bosques comunitarios, aprovechar y beneficiarse directamente de los recursos forestales.

La comparación de costos entre la madera legal e ilegal es compleja. Las empresas que están involucradas en la comercialización de productos maderables ilegales pagan un menor precio por trozas que no cumplen con los requerimientos de inversión de la madera legal. Sin embargo, los costos de corrupción, coimas, entre otros, para la adquisición de trozas ilegales incrementa su precio, tanto como los niveles de riesgo; mientras la evasión tributaria y el incumplimiento de normas laborales reducen dichos montos<sup>14</sup>. La alta variabilidad de precios de las maderas duras de bosques tropicales añade complejidad a la estructura de costos. Resulta lógico asumir que las empresas opten por la ilegalidad porque esta brinda incentivos financieros. No obstante, un análisis económico basado en modelos de simulación del Global Forest Products Model (GFPM) sugiere que la madera ilegal reduce los precios internacionales de los productos forestales entre 7 – 16 % en promedio, y entre 2 – 4 % dependiendo del producto. En algunos mercados importantes la madera ilegal afecta de manera significativa la capacidad de los productores para exportar<sup>15</sup>.

Una medida efectiva para mitigar la extracción ilegal debe considerar la reducción de la dispersión entre los costos de operación de la madera legal versus la ilegal. A mayor diferencia entre los costos de la madera legal e ilegal, mayor será la rentabilidad de las actividades ilícitas. Así, los tomadores de decisión deberían considerar que el incremento de costos del comercio legal podría resultar en efectos perniciosos o inesperados<sup>16</sup>.

La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria tiene como labor permanente el combate de las diferentes modalidades de evasión (inscripción, declaración, pago y veracidad). Las acciones que realiza se direccionan de acuerdo a planes de fiscalización de los diferentes sectores económicos, con mayor incidencia en aquellos de importancia en la recaudación. Entre las acciones de fiscalización realizadas por el área de fiscalización de las dependencias descentralizadas de la SUNAT en el 2005 se citan<sup>17</sup>:

---

<sup>13</sup> De Soto, H. 2000. *El Misterio del Capital*. Pp: 40 – 41

<sup>14</sup> AF&PA, 2004. *Illegal Logging and Global Woods Markets. The Competitive Impacts on the US Wood Products Industry*. American Forest & Paper Association. Seneca Creek Associates, LLC; Wood Resource International, LLC. Maryland, USA. 190 p

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Ibidem

<sup>17</sup> SUNAT, 2005. Op. Cit. pp: 3.

- Junín informó que se detectaron compras de madera sin factura y la utilización de facturas falsas, así como el traslado de la madera fuera de la Región amazónica mediante la utilización de Guías de Remisión recicladas<sup>18</sup>.
- Ucayali informó que se había recibido información respecto de “habilitadores de madera”, los cuales habían promovido directamente la inscripción en RUC a terceros, con el propósito de obtener sus Facturas y Guías de Remisión, así como su participación en la compra de Facturas y Guías de Remisión a Comunidades Nativas y la utilización de doble facturación<sup>19</sup>.
- En el año 2003, la Intendencia Regional Cuzco solicitó a INRENA - Madre de Dios la información en medio magnético de la base de datos de los contratos vigentes en la zona y de sus guías de transporte forestal emitidas durante los años 2000 y 2001. Ésta información proporcionó una aproximación a los ingresos obtenidos por cada extractor forestal. Los ingresos se calcularon sobre la base de los metros cúbicos de madera extraído para la venta, convertidos a pies tablares sobre la base del valor de mercado promedio de madera (en el caso de la caoba se consideró S/. 6.00 por pie tablar)<sup>20</sup>.

El cálculo global mostró que el Estado fue afectado en no menos de 1,9 millones de soles en tributos dejados de pagar, los cuales corresponden sólo al Impuesto a la Renta (utilizando la tasa de 5% de Renta, no considerando IGV, en tanto que toda venta dentro de la Región Amazónica está exonerada del IGV, aún cuando se sabe que toda madera es comercializada fuera de la misma) y considerando sólo los ingresos por caoba, que es la madera más rentable pero no la única que se comercializa en Madre de Dios<sup>21</sup>.

En la Oficina de SUNAT-Madre de Dios se recibieron denuncias verbales referentes a casos de evasión tributaria que tienen que ver con la venta de facturas y guías de remisión en blanco con las cuales se estarían transportando madera hacia otros departamentos. En estos casos el titular del RUC y supuesto emisor de las facturas y guías no es maderero y sin embargo sus facturas son emitidas por supuestas ventas de madera<sup>22</sup>. En base a dichas denuncias se iniciaron diversas acciones de fiscalización a 115 contribuyentes, cuyos resultados fueron los siguientes:

- Fueron notificadas el 65% de los documentos que iniciaban las acciones de fiscalización (75 contribuyentes notificados).
- El 35% de los documentos (40 contribuyentes) no pudieron ser notificados ya que los contribuyentes tenían como condición de domicilio “No Hallado”
- El 8% de los Contribuyentes notificados realizaron el cambio del CIU.

Adicionalmente, SUNAT (2005) verificó toda la información disponible de los contribuyentes incluidos una denuncia elaborada por la Policía Nacional del Perú respecto a contribuyentes con actividades relacionadas al Sector Maderero en Madre de Dios, determinándose lo siguiente:

- Todos los investigados eran medianos y pequeños contribuyentes.
- El 48 % de ellos tiene domicilio fiscal en Lima
- El 24 % de ellos tiene domicilio fiscal en Tacna
- El 16 % de ellos tiene domicilio fiscal en Arequipa.
- El 12 % de ellos tiene domicilio fiscal en el Cuzco.
- Ninguno de ellos tiene compras imputadas por los mencionados extractores.

---

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Ibidem

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Ibidem.

Existe toda una organización montada que cuenta inclusive con asesores legales y contables que buscan distraer los esfuerzos de la administración tributaria y las demás dependencias estatales que tienen que ver con el control de la extracción de madera en distintos ámbitos de competencia<sup>23</sup>. De acuerdo a la información disponible SUNAT estableció la siguiente práctica de evasión:

- La evasión se inicia con los denominados “agentes” que proveen de dinero a personas denominadas “habilitadores” para que estos financien la campaña de tala ilegal y el aserrío respectivo a “extractores” ilegales.
- Estos “habilitadores” pagan a “terceros”, generalmente personas naturales, para que gestionen su número de RUC y así poder utilizar los talonarios de Facturas y Guías de Remisión de los mismos. La Guía de Remisión (Guía de Transporte Forestal) sirve para sustentar el traslado de la madera hacia los puertos de embarque y la Factura sirve para que, el exportador o el contribuyente de una zona sin beneficio tributario, sustente el costo y/o gasto para el Impuesto a la Renta y el crédito fiscal para el IGV.

En el caso del exportador, tiene además un beneficio adicional ya que este crédito fiscal le sirve para solicitar posteriormente la devolución del Saldo Favor Materia de Beneficio (SFMB) en función al monto exportado, perjudicando al fisco nacional al devolver un impuesto que no fue ingresado previamente, y sobre el cual las acciones de cobranza que se realicen serán infructuosas<sup>24</sup>.

Mediante el Decreto Legislativo N° 917 modificado por la Ley N° 27877 y normas reglamentarias, en el 2004 la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT, implementó el Sistema de Deduciones, a fin de aprovechar el nivel de concentración que existe en el sector maderero y controlar la informalidad del mismo.

El sistema se aplica sobre:

- La Venta de bienes y prestación de servicios gravados con el IGV.
- El Retiro de bienes y servicios gravados con el IGV.
- El traslado de bienes fuera del centro de producción, así como desde cualquier zona geográfica con beneficio tributario hacia el resto del país, cuando no se origine en operaciones de venta.

Este sistema ha demostrado efectividad, habiendo permitido al 2005 incrementar la recaudación del sector extractivo en mas de 500% en un periodo de 19 meses de implementación (desde julio 2003 hasta enero 2005) siendo la recaudación mensual desde S/ 875,597 a 5'472,571 respectivamente<sup>25</sup>. Adicional a la mayor recaudación reportada por el sistema, SUNAT ha logrado obtener información oportuna sobre los agentes que compran y venden madera, lo que facilita la selección y control de la evasión en el sector.

