

OPCIONES INNOVADORAS DE FINANCIAMIENTO DE LA CONSERVACIÓN

CARLOS TRINIDAD ALVARADO
SAMÍN VARGAS VILLAVICENCIO



SPDA

ECONOMÍA Y DERECHO AMBIENTAL - 1

**OPCIONES
INNOVADORAS DE
FINANCIAMIENTO
DE LA CONSERVACIÓN**

CARLOS TRINIDAD ALVARADO
SAMÍN VARGAS VILLAVICENCIO

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL

OPCIONES INNOVADORAS DE FINANCIAMIENTO DE LA CONSERVACIÓN

Programa de Conservación

El Programa de Conservación de la SPDA trabaja a nivel nacional e internacional en el desarrollo y aplicación de instrumentos legales y económicos para la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, especialmente a través del establecimiento y gestión de áreas naturales protegidas, la identificación e implementación de mecanismos financieros que apoyen la conservación, la adaptación y mitigación de los efectos negativos del cambio climático, el aprovechamiento de los recursos genéticos, el uso de energías renovables y en general todas aquellas actividades que impulsen el crecimiento verde del país.

Autores: Carlos Trinidad Alvarado y Samín Vargas Villavicencio
Con la valiosa colaboración de Alfredo Villavicencio Vieira.

© Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
Presidente: Jorge Caillaux
Director Ejecutivo: Pedro Solano
Av. Prolongación Arenales 437, Lima 27, Perú
Teléfono: (+511) 612-4700
www.spda.org.pe

Corrección de estilo: Estación la Cultura SAC
Diagramación e Impresión: Estación la Cultura SAC
Calle Las Musas 291, San Borja

Primera edición, Junio 2017
Tiraje: 500 ejemplares
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-17573

ISBN: 978-612-4261-25-1
Impreso en Perú, julio 2017

Este documento es parte del proyecto '*Strengthening Peruvian National System of Protected Areas (SINANPE) and Consolidating Loreto's Conservation Regional Strategies through Government and Civil Society*', financiado por Gordon and Betty Moore Foundation.

Esta publicación se ha hecho posible gracias al apoyo de Alfredo Villavicencio Vieira, quien ha contribuido con la concepción y elaboración de las siguientes opciones innovadoras: "Ecotiendas", "servicios por beneficios" y "servicios por impuestos".

Los autores agradecen especialmente a Elizabeth Quispe, Silvana Baldovino, Asunción Vargas, María Torres, Pablo Peña y Dino Delgado por su enorme apoyo en la materialización de este documento.

Las opiniones expresadas en la publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen a las instituciones que la han auspiciado.

CONTENIDO

| | |
|--|----|
| SIGLAS Y ACRÓNIMOS | 8 |
| 1. SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LA CONSERVACIÓN | 15 |
| 1.1. Aportes de la conservación de la biodiversidad a la economía y desarrollo | 16 |
| 1.1.1. Beneficios cualitativos | 16 |
| 1.1.2. Beneficios cuantitativos | 17 |
| 1.1.2.1. Aprovechamiento de recursos naturales y pastos | 17 |
| 1.1.2.2. Contribución de las ANP en la reducción de la deforestación | 18 |
| 1.1.2.3. Turismo en ANP | 18 |
| 1.1.2.4. Valor de contribución a la agricultura | 19 |
| 1.1.2.5. Contribución al bienestar | 20 |
| 1.2. Escenario financiero de la conservación y gestión sostenible de la diversidad biológica | 21 |
| 1.2.1. Recursos presupuestales para la conservación | 21 |
| 1.2.1.1. Gobierno Nacional | 21 |
| 1.2.1.2. Gobiernos regionales | 28 |
| 1.2.1.3. Recursos generales | 31 |
| 1.2.1.4. Tendencias regionales | 32 |
| 1.2.2. Gastos de la conservación | 34 |
| 1.2.2.1. Gobierno nacional | 34 |
| 1.2.2.2. Gobiernos regionales | 37 |
| 1.2.3. Brecha financiera de la conservación | 37 |
| 1.3. Evaluación de opciones financieras utilizadas | 38 |
| 2. OPCIONES INNOVADORAS DE FINANCIAMIENTO DE LA CONSERVACIÓN | 43 |
| 2.1. Instrumentos fiscales y tributarios | 46 |
| 2.1.1. Asignación de gasto público | 46 |
| 2.1.1.1. Distribución de presupuesto público con criterios ambientales | 46 |
| a. Canon | 46 |
| b. Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) | 49 |

| | |
|---|----|
| c. Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM) | 50 |
| 2.1.1.2. Fondos Concursables | 51 |
| 2.1.2. Tributos | 53 |
| 2.1.2.1. Impuestos para la conservación | 53 |
| a. Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) | 55 |
| b. Impuesto Extraordinario para la Promoción y el Desarrollo Turístico Nacional | 57 |
| c. Impuesto a las botellas de plástico | 58 |
| d. Impuesto por la habilitación de infraestructuras en ANP y ACR | 60 |
| 2.1.2.2. Contribuciones ambientales | 63 |
| a. Aporte por conservación de recursos hídricos en el ámbito del SINANPE | 65 |
| b. Contribuciones regionales o locales por servicios ecosistémicos | 65 |
| 2.1.3. Coparticipación de los pueblos indígenas de los beneficios de la conservación | 66 |
| 2.2. Tarifas, tasas y derechos de aprovechamiento | 67 |
| 2.2.1. Tasas | 68 |
| 2.2.1.1. Derechos de trámite por la emisión de opiniones técnicas previas vinculantes (OPTV) del SER-NANP | 69 |
| 2.2.1.2. Tarifas de entrada con fines turísticos a ACR | 71 |
| 2.2.1.3. Derechos uso de área acuática | 72 |
| 2.2.2. Retribuciones económicas | 74 |
| 2.2.2.1. RREE provenientes del aprovechamiento de recursos hídricos | 74 |
| 2.3. Creación de mercados | 79 |
| 2.3.1. Sellos verdes | 80 |
| 2.3.2. Ecotiendas | 81 |
| 2.3.3. Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos | 82 |
| 2.3.3.1. Proyectos REDD y REDD+ | 82 |
| 2.3.3.2. Incorporación de la conservación de los servicios ecosistémicos dentro de la tarifa del agua | 84 |

| | |
|---|----------|
| 2.3.3.3. Retribución por servicios ecosistémicos en contratos de concesión para el abastecimiento de agua potable | 85 |
| 2.3.3.4. Acceso a recursos genéticos dentro de ANP | 86 |
| 2.4. Asistencia financiera | 87 |
| 2.4.1. Protocolo verde y líneas de financiamiento para la conservación | 87 |
| 2.4.2. Productos financieros ligados a la conservación | 88 |
| 2.5. Incentivos y medidas promocionales | 90 |
| 2.5.1. Incentivos tributarios u otros | 90 |
| 2.5.1.1. Beneficios tributarios para el manejo y aprovechamiento forestal y de fauna silvestre | 91 |
| 2.5.1.2. Beneficios por gastos en I+D+i en conservación | 91 |
| 2.5.1.3. Gastos por capacitación en conservación | 92 |
| 2.5.1.4. Deducibilidad de gastos de RSE en servicios para la conservación | 93 |
| 2.5.1.5. Servicios por impuestos | |
| 2.5.1.6. Incentivos en contrataciones y adquisiciones públicas | 94 95 |
| 2.5.2. Incentivos honoríficos | 95 |
| 2.5.3. Servicios por beneficios | 96 |
| 2.6. Mecanismos de Inversión | 97 |
| 2.6.1. Inversiones de impacto para conservación | 98 |
| 2.6.2. Venture Capital | 99 |
| 2.6.3. Asociaciones público-privadas para la gestión y aprovechamiento de los recursos dentro de las ANP | 100 |
| 2.6.4. Crowdfunding verde | 101 |
| 3. CONCLUSIONES | 103 |
| 4. BIBLIOGRAFÍA | 108 |
| 5. ANEXOS | 111 |

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

| | |
|---------------------|--|
| ACP: | Áreas de Conservación Privadas |
| ACR: | Áreas de Conservación Regionales |
| AGROBANCO: | Banco Agropecuario |
| AGROIDEAS: | Programa de Compensaciones para la Competitividad |
| ANP: | Áreas Naturales Protegidas |
| CIUP: | Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico |
| COFIDE: | Corporación Financiera de Desarrollo |
| CONCYTEC: | Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica. |
| CT: | Código Tributario |
| EPS: | Empresas Prestadoras de Servicios |
| FIDECOM: | Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad |
| FONDOEMPLEO: | Fondo Nacional de Capacitación Laboral y Promoción del Empleo |
| FONIE: | Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales |
| FONIPREL: | Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local |
| IEPDT: | Impuesto Extraordinario de Promoción y Desarrollo Turístico Nacional |
| IR: | Impuesto a la Renta |
| ISC: | Impuesto Selectivo al Consumo |
| LFFS: | Ley Forestal y de Fauna Silvestre |
| MFC: | Mecanismos Financieros para la Conservación |
| MINAM: | Ministerio del Ambiente |

| | |
|--------------------|---|
| MRSE: | Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos |
| PIP: | Proyectos de Inversión Pública |
| PNIA: | Programa Nacional de Innovación Agraria |
| PNUD: | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PP: | Programa Presupuestal |
| PROCOMPITE: | Iniciativas de Apoyo a la Competitividad Productiva |
| PROFONANPE: | Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas del Perú |
| RSE: | Responsabilidad Social Empresarial |
| SERFOR: | Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre |
| SERNANP: | Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado |
| SINANPE: | Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado |
| STC: | Sentencia del Tribunal Constitucional |
| SUNASS: | Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento |
| ZA: | Zonas de Amortiguamiento |

INTRODUCCIÓN

La conservación de la biodiversidad, como cualquier otra línea de intervención pública, requiere de diversas opciones financieras. Sin embargo, a diferencia de otras intervenciones, la biodiversidad tiene el potencial de generar múltiples beneficios para el país, en términos de creación de nuevos empleos, generación de ingresos, reducción de pobreza, y disminución de conflictividad social.

En los últimos años, el financiamiento de la biodiversidad ha dependido significativamente de los recursos provenientes del tesoro público. Si bien se han canalizado con éxito recursos del sector privado, principalmente de ONGs y agencias de cooperación internacional, estos recursos han estado condicionados al ciclo de vida del proyecto (líneas de cooperación) o no han alcanzado aún su potencial económico (inversión empresarial). Como resultado de ello, se dispone de un limitado portafolio de opciones financieras.

El objetivo de esta publicación es identificar un conjunto de opciones innovadoras para la conservación. Innovadoras, porque suponen nuevos mecanismos financieros, pero también porque tratan de visibilizar los mecanismos financieros ya existentes desde una nueva perspectiva: la de la conservación y el crecimiento verde.

En ese sentido, el primer capítulo presenta un marco general en torno a la sostenibilidad financiera de la conservación. Así, pone énfasis en establecer el aporte de la conservación a la economía y desarrollo nacional, para visibilizar que el financiamiento de la conservación no es un costo, sino una inversión.

El segundo capítulo, por su parte, desarrolla las opciones innovadoras identificadas, entre las que se encuentran diversos tipos de instrumentos, como impuestos, subsidios, asociaciones público privadas, tarifas, sellos, entre otros.

Finalmente, el Capítulo III, presenta las conclusiones del documento y determina qué mecanismos podrían ayudar a la sostenibilidad financiera de la conservación en el corto, mediano y largo plazo.

Esta publicación busca ser un aporte a la discusión sobre opciones financieras para la conservación, poniendo de relieve nuevos elementos de juicio para el debate sobre el financiamiento ambiental en el Perú. No constituye un compendio o manual de fuentes de financiamiento, pues la implementación de estas opciones dependerá de las condiciones políticas, regulatorias y técnicas que se presenten.

Con este documento, la SPDA abre una nueva serie que busca vincular el derecho con la economía ambiental, a través de un trabajo interdisciplinario para afrontar adecuadamente los nuevos retos del sector ambiental y el crecimiento verde. Esta publicación es la primera de un conjunto de publicaciones que abordarán, entre otros temas, las oportunidades de inversión a través de los recursos de la biodiversidad y energías renovables, introducción del mercado de capitales al sector ambiental, mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos obligatorios y tributación ambiental.

1

**SOSTENIBILIDAD
FINANCIERA
DE LA
CONSERVACIÓN**

SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LA CONSERVACIÓN

La diversidad biológica es determinante para el desarrollo sostenible ya que garantiza el funcionamiento de los ecosistemas, proporciona los servicios esenciales para el bienestar humano y asegura la seguridad alimentaria, la salud humana, el suministro de aire y agua potable. Además, contribuye a fortalecer los medios locales de subsistencia, impulsar el desarrollo económico y reducir la pobreza.

Sin embargo, los recursos para su conservación siguen siendo limitados en comparación con otras líneas de financiamiento público. Por ello, el objetivo de este documento es evidenciar qué otras opciones de financiamiento podrían ser exploradas, tanto para generar mayores recursos, reducir costos e impulsar una gestión eficiente de los ingresos adicionales.

Mayores fondos para el mantenimiento de los ecosistemas podrán servir para financiar labores de vigilancia, monitoreo, inversiones sostenibles en turismo, actividades de restauración, incentivos económicos para comunidades y personas, entre otros

gastos asociados. Sin embargo, nuevos y mayores ingresos no garantizan más y mejor conservación, pues para ello se requiere de otros componentes, como la gobernanza, accountability, transparencia, redistribución e impacto local y comunal de los recursos de la conservación.

1.1. APORTES DE LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD A LA ECONOMÍA Y DESARROLLO NACIONAL

1.1.1. Beneficios cualitativos

La conservación de la biodiversidad tiene un impacto importante en la economía y el desarrollo del país. Entre sus beneficios, destacan los siguientes:

- a) Preserva el patrimonio natural como hábitat para la supervivencia de importantes especies de flora y fauna silvestre que constituyen medios de subsistencia y fuentes de ingresos para poblaciones locales y beneficios para la economía nacional.
- b) Asegura la disponibilidad y calidad de la provisión de servicios ecosistémicos como el agua, recurso vital para el consumo humano y el sostenimiento de las actividades económicas del país en el largo plazo. El 80% de las cuencas hidrográficas del Perú están en Áreas Naturales Protegidas (ANP)¹.
- c) Sostiene el funcionamiento de los ecosistemas y proporciona servicios esenciales para asegurar la seguridad alimentaria y la salud, contribuyendo de esta manera con el crecimiento económico y reducción de la pobreza.
- d) Preserva las plantas medicinales de relevancia para la ciencia e investigación susceptible de ser aplicados en las políticas de salud.

¹ Dato proporcionado por el SERNANP, para el año 2017.

- e) Garantiza el derecho al territorio de los pueblos indígenas, pues se concatena con sus planes de vida y la visión ancestral de un territorio libre de contaminación y presiones de actividades no autorizadas, como minería ilegal, tala, invasiones, entre otras.

1.1.2. Beneficios cuantitativos

Las ANP constituyen uno de los espacios fundamentales para la protección de la biodiversidad, provisión de servicios ecosistémicos, generación de beneficios a la economía nacional y reducción de la pobreza.

De acuerdo con el Estudio de Beneficios Económicos y Sociales del SINANPE (CIUP 2015), entre las actividades generadoras de ingresos en ANP destacan:

1.1.2.1. Aprovechamiento de recursos naturales y pastos

En esta actividad destaca el aprovechamiento de pastos dentro de ANP, la venta de productos hidrobiológicos como macroalgas (Reserva Nacional Paracas y Reserva Nacional San Fernando), cangrejo rojo y conchas de abanico (Santuario Nacional Manglares de Tumbes); productos no maderables tales como frutos del algarrobo, miel de abeja y frutos de zapote (Santuario Histórico Bosque de Pómac); productos agropecuarios kiwicha y quinua (Reserva Paisajística Sub-Cuenca de Cotahuasi), fibra de vicuña (Reserva Nacional Pampa Galeras, Reserva Nacional Salinas y Aguada Blanca, Santuario Histórico de Chacamarca), aprovechamiento de totora (Reserva Nacional del Titicaca); aprovechamiento de troncos caídos como cedro y catahua (Parque Nacional Manu), frutos de castaña, crianza y comercialización de huevos de taricaya (Parque Nacional Bahuaja Sonene), frutos de castaña, aguaje (Reserva Nacional Tambopata); aprovechamiento de taricaya, pesca de arahuana y carachama), entre otros productos comercializados en diferentes ANP de SINANPE.

Los beneficios estimados alcanzan S/ 89 millones para el año 2013.