---

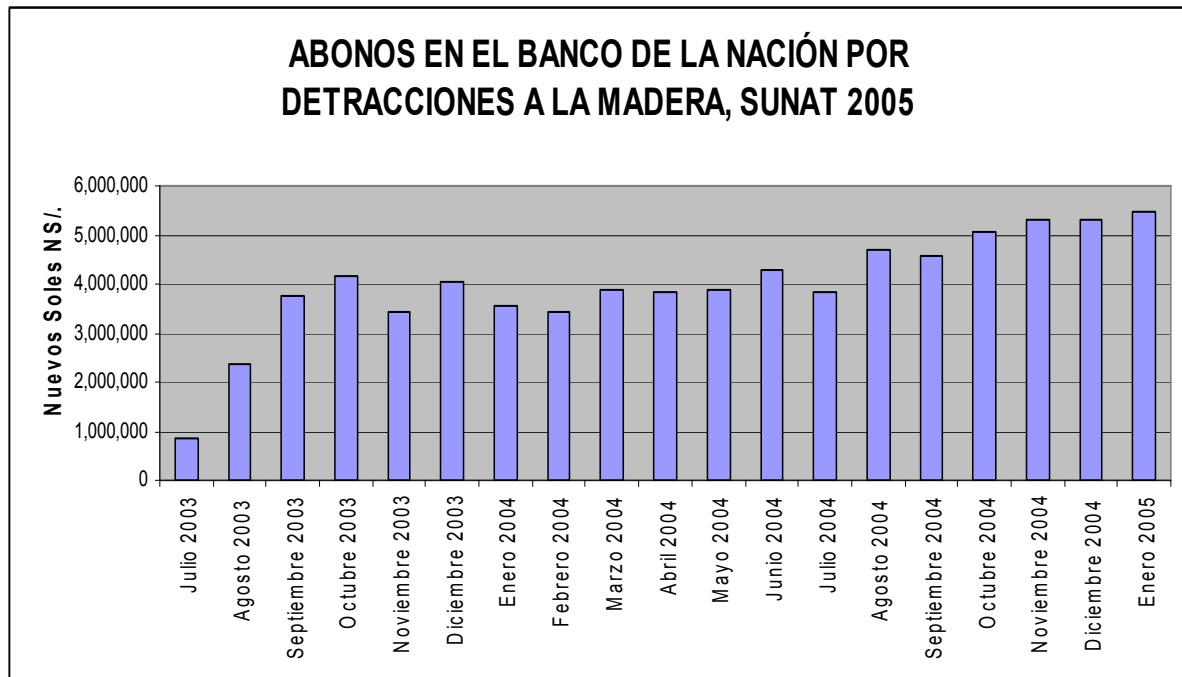
<sup>23</sup> Idem, pp: 4

<sup>24</sup> Idem, pp: 5

<sup>25</sup> SUNAT, 2005. Op. Cit. Pp: 2



<b>ABONOS EN EL BANCO DE LA NACIÓN POR DETRACCIONES A LA MADERA</b>	
<b>MES</b>	<b>MADERA</b>
Julio 2003	875,597
Agosto 2003	2,365,977
Septiembre 2003	3,750,242
Octubre 2003	4,172,504
Noviembre 2003	3,430,169
Diciembre 2003	4,042,190
Enero 2004	3,532,411
Febrero 2004	3,417,073
Marzo 2004	3,873,043
Abril 2004	3,837,887
Mayo 2004	3,869,553
Junio 2004	4,278,022
Julio 2004	3,856,584
Agosto 2004	4,711,593
Septiembre 2004	4,586,724
Octubre 2004	5,053,563
Noviembre 2004	5,320,391
Diciembre 2004	5,292,396
Enero 2005	5,472,571
<b>TOTAL</b>	<b>75,738,491</b>
<b>N° de Cuentas abiertas en el Banco de la Nación</b>	<b>2,292</b>
Fuente: SUNAT, 2005.	



El valor FOB de las exportaciones en el año 2004 fueron del orden de \$ 120'054,538. La distribución de la renta se halla altamente concentrada. Sólo 31 empresas exportadoras de madera, de un total de 610 exportadores, concentran el 80.21% del valor de las exportaciones para el 2004<sup>26</sup>.

Caillaux & Chirinos, 2003 señalan que no contar con una administración de justicia eficiente como mecanismo formal de resolución de conflictos entre el mercado formal consolidado y vastos sectores informales marcados por la marginalidad y urgencia de subsistencia, deriva en la falta de gobernabilidad y toda su compleja red de impactos en el sistema político<sup>27</sup>. Añaden que si el Estado se muestra incapaz de fiscalizar adecuadamente las actividades económicas y de regular el acceso a los recursos naturales y la administración de justicia queda rezagada en estos objetivos, surgirá la frustración colectiva y el camino quedará libre para la arbitrariedad, la corrupción y los privilegios<sup>28</sup>.

Finalmente cabe señalar que en el caso del sector forestal la informalidad no solo está referida a las estructuras económicas y tributarias de las empresas u operadores forestales, sino que la informalidad es parte de la cultura de las actividades financieras del sector y de su dinámica comercial. La cultura de la informalidad se manifiesta en los mecanismos paralelos por los cuales optan los agentes políticos y económicos de manera permanente generando situaciones de inobservancia de la ley en todos los ámbitos de la actividad. De manera inconsciente la informalidad no asociada a la pobreza, sino aquella que es promovida por los agentes financieros con suficiente capacidad económica, implica también una actitud de no reconocimiento de la legitimidad de las instituciones y de la ley, y por tanto, la inmunidad social para su vulneración.

---

<sup>26</sup> SUNAT, 2005. Op. Cit. Pp: 6.

<sup>27</sup> Caillaux & Chirinos, 2003. El Caso Tahuamanu: cuando el bosque toca madera. Pp: 10.

<sup>28</sup> Ibidem

**EXPORTACION DE MADERA AÑO 2004**  
**VALOR FOB \$**

Nº	RUC	CONTRIBUYENTE	FOB US \$	%	% ACUM
1	20100371741	MADERERA BOZOVICH S.A.C.	25,348,082.19	21.11%	21.11%
2	20101613390	MADERERA VULCANO S.A.C.	10,519,787.10	8.76%	29.88%
3	20171707596	INDUSTRIAL UCAYALI S.A.C	6,063,564.42	5.05%	34.93%
4	20505163347	TRANSFORESTAL C.C.C. S.A.C.	5,571,332.20	4.64%	39.57%
5	20446555350	COMERCIAL JR MOLINA S.A	4,886,597.50	4.07%	43.64%
6	20262255400	PROCESOS INDUSTRIALES MADEREROS S.A.C.	3,529,574.37	2.94%	46.58%
7	20128894889	TRIPLAY AMAZONICO S.A.C	3,514,218.42	2.93%	49.51%
8	20450878244	CONSORCIO MADERERO S.A.C.	3,378,927.56	2.81%	52.32%
9	20214334039	FORESTAL INDUSTRIAL YAVARI S A	3,004,045.27	2.50%	54.82%
10	20114042600	TRIPLAY IQUITOS S.A.C.	2,793,435.99	2.33%	57.15%
11	20329436323	DESARROLLO FORESTAL SAC	2,673,366.73	2.23%	59.38%
12	20103859621	TRIPLAY ENCHAPES S.A.C.	2,376,399.29	1.98%	61.35%
13	20100074703	PALACIOS HNOS CORP MADERERA S A	2,037,477.43	1.70%	63.05%
14	20506388555	INDUSTRIAS BLANCO S.A.C.	1,718,807.27	1.43%	64.48%
15	20128808711	MADERAS PERUANAS S.A.C	1,639,255.78	1.37%	65.85%
16	20309707304	FORESTAL VENAO S.R.LTDA	1,476,107.90	1.23%	67.08%
17	20493235061	FORESTAL EXPORT H.M SRL	1,450,573.50	1.21%	68.29%
18	20100654700	MADERERA JUANJUI S.A.C.	1,268,309.69	1.06%	69.34%
19	17232763051	BARRIOS GALVAN RAMIRO EDWIN	1,227,914.64	1.02%	70.37%
20	20416150100	H & E MADERAS S.A.C.	1,139,113.59	0.95%	71.31%
21	20502893972	KING LUMBER COMPANY S.A.C.	1,119,651.88	0.93%	72.25%
22	20501915328	SOUTH AMERICAN HARDWOODS S.A.C.	1,110,042.45	0.92%	73.17%
23	20466315878	LUMAT MADERAS S.A.C.	1,104,898.30	0.92%	74.09%
24	20440360701	MADERERA VH INTERNATIONAL SOCIEDAD ANONI	1,097,227.82	0.91%	75.01%
25	20506574189	FORESTAL ECO-LIROS S.A.C.	1,040,457.83	0.87%	75.87%
26	20507202927	PELICANO IMPORT EXPORT S.A.C.	984,211.08	0.82%	76.69%
27	20451443136	ANACONDA MADERAS EIRL	913,622.18	0.76%	77.45%
28	20409082859	TRIPLAY MARTIN S.A.C. TRIMASA	903,097.29	0.75%	78.21%
29	20352425037	PACIFIC COAST LUMBER S.A.C	825,112.71	0.69%	78.89%
30	20493258274	INVERSIONES WCA EIRL	799,767.15	0.67%	79.56%
31	20300506063	PERU TRADERS INC SAC	783,896.55	0.65%	80.21%
32		OTRAS 579 EMPRESAS EXPORTADORAS	23,755,661.93	19.79%	100.00%
<b>TOTAL GENERAL</b>			<b>120,054,538.01</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>
<b>FUENTE: ADUANAS, 2005</b>					

## **POLÍTICAS FISCALES QUE FAVORECEN EL COMERCIO ILEGAL:**

La tala y comercio ilegal de maderas constituye una preocupación creciente en relación a la conservación de los bosques a escala global. Este fenómeno, en si es confuso debido a las intrincadas relaciones que lo asocian a la deforestación y a la pobreza.

AF&PA (2004)<sup>29</sup>, estima que entre el 12 -17 % del volumen de madera rolliza de procedencia ilegal entra a los mercados internacionales. Adicionalmente, del 2 - 4% de las maderas blancas y triplay que son comercializados globalmente, y entre el 23% - 30% de las maderas duras son de procedencia sospechosa. Así, entre el 5 – 10 % del valor total de los productos forestales comercializados a nivel internacional no pueden probar la procedencia legal de la madera (no se considera en este rango la madera legalizada).

El comercio ilegal de maderas es impulsado tanto por factores económicos adversos y políticas deficientes a nivel nacional como por las condiciones comerciales. Adams y Ze Meka, (2002)<sup>30</sup> proponen la existencia de problemas subyacentes relativos a políticas, muchos de ellos externos al sector forestal, que ayudan a crear las condiciones para el comercio ilegal.

En el Perú la Región Selva, principal zona de extracción maderera tiene una serie de beneficios tributarios contenidos en las siguientes normas:

- Ley N° 23407 - Ley General de Industrias
- Ley N° 24994 - Ley de Bases para el Desarrollo Rural de la Amazonía Peruana
- Ley N° 27037 - Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía,
- Decreto Legislativo N° 821 – Ley del Impuesto General a la Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo.

Dichas normas otorgan tasas preferenciales del impuesto a la Renta del 10%, 5% y 0% así como de un “crédito fiscal especial” del orden del 50% de las ventas fuera de la región, las cuales están gravadas con el IGV. Las normas anteriormente citadas otorgan un marco tributario *sui generis* a esta región y a los contribuyentes que operan desde esta zona.

## **SUBFACTURACIÓN:**

La subfacturación es una forma común de aumentar las ganancias ilegalmente en el comercio internacional. Puede darse a través de una subestimación de precios o volúmenes, la clasificación errónea de calidades, o una combinación de todas estas anomalías, a fin de evitar los altos regímenes fiscales y cualquier reglamentación restrictiva de la política cambiaria. El vendedor y comprador determinan con antelación una diferencia entre los precios y/o la remediación o reclasificación del producto en el destino final. La diferencia entre el verdadero valor del contrato y el valor declarado en el país proveedor puede repartirse—libre de impuestos—fuera del país<sup>31</sup>.

En el caso del Perú esta modalidad es posible debido a que las partidas arancelarias para el subsector maderas agrupan diversos productos, y en el caso de la partida No. 4407240000 no diferencian entre maderas de valor comercial, como la Caoba, y otras especies (Virola, Imbuia y Balsa). Esta modalidad permite, por un lado subvalorar los precios de la Caoba, en algunos casos; o sobre valorarla cuando la exportación de maderas finas encubre el lavado de dinero de las economías paralelas. En forma complementaria, también se da el caso de que empresas exportadoras en Perú venden la madera subvaluada a sus propias empresas importadoras en

<sup>29</sup> AF&PA, 2004. Illegal Logging and Global Woods Markets. The Competitive Impacts on the US Wood Products Industry. American Forest & Paper Association. Seneca Creek Associates, LLC; Wood Resource International, LLC. Maryland, USA. 190 p.

<sup>30</sup> Adams M. & E. Ze Meka. 2002. Políticas eficientes: las cómplices del comercio ilegal. Secretaría de la OIMT. Actualidad Forestal Tropical 10 / 1. pp: 18 – 20.

<sup>31</sup> Ibidem.

otros países, las cuales procesan la madera y en algunos casos actúan también como *retailers*, capturando por duplicado la renta de la subfacturación.

### **SUBESTIMACIÓN DE VOLÚMENES**

El tamaño y volumen de los embarques de madera suelen facilitar las actividades ilegales porque no es práctico para los funcionarios de control verificar efectivamente las medidas, especies, clases o calidades de los cargamentos. La existencia de diferentes sistemas de cubicación dará volúmenes diferentes para un mismo producto generando diferencias y arbitrariedades en la medición. El “redondeo” de los diámetros para el uso de tablas volumétricas también constituye una fuente de variabilidad. Si a ello se añaden los descuentos y castigos, el volumen real y el volumen declarado *legalmente* podrían variar significativamente. Con la medición de madera aserrada se observan las mismas dificultades. Las tolerancias de cortes o la sobre medición de longitudes, anchos y espesores por parte de los consignadores permiten el blanqueo de madera ilegal<sup>32</sup>.

### **CLASIFICACIÓN ERRÓNEA DE CALIDADES / ESPECIES**

Las diferencias de precios entre las distintas especies o calidades de un mismo producto pueden ser significativas, lo cual se explota en la subfacturación de trozas, madera aserrada, chapas y contrachapados. SUNAT identificó que la salida al exterior de los productos maderables se realiza básicamente a través de la Aduana Marítima y la Aduana Aérea del Callao, con una participación mayor al 83% del valor FOB exportado en el año 2004, señalando que la identificación correcta del tipo de madera exportada permitiría reducir significativamente la cantidad de madera protegida que es exportada bajo otras denominaciones comerciales<sup>33</sup>.

<b>PUERTO DE SALIDA</b>	<b>VALOR FOB US \$</b>	<b>%</b>
MARITIMA DEL CALLAO	100,686,893	82.72%
AEREA DEL CALLAO	834,611	0.69%
IQUITOS	20,056,576	16.48%
PAITA	106,947	0.09%
TACNA	36,438	0.03%
TUMBES	5,070	0.00%
PUNO	375	0.00%
DESAGUADERO	80	0.00%
TOTAL	121,726,990	100.00%
Fuente: ADUANAS, 2005		

### **SUBDECLARACIÓN DE PRECIOS**

La sub declaración de precios permite a los exportadores recibir pagos adicionales fuera del país exportador para compensar un precio artificialmente bajo declarado en los documentos de exportación. En este caso, el precio del contrato entre el comprador y el vendedor es falso y está por debajo del precio real acordado. Las dos partes comparten la diferencia de precios fuera del

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> SUNAT, 2005. Op. Cit. Pp: 6

país de exportación después de la llegada de la mercancía. Este método de transferir los valores es más común en los países exportadores con políticas cambiarias estrictas y altos impuestos (ver asimismo “fijación de precios de transferencia” en la siguiente sección)<sup>34</sup>.

Adicionalmente la fijación de precios de transferencia es una práctica para evitar impuestos y transferir ganancias comúnmente, aunque no exclusivamente, asociada con las empresas multinacionales. Los ingresos que deberían haberse declarado en el país proveedor se transfieren a la empresa subsidiaria generando un nivel más alto de ganancias. La fijación de costos de transferencia implica asignar los costos de operación o tarifas de administración a las empresas subsidiarias de países con altos regímenes tributarios o a empresas de los países productores cuyos gobiernos ofrecen desgravaciones fiscales para estimular las inversiones. Esta práctica permite reducir las ganancias aparentes y maximizar las ganancias en el extranjero. Cabe preguntarse si la fijación de precios y costos de transferencia es una práctica legal que permite evitar las leyes en el país proveedor, o una evasión ilegal de tales leyes<sup>35</sup>.

En el sector forestal peruano algunas empresas importadoras de madera en los países de destino están vinculadas comercialmente con las empresas exportadoras o pertenecen al mismo grupo empresarial, dándose la figura que las exportadoras se re-venden a sus propias empresas en el extranjero. Ello permite la recaudación de la renta diferencial entre el precio real de compra en el país de destino y los precios sub valuados de la exportación.