1.1.2.2. Contribución de las ANP en la reducción de la deforestación

La existencia de las ANP, sobre todo aquellas ubicadas en la selva alta y baja, contribuye con la reducción de la deforestación. Según datos del estudio de beneficios socioeconómicos, la deforestación evitada por la existencia de las ANP alcanza los 2 978 461 toneladas de carbono, con un precio por tonelada de CO₂ almacenado de USD 4.9; el valor potencial de carbono que las ANP dejaron de emitir alcanza USD 15 millones, equivalente a S/ 37 millones.²

1.1.2.3. Turismo en ANP

El turismo en ANP se desarrolla en 32 de las 77 áreas del SINANPE, entre las más representativas están el turismo natural que se produce en el Santuario Histórico de Machu Picchu, la Reserva Nacional de Paracas, Reserva Nacional Titicaca, Parque Nacional del Huascarán, Parque Nacional Tingo y la Reserva Nacional Tambopata.

Una primera aproximación de los beneficios monetarios del turismo se da a través del gasto en turismo efectuado por los visitantes a las ANP, el cual alcanza USD 134 millones equivalente a S/ 362 millones; asimismo, considerando el efecto multiplicador del gasto en turismo en otros sectores vinculados como alojamiento y restaurantes, transporte y agencias de viaje, el gasto de estos sectores se estima en USD 102 millones equivalentes a S/ 275 millones, como resultado el impacto total en la economía es de S/ 637 millones³.

2 El precio promedio de carbono corresponde al 2013, para la conversión de dólares americanos a soles, se está utilizando el tipo de cambio promedio anual del 2013.

3 Para la conversión de dólares americanos a soles, se utilizó el tipo de cambio promedio anual del 2013.

1.1.2.4. Valor de contribución a la agricultura

Los servicios ecosistémicos de regulación y soporte ejercen un rol importante para el mejoramiento de suelos y mantenimiento del ciclo hidrológico y de nutrientes, siendo la agricultura una de las actividades beneficiadas con estos servicios.

Existen pocos estudios orientados a la estimación de los beneficios de estos servicios ecosistémicos, entre los que se encuentran: Valoración Económica del Parque Nacional del Río Abiseo: el aporte de los servicios de regulación y soporte (Gómez et al 2014), el cual estimó un valor económico anual entre S/ 1.32 y S/ 1.97 millones en el 2014, por el aporte de los servicios ecosistémicos que contribuyeron al incremento de la productividad de un cultivo agrícola representativo como el cacao⁴.

En resumen, la contribución de las ANP a la economía genera beneficios por un valor de S/ 764 millones⁵ (ver cuadro 1).

**Cuadro 1: Estimación de beneficios de las ANP en el 2013
(Millones de Nuevos Soles)**

| Actividades generadoras de ingresos | Valor | Participación (%) |
|--|--------------|-------------------|
| 1. Aprovechamiento de recursos naturales y pastos | 89 | 11.64 |
| 2. Valor potencial del carbono que ANP evitaron emitir | 37 | 4.84 |
| 3. Turismo | 637 | 83.34 |
| 4. Servicios ecosistémicos de regulación y soporte para la agricultura | 1.3 | 0.17 |
| Total | 764.3 | 100 |

Fuente: CIUP
Elaboración: propia

- 4 Para mayor detalle revisar la metodología de estimación del estudio.
- 5 Este valor es conservador, ya que solo se han considerado algunas actividades económicas (agricultura, turismo, forestal), y por la poca disponibilidad de información actualizada en el país referida a la estimación de los servicios ecosistémicos en ANP.

El turismo es la actividad económica que más contribuye con la generación de ingresos en las ANP (83.34%) por su efecto multiplicador, le siguen en menor medida otras actividades; el aprovechamiento de recursos naturales y pastos (11.64%), el valor económico del carbono que las ANP evitaron emitir (4.84%) y finalmente los servicios ecosistémicos de regulación y soporte para la agricultura (0.17%) (ver cuadro 1).

Gráfico 1: Composición de los beneficios por actividad



1.1.2.5. Contribución al bienestar

El estudio de CIUP resalta la contribución de las ANP en términos de bienestar. Señala que las familias que viven en una ANP tienen un nivel de ingresos superiores en 8.3% respecto a familias que viven en zonas similares pero que no son ANP; y que los distritos ubicados dentro de una ANP presentan 2 puntos porcentuales menos en desnutrición crónica infantil y 4% menos en incidencia de pobreza, respecto de distritos tomados como controles.⁶

⁶ Estos resultados también son conservadores; para la estimación de los ingresos adicionales de las familias no se han considerado a las personas que viven fuera de las ANP y que se benefician de las actividades económicas que se desarrollan en estas.

En conclusión, el mantenimiento de la biodiversidad es importante para asegurar la provisión de recursos y servicios ecosistémicos para el bienestar de las generaciones futuras. El uso y aprovechamiento sostenible de estos recursos no solo genera medios locales de subsistencia, sino también dinamiza las economías locales generando empleo e ingresos, contribuye al crecimiento económico del país y a la reducción de pobreza; siendo además una herramienta poderosa para la reducción de conflictos sociales y desarrollo de actividades ilegales.

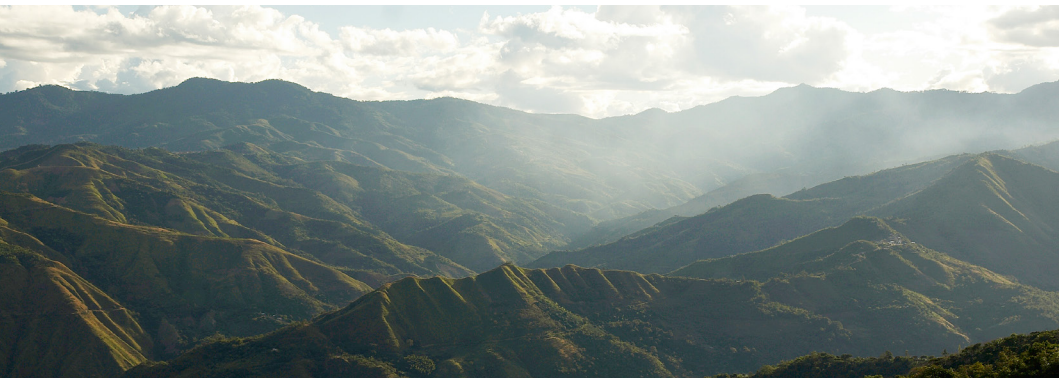
1.2. ESCENARIO FINANCIERO DE LA CONSERVACIÓN Y GESTIÓN SOSTENIBLE DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

1.2.1. Recursos presupuestales para la conservación

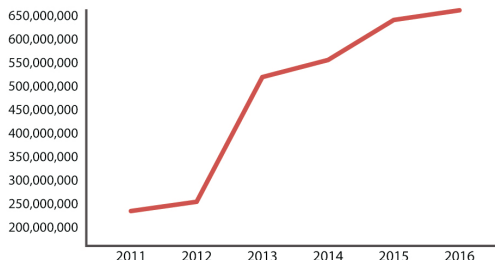
1.2.1.1. Gobierno Nacional

A nivel del Poder Ejecutivo, gran parte de las actividades de la conservación y gestión sostenible de la diversidad biológica se encuentran dentro del ámbito del sector ambiente⁷, que es un sector relativamente nuevo para el país, creado en el 2009. El presupuesto de este sector se ha incrementado en 164% pasando de S/ 245 millones el 2011 a S/ 648 millones al 2016, tal como se observa en el siguiente gráfico:

⁷ Otras actividades se encuentran asociadas al sector Agricultura y Riego, en particular se encuentran relacionadas a diversas líneas del Programa Presupuestal 0130 "Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de la fauna silvestre".



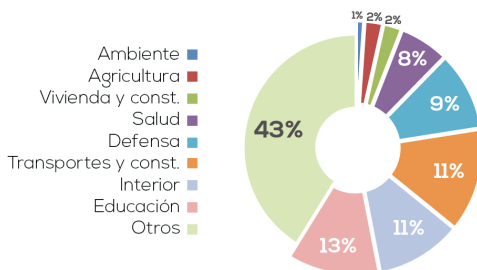
**Gráfico 2: Presupuesto del Sector Ambiente (2011-2016)
(Nuevos Soles)**



Fuente: MEF 2017
Elaboración: propia.

Si bien el presupuesto del sector ambiental se ha incrementado a una tasa promedio anual de 21% en el periodo 2011-2016, los recursos presupuestales asignados al sector son poco significativos y apenas alcanzan el 1% del presupuesto del gobierno nacional.

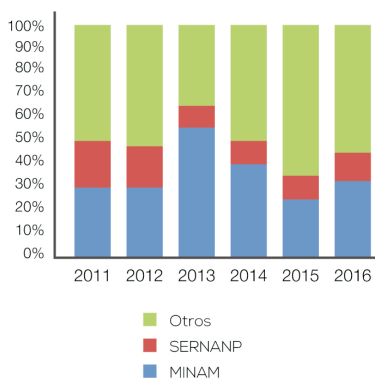
Gráfico 3: Distribución del Presupuesto Gobierno Nacional por Sectores (Año 2016)



Fuente: MEF 2017
Elaboración: propia.

Las entidades más representativas del sector ambiente son el MINAM y SERNANP, concentrando ambas entidades el 50% del presupuesto del sector como se observa en el gráfico 4⁸:

Gráfico 4: Distribución del Presupuesto del Sector Ambiente (2011-2016)



Fuente: MEF 2017
Elaboración: propia.

El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP)

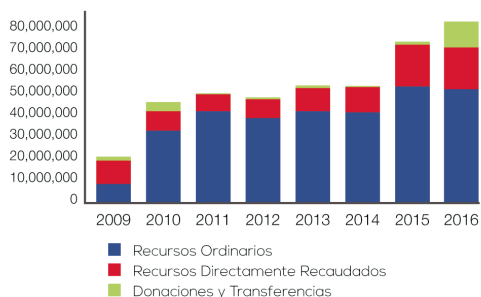
El SERNANP es la entidad responsable de la gestión de las ANP del SINANPE⁹, su presupuesto se ha incrementado desde el 2009 al 2016 pasando de S/ 18 millones a S/ 80 millones, con una tasa de crecimiento anual de 24%.

8 En el rubro "otros" se encuentran: OEFA, SENACE, IIAP, INAGEIM, Instituto Geofísico y SENAMHI.

9 Las ANP del ámbito regional y local están bajo responsabilidad de los gobiernos subnacionales.

Respecto a las fuentes de financiamiento, los recursos ordinarios que provienen del presupuesto asignado por el MEF, son su principal fuente financiera, ya que concentra en promedio el 73% del total de recursos (S/ 38 millones), le siguen los recursos directamente recaudados generados por el cobro de tasas y tarifas, alcanza el 22% (S/ 11 millones), y finalmente las donaciones y transferencias, que representan el 5% (S/ 2 millones)¹⁰.

Gráfico 5: Evolución del Presupuesto por Fuente Financiera (2009-2016)



Fuente: SERNANP
Elaboración: propia

De acuerdo con la evolución de los recursos presupuestales en el periodo de análisis, los recursos ordinarios han mostrado un comportamiento creciente a lo largo de estos años. Este incremento ha sido posible debido a una mayor asignación de recursos a través del Programa Presupuestal 0057 (Conservación de la Diversidad Biológica y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales en Área Natural Protegida), siendo sus principales líneas de intervención:

¹⁰ Este rubro contiene los recursos que percibe SERNANP por donaciones directas. Existen otro tipo de donaciones, como las que se canalizan por entidades privadas (PROFONANPE), que no forman parte de este reporte. Tampoco las que ingresan a través de las políticas de responsabilidad social empresarial.

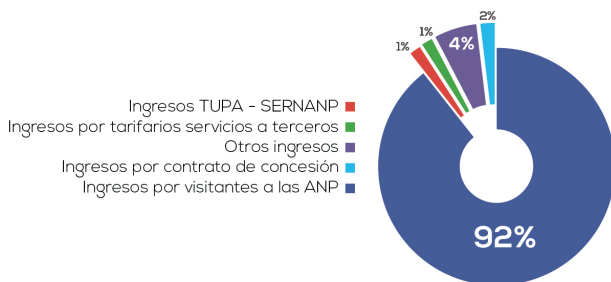
- Saneamiento físico-legal,
- Control y vigilancia permanente de las ANP
- Restauración de áreas degradadas,
- Otorgamiento y renovación de derechos para el aprovechamiento de recursos renovables y recurso paisaje en ANP. Ejecución de proyectos de inversión para la conservación, protección y manejo sostenible de ANP,
- Mejoramiento del servicio de control, vigilancia y gestión administrativa de las ANP.

De igual manera, se aprecia un incremento de los recursos directamente recaudados o propios debido al incremento del flujo de visitantes a las ANP, lo que ha permitido incrementar la recaudación por tasas y tarifas; mientras que las donaciones y transferencias ha registrado un comportamiento decreciente (a excepción de lo observado en el 2016).

Es importante señalar que los recursos propios han pasado a tener un peso importante en el presupuesto del SERNANP, siendo el cobro de tarifas de entrada con fines turísticos, su principal fuente de ingresos (ver gráfico 6):



Gráfico 6: Composición de los recursos directamente recaudados (Año 2015)



Fuente: SERNANP 2016
Elaboración: propia

Ministerio del Ambiente (MINAM)

Es el órgano rector del sector ambiental y dentro de sus líneas de acción destacan: el aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, en particular, de los bosques; adaptación y mitigación al cambio climático; manejo eficiente de los residuos sólidos; gestión integral marino-costera; prevención, control de la contaminación y ecoeficiencia; adecuación de la institucionalidad ambiental; entre otros.

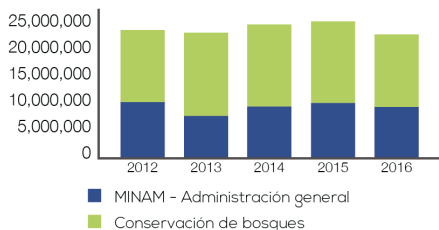
Los recursos presupuestales del MINAM que están disponibles para la diversidad biológica se asignaron a través del Programa Presupuestal 0035: Gestión Sostenible de Recursos Naturales y Diversidad Biológica, distribuidos a través de la Administración General¹¹ y el Programa de Conservación de Bosques¹², alcanzando S/ 21 millones en promedio en el periodo 2012-2016¹³.

11 Su línea de intervención radica en el fortalecimiento de capacidades para la planificación e implementación del manejo sostenible de las tierras y suelos, modelamiento de escenarios de mitigación de cambio climático, entre otros.

12 Su línea de intervención es el fortalecimiento de capacidades públicas para la gestión sostenible de los bosques, gestión de información para la conservación de bosques y promoción de sistemas productivos sostenibles en los bosques.

13 Este programa está visible en la consulta amigable del MEF a partir del 2012.

**Gráfico 7: Recursos del Programa Presupuestal 0035
(2012-2016)**



Fuente: Consulta Amigable MEF
Elaboración: propia.



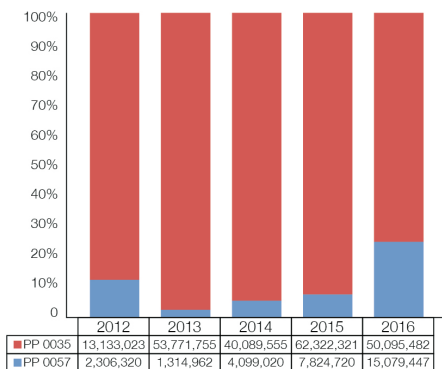
1.2.1.2. Gobiernos regionales

Los recursos presupuestales para la conservación de la diversidad a nivel de los Gobiernos regionales se asignaron a través de los Programas Presupuestales 0057 (Conservación de la Diversidad Biológica y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales en Área Natural Protegida) y 0035 (Gestión Sostenible de Recursos Naturales y Diversidad Biológica), a cargo del SERNANP y MINAM, respectivamente¹⁴.

Como se observa en el siguiente gráfico, el presupuesto para conservación a nivel de Gobiernos regionales pasó de S/ 15 millones el 2012 a S/ 65 millones el 2016, un crecimiento de 44% por año, siendo el PP 0035 el que concentró la mayor asignación de estos recursos (80%).

14 El PP 0035 ha sido rediseñado bajo un nuevo enfoque por el MINAM, creándose el PP 0144: Conservación y Uso Sostenible de Ecosistemas para la Provisión de Servicios Ecosistémicos y se viene implementando desde el presente año. Por otro lado, los Gobiernos regionales pueden financiar proyectos de conservación que no necesariamente están articulados a programas presupuestales.

Gráfico 8: Presupuesto de Gobiernos regionales para Conservación (2012-2016)



Fuente: MEF (Transparencia)
Elaboración: propia.

En el siguiente cuadro se observa la distribución de los PP 0057 y 0035 por Gobierno regional.