<b>COMPAÑÍAS IMPORTADORAS DE CABOA EN USA</b>			
<b>Enero-Nov 2001 (Caoba : <i>Swietenia macrophylla</i>)</b>			
<b>Compañía Importadora en USA</b>	<b>Volúmen (m<sup>3</sup>)</b>	<b>FOB US \$</b>	<b>Exporter Company PERU</b>
Alan Mc Ilvain Company	1,357.88	1,524,685.52	Procesos Industriales Madereros SAC
Amazon Lumber and Wood Products Co. Inc.	91.38	99,563.84	Procesos Industriales Madereros SAC
BTP Inc. (Bozovich Timber Products)	1,446.31	857,515.63	Maderera Bozovich SAC
Dan K. Moore Lumber Co.	1,473.08	1,597,608.16	Procesos Industriales Madereros SAC Industrial Ucayali SAC
Intercontinental Harwoods, Inc.	2,718.34	2,567,809.50	Procesos Industriales Madereros SAC Maderera Vulcano SAC
J. Gibson Mc Ilvan Company	928.62	909,739.62	Procesos Industriales Madereros SAC Maderera Vulcano SAC
La Plata Ltd.	350.75	299,190.99	Procesos Industriales Madereros SAC
Lumber Import Services Corp.	72.97	72,709.00	Industrial Ucayali SAC
Maderera Gutierrez y Hernandez Ltda.	5,026.75	4,439,410.79	Procesos Industriales Madereros SAC Alpi Rosa SAC
Robinson Lumber Co. Inc.	141.64	147,102.10	Procesos Industriales Madereros SAC
T. Baird Mc Ilvain International Co.	292.76	291,707.85	Procesos Industriales Madereros SAC
Taylor Listug, Inc.	70.15	65,067.30	Industrial Ucayali SAC
The Rex Lumber Company	1,947.99	2,185,157.89	Procesos Industriales Madereros SAC Maderera Vulcano SAC
Thomson Mahogany Company	1,305.62	1,359,963.06	Procesos Industriales Madereros SAC Maderera Vulcano SAC

Fuente: WWF, 2002. Citado por SUNAT, 2005.

<sup>34</sup> Adams M. & E. Ze Meka. 2002. Op. Cit. Pp: 3.

<sup>35</sup> Ibidem.

## CONTRABANDO

En el sector forestal el contrabando comprende la exportación y/o importación clandestina de productos de madera sin notificar a ninguna autoridad del país exportador o importador, sin documentación legal alguna ni pago de impuestos o derechos. Otra forma de contrabando tiene lugar cuando una especie cuya exportación está prohibida o requiere documentación especial se incluye en cargas de otra madera producida y exportada legalmente. Estas especies prohibidas o restringidas suelen ser lo suficientemente valiosas como para que los contrabandistas estén dispuestos a correr el riesgo de ser arrestados al sacarlas del país.

El comercio ilegal de maderas constituye sin duda un impedimento importante para la ordenación forestal sostenible. Si se abordan los problemas fiscales, económicos e institucionales como parte de una política progresiva de desarrollo industrial, se puede tener un efecto significativo en la reducción del comercio ilegal. Las políticas de algunos países ofrecen tan pocos incentivos para la práctica de un comercio legal, que los comerciantes se ven tentados a defraudar el sistema. Al crear un ambiente fiscal y macroeconómico favorable a las inversiones, el sector maderero tendrá más confianza en que las inversiones hechas en la infraestructura y capacidad de ordenación forestal y transformación de maderas tendrán rendimientos satisfactorios. Al haber inversiones, el comercio obtiene un mayor beneficio a largo plazo asegurando el acceso al recurso y su sostenibilidad. En este contexto, la eliminación de los inescrupulosos y las prácticas ilegales pasa a ser un requisito esencial para el desarrollo del sector. Por lo tanto, la reforma fiscal es esencial. Al mismo tiempo, aún se debe hacer el trabajo preparatorio básico para fortalecer las instituciones encargadas del control y la aplicación de la ley forestal.

### CONDICIONES QUE FAVORECEN EL COMERCIO ILEGAL:

#### Factores Fiscales

- Reglamentos fiscales incoherentes y/o cambios frecuentes en las estructuras fiscales;
- Alto nivel de regalías/derechos de exportación, etc.
- Estrictos controles cambiarios;
- Moneda no convertible;
- Normas restrictivas para la repatriación de ganancias;
- Altos niveles de impuestos empresariales;
- Limitadas fuentes de crédito a nivel nacional;
- Normas restrictivas sobre la capacidad de los bancos para actuar en el comercio internacional;
- Altos derechos de importación sobre bienes y servicios esenciales; y
- Políticas inapropiadas de asignación de divisas.

#### Factores Institucionales

- Escaso apoyo comercial, incluyendo una falta de normas de clasificación, etc.;
- Profesionales forestales insuficientes o subcapacitados;

- Insuficientes recursos adjudicados para la administración forestal;
- Bajos niveles de salarios para los encargados de controlar el sector;
- Falta de atención al fortalecimiento institucional;
- Falta de atención a las estadísticas de producción y comercio y a la transparencia del mercado;
- Falta de transparencia en el sector (especialmente con respecto a las políticas sobre concesiones).

#### Inmadurez Política y Económica

- Una economía sumamente dependiente de las exportaciones de maderas;
- Un sector forestal sumamente politizado;
- Políticos con intereses comerciales en el sector maderero;
- Corrupción en los niveles más altos; y
- Penas leves o ausencia de sanciones para castigar la corrupción.

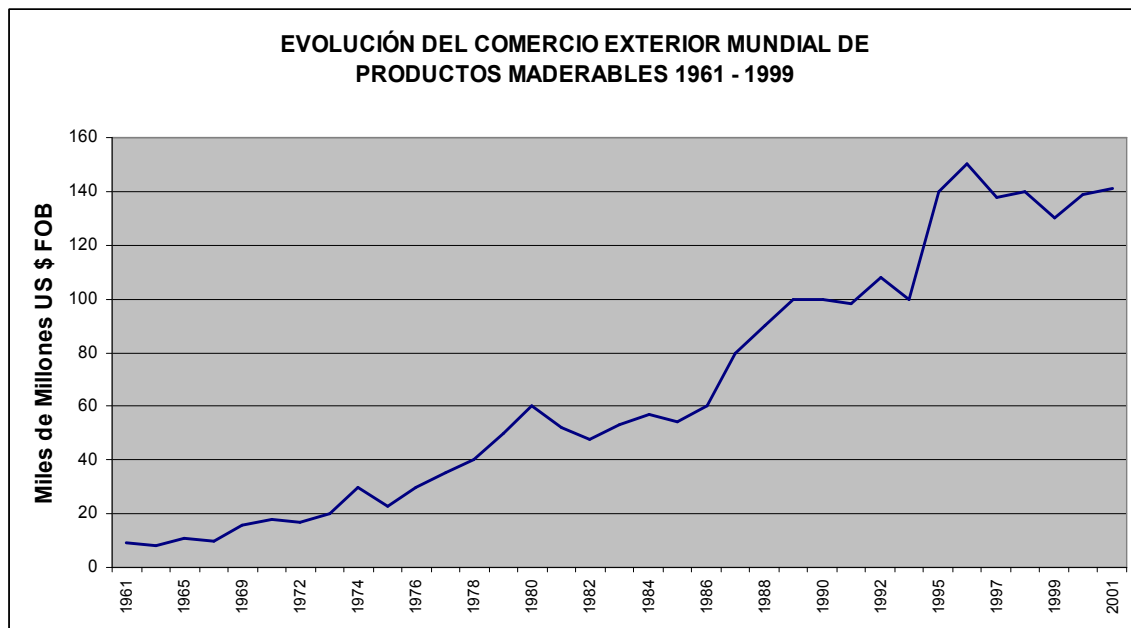
Fuente: Adams M. & E. Ze Meka. 2002.

## DISTORSIONES EN EL MERCADO:

### LA DEMANDA DE PRODUCTOS MADERABLES:

La ilegalidad en las actividades forestales es un síntoma de la existencia de mecanismos de corrupción, cohecho, frágil institucionalidad, débil fortalecimiento de la ley y condiciones sociales precarias<sup>36</sup>. Según WWF Internacional, muchos de los países que abastecen de madera y productos maderables a Europa, China y USA tienen deudas externas elevadas, débil gobernabilidad, altos niveles de pobreza, prácticas forestales insostenibles y pérdida de bosques de alto valor para la conservación. Estos factores, entre otros, contribuyen al comercio ilegal e insostenible<sup>37</sup>. De otro lado, los países industrializados están involucrados en el comercio de productos maderables con aquellos estados donde el fenómeno es significativo y relevante<sup>38</sup>.

La tendencia creciente de la demanda de productos maderables a nivel mundial en las últimas 4 décadas podría atribuirse a diversos factores, entre ellos: el crecimiento sostenido de las economías de los países desarrollados; el fortalecimiento de alianzas comerciales regionales y la globalización mercantil; el crecimiento acelerado de nuevas economías emergentes, especialmente las asiáticas, como China, Japón, Korea, entre otras; y la diversificación de líneas de producción y mejora tecnológica en las industrias madereras. Así, por ejemplo, Latinoamérica exporta anualmente más de 120,000 metros cúbicos de caoba, de los cuales 60% tienen como destino final los mercados estadounidenses. En 1999 Estados Unidos de Norteamérica importó el equivalente a más de 57,000 árboles de caoba únicamente para la industria de muebles<sup>39</sup>.



Fuente: Cámara Nacional Forestal, 2001. Citado por ENDF, 2002.

Sin embargo, aún cuando esta tendencia suele ser interpretada como expectativa de crecimiento comercial del valor neto de las exportaciones de materia prima, en la práctica el incremento de la demanda y la apertura de nuevos mercados para productos forestales no necesariamente ha representado mejoras significativas para el sector, tal como lo demuestran el aporte del sector al

<sup>36</sup> AF&PA, 2004. Op. Cit. Pp: 6.