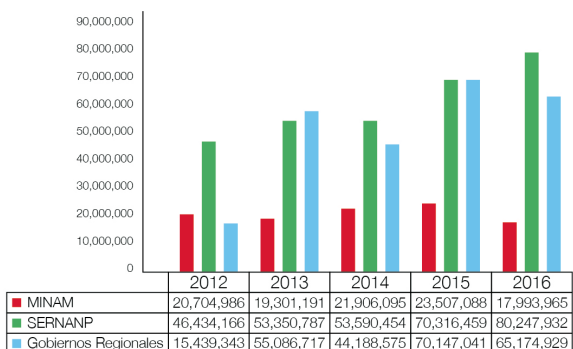
**Cuadro 2: Distribución de los Programa Presupuestal 0057 y 0035
por Gobiernos regionales
(2014 y 2016)**

| Programa Presupuestal | Gobierno regional | 2014 | | | 2016 | | |
|---|--------------------|-------------------|--------------------|-----------|-------------------|--------------------|------------|
| | | PIM | % de participación | # | PIM | % de participación | # |
| 0057: Conservación de la Diversidad Biológica y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales en el Área Natural Protegida | 462: Ucayali | 355 494 | 8,67 | 5 | 6 338 897 | 42,04 | 1 |
| | 447: Huancavelica | 841 615 | 20,53 | 2 | 4 579 296 | 30,37 | 2 |
| | 445: Cajamarca | 130 000 | 3,17 | 7 | 1 464 344 | 9,71 | 3 |
| | 457: Piura | 648 375 | 15,82 | 4 | 1 000 208 | 6,63 | 4 |
| | 463: Lima | 1 263 921 | 30,83 | 1 | 924 802 | 6,13 | 5 |
| | 454: Madre de Dios | 649 524 | 15,85 | 3 | 445 275 | 2,95 | 6 |
| | 461: Tumbes | 150 000 | 3,66 | 6 | 295 462 | 1,96 | 7 |
| | 453: Lambayeque | - | - | - | 19 922 | 0,13 | 8 |
| | 440: Amazonas | 60 091 | 1,47 | 8 | 9 820 | 0,07 | 9 |
| | TOTAL | 4 099 020 | 100 | 8 | 15 079 447 | 100 | 45 |
| 0035: Gestión Sostenible de Recursos Naturales y Diversidad Biológica | 446: Cusco | 10 035 596 | 25,03 | 1 | 14 420 208 | 28,79 | 1 |
| | 459: San Martín | 3 118 241 | 7,78 | 4 | 6 290 934 | 12,56 | 2 |
| | 447: Huancavelica | 5 690 707 | 14,19 | 3 | 5 716 155 | 11,41 | 3 |
| | 458: Puno | 1 553 921 | 3,88 | 9 | 3 787 033 | 7,56 | 4 |
| | 448: Huánuco | - | - | - | 3 774 463 | 7,54 | 5 |
| | 452: Lambayeque | 7 732 117 | 19,29 | 2 | 3 502 268 | 6,99 | 6 |
| | 460: Tacna | 1 759 405 | 4,39 | 8 | 2 802 717 | 5,60 | 7 |
| | 440: Amazonas | 2 258 526 | 5,63 | 6 | 2 035 947 | 4,06 | 8 |
| | 454: Madre de Dios | 765 000 | 1,91 | 12 | 1 855 911 | 3,71 | 9 |
| | 457: Piura | 767 078 | 1,91 | 11 | 1 543 132 | 3,08 | 10 |
| | 443: Arequipa | 871 000 | 2,17 | 10 | 1 413 034 | 2,82 | 11 |
| | 445: Cajamarca | 1 867 734 | 4,66 | 7 | 1 080 482 | 2,16 | 12 |
| | 456: Pasco | 2 534 069 | 6,32 | 5 | 771 740 | 1,54 | 13 |
| | 455: Moquegua | - | - | - | 382 091 | 0,76 | 14 |
| | 444: Ayacucho | 200 000 | 0,50 | 15 | 266 503 | 0,53 | 15 |
| | 450: Junin | 350 846 | 0,88 | 14 | 239 559 | 0,48 | 16 |
| | 463: Lima | 12 130 | 0,03 | 166 | 163 294 | 0,33 | 17 |
| | 461: Tumbes | 573 185 | 1,43 | 13 | 35 000 | 0,07 | 18 |
| 453: Loreto | - | - | - | 11 500 | 0,02 | 19 | |
| | TOTAL | 40 089 555 | 100,00 | 16 | 50 091 971 | 100,00 | 190 |

1.2.1.3. Recursos generales

Los recursos generales para la conservación están conformados por el presupuesto asignado a las entidades del gobierno nacional (MINAM y SERNANP) y Gobiernos regionales. Estos recursos pasaron de S/ 82 millones el 2012 a S/ 163 millones el 2016, un crecimiento promedio por año de 19%; representando un 25% de los recursos generales del sector ambiental¹⁵.

Gráfico 9: Recursos generales para la conservación (2012-2016)

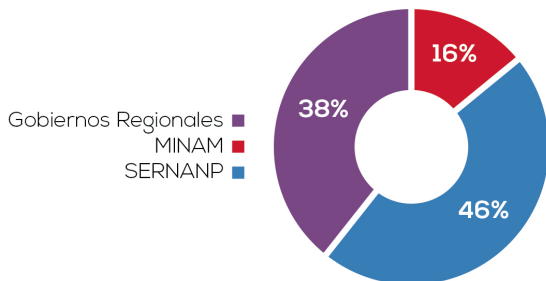


Fuente: MEF (Transparencia)
Elaboración: propia

Del total de estos recursos, se observa que las entidades del gobierno nacional concentran el 62%, mientras que los Gobiernos regionales el 38%.

15 No se ha estimado el aporte del sector privado, no obstante, según el Plan Financiero de SINANPE los recursos destinados a la conservación a través de PROFONANPE alcanzaron USD 14 millones en el periodo 2009-2015. Asimismo, este análisis no incluyó a los gobiernos locales.

Gráfico 10: Composición de Recursos para Conservación por Nivel de Gobierno



Fuente: MEF (Transparencia)
Elaboración: propia

1.2.1.4. Tendencias regionales

Es importante tener presente que para el 2008, los países de la región cuyos gobiernos invirtieron más en áreas protegidas (como porcentaje de su gasto público total) fueron Costa Rica (0,055%),



República Dominicana (0,020%), Guatemala (0,013%) y Nicaragua (0,010%). En este ranking, Perú se encuentra penúltimo (con un 0,001%) sólo por delante de Bolivia (ver cuadro 3).

Cuadro 3: Fondos Gubernamentales Específicos para ANP como porcentaje del PBI

| País | Gasto público en salud (%) (2004) | Gasto público en educación (%) (2005) | Gasto público en militar (%) (2005) | Gasto público en AP (%) (2008) |
|----------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------|
| Argentina | 4,30 | 3,80 | 1,00 | 0,005 |
| Bolivia | 4,10 | 6,40 | 1,60 | 0,000 |
| Brasil | 4,80 | 4,40 | 1,60 | 0,006 |
| Chile | 2,90 | 3,50 | 3,80 | 0,003 |
| Colombia | 6,70 | 4,80 | 3,70 | 0,005 |
| Costa Rica | 5,10 | 4,90 | NA | 0,055 |
| Cuba | 5,50 | 9,80 | NA | 0,005 |
| Ecuador | 2,20 | 1,00 | 2,60 | 0,002 |
| El Salvador | 3,50 | 2,80 | 0,60 | 0,002 |
| Guatemala | 2,30 | NA | 0,30 | 0,013 |
| Honduras | 4,00 | NA | 0,60 | 0,006 |
| México | 3,00 | 5,40 | 0,40 | 0,005 |
| Nicaragua | 3,90 | 3,10 | 0,70 | 0,010 |
| Panamá | NA | NA | NA | 0,006 |
| Paraguay | 2,60 | 4,30 | 0,70 | 0,002 |
| Perú | 1,90 | 2,40 | 1,40 | 0,001 |
| República Dominicana | 1,90 | 1,80 | 0,50 | 0,020 |
| Uruguay | 3,60 | 2,60 | 1,30 | 0,002 |
| Venezuela | 2,00 | NA | 1,200 | 0,006 |

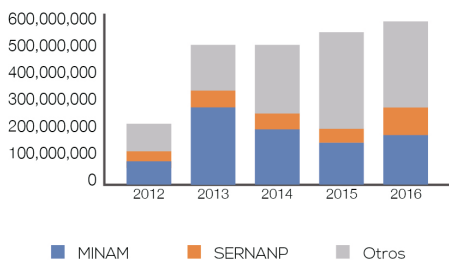
Fuente: PNUD- TNC, 2010.

1.2.2. Gasto de la conservación

1.2.2.1. Gobierno nacional

El nivel de gasto del sector ambiental pasó de S/ 207 millones el 2012 a S/ 525 millones al 2016, con una tasa de crecimiento anual de 26%, tal como se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico 11: Gasto del Sector Ambiente (2012-2016)

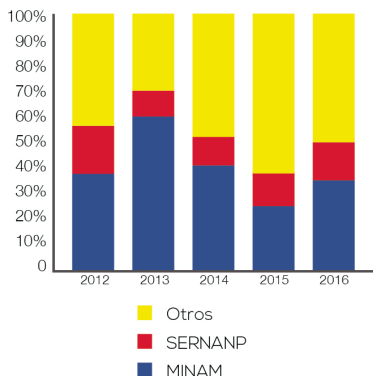


Fuente: Consulta Amigable MEF



El 36% del gasto total en promedio estuvo concentrado en MINAM (S/ 159 millones, mientras que el 13% en SERNANP (S/ 55 millones).

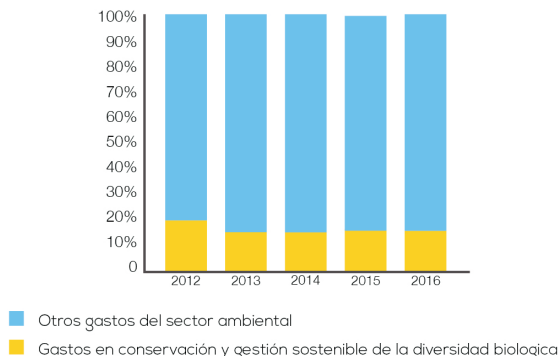
Gráfico 12: Distribución del Gasto del Sector Ambiente (2012-2016)



Fuente: Consulta Amigable MEF

Del gasto total del sector ambiental, alrededor del 20% (S/ 57 millones) se encuentra en la Conservación de la diversidad en ANP y Gestión Sostenible de la Diversidad Biológica, los que viene siendo ejecutado por el SERNANP y el MINAM, respectivamente.

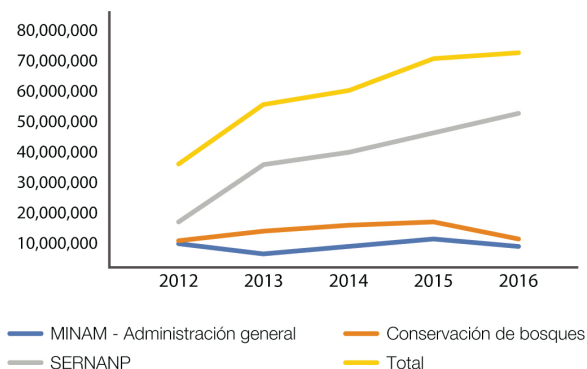
Gráfico 13: Distribución del Gasto del Sector Ambiente (2012-2016)



Fuente: Consulta Amigable MEF

Por otro lado, el gasto en conservación por entidades del Sector Ambiental ha sido el siguiente en los últimos 5 años:

Gráfico 14: Gasto en conservación por entidades del sector ambiental (2012-2016)



Fuente: Consulta Amigable MEF
Elaboración: propia

Como se observa, la mayor parte del gasto total en conservación se concentra en el SERNANP con un promedio de S/ 39 millones en el periodo 2012-2016 (68%), seguido por el Programa Conservación de Bosques con un promedio de S/ 12 millones en el mismo periodo de análisis (20%), y la administración general del MINAM con S/ 6 millones (12%).

1.2.2.2. Gobiernos regionales

Respecto al gasto de los Gobiernos Regionales en conservación, estos se orientaron principalmente a la ejecución de proyectos de inversión pública y, en menor medida, al gasto corriente de actividades vinculadas a la conservación¹⁶.

1.2.3. Brecha financiera de la conservación

Si bien los recursos asignados a la conservación se han incrementado en el periodo 2011-2016, a nivel del gobierno nacional y regional, estos recursos todavía son insuficientes para cubrir las necesidades de financiamiento de la conservación, entre las que se encuentran: establecimiento de condiciones básicas (delimitación de límites, inscripción en registros de ANP, revisión de implementación de planes maestros); personal, brecha de infraestructura y equipamiento, necesidades de gastos operativos y gastos asociados al aprovechamiento sostenible de recursos naturales.

De acuerdo con el Plan Financiero del SINANPE 2016-2025, la brecha financiera se estima en promedio en USD 18 millones por año para alcanzar un nivel adecuado de gestión de las ANP y ejercer la rectoría de sus áreas¹⁷. Otros documentos como Patrimonio del Perú: Asegurando el Futuro de las ANP, estiman la brecha financiera del SINANPE en USD 11.5 millones por año¹⁸.

16 No se ha hecho un análisis a nivel de detalle al respecto, y tampoco se ha considerado el análisis del gasto de los gobiernos locales.

17 El Plan Financiero fue aprobado por RM 200-2016-MINAM

18 Este proyecto solo considera ANP del ámbito terrestre, no considera áreas del ámbito marino ni el componente de rectoría del SINANPE.

Es importante señalar que el Plan Financiero del SINANPE es el estudio financiero más actualizado que se dispone de la conservación en ANP en el Perú. No obstante, es indispensable contar con estudios específicos para determinar la brecha financiera de la conservación privada y comunal en el país.

1.3. EVALUACIÓN DE OPCIONES FINANCIERAS UTILIZADAS

Una de los principales herramientas para la evaluación del financiamiento de ANP del ámbito nacional (SINANPE) es la Ficha de Puntaje de Sostenibilidad Financiera para los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas del año 2010 y 2015, elaborada por el PNUD y recogida por el Plan Financiero de SINANPE 2016-2025¹⁹.

Para efectos del SINANPE, esta ficha identificó entre las principales debilidades, la limitada diversificación en las fuentes de ingresos, y un bajo nivel de implementación en los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos.

En esa línea, el Plan Financiero de SINANPE determinó que el financiamiento del mantenimiento de la conservación de la diversidad biológica de las ANP ha dependido fundamentalmente de las asignaciones presupuestales del gobierno central al SERNANP, principalmente a través de la fuente de financiamiento recursos ordinarios. Y en segundo lugar, a través de los recursos directamente recaudados, impulsado principalmente por las tarifas de entrada de los visitantes a las ANP y, en menor medida, por el aprovechamiento de los recursos naturales (pago de derechos).

19 Esta es una herramienta que permite a los gobiernos, donantes y sociedad civil diagnosticar y evaluar dónde se encuentran las deficiencias y virtudes en sus modelos de gestión de áreas protegidas, entre los principales componentes se encuentran el marco institucional y legal, la planificación estratégica y los aspectos financieros.

Asimismo, otra fuente importante para el financiamiento de la conservación fueron las donaciones de agencias gubernamentales y la cooperación internacional. No obstante, estos recursos serán cada vez menores, ya que el país es considerado una economía de renta media y por lo tanto de menor interés para estas agencias²⁰.

El sector empresarial ha estado poco involucrado en la conservación; si bien existen algunas experiencias importantes, no se ha aprovechado el potencial que tiene este sector, que puede convertirse en el aliado estratégico para disponer de fuentes adicionales de financiamiento.

20 No obstante, la condición de vulnerabilidad del país por la presencia del cambio climático, lo hacen elegible para líneas de financiamiento de adaptación y mitigación del cambio climático.

2

OPCIONES
INNOVADORAS DE
FINANCIAMIENTO
DE LA
CONSERVACIÓN

OPCIONES INNOVADORAS DE FINANCIAMIENTO DE LA CONSERVACIÓN

El financiamiento de la conservación en el Perú depende significativamente de la asignación de recursos ordinarios del presupuesto nacional y de fondos no reembolsables provenientes de la cooperación internacional²¹. Sin embargo, la efectividad de estas fuentes se encuentra condicionada a múltiples factores. Estos son la agenda del gasto público, la coyuntura política y tendencias financieras regionales y globales, las que no aseguran su incremento sostenido en el mediano y largo plazo ni evitan sus oscilaciones presupuestales²².

En ese sentido, surge la necesidad de pensar en opciones innovadoras de financiamiento de la conservación, no solo incidiendo en la generación de mayores ingresos, sino en una estrategia de sostenibilidad que abarque los 5 ejes siguientes: (i) una cartera diversificada de fuentes de ingresos, a partir de la generación de nuevas opciones y la maximización de las fuentes ya existentes,

21 Plan Financiero del SINANPE 2016-2025. Pág. 49. Ver también: FAO/OAPN (2010: 101). Es importante precisar que la cooperación internacional ha disminuido en los últimos años, como lo evidencia el presupuesto del SERNANP.

22 Ibidem.

(ii) condiciones habilitantes para mejorar el destino de los fondos a sus fines de conservación correspondientes, (iii) la gestión eficiente de los recursos, (iv) una gobernanza dirigida a integrar formas locales y comunitarias de conservación, incluyendo un conjunto de incentivos económicos y políticas de promoción; y (v) transversalizar el enfoque ambiental en la distribución de presupuesto público, en las líneas de acceso a financiamiento privado y fondos concursables.

Así, las opciones de financiamiento de la conservación podrían agruparse en las siguientes líneas temáticas:

- Involucramiento del sector privado en la conservación: el sector privado es un aliado determinante en el financiamiento de la conservación de la biodiversidad. Entre el 2004 y el 2015, los fondos privados destinados a conservación han ascendido a USD 8,2 mil millones a nivel global, entre inversiones en producción sostenible de alimentos y fibras, conservación del hábitat (como bancos de mitigación y programas REDD+), así como en el aprovechamiento sostenible de agua²³. Solo en inversiones en conservación de hábitat se han canalizado, para el 2015, USD 370 millones. Por su parte, la inversión en conservación en Latinoamérica ha crecido en casi 400%, pues ha pasado de 107 a 538 millones entre el 2013 y el 2015.
- Optimización de herramientas fiscales: salvo el régimen de obras por impuestos, existen pocas herramientas fiscales para financiar la conservación, contrariamente a las experiencias regionales e internacionales. Una de las opciones para incrementar los ingresos de la conservación es aprovechar opciones impositivas, ya sea a través de impuestos predeterminados, como políticas de incentivos (exoneraciones, gastos deducibles, créditos, entre otras).

23 HAMRICK (2016: xii).

- Contención de costos: una buena gestión de la conservación puede contribuir a manejar apropiadamente los recursos disponibles, evitando el aumento en costos o la duplicidad del gasto.
- Creando mercado: el Estado puede incentivar la generación de valor de los productos sostenibles provenientes de ANP, ACR o ACP, a través de sellos, vínculos con crédito verde o acceso a tecnología.

En ese marco, las opciones innovadoras que se han desarrollado son las siguientes:



2.1. INSTRUMENTOS FISCALES Y TRIBUTARIOS

2.1.1. Asignación de gasto público

2.1.1.1. Distribución de presupuesto público con criterios ambientales

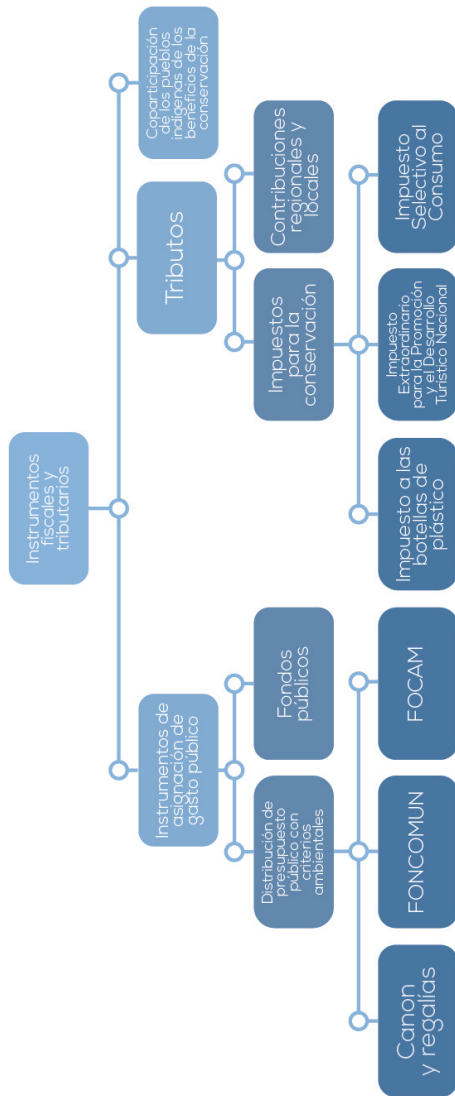
a) Canon

El canon es la participación de los Gobiernos locales y regionales en determinados ingresos y rentas del tesoro público que provienen del aprovechamiento y explotación de recursos naturales, como minería, petróleo, gas, entre otros.

Es una de las principales fuentes de financiamiento de los Gobiernos regionales y locales con disponibilidad de recursos naturales dentro de su jurisdicción. Usualmente, este recurso ha sido utilizado para el financiamiento de intervenciones orientadas a brindar servicios públicos de acceso universal y generar beneficios a la comunidad, así como para cubrir el mantenimiento de los PIP y elaboración de estudios en etapa de preinversión.

Considerando el alcance de este mecanismo en términos de impacto en los gobiernos subnacionales, podrían evaluarse tres opciones:

Figura 1. Instrumentos fiscales y tributarios

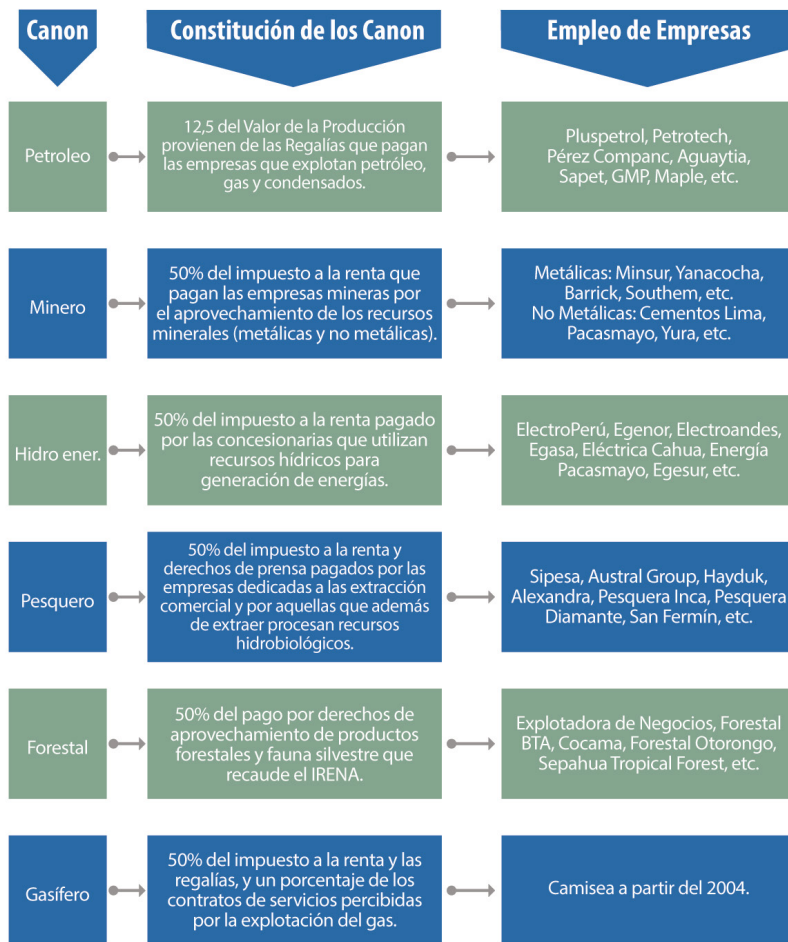


Fuente: propia
Elaboración: propia

- Incorporar un criterio ambiental en la distribución del canon. Así, se generarían mayores ingresos por canon para aquellos gobiernos subnacionales que inviertan recursos públicos en ANP o ACR u otras formas de conservación dentro en su jurisdicción. Para este fin, sería indispensable modificar la Ley de Canon, Ley N° 27506 (numeral 5.2, artículo 5°).
- Establecer un porcentaje obligatorio para que los recursos provenientes del canon puedan destinarse al financiamiento de PIP en biodiversidad y servicios ecosistémicos. Para ello, es necesario modificar el artículo 6° de la referida ley.
- Que los propios Gobiernos regionales y locales determinen que un porcentaje de sus ingresos provenientes del canon se destinen a la conservación. En este caso, es indispensable un ordenanza regional o local.



Figura 2: Tipos de canon



Fuente: MEF
Elaboración: MEF

b) Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)

El FONCOMUN asigna recursos públicos a las municipalidades provinciales y distritales, en función de criterios geográficos, nivel de carencias, necesidades básicas insatisfechas, criterios de ruralidad, extensión territorial e indicadores de gestión municipal. Los recursos del FONCOMUN provienen de la recaudación del Impuesto de Promoción Municipal, el Impuesto al Rodaje y el Impuesto a las Embarcaciones de Recreo, y se destinan al financiamiento de proyectos de inversión y actividades operativas de los gobiernos locales.

El FONCOMUN puede ser una herramienta clave para involucrar a las municipalidades en acciones concretas en conservación, con reformas normativas puntuales. Ya sea incluyendo un mecanismo de porcentajes mínimos obligatorios de los recursos municipales para financiar inversiones en conservación (como ocurre en Colombia²⁴), o incentivando el financiamiento municipal en conservación, con mayores asignaciones del FONCOMUN a aquellos gobiernos locales que hayan ejecutado inversiones en ANP o espacios para la conservación de servicios ecosistémicos (como ocurre en Brasil con el ICMS ecológico).

c) Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM)

El FOCAM se compone del 25% de los recursos que corresponden al Gobierno Nacional de las regalías provenientes de los Lotes 88 y 56, luego de efectuado el pago del Canon Gasífero y otras deducciones correspondientes a PERUPETRO S.A., OSINERGMIN y el Ministerio de Energía y Minas, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley N° 26221²⁵.

24 Conforme a la Ley N° 99 por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones de 1993.

25 Ley Orgánica que norma las actividades de Hidrocarburos en el territorio nacional.

Los recursos del FOCAM se destinan a financiar la ejecución de proyectos de inversión e infraestructura económica y social de los Gobiernos regionales, municipalidades y universidades públicas (para fines de investigación) de Ayacucho, Huancavelica, Ica y Lima²⁶; asimismo la Ley N° 28622 extiende los beneficios a la región Ucayali²⁷.

Si bien los recursos de este fondo pueden financiar proyectos orientados a la preservación del ambiente, sería necesaria una precisión normativa que permita asegurar fondos continuos para inversión en ANP o ACR, o modalidades distintas de conservación. Ya sea, como en la fórmula propuesta del FONCOMÚN, mediante incentivos (más asignaciones por más conservación) o asignaciones de porcentajes para actividades ambientales de estas entidades públicas.

2.1.1.2. Fondos Concursables

Son mecanismos financieros que permiten la asignación de recursos públicos para el financiamiento de proyectos de inversión y/o planes de negocios, a través de procesos de selección, sobre la base de diversos indicadores y criterios establecidos por las entidades financiadoras. En el país, existen fondos como AGROIDEAS y PROCOMPITE²⁸ que financian planes de negocios para pequeños productores, buscando promover la asociatividad, el mejoramiento de la gestión empresarial y la consolidación de las cadenas productivas. Aunque no se han identificado experiencias vinculadas a conservación, estos fondos pueden ayudar a implementar planes de negocios considerando componentes de conservación vinculados al aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, destinando recursos a los pobladores locales en ANP, ACR o ZA que realizan actividades de conservación desde sus predios

26 Exceptuando a Lima Metropolitana.

27 El FOCAM-Ucayali se compone de un 2.5% del total de los ingresos que recibe el Estado por concepto de regalías.

28 AGROIDEAS es una Unidad Ejecutora del Ministerio de Agricultura; PROCOMPITE está a cargo del Ministerio de la Producción.

o territorios. Es a través de la generación de ingresos monetarios para estos pobladores que se producen los incentivos económicos para la conservación.

Asimismo, existen otros mecanismos como PNIA y FIDECOM²⁹ que financian proyectos de investigación productiva y el desarrollo de capacidades locales. De igual forma podrían utilizarse los recursos de estos programas para financiar proyectos vinculados al uso sostenible de la biodiversidad trabajando con productores y/o pobladores locales, articulados con empresas y/o el sector académico.

Por otro lado, se dispone de FONDOEMPLEO³⁰ como un mecanismo que, aunque no es financiado con recursos públicos, se puede utilizar para el financiamiento de emprendimientos productivos para el desarrollo de negocios derivados del uso sostenible de la biodiversidad y que incorporen a pobladores en edad de trabajar que es una de las características de este fondo para impulsar proyectos que generen empleo.

Finalmente, FONIPREL y FONIE³¹ son fondos que financian a Gobiernos regionales y locales en la ejecución de proyectos de inversión pública destinados al mejoramiento de la infraestructura social y económica, así como la provisión de servicios sociales a los distritos focalizados. No obstante, se puede ampliar el criterio de asignación de recursos públicos hacia aquellas entidades con necesidades de conservación de los recursos de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.

Por otro lado, es importante señalar que en el marco del Decreto de Urgencia 004-2017, se ha extendido el alcance de financiamiento de FONIPREL para asignar recursos no solo para

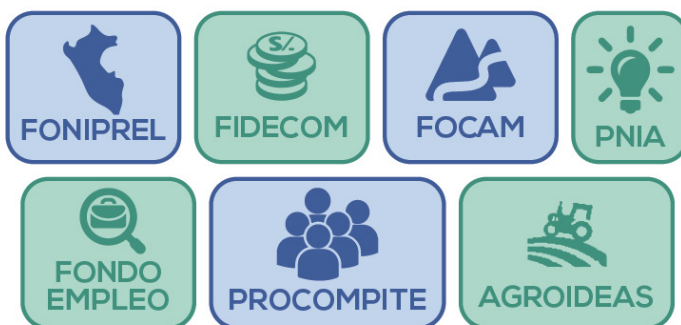
29 PNIA es un programa de desarrollo que forma parte del Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA). Por su parte, FIDECOM está adscrito al Ministerio de la Producción.

30 FONDOEMPLEO se financia con remanentes de las utilidades de empresas de diversos sectores: minería, telecomunicaciones, energía e hidrocarburos.

31 FONIPREL es administrado por el Ministerio de Economía y Finanzas. FONIE está a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

proyectos de inversión pública, sino también para inversiones referidas a optimización, ampliación marginal, rehabilitación y reposición, señaladas en el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, en virtud de la declaración del estado de emergencia por el fenómeno El Niño, huacos y precipitaciones pluviales, y demás fenómenos asociados.

Figura 3. Fondos concursables



Elaboración: propia³²

2.1.2. Tributos

2.1.2.1. Impuestos para la conservación

En el Perú, no es usual que los impuestos financien servicios públicos específicos e individualizables del Estado, pues estos se financian mediante tasas (si son servicios públicos, como los arbitrios) o tarifas (si se tratan de servicios de carácter privado)³³. Por ello, en

³² Con posibilidad de ser dirigidos hacia la conservación de la biodiversidad

³³ Los rendimientos de los impuestos, a diferencia de las tasas y las contribuciones, no se destinan a cubrir el costo de obras o servicios públicos específicos, conforme a lo dispuesto por el segundo párrafo de la Norma II del Título Preliminar del CT. Mientras que el hecho imponible de los impuestos es una manifestación de riqueza concreta (como la renta, el consumo o el patrimonio), en las tasas y contribuciones es, en mayor o menor medida, una obra o actividad pública. El Tribunal Constitucional, en la STC N° 053-2004-PI/TC, ha sido claro en señalar este carácter especial de los impuestos: “[los impuestos] no están vinculados a una actividad estatal directa a favor del contribuyente, sino más bien, básicamente, a una concreta manifestación de capacidad económica para contribuir con los

la gran mayoría de países, los impuestos se destinan a solventar la generalidad de los gastos estatales y se expresan, finalmente, en los servicios esenciales: seguridad nacional, salud, educación, entre otros. Sin embargo, en nuestro ordenamiento no existe una prohibición expresa para el financiamiento de actividades especiales a través de impuestos, aunque sí existen mecanismos formales de imperativo cumplimiento para la creación o establecimiento de impuestos de este tipo, como el principio de reserva de ley (solo por ley o decreto legislativo se pueden crear impuestos) o la obligatoriedad de que cualquier iniciativa de creación de impuestos predeterminados provenga del poder ejecutivo.³⁴

El Impuesto a los Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas y el Impuesto Extraordinario para la Promoción y el Desarrollo Turístico Nacional son dos ejemplos de impuestos nacionales con fines predeterminados. Mientras que el primero financia la ejecución de infraestructura deportiva, implementación de material deportivo y apoyo a la capacitación de deportistas altamente calificados; el segundo costea las actividades de promoción y desarrollo turístico a nivel nacional.³⁵

Cabe señalar que distintos países utilizan impuestos para financiar la conservación de la biodiversidad y, en específico, sus sistemas nacionales de parques y áreas naturales protegidas, como es el caso de Francia³⁶, Costa Rica³⁷, Guatemala³⁸ y Bélize³⁹.

gastos estatales. Lo recaudado por estos tributos va a una caja fiscal única para luego destinarse a financiar servicios generales e indivisibles".