<sup>37</sup> Toyne, P.; O'Brien, C. & Nelson Rod. 2002. The Timber Footprint of the G8 and China: Making the Case for Green Procurement by Government. WWF International.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> AIDA & SPDA. 2002. Op. Cit. pp: 8.



PBI<sup>40</sup> y el reducido valor agregado de los productos maderables de exportación (con escasas excepciones), y menos aún en la implementación de prácticas de manejo forestal que garanticen la sostenibilidad económica y ambiental de los bosques, o un abastecimiento continuo y predecible de productos maderables; sino que dicha demanda, en cuanto no discrimina la procedencia de la madera, promueve la extracción ilegal y la deforestación en los países productores, principalmente de maderas tropicales.

En el Perú, los sectores industriales exhiben estos mismos patrones de intemperancia influenciados por la ficción de un modelo económico extractivista que presupone desarrollo y crecimiento en base a exportaciones de productos primarios. Así lo demuestra la Sociedad Nacional de Industrias (2003)<sup>41</sup> al referir que la meta de exportación de productos maderables para los próximos diez años es alcanzar US \$ 1500 millones, cifra 20 veces mayor al valor actual. Además agrega que de todas las exportaciones actualmente entre el 10% y 20 % tienen valor agregado; que la intensificación de la construcción en China haría que este mercado se muestre interesante para pisos y maderas duras. Sin embargo la inversión neta en Manejo Forestal, en infraestructura productiva y capacidad instalada para la transformación secundaria es insuficiente. Un crecimiento insostenible de la demanda pondría en peligro las poblaciones de especies de maderas duras cuyos periodos naturales de maduración en bosques tropicales exceden largamente los estrechos plazos para incrementar de las exportaciones. Tampoco se hace referencia alguna a las medidas para la mitigación de los impactos sociales y ambientales, considerando que con los niveles de exportación presentes, el control efectivo de la tala ilegal es inmanejable.

Scotland & Ludwig, (2002)<sup>42</sup> sostienen que existen evidencias que sugieren que una gran proporción del comercio de maderas en el mercado mundial es de procedencia ilegal. Aún cuando no se cuentan con estimados detallados de la extensión total de la extracción ilegal, estudios recientes sugieren que el problema es sustancial, y que afecta los intentos de los países productores por formalizar la actividad e implementar una legislación a favor del manejo sostenible. Adicionalmente, la alta demanda de madera ilegal, y su bajo costo, favorece la corrupción, los conflictos sociales, la deforestación y la ineficiencia en el uso de los recursos. Las dificultades para distinguir la madera legal e ilegal que ingresa al mercado mundial, restringe la posibilidad de los países consumidores de verificar su procedencia y evaluar los impactos de la demanda en la institucionalidad, e incremento de los procesos de degradación y deforestación en los países productores. Contener el tráfico internacional de madera ilegal al mercado mundial requiere esfuerzos coordinados para la aplicación de políticas de comercialización y aduaneras tanto en el lado de la oferta como de la demanda<sup>43</sup>.

De otro lado, el énfasis puesto tanto por las empresas madereras en la extracción no planificada de especies valiosas, la cultura maderera de la evasión respecto a la responsabilidad del manejo y el propio carácter de la Ley Forestal sugerirían que la única actividad económica importante en el sector se centra en el aprovechamiento de bosques primarios. Si bien esta es la forma de capitalización más rápida a costo mínimo (dado su carácter extractivista y los mecanismos de legalización de la madera), las políticas forestales tradicionalmente han dejado de lado otras opciones de producción y manejo de las tierras de aptitud forestal, tales como la Reforestación, las Plantaciones con fines comerciales, el Manejo de bosques secundarios y los usos no maderables de los bosques primarios (ecoturismo y servicios ambientales).

En relación a la caracterización de la demanda maderable en el Perú, Dancé (2003)<sup>44</sup> sugiere que esta se orienta a dos grandes mercados: 1). de exportación, que consiste en partes y piezas

---

<sup>40</sup> El Aporte de la producción primaria de madera al PBI nacional es de 7,12 US \$ / ha, frente a los 84,19 US \$ / ha a nivel de países en desarrollo y 145,23 US \$ / ha a nivel mundial (Cámara Nacional Forestal, 2001).

<sup>41</sup> Sociedad Nacional Industrias, 2003. Meta de Exportación de Madera del Perú para los próximos diez años. Entrevista al Sr. Juan Amprimo Laing. [ <http://www.sni.org.pe> ]

<sup>42</sup> Scotland & Ludwig, 2002. Op. Cit.

<sup>43</sup> Ibidem.

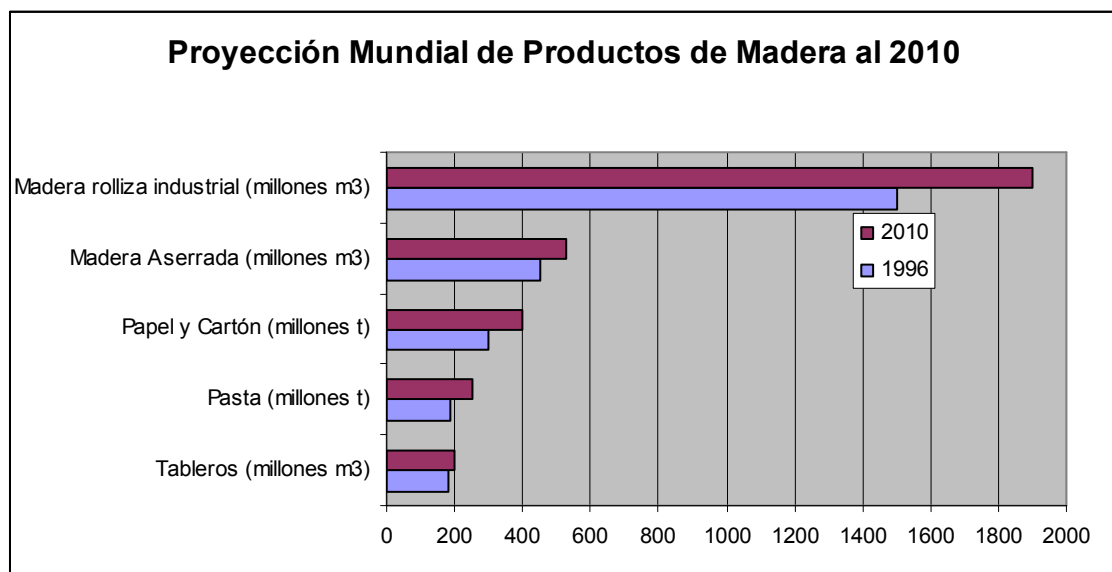
<sup>44</sup> Dancé, R. 2003. Com. Per.

de madera aserrada y algunos otros productos manufacturados, y que en su conjunto podrían representar un estimado del 75% del volumen de comercialización; y 2). el mercado interno, el cual está conformado por la demanda local y las obras públicas del estado (en total, el 25% restante). De ser así, señala, que el desarrollo de proyectos habitacionales gubernamentales y otras obras podrían también favorecer la demanda de productos maderables ilegales, puesto que estos programas tampoco cuentan con mecanismos de verificación de procedencia de la madera como parte de los procesos de adquisiciones públicas, contraviniendo así las políticas del sector agricultura.

### SELECTIVIDAD, VALOR AGREGADO Y PRECIOS:

En la economía mundial de productos forestales se observa una tasa continua de consumo de productos de madera y la tendencia mundial es que esta tasa continúe creciendo, lo cual implica la necesidad de desarrollar programas de manejo de bosques primarios y secundarios<sup>45</sup>. La FAO prevé hasta el año 2010 la demanda de madera en rollo industrial aumentará a una tasa de 1.7% anual, como consecuencia del crecimiento demográfico y económico<sup>46</sup>.

Alteraciones del mercado de maderas para bosques tropicales tienen entre sus causas la demanda de productos selectivos y de bajo valor agregado. Según FAO (2001)<sup>47</sup> la producción mundial de madera en 1999 ascendía a 3410 millones de metros cúbicos, de los cuales 55,26% eran Leña y Carbón; y 44,74% Madera rolliza industrial. La Madera rolliza se distribuye, según líneas de producción, en: 60, 32% de Madera Aserrada y Chapas; 29,43% Pastas y tablero de partículas; y 10,25% en Productos Manufacturados. Las proyecciones de la demanda de productos maderables al 2010 muestran la misma propensión a la exportación de volúmenes significativos de madera rolliza en comparación a una reducida preferencia de productos manufacturados.



Fuente: FAO, 1999. Citado por: ENDF, 2002. Brochure Institucional.