34 Conforme a lo dispuesto por el artículo 79° de la Constitución Política.

35 Creado por Ley N° 27153, el Impuesto a los juegos de casino y máquinas tragamonedas financia al Instituto Peruano del Deporte. Por su parte, el Impuesto Extraordinario para la Promoción y el Desarrollo Turístico Nacional creado por la Ley N° 27889, financia al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

36 El Impuesto Departamental a los Espacios Naturales Sensibles.

37 Es el caso del Impuesto a los Combustibles, que se destina en un 3.5% al pago de servicios ambientales.

38 En Guatemala, el impuesto de salida del país financia, entre otras entidades, a la Comisión Nacional de Áreas Protegidas (CONAP).

39 En Belice hay un impuesto de salida que financia el Protected Areas Conservation Trust, que es un fondo que subsidia actividades de conservación de la biodiversidad.

La principal ventaja de este tipo de mecanismo financiero es que posibilita la generación de recursos para la conservación, pues sus desembolsos no están supeditados a la evaluación previa del Poder Ejecutivo o el Ministerio de Economía y Finanzas. Otro factor clave es la asignación de ingresos sostenibles y con nivel de permanencia y continuidad, pues la principal característica de los tributos es su carácter coactivo⁴⁰, a diferencia de los MRSE que son principalmente voluntarios⁴¹.

También algunos impuestos, especialmente los de carácter pigouviano⁴², pueden ayudar a internalizar los costes de las externalidades negativas ambientales vía precios, cumpliendo con dos finalidades extrafiscales determinantes para la sostenibilidad ambiental: (i) desincentivar las conductas nocivas con el medio ambiente, y (ii) financiar actividades ambientales.⁴³

Entre otras opciones de impuestos que podrían explorarse como opciones innovadoras de financiamiento de la conservación, se tiene:

a) Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)⁴⁴

El ISC es un impuesto que grava la venta, a nivel de productor, y la importación en el país de combustibles fósiles, como el gasoil, querosene, diesel B2, entre otros bienes. Aunque representa

40 Ver el fundamento N° 05 de la STC N° 3303-2003-AA/TC.

41 Artículo 1° del Reglamento de la Ley de MECANISMOS DE Retribución por Servicios Ecosistémicos, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2016-MINAM.

42 Denominados así en honor a A.C. Pigou, estos impuestos buscan igualar los costes privados marginales y los costes sociales marginales, por una parte, y los beneficios privados marginales y los beneficios sociales marginales, por otra. En: Stiglitz (2011: 258).

43 La fundamentación de diversos impuestos existentes descansa en su extrafiscalidad y en la búsqueda de objetivos diferentes al sostenimiento del Estado, como la lucha contra la evasión o el fraude fiscal. Véase: Trinidad Alvarado (2015: 12 - 13). Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha señalado, en reiteradas oportunidades, que los tributos no solo persiguen fines recaudatorios, sino que también pueden perseguir fines extrafiscales, como la protección del medio ambiente. Véase el fundamento 15 de la STC N° 00031-2010-AI/TC. Esta necesidad de establecer impuestos ambientales en el Perú también ha sido destacada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Véase: <https://goo.gl/rQMSUg>.

44 Propuesta desarrollada también en el Plan Financiera del SINANPE, aprobado por la Resolución Ministerial N° 200-2016-MINAM.

una importante fuente de recursos para el tesoro público, el ISC se sustenta en un carácter extrafiscal: busca desincentivar determinadas conductas nocivas para la sociedad, internalizando las externalidades negativas que genera el consumo o adquisición de diversos bienes, como los combustibles fósiles, el alcohol o el tabaco.⁴⁵

Una reforma en la legislación del ISC podría apuntar a generar ingresos para financiar esquemas de pagos por servicios ambientales o costos asociados a monitoreo y vigilancia dentro de ANP y ACR, con los ingresos generados por el ISC aplicado a los combustibles fósiles. En ese marco, no se asegura el contenido ambiental del ISC en la parte del ingreso, sino en el momento del gasto público.

Esta opción ha sido explorada por otros países. Por ejemplo, Ecuador, Costa Rica y Portugal han establecido gravámenes e impuestos a los combustibles fósiles para financiar actividades de conservación de bosques y pagos por servicios ambientales⁴⁶.

Incluso, en el Perú, bajo el régimen de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre anterior⁴⁷, se estableció un instrumento de naturaleza compensatoria que permitía que las actividades de conservación, rehabilitación e investigación de ANP y los recursos forestales y de fauna silvestre a cargo del Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal (FONDEBOSQUE), se financiaran con los ingresos del ISC aplicable a los combustibles fósiles. Lamentablemente, este mecanismo no solo no fue implementado, sino que tampoco fue recogido en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente, Ley N° 29763.

45 Bravo Cucci (2014: 240). Véase también el fundamento 18° de la STC N° 2302-2003-AA/TC

46 Es el caso del Impuesto sobre los productos derivados del petróleo y de la energía en Portugal, el Impuesto a los Combustibles en Costa Rica y el Impuesto para el Fondo de Eco desarrollo Regional Amazónico en Ecuador

47 Artículo 35° de la Ley N° 27308. Esta disposición fue desarrollada por el artículo 347° del Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

b) Impuesto Extraordinario para la Promoción y el Desarrollo Turístico Nacional⁴⁸

El Impuesto Extraordinario para la Promoción y el Desarrollo Turístico Nacional (IEPDT)⁴⁹ grava la entrada al territorio nacional de personas naturales, nacionales o extranjeras, domiciliadas o no en el Perú, que ingresen voluntariamente al territorio nacional empleando medios de transporte aéreo de tráfico internacional regular y no regular.

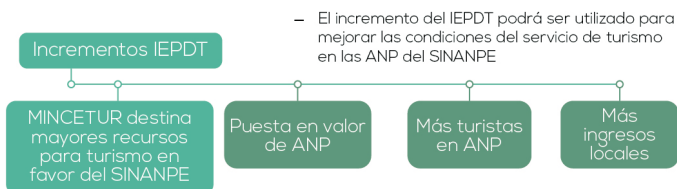
El monto del impuesto asciende a USD 15.00 y es consignado en el billete o boleto de pasaje aéreo, sin formar parte de la base imponible del Impuesto General a las Ventas. Los ingresos del IEPDT se destinan al Fondo para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional, a cargo del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), para financiar actividades y proyectos asociados a la promoción y desarrollo del turismo nacional. Estas actividades se ejecutan a través de dos unidades ejecutoras del MINCETUR: (i) la Comisión de Promoción del Perú – PROMPERU, que percibe el 80% del IEPDT, y (ii) el Proyecto Especial Plan COPESCO, que percibe el 20% del IEPDT.

Una reforma de la normativa de este impuesto podría redirigir los ingresos actuales, o posibles incrementos de la tasa actual, a mejorar la competitividad turística y la puesta en valor del patrimonio natural de las ANP. Estudios financieros han determinado que el impacto del SINANPE en el turismo ascendería a USD 236 millones en el 2013, lo que equivale al 0.1% del PBI nacional para ese año.

48 Esta propuesta ha sido identificada y desarrollada en: Trinidad Alvarado (2015: 170). También ha sido recogida en el Plan Financiero del SINANPE 2016-2025, aprobado por Resolución Ministerial 200-2016-MINAM de fecha 27.07.2016.

49 Creado por la Ley N° 27889.

Figura 4. Beneficios de la Propuesta



Fuente: propia
Elaboración: propia

Recogiendo algunas experiencias exitosas en la región como Bécica, Guatemala y Costa Rica, se podría modificar la normativa del IEPDT para incrementar el impuesto y redirigir sus ingresos diferenciales a financiar inversiones en infraestructura y gastos de mantenimiento en ANP y ACR.

c) Impuesto a las botellas de plástico

El recojo, reciclaje y reúso de botellas de plástico (PET) son actividades cruciales para reducir la contaminación y promover el consumo y la producción sostenibles. Actualmente, la promoción de estas actividades se realiza basándose en incentivos honoríficos o, incluso, a partir de la aplicación de algunos beneficios tributarios municipales por reciclaje de residuos sólidos⁵⁰.

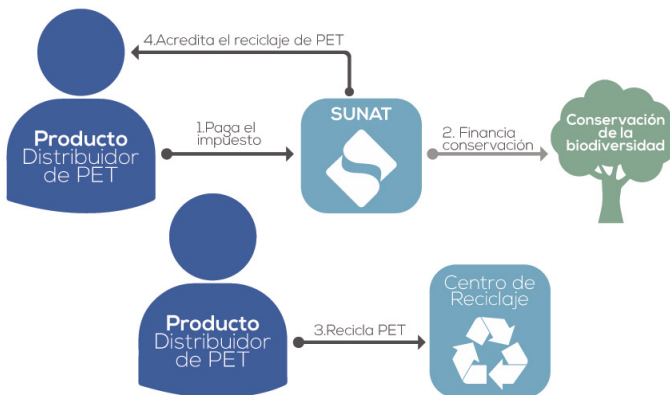
Aun cuando estos esfuerzos son importantes, podrían evaluarse otras alternativas de políticas públicas para promover la reutilización o reciclaje de las botellas de plástico a una escala mayor, con implicancias concretas en el financiamiento de las actividades ambientales. Una opción podría ser la aplicación de un impuesto temporal, de carácter extrafiscal, a las botellas de plástico.

50 Es el caso del bono establecido por el artículo 47° de Reglamento de la Ley N° 29419, Ley que regula la Actividad de los Recicladores, que establece que la Municipalidad establecerá progresivamente un bono de incentivo dirigido a los vecinos que participan del Programa de Formalización de Recicladores y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos, para lo cual segregan sus residuos sólidos reaprovechables y los entregan a los recicladores autorizados por la Municipalidad, según la cantidad de los residuos que se producen, al menos una vez por semana. El beneficio del bono de incentivo será regulado por ordenanza municipal y permitirá un descuento en el pago de arbitrios del siguiente trimestre o año, siempre y cuando los pagos hayan sido efectuados puntualmente.

Este impuesto se enfocaría en gravar la venta mayorista o la importación para la venta de PET, con una tasa fija por botella. Si bien la empresa embotelladora es la que asumiría jurídicamente el pago del impuesto (y la responsabilidad por su liquidación y pago), el consumidor final sería el incidido por la carga económica, ya que el impuesto se trasladaría en el precio de venta del bien (ya sea alcohol, gaseosa, agua mineral, entre otros).

A diferencia de un impuesto ordinario, este impuesto sería devuelto a quienes realizan labores de reciclaje, que pueden ser los mismos consumidores, las empresas de reciclaje, embotelladoras, centros de acopio, entre otros. Por lo que sería un impuesto que básicamente afectaría la disponibilidad de fondos y el costo de oportunidad.

Figura 5. Esquema del Impuesto



En Ecuador encontramos un ejemplo exitoso con el Impuesto. A través de este impuesto, las botellas de plástico no retornables son gravadas con un cierto monto a la hora de su venta. Posteriormente, este monto es distribuido hacia los individuos que re-

colecten, entreguen y retornen dichas botellas. De este modo, se incentivan a los recicladores y centros de acopio para que paguen a quienes realicen actividades de recolección, reciclaje y reúso de botellas de plástico desde un ámbito financiero, teniendo grandes repercusiones sobre la reducción de la contaminación y el incremento de la conservación de la biodiversidad⁵¹. Adicionalmente, el monto devuelto debería estar exento del Impuesto a la Renta (IR), del Impuesto General a las Ventas (IGV) y del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) para fomentar en mayor medida estas actividades. Asimismo, el monto devuelto a los individuos que recolecten, entreguen y retornen las botellas podrá ser utilizado como crédito fiscal por aquellos centros de acopio y recicladores certificados.

d) Impuesto por la habilitación de infraestructuras en ANP y ACR

La habilitación de infraestructura dentro de ANP y ACR, como la instalación de antenas, líneas de transmisión, ductos, entre otros, produce diversos tipos de impactos en relación con el patrimonio natural y la biodiversidad localizada en estas áreas, desde áreas de despeje de cobertura arbórea, hasta presiones provenientes de migraciones. Estos impactos no son debidamente compensados por las entidades públicas o privadas que los ocasionan. El SERNANP y los Gobiernos regionales no cobran tasas o contribuciones especiales por las servidumbres administrativas que posibilitan estas actividades dentro de las ANP y ACR; tampoco tasas o derechos asociados a las autorizaciones emitidas⁵².

Si bien existen algunos instrumentos de carácter compensatorio, estos son insuficientes y, en principio, no logran internalizar económicamente los impactos que se generan dentro de las ANP y ACR, como se puede advertir a continuación:

51 Cabe destacar que como complemento pueden generarse campañas de reciclaje y reúso de las botellas plásticas no retornables que pueden generar ingresos para la conservación nuevamente. Por ejemplo, podrían venderse artefactos productos del reúso de las botellas plásticas y los ingresos generados distribuidos hacia iniciativas de conservación.

52 Como se verá más adelante, en el caso del SERNANP, incluso la emisión de las opiniones técnicas previas vinculantes no son cubiertas por derechos de trámite.

Cuadro 4. Mecanismos compensatorios en ANP y ACR

| INSTRUMENTOS COMPENSATORIOS | TIPO DE COMPENSACIÓN | PROBLEMAS PARA SER APLICADOS EN ACR O ANP |
|---|---|---|
| Servidumbre administrativa para concesiones eléctricas ¹ | No se paga una compensación por este tipo de servidumbre en bienes públicos. Sin embargo, si afectan bienes de dominio público, los concesionarios deberán reparar los daños causados y, en su caso, resarcir los costos de reparación. | No es una compensación propiamente dicha. Implica una acción de reparación directa y, solamente en defecto de esta, una compensación económica. |
| Servidumbre administrativa para exploración y explotación hidrocarburífera ² | Solo se aplica para predios privados, pues en el caso de los bienes públicos esta servidumbre es gratuita. Sin embargo, si los bienes públicos están destinados a un fin útil o proceso económico en particular, el concesionario deberá pagar una compensación. | Sí se contempla la compensación económica, pero esta compensación solo toma en cuenta el valor del uso de las tierras (que no podrá ser inferior al arancel de tierras aprobado por el Ministerio de Agricultura y Riego) y el lucro cesante definido en función del "uso habitual" del propietario conductor ³ . Esta compensación no contempla el valor de los servicios ecosistémicos afectados. Tampoco el costo de oportunidad. |
| Servidumbre administrativa para el transporte de hidrocarburos por ductos ⁴ , y para la distribución de Gas Natural por Red de Ductos ⁵ | Solo se aplica para predios privados, pues en el caso de los bienes públicos esta servidumbre es gratuita. Sin embargo, si los bienes públicos están destinados a un fin útil o proceso económico en particular, el concesionario deberá pagar una compensación. | Sí se contempla la compensación económica. El valor está definido por los siguientes criterios: - El valor del uso de las tierras (que no podrá ser inferior al arancel de tierras aprobado por el Ministerio de Agricultura y Riego). - El daño emergente y el lucro cesante definido en función del "uso habitual" del propietario conductor ⁶ . La pericia que valorará la compensación deberá tomar en cuenta el valor económico total del predio a ser gravado. Sin perjuicio de ello, esta compensación no contempla el valor de los servicios ecosistémicos afectados. Tampoco el costo de oportunidad. |
| Servidumbres para infraestructura de telecomunicaciones ⁷ | Solo se aplica para predios privados, pues en el caso de los bienes públicos esta servidumbre es gratuita. | No se aplica para ANP y ACR. |
| Servidumbre de agua forzosa | Solo se aplica para predios privados, pues en el caso de los bienes públicos esta servidumbre es gratuita. | No se aplica para ANP y ACR. |

| | | |
|---|---|---|
| Pagos por autorización de desbosques ⁸ | Se compensa la afectación al patrimonio, en base a: (i) la oportunidad de aprovechamiento sostenible de los recursos forestales maderables, no maderables y de fauna silvestre en función a su valor comercial por la cantidad de los recursos extraídos; y (ii) el valor del secuestro de carbono. Si los productos son comercializados se efectuaría el pago por el derecho de aprovechamiento. | Estos pagos no serían aplicables para ANP, pues la protección y administración de los recursos forestales y de fauna silvestre dentro de las ANP del SINANPE, se regula por la legislación específica de ANP ⁹ , y tanto la Ley de ANP como su reglamento no han contemplado esta autorización dentro de ANP. |
| Compensación ambiental ¹⁰ | Es un mecanismo de interés, pues se basa en medidas y acciones generadoras de beneficios ambientales proporcionales a los daños o perjuicios ambientales causados por el desarrollo de los proyectos; siempre que no se puedan adoptar medidas de prevención, corrección, mitigación, recuperación y restauración eficaces. | Solo se aplica para los Estudios de Impacto Ambiental detallados (EIA-d). Es una compensación "naturaleza por naturaleza", y no implica una compensación económica. Opera como última ratio, siempre que no se puedan adoptar medidas de prevención, corrección, mitigación, recuperación y restauración eficaces. Aun cuando es obligatoria por mandato legal, hay incertidumbre sobre su efectividad, pues estaría supeditada a la aprobación de lineamientos por parte del MINAM ¹¹ . Nada asegura que la compensación se realice en ANP o ACR, pues su ámbito de acción son las áreas cercanas al área de influencia del proyecto. Así, la empresa tiene un margen de discrecionalidad para elegir el lugar donde realizará la compensación, en función de los criterios establecidos para ello. |

Fuente: propia
Elaboración propia

Notas:

- 1 Artículo 218° del Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas, aprobado por Decreto Supremo N° 009-93-EM.
- 2 Artículo 297° del Decreto Supremo N° 032-2004-EM, Reglamento de las actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos.
- 3 Artículo 310° del Decreto Supremo N° 032-2004-EM, Reglamento de las actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos.
- 4 Artículo 98° del Decreto Supremo N.º 081-2007-EM, Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos.
- 5 Artículo 85° y siguientes del Decreto Supremo N.º 040-2008-EM, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos. Adicionalmente, véase el artículo 1° del Decreto Supremo N.º 062-2010-EM, que precisa el alcance del procedimiento de imposición de servidumbres establecido en el Reglamento de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos.
- 6 Artículo 310° del Decreto Supremo N.º 032-2004-EM, Reglamento de las actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos.
- 7 Artículo 8° del Decreto Supremo N° 005-2006-MTC, Reglamento de Servidumbres Forzosas para la Prestación de Servicios Portadores y Teleservicios Públicos de Telecomunicaciones.
- 8 Véase el artículo 36° de esta ley. También los artículos 125° y siguientes del Reglamento de Gestión Forestal, aprobado por el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.
- 9 Artículo 67° de la referida ley.
- 10 Ver los "Lineamientos para la Compensación Ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)", aprobado por la Resolución Ministerial N° 398-2014-MINAM.
- 11 Ver el artículo 12 de los "Lineamientos para la Compensación Ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)", aprobado por la Resolución Ministerial N.º 398-2014-MINAM.

Por lo expuesto, urgen reformas en la regulación asociada a compensaciones dentro de ANP y ACR, a fin de establecer mecanismos que permitan internalizar los costos provenientes de las externalidades negativas que se generan por la habilitación de infraestructura dentro de las ANP y ACR. Una opción podría ser la creación de un impuesto de naturaleza extrafiscal que se determine en función del valor de las afectaciones al patrimonio natural ocasionadas por infraestructura dentro de ANP y ACR. Las experiencias de Ecuador y Colombia son ejemplos interesantes de mecanismos compensatorios en áreas protegidas. En Ecuador, por ejemplo, los proyectos de desarrollo rural o de carácter industrial, construcción de carreteras, obras de regadío, hidroeléctricas, infraestructura de telecomunicaciones u otras, que pudieren originar deterioro de los recursos naturales renovables dentro del patrimonio de las ANP, pagan una tasa con el objeto de evitar dicho deterioro o, en su defecto, para restaurar, reponer o compensar tales recursos.⁵³

Por su parte, en Colombia se cobra una sobretasa ambiental del 5% sobre el valor del peaje para las vías que afecten o se sitúen sobre parques naturales nacionales, parques naturales distritales, sitios Ramsar y/o reservas de biósfera⁵⁴.

2.1.2.2. Contribuciones ambientales

La fiscalidad ambiental se ha enfocado en el diseño e implementación de instrumentos destinados a internalizar los costos provenientes de externalidades negativas generadas por actividades contaminantes, a través de diversos impuestos, como la imposición a los combustibles, a la emisión de CO₂, transporte, generación de energía nuclear, entre otros. Sin embargo, no ha puesto igual énfasis en el análisis e identificación de mecanismos tributarios asociados a las externalidades positivas que las actividades

53 Esta norma se encuentra regulada por el artículo 101° de la Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre para los proyectos de desarrollo rural o industriales.

54 Para mayor detalle, véase: Trinidad Alvarado (2015: 170).

ambientales generan, como es el caso de la provisión de servicios ecosistémicos.

De esa manera, el impulso de la fiscalidad ambiental se ha centrado en los tributos no vinculados con una actividad u obra pública, como impuestos, en vez de los tributos vinculados con prestaciones o actividades públicas concretas, como las tasas o contribuciones.

En ese marco, surgen las contribuciones como mecanismos tributarios que permiten evaluar opciones de compensación generadas por externalidades positivas, basándose en tributos vinculados con actividades estatales.

Las contribuciones son tributos que se exigen por beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales. Estos beneficios son diferenciales, pues la contribución recae sobre un segmento o sector de la sociedad que obtiene ventajas económicas especiales o adicionales provenientes de obras públicas o actividades estatales destinadas, en principio, a procurar beneficios generales en favor de la sociedad.

De esa manera, la contribución requiere de la verificación de tres condiciones: (i) una actividad u obra pública, (ii) la provisión de beneficios generales para la sociedad en su conjunto, y (iii) la generación de una ventaja económica reconducible a un aumento de riqueza en el administrado obligado a pagar la contribución.

Un ejemplo clásico de contribución en el Perú es el aporte para el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) a cargo de las empresas de manufactura. El SENATI tiene por finalidad proporcionar formación profesional y capacitación a los trabajadores de las actividades productivas del sector manufactura. Esta actividad tiene un alcance general: la sociedad se favorece con la mejora de las capacidades de los trabajadores para articularse en este rubro especializado del mercado. Sin embargo, las empresas de manufactura obtienen una ventaja económica diferencial, pues

ahorran los costos asociados a la formación, capacitación y entrenamiento de los trabajadores que se insertan a su planilla.

Las contribuciones pueden ser opciones interesantes para garantizar la provisión de servicios ecosistémicos, al retribuir las externalidades ambientales positivas que se originan gracias a la conservación, en particular en determinados sectores industriales o productivos, como el agrario, minero, eléctrico, entre otros. Por ejemplo, la conservación de cabeceras de cuencas dentro de una ACR no solo genera beneficios generales (como la protección del medio ambiente o la conservación de recursos acuícolas), sino que también asegura la disponibilidad y calidad del recurso hídrico que es indispensable para la generación de energía eléctrica, produciendo un beneficio diferencial a favor del segmento de concesionarios eléctricos asentados en la cuenca baja. Este beneficio, actualmente, no es retribuido a través de ningún mecanismo obligatorio (como un tributo o los derechos de aprovechamiento), salvo un acuerdo voluntario.

Dos formas interesantes de instrumentalizar las contribuciones por conservación en nuestro país serían:

- a) Aporte por conservación de recursos hídricos en el ámbito del SINANPE

El SERNANP podría cobrar una contribución por la conservación de cabeceras de cuenta dentro de ANP, habida cuenta del impacto de esta conservación en sectores específicos de nuestra economía nacional, como minería, energía, agua potable y saneamiento. Para ello, requeriría de una norma con rango de ley que establezca la contribución.

- b) Contribuciones regionales o locales por servicios ecosistémicos

Una contribución similar a la del SERNANP, podrían establecer los Gobiernos regionales y locales, con la principal diferencia de que estas entidades tienen potestad constitucional para crear, modi-

ficar o derogar contribuciones dentro de sus jurisdicciones y con los límites que señala la ley, a diferencia de lo que ocurre con las entidades del Poder Ejecutivo, como el MINAM o el SERNANP.

2.1.3. Coparticipación de los pueblos indígenas de los beneficios de la conservación

Los pueblos indígenas tienen el derecho a participar, de manera equitativa, de los beneficios generados por el aprovechamiento de recursos naturales dentro de sus territorios⁵⁵.

Este derecho no se satisface con la distribución ordinaria de presupuesto público ni con la disponibilidad de mayores fondos públicos para entidades subnacionales por rentas producidas dentro del ámbito regional o provincial, como el canon, el FOCAM o las regalías mineras. Implica una participación directa y efectiva en los beneficios que se generen, vale decir, una participación sobre las utilidades originadas por el aprovechamiento de los recursos naturales dentro de territorios indígenas⁵⁶.

En el Perú existen algunos antecedentes de creación de fondos específicos a favor de los pueblos indígenas, con recursos que provienen de la explotación de recursos naturales dentro de su territorio. Es el caso del acuerdo que se adoptó en el marco del proceso de consulta previa del Lote 192, para la creación de un fondo social proveniente del 0.75% del valor de la producción fiscalizada de este lote, con el objeto de financiar proyectos de desarrollo y vigilancia ambiental en beneficio de los pueblos indígenas de su ámbito de influencia.

55 Véase el artículo 21.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el artículo 15° del Convenio N° 169 de la OIT, y las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en torno a los casos "Saramaka vs Surinam", "Kichwa de Sarayaku vs Ecuador" y "Kaliña y Lokono vs Surinam". A nivel del ordenamiento nacional, el Tribunal Constitucional ha adoptado un criterio similar en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00022-2009-PI/TC. También el Reglamento de la Ley de Consulta Previa ha desarrollado, aunque sin mayor detalle, este derecho. Estas normas son de obligatorio cumplimiento para el Perú, al tener carácter constitucional. Véase el fundamento 31 de la STC N° 03343-2007-PA/TC.

56 Roel (2012: 42), Ruiz (2012: 39).

La instrumentalización del mecanismo podría efectivizarse a través de un fideicomiso indígena, constituido con aportes obligatorios provenientes de empresas vinculadas al sector extractivo, que otorgarían un porcentaje determinado de sus utilidades para financiar el acceso de las comunidades a los medios de producción como capital, trabajo, recursos naturales, conocimiento, así como a la provisión de servicios públicos.

Este mecanismo podría ser replicado para fortalecer la conservación de la biodiversidad que se ubica dentro de los territorios de los pueblos indígenas. En concreto, podría ayudar a solventar las labores de monitoreo, vigilancia y control de los territorios indígenas, así como la implementación de planes de negocios sostenibles.

2.2. TARIFAS, TASAS Y DERECHOS DE APROVECHAMIENTO

La primera particularidad de este tipo de mecanismo está en su carácter público, pues proviene de un mandato legal y no de las condiciones de transabilidad del mercado. A su vez, están ligadas estrechamente a una contraprestación del Estado, ya sea a través de un servicio público individualizable (tasa), el aprovechamiento de un recurso natural o bien público (retribuciones económicas) o la prestación de un servicio privado de carácter subsidiario (tarifas).

Por otro lado, comparten el mismo sentido de su recaudación: son recursos que se dirigen a la misma entidad encargada de proveer los bienes o servicios en virtud de los cuales se realiza el pago, es decir, son recursos directamente recaudados.

Figura 6. Tarifas, tasas y derechos de aprovechamiento



Fuente: propia
Elaboración propia

2.2.1. Tasas

Si bien las tasas son jurídicamente tributos⁵⁷, su naturaleza “contraprestativa”⁵⁸ y el hecho de que los recursos que genera se destinen a sufragar los costos directamente incurridos para la prestación del servicio público individualizable que los sustentan, los

57 De conformidad con lo dispuesto por la Norma II del Título Preliminar del CT.

58 El pago de la tasa presupone la necesaria prestación de un servicio público. Véase: Sevillano (2014: 63).

hacen instrumentos muy importantes para poner de manifiesto la relación causal entre el pago y el servicio, a diferencia de lo que suele ocurrir con los impuestos⁵⁹. Sobre todo, porque permiten interiorizar en los sujetos que los beneficios de la conservación están supeditados al pago (por ejemplo, tarifas de entrada a ANP) o cuáles son las acciones efectivas de las entidades públicas que protegen el patrimonio natural (derechos de trámite por autorizaciones o permisos).

Las tasas también se cobran por el uso y/o aprovechamiento de bienes públicos. Si bien los cobros por el uso y/o aprovechamiento de bienes públicos no responden, en estricto, a la naturaleza financiera de los tributos⁶⁰, el CT les ha dado esta calificación⁶¹, por lo que jurídicamente son tributos. Esto, en parte, dificulta su determinación, pues la regla para la determinación de las tasas es que se fijen en función del costo del servicio, lo que es difícil de verificar en el uso y/o aprovechamiento de bienes públicos, al no haber un servicio propiamente dicho, sino la puesta a disposición de estos bienes⁶².

2.2.1.1. Derechos de trámite por la emisión de opiniones técnicas previas vinculantes del SERNANP (OPTV)

El SERNANP tiene competencia para emitir opiniones técnicas vinculantes previamente al otorgamiento de derechos asociados al aprovechamiento de recursos naturales y/o a la habilitación de

59 Esto en la medida que los impuestos son tributos no vinculados. Véase la STC N° STC N° 053-2004-PI/TC previamente citada.

60 Mientras que los tributos son recursos derivados al provenir de las economías de los individuos por el poder soberano del Estado, los cobros por el uso y/o aprovechamiento de bienes públicos son recursos originarios pues provienen de los bienes patrimoniales del Estado. Véase: Sevillano (2014: 27).

61 Véase la Norma II del Título Preliminar del CT.

62 Esto ha sido puesto de relieve por el Tribunal Constitucional en la STC N° 04870-2007-PA/TC, donde ha señalado que "[...] para la determinación del monto de las Tasas-Derecho por el uso o aprovechamiento de bienes públicos, debe inferirse que serán otros los criterios a adoptarse. En efecto, puesto que la situación no es la misma, ya que no hay una prestación en puridad de un servicio público, sino la utilización de un bien de titularidad pública, los criterios para determinar deben estar relacionados con tal prestación." Creemos que una solución que concilie la exigencia legal con la pericia técnica pasa por "[...] utilizar el criterio de "costos del servicio" establecido en el CT, buscando un equilibrio óptimo entre: (i) los costos reales asociados al mantenimiento, conservación, recuperación y seguridad; y (ii) el principio de capacidad contributiva." Ver: Trinidad (2016: 10).

infraestructura dentro de ANP, ZA o ACR⁶³. Estas opiniones conllevan costos (en relación a las horas-hombre, movilidad, logística u otros gastos operativos incurridos) que deberían ser internalizados por los administrados a través del pago de tasas por derechos de trámite, de conformidad con lo dispuesto por la Norma II del Título Preliminar del CT. Actualmente, el SERNANP no cobra ningún tributo asociado a este procedimiento administrativo.

Es indispensable que el SERNANP pueda trasladar a los administrados el costo de este servicio, pues esto representa un subsidio del Estado que no sólo afecta la disponibilidad de fondos, sino la propia capacidad institucional para atender una demanda cada vez más creciente y compleja.

Sin embargo, para cobrar derechos de trámite por la emisión de las OTPV, el SERNANP debería cumplir con ciertas condiciones habilitantes, principalmente las asociadas a caracterizar las OPTV como un procedimiento administrativo propiamente dicho, en base a una modificación del reglamento de la Ley de ANP. Adicionalmente, el SERNANP debería cumplir con las siguientes condiciones:

- Consignar este procedimiento y el derecho de trámite correspondiente en su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA).
- Suscribir un convenio con la entidad pública instructora de los procedimientos administrativos para el otorgamiento de derechos asociados al aprovechamiento de recursos naturales y/o a la habilitación de infraestructura dentro de ANP, por medio del cual se le otorguen facultades de recaudación y transferencia de estos fondos, buscando simplificar su cobro y facilitar su gestión financiera.

63 Pueden ser de dos tipos: (i) emisión de compatibilidad, que consiste en una evaluación a través de la cual se analiza la posibilidad de concurrencia de una propuesta de actividad, y (ii) la opinión técnica previa favorable, que consiste en una evaluación del contenido del instrumento de gestión ambiental correspondiente a una actividad, obra o proyecto específico. Véase el artículo 116° del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado por Decreto Supremo N° 038-2001-AG.

Cabe señalar que con la vigencia de la Certificación Ambiental Global (CAG)⁶⁴, las Opiniones Técnicas Previas Favorables del SER-NANP podrían ser incluidas dentro del CAG a través de un decreto supremo, pues esta certificación busca integrar en un solo procedimiento a diversas autorizaciones y títulos habilitantes relativos al estudio ambiental de categoría III (EIA-d). En ese contexto, el artículo 12° de la Ley N° 30327 habilita al Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) a cobrar los derechos de trámite asociados a la emisión del CAG, que incluye el costo proveniente de la emisión de los informes y opiniones técnicas correspondientes. Una vez recaudado este importe, el SENACE redistribuiría estos montos a las entidades públicas pertinentes, en función del costo de obtención del título habilitante que cada entidad ha incluido en su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA).

2.2.1.2. Tarifas de entrada con fines turísticos a ACR

En América Latina y El Caribe, los ingresos por tarifas de entrada con fines de turismo o recreación constituyen la principal fuente de recursos generados dentro de las ANP⁶⁵. En el caso del Perú, las tarifas de entrada al SINANPE han representado aproximadamente el 90% de los recursos directamente recaudados por las ANP en el 2015⁶⁶, con una tendencia ascendente para los próximos años.