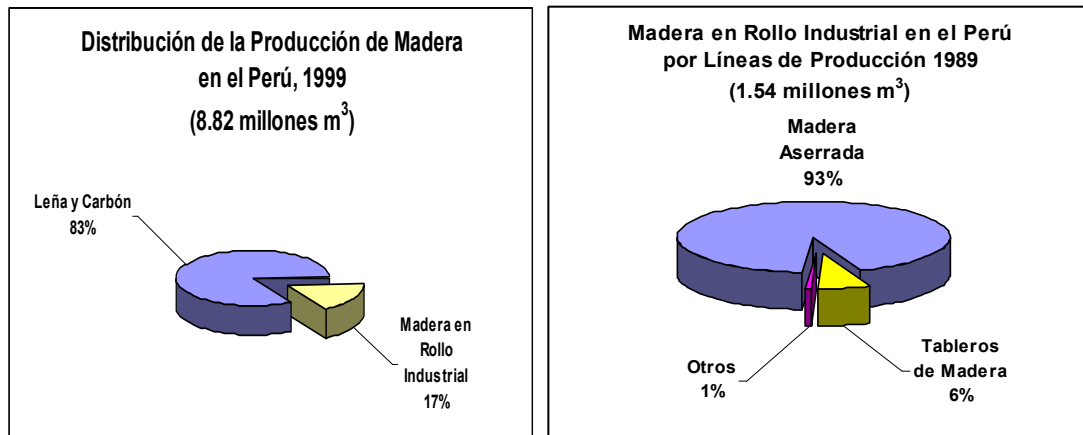
La industria forestal en el Perú mantiene su carácter extractivista y primario. La tasa promedio estimada de aprovechamiento es de 3,5 m<sup>3</sup>/ha de no más de 14 especies comerciales, sin

<sup>45</sup> Guevara, R.; M. Faminow & E. Toledo. 2001. Mercado Internacional para Productos de Bosques Secundarios. En: Uso Económico y Productivo de los Bosques Secundarios en el área de influencia del Proyecto de Desarrollo Alternativo. USAID. Lima, Perú. 68 p.

<sup>46</sup> Idem, pp: 28

<sup>47</sup> FAO, 2001. En: ENDF, 2002. Brochure Institucional.

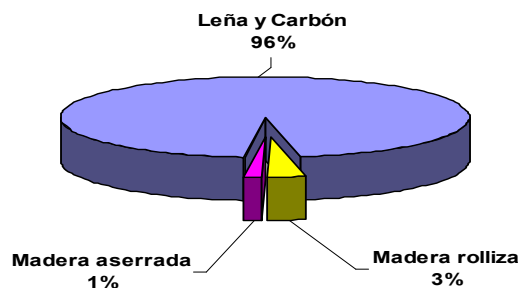
embargo, la aplicación de criterios técnicos y de sostenibilidad de los bosques permitiría alcanzar una meta de hasta 30 m<sup>3</sup> /ha haciendo uso de más de 36 especies maderables (ENDF, 2002)<sup>48</sup>. En cuanto a la producción maderable, para 1999 ésta se distribuía de la siguiente manera: 82,58% en el rubro Leña y Carbón, y 17,42 % Madera rolliza industrial<sup>49</sup>. De este 17,42 % (1'536,444 m<sup>3</sup>), el 92,68% de la producción para ese mismo año fue de madera aserrada, 5,92% de tableros de madera y tan solo 1,4% de productos manufacturados.



Fuente: INRENA, 2001. Citado por: ENDF, 2002. Brochure Institucional.

Para el 2005 la producción de madera registrada (legal: proveniente de Concesiones Forestales o Comunidades Nativas al amparo de un PGMF y POA aprobado; o con autorizaciones de aprovechamiento de predios agrícolas; más la madera legalizada) se reduce proporcionalmente en relación a la madera para autoconsumo. Según INRENA, 2005, se estima en un 96% la producción de leña y carbón; en 3% la producción de madera rolliza industrial y 1% la producción de madera aserrada.

### PRODUCCIÓN MADERABLE ESTIMADA A NIVEL NACIONAL, PERÚ 2005



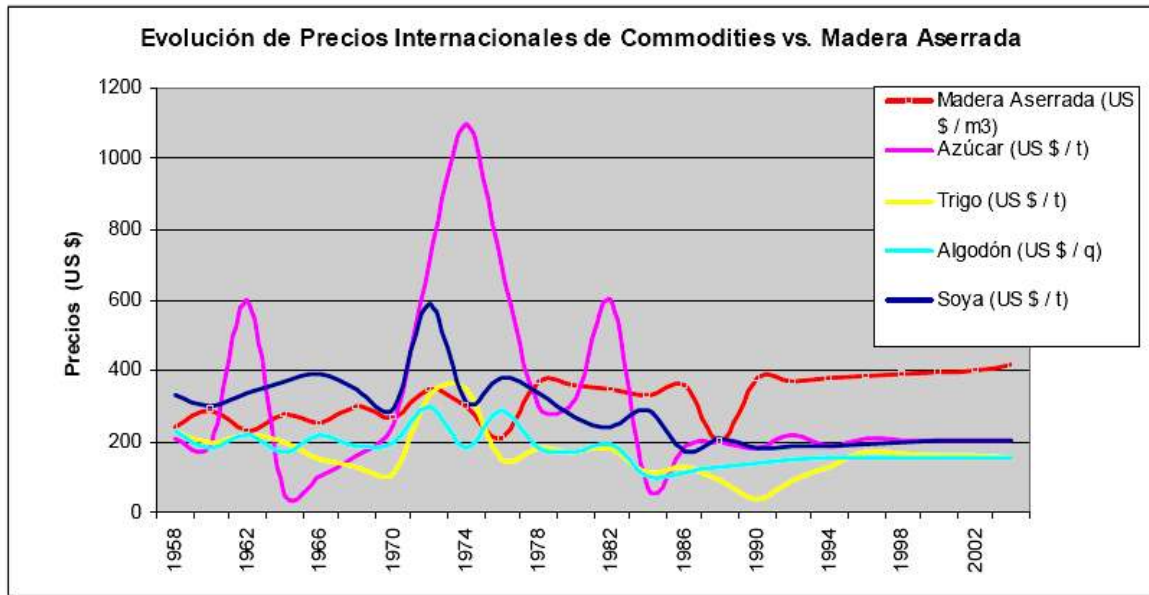
Fuente: INRENA, 2005. Estadísticas Forestales publicadas en: <http://www.inrena.gob.pe>

En relación a la variabilidad de precios, la ENDF (2002)<sup>50</sup> señala que el comercio se ve favorecido por el incremento sostenido del precio de la madera, en contraste al de otros productos (commodities) con tradicional demanda en el mercado internacional.

<sup>48</sup> ENDF, 2002. Op. Cit. Pp 7.

<sup>49</sup> Idem, pp.4

<sup>50</sup> Idem, pp. 6



PRODUCTO	INDICE DE INESTABILIDAD	DESVIACIÓN ESTÁNDAR %
Tabaco	0.45	4.9
Caucho	1.24	12.4
Cacao	1.3	13.7
Maíz	1.32	13.1
Madera rolliza	1.5	14.4
Café	1.8	17
Arroz	1.9	19.7
Aceite de Palma	2.01	19.2
Azúcar	4.41	43.5

Índice de Inestabilidad =  $100 / (n-2) \{ \sum [x_t / x^* - 1]^2 \}^{1/2}$ , donde n: número de observaciones y  $x^*$  es el valor predicho de x según la tendencia.

Fuente: World Bank, 1992. En: Toledo, 2000.

Toledo (2000)<sup>51</sup> señala que los índices de estabilidad de precios, calculados para periodos históricos cambiantes y considerando caídas extremas constituyen una referencia de mayor confiabilidad para evaluar las perspectivas futuras. Según el Banco Mundial (1993)<sup>24</sup> los precios de la madera rolliza para el periodo 1979-1992 presentaron una desviación estándar de 14.4 % y el Valor del Índice de Estabilidad fue de 1.5, ubicando a la madera como un producto relativamente estable y con riesgos de inversión predecibles, debido en parte a su menor dependencia climática de los productos agrícolas, pero dada la preferencia selectiva tanto de las especies como de los productos, de menor elasticidad en relación a otros sustitutos. Toledo (2000) atribuye la tendencia creciente de los precios de la madera a dos factores relacionados al aprovechamiento ilegal: 1. la salida del mercado de países exportadores de maderas tropicales