Las tarifas pueden ser una importante fuente de recursos para el financiamiento de las ACR. A diferencia de las retribuciones económicas por el aprovechamiento de recursos naturales renovables, las tarifas son tasas que se pagan por el uso y/o aprovechamiento no privativo de bienes públicos que se encuentran en una ANP (caminos de acceso, servicios, señalización, ríos, entre otros)⁶⁷, por lo

64 Conforme a lo dispuesto por los artículos 9° y siguientes de la Ley N° 30237.

65 Bovarnick, Fernández-Baca, Galindo y Negret (2010: 70).

66 Los ingresos en el 2015 ascendieron a S/ 14'096,940.42.

67 De acuerdo con la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario, las tarifas serían tasas de la

que el importe de las tarifas estaría integrado por los costos asumidos por la entidad para habilitar los bienes públicos y ponerlos a disposición de los turistas⁶⁸. Al tratarse de tasas, los Gobiernos regionales deben instrumentalizar estos cobros por medio de ordenanzas regionales.

Las tarifas se destinan en un 70% a la conservación, recuperación, mantenimiento y seguridad del patrimonio natural de las propias ANP, lo que las hace un mecanismo público sumamente atractivo para impulsar la gestión de los servicios que se brindan dentro del área, porque repercuten directamente en el incremento de ingresos provenientes de esta fuente. En el caso de las ACR, este porcentaje podría ser mayor inclusive⁶⁹.

2.2.1.3. Derecho de uso de área acuática

El derecho de uso de área acuática es un derecho otorgado por la Autoridad Marítima Nacional⁷⁰ a una persona natural o jurídica mediante resolución administrativa, para ocupar un área acuática registrada en el Catastro Único de Áreas Acuáticas administrado por esta autoridad.⁷¹

Entre otras, son susceptibles de afectarse como áreas acuáticas, mediante el otorgamiento de derecho de uso, las siguientes áreas:

subespecie derechos. Asimismo, véase: Baldovino, Calmet, Pineda y Sánchez (2015: 22). Disponible en: http://www.spda.org.pe/?wpfb_dl=1207

68 La Norma II antes mencionada, en su párrafo antepenúltimo, establece que los tributos distintos a los impuestos no deben tener un destino ajeno al de cubrir el costo de las obras o servicios que constituyen los supuestos de la obligación.

69 El artículo 33° de la Ley N° 29408, Ley General de Turismo, que dispone el porcentaje de 70% es únicamente aplicable para las áreas que se encuentran bajo la administración del SERNANP.

70 Dirección General de Capitánías y Guardacostas (DICAPI), que es una entidad adscrita al de la Marina de Guerra del Perú.

71 Según lo dispuesto por el numeral 63 del Artículo I del Título Preliminar del Decreto Supremo N° 015-2014-DE, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1147, que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitánías y Guardacostas.

- El dominio marítimo y aguas interiores, las zonas insulares, así como ríos y lagos navegables, incluidas las islas ubicadas en el medio acuático del Perú.
- La extensión entre la totalidad del río o lago navegable y la línea de más alta creciente ordinaria.
- Los terrenos ganados por causas naturales o artificiales al mar, ríos y lagos.
- Las ANP, sus zonas de amortiguamiento y las zonas reservas previa opinión favorable del SERNANP.

Los derechos de uso que se otorgan a las personas naturales y jurídicas, en virtud de la autorización conferida, se encuentran sujetos al pago por vigencia anual del derecho de uso de área acuática en función a la UIT vigente de cada año fiscal y al área acuática efectiva en metros cuadrados⁷².

Es importante señalar que el derecho de uso de área acuática se cobra por el uso de un bien de dominio público, como el agua, ya sea de dominio marítimo y aguas interiores, lagos, ríos, entre otras. Entre otras actividades o instalaciones de infraestructura marítima o pluvial gravadas con el derecho de uso de área acuática, se encuentran actividades de acuicultura, áreas de izaje de madera en trozas y materiales, áreas de tránsito para naves, artefactos navales (grifos flotantes, diques flotantes, chatas de descarga de pescado, unidades de almacenamiento flotante y otros), astilleros, cables subacuáticos, infraestructura fluvial para la movilización de materiales y personal, infraestructuras para generación de energía undimotriz, infraestructuras para generación de energía eólica, plataformas dedicadas a la exploración o explotación de hidrocarburos y minerales.

Estas actividades o instalaciones de infraestructura pueden desarrollarse y/o habilitarse dentro de ANP o ZA. Si bien es necesaria la opinión previa vinculante del SERNANP, las ANP no

72 Numeral 674.2 del artículo 674° del Decreto Supremo N° 015-2014-DE, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1147

obtienen ningún beneficio proveniente de los ingresos generados por este derecho, más aún cuando se cobra un importe de contenido patrimonial y contraprestativo por el uso de áreas o espacios ubicados dentro de ANP o ZA. Incluso, la Autoridad Marítima Nacional, en coordinación con otros sectores competentes de la administración pública, puede otorgar derechos de uso de área acuática sobre las islas consideradas dentro de ANP.⁷³

El pago de vigencia por el derecho de uso de áreas acuáticas que se encuentran dentro de ANP podría ser una opción para financiar las acciones de monitoreo y vigilancia de estas ANP, considerando que la habilitación de esta infraestructura acuática podría generar un impacto negativo sobre la biodiversidad y los recursos hidrobiológicos, y estas tasas podrían ser una forma de compensar el riesgo y solventar futuras acciones estatales para prevenirlo y mitigarlo.

Para este fin, debería modificarse el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1147, que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI), aprobado por Decreto Supremo N° 015-2014-DE (Subcapítulo II, artículos 693° y siguientes), para establecer que el derecho de uso de áreas acuáticas proveniente del uso de áreas o espacios ubicados dentro de ANP, sea distribuido a favor del SERNANP para acciones de monitoreo y vigilancia.

2.2.2. Retribuciones económicas (RREE)

2.2.2.1. RREE por el aprovechamiento de guano de islas

La Ley N° 26857 creó el Proyecto Especial de Promoción del Aprovechamiento de Abonos Provenientes de Aves Marinas (PROA-

⁷³ Artículo 696° del Decreto Supremo N° 015-2014-DE, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1147, Decreto Legislativo que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas.

BONOS), como un órgano técnico desconcentrado dependiente del Ministerio de Agricultura. PROABONOS ejercía sus competencias, exclusivamente, sobre las islas y puntas ubicadas en el litoral peruano⁷⁴, encargándose de la extracción, procesamiento y comercialización del guano de las islas, como actividad empresarial subsidiaria del acuerdo con lo previsto en el artículo 60° de la Constitución Política, con el objetivo de mejorar el acceso de los pequeños agricultores y comunidades campesinas y nativas a dicho insumo.⁷⁵

Sin embargo, en el año 2008, PROABONOS fue absorbido por el Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AGRORURAL), también adscrito al Ministerio de Agricultura.⁷⁶ Actualmente, AGRORURAL se encarga de efectuar la extracción y el procesamiento del guano de islas de acuerdo a su plan de trabajo institucional, y comercializar el guano de islas y organizar su distribución en coordinación con las entidades competentes del sector agrario.

Asimismo, el presupuesto del AGRORURAL es financiado con los ingresos que se recaudan en virtud de la venta de guano. Al 2016, esta entidad ha percibido aproximadamente 20 millones de soles por la comercialización del abono y guano de islas.

En ese contexto, es importante señalar que a través del Decreto Supremo N° 024-2009-MINAM se declaró como Reserva Nacional al “Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras”, comprendiendo 22 entre islas, grupos de islas e islotes y 11 puntas guaneras, los volúmenes marinos adyacentes y otros islotes. Se estableció, además, que el SERNANP sería la entidad encargada de la gestión, control, supervisión y manejo sostenible de los

74 Con excepción de Punta Islay y Punta Morro Sama

75 Artículo 4° de la Ley N° 26857.

76 Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 977, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura, se creó el Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AGRORURAL) con la finalidad de promover el desarrollo agrario rural, a través del financiamiento de proyectos de inversión pública en zonas rurales en el ámbito agrario en territorios de menor grado de desarrollo económico, aprobados conforme a la normatividad vigente. Agrorural se constituyó como unidad ejecutora adscrita también al Ministerio de Agricultura. Esta absorción fue aprobada por por medio del Decreto Supremo N° 014-2008-AG.

recursos naturales de su competencia ubicados en el interior de esta reserva.⁷⁷

Esta norma también estableció que AGRORURAL estaría encargado de efectuar la recolección del guano de islas en estricto cumplimiento del Convenio de Administración que se suscriba con el SERNANP para dichos efectos, los documentos de gestión de la Reserva y las normas sobre la preservación del ambiente y la fauna silvestre.⁷⁸

Por otro lado, se dispuso que el aprovechamiento del recurso guano de islas sería realizado por AGRORURAL en el marco de un Contrato de Aprovechamiento de Recursos, de acuerdo a lo establecido en: (i) la Ley N° 28793, Ley de Protección, Conservación y Repoblamiento de las Islas, Rocas y Puntas Guaneras, y (ii) la Ley N° 26834, Ley de ANP, su Reglamento y normas complementarias.

Este Convenio contemplaría, además, actividades de control y vigilancia de la Reserva Nacional “Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras”, así como la dotación con agua potable a las guardiánías en el ámbito de la misma⁷⁹.

Para tales efectos, el aprovechamiento del recurso guano se realizaría en base a un Plan Anual de Manejo, que sería aprobado por el SERNANP.⁸⁰

77 Artículo 3° del Decreto Supremo N° 024-2009-MINAM.

78 Artículo 3° del Decreto Supremo N° 024-2009-MINAM.

79 Artículo 7° del Decreto Supremo N° 024-2009-MINAM.

80 El mencionado Plan Anual de Manejo indicará periodos, zonas y volúmenes de recolección, las medidas de mitigación por el impacto generado en el ecosistema, en especial sobre las especies de fauna silvestre, personal necesario para las actividades, medidas sanitarias de prevención, entre otros, buscando la sostenibilidad de dicha actividad y respetando los objetivos de creación de la Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras. Este Plan sería elaborado en el mes de noviembre del año anterior a su implementación, por un Comité de Coordinación que estará conformado por dos representantes del SERNANP y dos de AGRORURAL y será evaluado trimestralmente. Este Comité estará liderado por el SERNANP.

Como puede advertirse, el aprovechamiento de abonos y guanos de islas en el “Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras” por parte de AGRORURAL debe cumplir con las siguientes condiciones mínimas:

- Sustentarse en un Contrato de Aprovechamiento de Recursos Naturales con el SERNANP.⁸¹
- Este contrato debe comprender las actividades de control y vigilancia de la Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras, así como la dotación con agua potable a las guardianías en el ámbito de la misma.
- El aprovechamiento del recurso guano se realizará sobre la base de un Plan Anual de Manejo, el cual será aprobado por el SERNANP.

Ahora bien, el principal efecto económico de la suscripción de este contrato, es que AGRORURAL se encontraría en la obligación de realizar los pagos por concepto del derecho de aprovechamiento de abonos y guanos de islas ubicados dentro del “Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras”⁸². El cobro de derecho, en rigor, no equivale a la participación directa del SERNANP en los ingresos cobrados por la venta y/o comercialización de los abonos y guanos de isla, sino que es un cobro de naturaleza contraprestativa por el uso de un recurso natural renovable dentro de las ANP.

En ese sentido, es necesario que el precio público pagado por el aprovechamiento de abonos y guanos de islas sea una fuente de financiamiento directa del SERNANP, mediante el cobro de un derecho de aprovechamiento. Al respecto, téngase presente que conforme a lo dispuesto por el “Principio del dominio eminential” recogido en el artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1079, Decreto

81 Si bien la norma no señala expresamente que el SERNANP sea la otra parte del Convenio, al remitirse a la legislación sobre ANP como marco normativo del referido Convenio, queda claro que está aludiendo al SERNANP en tanto que el contrato versa sobre el aprovechamiento de recursos naturales dentro de ANP.

82 Si bien AGRORURAL es una entidad pública, en la comercialización del guano y el abono de islas participa como un privado más en el mercado. Además, no existe ninguna norma que lo exonere de los pagos provenientes de los derechos de uso o aprovechamiento de recursos naturales.

Legislativo que establece medidas que garanticen el patrimonio de las ANP, los derechos para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables se otorgan a los particulares mediante las modalidades que establecen las leyes especiales para cada uno de ellos.

De la misma forma, de acuerdo con el artículo 3° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1079, constituye patrimonio de las ANP, entre otros, la fauna silvestre, sus productos y subproductos.

Finalmente, esta norma establece que el aprovechamiento de recursos forestales y de fauna silvestre dentro de las ANP de Administración Nacional se realiza únicamente en base a las modalidades establecidas en la Ley, el Reglamento y normas complementarias del SERNANP.⁸³

Por ello, el SERNANP debería cobrar un derecho de aprovechamiento del recurso guanero a AGRORURAL. Téngase presente que esta entidad realiza, en la comercialización del guano, actividad empresarial conforme a su ley de creación, por lo que no debería estar exenta de pagar este derecho de aprovechamiento, pues la actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal conforme a lo dispuesto por el artículo 60° de la Constitución Política.

Para este fin, debería modificarse el Decreto Supremo N° 024-2009-MINAM que declaró como Reserva Nacional al “Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras”.

83 Ver el artículo 4° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1079.

2.3. CREACIÓN DE MERCADOS

La naturaleza propia de los servicios ecosistémicos como bienes públicos, la dificultad para valorar monetariamente sus atributos y sus altos costos de transacción, hacen a este tipo de recursos poco atractivos para una comercialización a gran escala en los mercados.

No obstante, los problemas ambientales globales como el cambio climático, desertificación, degradación de los ecosistemas naturales, y el potencial económico de estos recursos como activos naturales, están generando una mayor conciencia de gobiernos, empresas y familias, y al mismo tiempo una oportunidad para mantener la conservación de estos recursos a través de un aumento de la demanda mundial de servicios ecosistémicos y recursos de la biodiversidad, lo que está permitiendo a los países oferentes a comercializar los bienes y servicios de la biodiversidad en los mercados financieros y mercados voluntarios.

Por consiguiente, las fuerzas del mercado a través de la interacción de la oferta y la demanda de los bienes y servicios de la biodiversidad, están generando las condiciones para la creación de nuevos mercados, los cuales constituyen una opción de financiamiento para la conservación y el aprovechamiento sostenibles de estos recursos.



Figura 7: Creación de Mercados



Fuente: propia
Elaboración propia

2.3.1. Sellos verdes

El sello verde o el ecoetiquetado es un instrumento de mercado que reconoce el aprovechamiento sostenible de bienes y servicios dentro de una ANP por parte de personas naturales y jurídicas. A su vez, otorga una distinción especial a las personas y empresas



que realizan prácticas empresariales responsables en las ANP del SINANPE, pudiendo ser extensivas a otras áreas de administración regional y local.

El sello exige que el recurso natural renovable involucrado sea aprovechado dentro de un ANP, y que el usuario aporte al desarrollo sostenible del SINANPE, no solo a través del cumplimiento de la normatividad correspondiente, sino también a través del desarrollo voluntario de actividades sostenibles adicionales a su actividad principal de aprovechamiento⁸⁴.

Asimismo, este mecanismo busca promover la formalización de las empresas que trabajan en el sector, ya que se sabe que el 80% de las actividades de aprovechamiento de recursos naturales renovables que se hacen en las ANP, se efectúan de manera ilegal. Por ello, a través de la formalización muchas de las personas naturales y jurídicas se pueden beneficiar con las medidas que en materia de formalización está desarrollando el presente gobierno: reconocimiento como empresa formal, acceso a servicios financieros, acceso a servicios no financieros para el mejoramiento de la gestión empresarial, entre otros.

2.3.2. Ecotiendas*

Las “ecotiendas” son un mecanismo particularmente atractivo para impulsar productos provenientes de ANP, dados los excelentes resultados obtenidos en otros países, como Colombia. En estos centros, se comercializan productos que provienen de las actividades de la conservación y que promueven la actividad turística dentro de dichas áreas. En ese sentido, las Ecotiendas se presentan como una doble oportunidad: en primer lugar, dentro de ellas, se pueden adquirir souvenirs como gorras, polos, tazas, llaveros, entre otros, con referencia expresa al patrimonio natural o la biodiversidad. Adicionalmente, se pueden generar alianzas entre productores locales dentro de las áreas de preservación con

* Esta opción financiera ha sido propuesta y desarrollada por Alfredo Villavicencio Vieira, tomando como referencia las experiencias internacionales.

84 Proyecto Sello: Análisis Sello, Hoja de Ruta y Campaña de Comunicación. SPDA

la entidad rectora para que algunos productos particulares sean vendidos en las Ecotiendas. La lógica de estas tiendas es que los ingresos generados por todas las ventas se asignen a los sujetos titulares de las actividades de la conservación, para así generar más ingresos que conserven las áreas promovidas. Hoy en día, algunos países como Colombia están expandiendo sus Ecotiendas y ubicándolos en puntos estratégicos como aeropuertos y las propias áreas de conservación. Sin embargo, para que las Ecotiendas sean viables en Perú, el SERNANP, SERFOR, los Gobiernos regionales, entre otros, deberían generar las condiciones institucionales habilitantes para poder gestionar este tipo de tiendas (por ejemplo, crear una dirección o área de inversiones, ventas o marketing).