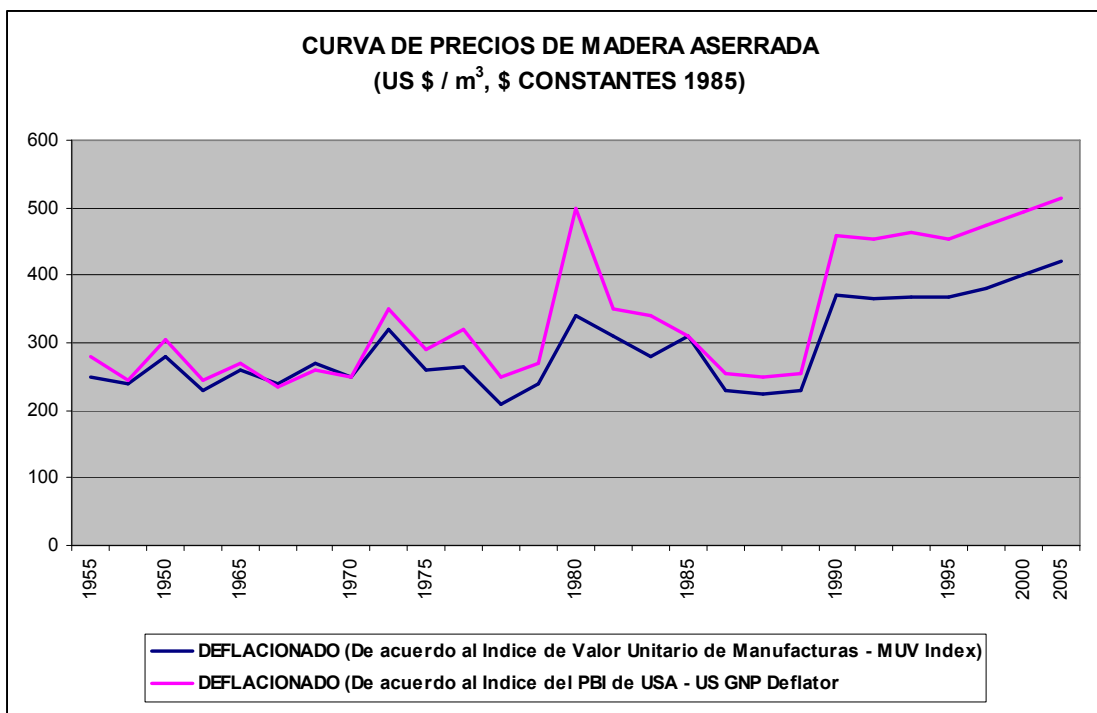
<sup>51</sup> Toledo, J. 2000. El Desarrollo Sostenible Amazónico en una Economía de Mercado: Un Análisis Crítico. Pp. 10.

como Filipinas, Brasil y otros de Centro América, ello aunado a las restricciones a la exportación de madera rolliza por parte de Indonesia y otros países; y 2. Al agotamiento o extinción de algunas especies de alta preferencia en el mercado, como la Caoba (*Swietenia macrophylla*) la cual proviene en su totalidad de la extracción en bosques naturales. Así mismo señala: la pregunta que debemos hacernos es si estos precios crecientes harán económicamente atractiva la reforestación y en qué medida los altos precios de las maderas tradicionales facilitarían la apertura de mercados para nuevas especies (si se considera que la tendencia de la demanda de exportación es creciente sólo para madera aserrada, y que la incorporación de nuevas especies que podrían hacer más competitivo el manejo forestal solo es viable a través de la exportación de productos con alto valor agregado).

<b>PRECIOS INTERNACIONALES REFERENCIALES DE MADERAS TROPICALES EN FUNCIÓN AL VALOR AGREGADO DEL PRODUCTO</b>	
<b>PRODUCTO</b>	<b>PRECIOS FOB PROMEDIO US \$ / m3</b>
Trozas	100 - 140
Madera aserrada	250 - 400
Madera seca al horno	300 - 450
Triplay	320 - 380
Madera cepillada a 2 caras	450 - 550
Madera cepillada a 4 caras	550 - 750
Molduras	400 - 550
Productos Finger Jointed	400 - 600
Puertas Sólidas	650 - 1500
Tableros encolados	600 - 800
Pisos Sólidos	800 - 1200
Enchapes decorativos	1000 - 1500
Fuente: Toledo, E. 2005. Oportunidades de Inversión en Negocios Forestales. FONDEBOSQUE. Lima, Perú. 54 p.	

La madera es uno de los pocos productos básicos de origen silvestre que tiene una tasa creciente de precios a valores constantes. Existe una demanda creciente de productos de madera y el mercado esta requiriendo también productos semielaborados y terminados, debido principalmente a los altos costos de mano de obra en los países desarrollados y a la necesidad de tener productos listos para usar, reduciendo así los stocks y los costos financieros<sup>52</sup>.

<sup>52</sup> Guevara, R. et al. 2001. Op. Cit. pp: 26.



Fuente: Banco Mundial. Departamento de Economía Internacional. Citado por: <sup>1</sup> Guevara, R.; M. Faminow & E. Toledo. 2001. Mercado Internacional para Productos de Bosques Secundarios. En: Uso Económico y Productivo de los Bosques Secundarios en el área de influencia del Proyecto de Desarrollo Alternativo. USAID. Lima, Perú. 68 p.

## PERSISTENCIA DE SISTEMA SOCIO-ECONÓMICO DE HABILITACIÓN:

La habilitación podría definirse como un sistema de financiamiento informal y de *enganche* altamente dependiente. Consiste en la firma de un contrato privado por habilito, mediante el cual, el agente capitalista (patrón) entrega dinero en efectivo a un trabajador a cambio de un volumen determinado de madera. El maderero recibe un porcentaje del monto pactado por adelantado a fin de iniciar el aprovechamiento, a la vez que adquiere del habilitador víveres e insumos (combustible) sobre valorados con cargo a ser descontados al momento de la entrega del producto. El maderero usa parte del dinero para solventar a su familia por uno o dos meses y subcontrata personal peón o se asocia a otros madereros para entrar en brigadas o grupos de hasta 30 hombres a extraer la madera. Una vez extraída, esta es transportada por vía terrestre o fluvial y "limpiada" en aserraderos clandestinos, en el caso de haber sido moto aserrada.

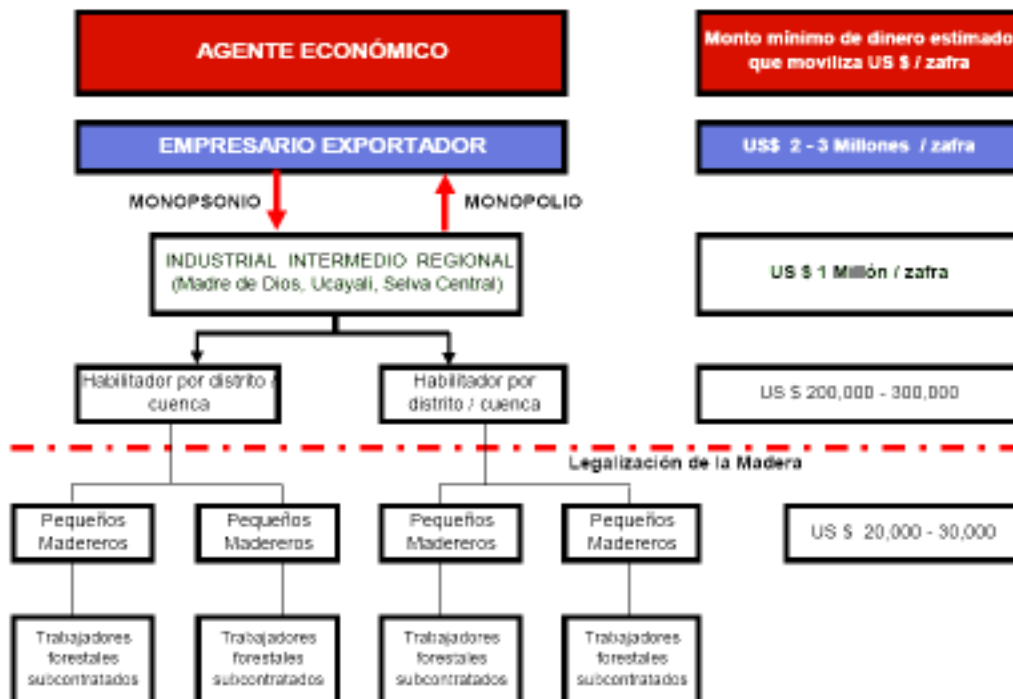
El maderero informal se encarga también de la compra, falsificación, ruleteo o adquisición de las guías correspondientes, de modo que la madera llega legalizada al habilitador intermedio. El precio de la madera lo determina el habilitador. El pago neto de la carga se estima en base a un sistema de cubicación que solo favorece al comprador, previos descuentos de la madera inservible. A ello se cargan los sobrepagos de los víveres y combustibles. El balance final entre lo habilitado menos el valor comercial de la madera es siempre negativo en contra del maderero informal, con lo cual contrae una nueva deuda con el habilitador. Así, sin capital de trabajo, sin ganancia y endeudado, el maderero informal se vuelve a enganchar en la extracción de un nuevo pedido de madera, repitiendo el círculo.

La habilitación está conformada por una intrincada red de personajes en diferentes niveles económicos y de poder, con mecanismos coercitivos proporcionales a estos. Así la red de la habilitación es compleja, clandestina y escasamente rastreada. Los mecanismos de

intermediación, evasión y distracción de las transacciones comerciales y financieras están en constante innovación. La transferencia de fondos y facturación siempre se hace a través de terceros que son contratados para ello. Por ejemplo, empresas testaferros de los Consorcios Industriales de Exportación que operan y habilitan la adquisición de madera ilegal en todo el país reciben remesas de dinero que son giradas desde Lima en cheques o depósitos a las cuentas bancarias personales de los empleados de bajo rango (porteros, choferes, secretarias) en Pucallpa y otras ciudades. Estos montos son transferidos desde las empresas testaferros, generalmente aserraderos (habilitadores intermedios) para la compra de la madera a un cuarto agente que es encargado de acopiar la madera que llega por vía fluvial. De esta forma las transacciones bancarias se diluyen entre la gran cantidad de trabajadores ocasionales de estas empresas que, son casi fantasmas, pues operan sin infraestructura alguna, y en ocasiones solo con un escritorio y una secretaria. La habilitación también hace uso de estos mismos trabajadores o terceros ocasionales para la facturación. Así, se tramitan RUC a nombre de trabajadores, peones, comerciantes, en ocasiones no vinculados a la actividad o iletrados, quienes emiten facturas por cantidades significativas. Dichas facturas son usadas para la movilización de madera en unas cuantas pocas ocasiones para luego ser dadas de baja.

Una modalidad adicional la constituye la diversificación de empresas intermediarias y de exportación. Estas empresas movilizan los capitales del gran empresario, reduciendo los riesgos y haciendo más fácil evadir la tributación. La vida útil de estas empresas pequeñas puede ser de dos a tres años, luego de lo cual cierran o mutan de razón social. En cuanto a la adquisición de madera, una modalidad adicional consiste en el pago por adelantado de madera al habilitador intermedio, quien envía un técnico forestal a los principales centros de acopio.

Este último va comprando, al destajo, la madera disponible en ese momento en el mercado. Así, mediante la adquisición de madera por un lado y otro, logra completar la carga solicitada y pactada, la cual es luego embarcada a su destino, que es la planta de transformación en Lima. La mayoría de las empresas exportadoras de Lima trabajan bajo este sistema, mediante el acopio y la legalización de madera de procedencia dudosa. Otra parte significativa del mercado de la madera ilegal se destina al consumo interno.



Este sistema de financiamiento no permite una distribución equitativa de las ganancias a lo largo de la cadena de comercialización y no produce un impacto real en la economía de las poblaciones rurales. Adicionalmente, la comercialización y asignación de precios en el mercado es especulativa. El cártel de la exportación de Caoba, y de otras especies valiosas, por ejemplo, actúa como monopolio y monopsonio a la vez. Inyecta dinero mediante la habilitación a fin de generar sobreoferta de productos maderables y compra en el momento en que los precios son más bajos, tanto por el exceso de madera en el mercado, como por su condición de ilegalidad. El exportador mantiene un stock de madera suficiente, de modo que su provisión para exportación es constante y predecible, mientras que puede manejar los precios de acuerdo a su conveniencia política. Así al contraer la demanda de madera especulativamente, paraliza también el movimiento comercial de víveres, medicinas e insumos en ciudades como Puerto Maldonado, fuertemente dependientes de la economía de la madera, y con ello presiona a los sectores sociales a alinearse con campañas de desestabilización, y el desarrollo de manifestaciones públicas, o para que estos demanden del Estado la legalización de la madera ilícitamente aprovechada o propicien actos de vandalismo y delincuencia. Esta presión no solo afecta a los madereros enganchados por la habilitación, sino también a otros gremios y actividades comerciales conexas a la extracción de madera: venta de combustible, transporte terrestre (camiones), estibadores y transportistas fluviales, comercio de víveres y medicinas, servicios de metal mecánica, transporte local (moto taxis), comercio de bebidas alcohólicas, servicios del entretenimiento local, entre otros. Esta estrategia ha puesto en estado de sitio varias veces a ciudades como Puerto Maldonado, degenerado en situaciones de caos y violencia social.

La persistencia y predominio de un modelo económico primario, extractivista y sin inversión efectiva en la reposición y manejo del recurso, también secunda la persistencia del tráfico de maderas. A la fecha, la escasa inversión de las empresas concesionarias en proceso de formalización se limita a inventariar el recurso, cumplir con las formalidades de presentación de expedientes técnicos y planes de manejo cuyo rol es meramente administrativo, y al pago de los derechos correspondientes, todas éstas, condiciones que permiten la movilización de madera legal (considerando como único criterio de legalidad la ubicación de las trozas aprovechadas dentro del Área de Aprovechamiento Anual) e ilegal que pudiera estar siendo blanqueada a través de algunas concesiones. La aplicación de técnicas silviculturales y de manejo de bosques de mediano plazo en el Perú solo se ha llevado a cabo bajo el subsidio de programas académicos de investigación, pero no ha sido probada su sostenibilidad económica ni financiera en el ámbito empresarial. A ello se suma una tendencia generalizada a subvaluar económica y financieramente los recursos forestales, la existencia de una serie de subsidios que distorsionan los precios, y la ausencia de mercados para servicios ambientales y otros bienes y servicios de acceso público.

Un estudio desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo – OIT (2005)<sup>53</sup> confirma la existencia de trabajo forzoso o no libre, principalmente en las labores asociadas a la extracción de madera en diversas regiones de la cuenca amazónica peruana. En la actualidad dos de los departamentos más intensamente afectados por dichas relaciones laborales son Ucayali y Madre de Dios. La OIT estima que el número aproximado de personas afectadas por el trabajo forzoso serían unas 33,000 en su mayoría pertenecientes a los diversos grupos étnicos de la Amazonía Peruana<sup>54</sup>.

Este patrón de reclutamiento de trabajadores conduce a un sistema de peonaje o servidumbre por deudas, sistema laboral que debe ser considerado como una de las peores formas de explotación, pérdida de libertad, ausencia absoluta de un mercado laboral y de un mercado de créditos modernos<sup>55</sup>. Normalmente se encuentra asociado al no pago, a la remuneración en

---

<sup>53</sup> Bedoya, E. & A. Bedoya. 2005. El Trabajo Forzoso en la Extracción de la Madera en la Amazonía Peruana. Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Declaración WP 40 / 2004. Ginebra. 57 p.

<sup>54</sup> Idem, pp: 11.

<sup>55</sup> Ibidem.



especies, a la prostitución de mujeres en los campamentos madereros y a condiciones de trabajo verdaderamente infrahumanas. En ocasiones la extracción ilegal de madera se relaciona con el lavado de dinero proveniente del narcotráfico<sup>56</sup>.

Un volumen significativo de actividades extractivas forestales se desarrolla dentro de territorios de comunidades indígenas o reservas del Estado donde habitan grupos indígenas aislados o de contacto reciente. Se considera que la tala ilegal constituye un auténtico peligro para la supervivencia de grupos indígenas en aislamiento voluntario. La extracción desorganizada e ilegal de madera constituye la fase inicial de la ocupación, colonización desorganizada y posterior destrucción del frágil ecosistema de la Amazonía<sup>57</sup>.

Cuando los trabajadores madereros adquieren conciencia de que se encuentran atrapados y que no pueden ganar dinero o ahorrar a través de ese medio, muchos tratan de escapar de los campamentos. No obstante los patrones utilizan numerosos mecanismos para retener a "su mano de obra barata", tales como: amenazas de muerte, retención de documentos, establecimiento de límites a su movilidad, y sobre todo, amenaza con no pagarles si se escapan o intentan fugarse. Los patrones y sus acompañantes suelen disponer de armamento. Algunos trabajadores llevan a sus familias a los campamentos madereros<sup>58</sup>.

Los dueños de los aserraderos tienen a acumular la madera en sus almacenes, manteniendo madera en stock lo cual les permite especular y controlar los precios de manera monopólica y monopsónica. Al poseer grandes cantidades de madera ilegal abstraen la compra con lo cual el precio local de la madera cae, sin embargo de manera paralela retrasan la comercialización o venta de madera para el mercado de exportación incrementando su precio. Estas estrategias inciden de manera directa en el precio local de la mano de obra. Los trabajadores que suelen estar sometidos a trabajo forzoso lo hacen para su subsistencia y para pagar anticipos derivados del enganche, sometiendo a la mano de obra y controlando el costo de la fuerza de trabajo<sup>59</sup>.

Las deudas no son el único instrumento utilizado para retener trabajadores en los campamentos madereros. Adicionalmente a las amenazas de muerte, extorsión, abandono en el monte, dependencia para movilizarse, permanente humillación debido a las condiciones infrahumanas de trabajo, los trabajadores de los campamentos son obligados a entregar sus documentos de identidad hasta el final del trabajo<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> Idem, pp: 14.

<sup>59</sup> Idem, pp: 13.

<sup>60</sup> Idem, pp: 25.

# CAUSAS DEL APROVECHAMIENTO Y COMERCIO ILEGAL DE MADERAS