2.3.3. Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos

Los Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos (MRSE) son los esquemas, herramientas, instrumentos e incentivos para generar, canalizar, transferir e invertir recursos económicos, financieros y no financieros, donde se establece un acuerdo entre contribuyentes y retribuyentes al servicio ecosistémico, orientado a la conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos. Este acuerdo es principalmente voluntario.

2.3.3.1. Proyectos REDD y REDD+

El uso y aprovechamiento de los recursos forestales se están produciendo de manera poco sostenible en el país, poniendo en peligro a sus ecosistemas y a los servicios que se proveen. Además, la deforestación y degradación de los bosques producen emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). En el caso del Perú, la deforestación representa el 47% del total de emisiones⁸⁵.

85 MINAM-CIFOR (2012).

Para reducir los efectos de las emisiones han surgido iniciativas como la Reducción de las Emisiones por Deforestación y Degradación de los bosques (REDD) y otras que financian la conservación, gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono (REDD+).

La instrumentalización de los Proyectos REDD+ se materializa mediante de la venta de bonos de carbono, en donde una empresa que produce emisiones en un territorio puede compensarlas adquiriendo bonos de carbono de un proyecto que conserva espacios naturales utilizando prácticas productivas responsables en los bosques.

Este mecanismo tiene ventajas tanto para oferentes como demandantes; los primeros logran atraer financiamiento a los espacios de conservación, ejecutar actividades económicas productivas, promover empleo trabajando con las comunidades locales; mientras que los segundos logran compensar sus emisiones de carbono, obteniendo reconocimiento corporativo, acercándose además a actores estratégicos como comunidades locales, socios implementadores, entidades gubernamentales, entre otros.

En términos de impactos generados, preliminarmente, se conoce que la comercialización de créditos de carbono han contribuido a la conservación de más de dos millones de hectáreas, generando un ingreso de 57.2 millones de soles en el periodo 2013-2015 (por la venta de 2.93 millones de toneladas de carbono)⁸⁶.

Entre las principales iniciativas desarrolladas en el país destacan: Conservación del Bosque de Protección Alto Mayo en la Región San Martín promovida por Conservación Internacional y en la que participan Jefatura del Bosque Alto Mayo, SERNANP, y el Ministerio del Ambiente; Proyecto en el Parque Cordillera Azul que abarca las regiones de San Martín, Loreto, Ucayali y Huánuco, implementado con soporte de CIMA y SERNANP; la compra de

86 Datos preliminares proporcionados por el SERNANP.

bonos de carbono por un valor de USD 500,000 de la Reserva Nacional Tambopata y Bahuaja Sonene por Pacífico Seguros.

Por otro lado, es importante señalar que los proyectos REDD+ están enmarcados dentro de la Ley de MRSE (Ley N.º 30215) y particularmente dentro de la ANP del ámbito nacional: “el SERNANP autoriza proyectos de servicios ambientales para secuestro de carbono y reducción de emisiones de GEI por deforestación y degradación evitadas (REDD+) dentro de las ANP a través de Contratos de Administración; por lo cual los certificados de carbono generados son de titularidad del SERNANP, quien puede transferir la potestad de comercializarlos con su previa autorización” (R.P. N.º 26-2014-SERNANP).

2.3.3.2. Incorporación de la conservación de los servicios ecosistémicos dentro de la tarifa del agua

Es un mecanismo innovador a través del cual las EPS (contribuyentes) se vinculan voluntariamente con los proveedores de agua (retribuyentes) para el financiamiento de proyectos de conservación de fuentes naturales de agua para asegurar la provisión futura de este recurso para los habitantes de una localidad.

Los recursos se generan del cobro de un cargo fijo en el recibo de agua que es pagado por los usuarios de este servicio en una localidad y administrado por EPS a través de un fideicomiso, cuentas intangibles en bancos, entre otros.

Un ejemplo de aplicación de este mecanismo se produce en Moyobamba (Región San Martín), donde los contribuyentes son los agricultores que viven en las áreas próximas a microcuencas que disponen de fuentes disponibles de agua natural, y los retribuyentes son los pobladores con conexiones activas de agua potable de la ciudad de Moyobamba, quienes dan un aporte de un nuevo sol mensual incluido en la tarifa de agua para financiar la conservación y recuperación del área de las Microcuencas Ru-

miyacu, Mishqiyacu y Almendra que son las proveedoras del recurso hídrico en la ciudad de Moyobamba; siendo la EPS de Moyobamba, la encargada de administrar los recursos generados a través de un fondo intangible.⁸⁷

Por otro lado, es importante señalar que con la aprobación del Reglamento de la Ley de MRSE, se pueden aplicar mecanismos de retribución para diversos servicios ecosistémicos, considerando como contribuyentes a diversos actores: propietarios, poseedores o titulares de otras formas de uso de tierras, los que cuenten con títulos habilitantes otorgados por el Estado para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y que cumplan con los fines para los cuales les fueron otorgados.

2.3.3.3. Retribución por servicios ecosistémicos en contratos de concesión para el abastecimiento de agua potable

En contratos de concesión o prestación de servicios públicos, como los destinados al abastecimiento de agua potable, se pueden estipular cláusulas asociadas a retribuir el valor de los servicios ecosistémicos provistos por contribuyentes de estos servicios. Tal es el caso de la Propuesta de Contrato de Concesión del Proyecto de Obras de Cabecera y Conducción para el Abastecimiento de Agua potable para Lima, en donde se ha introducido una cláusula que señala la constitución de un Fideicomiso por Servicios Ecosistémicos para el financiamiento de proyectos de conservación y/o restauración de los Servicios Ecosistémicos que acuerde el Concesionario con las personas naturales y/o jurídicas que efectúen intervenciones en los Ecosistemas que tengan un impacto, directo o indirecto, en el Servicio que brindará en el futuro; siendo importante señalar que los recursos de este fideicomiso provienen del Valor del 1% de los Ingresos Anuales en Nuevos Soles que SEDAPAL pagará a favor del Prestador del servicio de agua potable

87 El impacto de la recaudación por MRSE voluntario es limitado y se necesitarían evaluar y/o aplicar otros mecanismos complementarios para financiar la conservación de los servicios ecosistémicos, como incentivos económicos, asistencia técnica, acceso al crédito financiero, entre otros.

(Concesionario); el servicio ecosistémico puede estar disponible en un área de propiedad privada, comunal o del Estado⁸⁸.

2.3.3.4. Acceso a recursos genéticos dentro de ANP*

En un país como el Perú, donde existen 3700 especies de mariposas, 1835 de aves, 538 de anfibios, 421 de reptiles, 508 de mamíferos, 2081 de peces y 20 000 plantas con flores, el aprovechamiento de los recursos genéticos entra en discusión con particular fuerza. Contratos o Acuerdos de recursos genéticos entre SERNANP, Gobiernos regionales con Centros de Investigación y/o universidades podrían movilizar recursos para financiar investigaciones de la biodiversidad y servicios ecosistémicos de las ANP del SINANPE y ACR, lo cual contribuirá a la generación de datos e información del potencial de los recursos genéticos para su aplicación al campo de la ciencia y medicina en beneficio de la población.

De este modo, dicha actividad podría realizarse a partir de dos marcos normativos: contratos de aprovechamiento y patentes. En primer lugar, los contratos de aprovechamiento incluyen de por sí una reducción de costos porque sus beneficiarios se encargan del monitoreo y de la supervisión del área otorgada para el aprovechamiento. A cambio, los beneficiarios pueden aprovechar los recursos naturales bajo criterios de sostenibilidad y conservación, a lo cual podrían sumárseles el aprovechamiento de recursos genéticos (enmarcado en los mismos criterios). En este caso, a través de este mecanismo, el SERNANP obtiene además un porcentaje de las ganancias de dicha actividad que posteriormente puede invertir en la conservación. Por otra parte, si es que cierto producto fue patentado con un origen en cualquier área de conservación (ANP, ACR o ACP), parte de los beneficios otorgados por la patente podrían ir a los órganos rectores respectivos (SERNANP, Gobiernos regionales y/o Gobiernos locales).

* Los autores agradecen a Dino Delgado por su especial aporte en esta opción financiera.

88 Este proyecto tiene un monto de inversión estimado de USD 600 millones (sin IGV) y un plazo de concesión de 30 años

2.4. ASISTENCIA FINANCIERA

Constituye otro de los instrumentos económicos disponibles para financiar la conservación; entre ellos se encuentran líneas de crédito, instrumentos financieros que ayudarán en la implementación de los convenios internacionales suscritos por el país para la mitigación y adaptación al cambio climático, objetivos de desarrollo sostenible, crecimiento verde, entre otros.

2.4.1. Protocolo verde y líneas de financiamiento para la conservación

El Protocolo Verde es un mecanismo financiero proveniente de una alianza entre el Ministerio del Ambiente (MINAM) y la Asociación de Bancos del Perú (ASBANC), a través del cual se brindan préstamos con intereses menores para aquellos proyectos o inversiones en favor del desarrollo sostenible. Alrededor del Protocolo Verde, se presentan tres estrategias fundamentales para su comprensión. En primer lugar, esta iniciativa tiene como objetivo “generar lineamientos e instrumentos para promover el financiamiento de proyectos de desarrollo con sostenibilidad, a través de facilidades de crédito y/o inversión; asimismo, programas que promuevan el uso sostenible de los recursos naturales renovables, la protección del medio ambiente y la competitividad de los sectores productivos.” En segundo lugar, el Protocolo Verde procura reducir la huella ecológica generada por las instituciones que reciban este financiamiento o que estén involucradas en el proyecto financiado. En tercer lugar, a partir del Protocolo Verde, se plantea la inclusión del riesgo crediticio en aquellas inversiones que generen impactos ambientales.

Cabe destacar que este mecanismo financiero es particularmente importante porque permite demostrar la transversalidad, complementariedad y no exclusividad entre los mecanismos finan-

cieros. En otras palabras, a través de créditos con intereses más bajos obtenidos por esta vía, se pueden complementar otros mecanismos financieros en búsqueda de la conservación.

Dentro de las actividades y proyectos de desarrollo sostenible que busca desarrollar el Protocolo Verde, se deben resaltar: AGROBANCO y las líneas de crédito energías verdes renovables de COFIDE.

En el caso específico de AGROBANCO, como tratándose de un banco de desarrollo, busca convertirse en un Banco Verde, incluyendo el enfoque de sostenibilidad en su cartera crediticia, teniendo como líneas estratégicas el financiamiento de emprendimientos con buenas prácticas productivas, negocios agrícolas que contribuyan a la seguridad alimentaria, mejoramiento de sistemas productivos para la mitigación y adaptación a los efectos negativos del cambio climático. Actualmente, la “cartera verde” es de aproximadamente 10% y para el 2019 se ha puesto como meta que llegue al 27%.

Por otra parte, COFIDE tiene una línea de financiamiento verde: COFIGAS y BIONEGOCIOS, el primero busca contribuir al cambio de la matriz energética a través de la conversión de vehículos a gas, habiendo contribuido a un ahorro estimado de USD 4700 millones en 11 años y una reducción de 2.5 millones de toneladas de dióxido de carbono; mientras que el segundo busca promover financiamiento de proyectos de eficiencia energética y energías renovables, habiendo realizado operaciones por un valor de USD 712 millones (5 mini centrales hidroeléctricas, 2 parques eólicos, entre otros).

2.4.2. Productos financieros ligados a la conservación

Las entidades bancarias del Sistema Financiero vienen colocando créditos en el mercado por un valor total de S/ 232,974 millones. Dentro de estos créditos figuran créditos corporativos a grandes,

medianas y pequeñas empresas; créditos hipotecarios y créditos para consumo⁸⁹.

El monto de las colocaciones en el mercado y las oportunidades para aumentar el volumen de las mismas —en virtud a las expectativas de recuperación de la economía—, generan un escenario favorable para una mayor articulación de la banca múltiple con iniciativas de conservación.

Las entidades bancarias operan con productos financieros específicos; aunque no se ha desarrollado un producto financiero específico para fines de conservación, podrían aprovecharse de productos financieros existentes.

Por ejemplo, se plantearía que aquellos usuarios de servicios turísticos en ANP de SINANPE puedan gozar de algunos beneficios de las entidades bancarias en las que son clientes, como acumulación de millas para viajes, descuentos para la adquisición de bienes y servicios, ofertas especiales, promociones; para identificar a los usuarios, SERNANP pasaría un registro de los visitantes de las ANP a las entidades bancarias

Las empresas bancarias también se benefician, recibiendo un reconocimiento de SERNANP por contribuir con la conservación de las áreas, al mismo tiempo podrían ofrecer paquetes turísticos a sus clientes, integrándose con operadores turísticos, y demás empresas vinculadas al sector turismo; y de buena imagen ante sus accionistas e inversionistas.

89 ASBANC. Colocaciones Brutas por Moneda y Dolarización de empresas bancarias al 31.03.2017.

2.5. INCENTIVOS Y MEDIDAS PROMOCIONALES

Los incentivos son importantes pues promueven conductas, ya sea financiando la conservación o involucrando a las personas en conservación. Pueden ser económicos (como los fiscales), honoríficos (premios) o administrativos (simplificando trámites).

Figura 8: Tipología de incentivos



Fuente: propia
Elaboración propia

2.5.1. Incentivos tributarios u otros

Los incentivos fiscales pueden jugar un rol importante para apalancar recursos para la conservación. Si bien su característica principal no es la de generar recursos, sino modificar conductas, pueden permitir el transvase de inversiones ordinarias a inversiones ambientales.

Por regla general, los incentivos son mecanismos que reducen la carga impositiva por inversiones a favor de la conservación o actividades de aprovechamiento sostenible. Estos incentivos pueden ser: exoneraciones, gastos deducibles, créditos especiales, devoluciones, entre otros.

2.5.1.1. Beneficios tributarios para el manejo y aprovechamiento forestal y de fauna silvestre

La actual Ley Forestal y de Fauna Silvestre dispone que al manejo y aprovechamiento forestal se les apliquen los beneficios de la Ley N° 27360, entre los que se encuentran beneficios tributarios, como la reducción de la tasa del IR (15%) o la depreciación acelerada en inversiones de riego o en obras de infraestructura hidráulica.

Estos incentivos son propicios para titulares de actividades de conservación (concesiones ecoturísticas, ACP, contratos de administración de ANP) que, debido a la escala del negocio, la accesibilidad, costos de viaje o falta de infraestructura adecuada no pueden articularse en el mercado. Sin embargo, para una mejor utilización de estos beneficios es indispensable que el Poder Ejecutivo reglamente e implemente las disposiciones de la Ley N°27360, considerando las particularidades de las actividades de conservación.

2.5.1.2. Beneficios por gastos en I+D+i en conservación

Dentro de los posibles incentivos tributarios para la conservación, se encuentra el incentivo para inversiones en investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación tecnológica (I+D+i), que permite una deducción de hasta 175% del IR, por gastos realizados en el campo de la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación tecnológica.

El primer 100% del gasto deducible no depende de calificación alguna del CONCYTEC; sin embargo, el máximo 75% adicional sí lo requiere (junto con autorización de dicha entidad) y puede alcanzar un monto de hasta 1,335 UIT (o 5.1 millones de soles). A este incentivo tributario pueden acceder todas aquellas empresas (indiferentemente del tamaño) que estén dentro del régimen general tributario y que inviertan en I+D+i.

Las cinco condiciones requeridas para acogerse a este beneficio son:

- El proyecto puede ser realizado directamente por el contribuyente o mediante centros de investigación científica, de desarrollo tecnológico o de innovación tecnológica.
- Disponer de investigadores o especialistas, según corresponda, que estén inscritos en el Directorio Nacional de Investigadores de CONCYTEC.
- Contar con materiales dedicados al proyecto, que cumplan con los requisitos mínimos que establezca el Reglamento.
- Llevar cuentas de control por cada proyecto, debidamente sustentadas, ya sea por parte del contribuyente o por los centros de innovación.
- El resultado del proyecto de desarrollo tecnológico o innovación tecnológica debe ser registrado en INDECOPI, de corresponder.

2.5.1.3. Gastos por capacitación en conservación

Son deducibles para efectos del IR los gastos de capacitación al personal. Estos gastos no están sujetos a límite alguno y, para poder materializarse, tienen que estar vinculados con la generación de renta y el mantenimiento de la fuente productora de riqueza.

Las empresas del sector financiero que capacitan a sus trabajadores en créditos verdes para el sector forestal y ambiental podrían deducir los gastos en su determinación de su renta neta en el IR. De igual manera, las empresas mineras o hidrocarburíferas que capacitan a sus trabajadores en monitoreo y vigilancia de ANP o ACR, en el marco de sus políticas de RSE, podrían deducir los gastos respectivos en el IR.

Finalmente, entidades del sector público –como el SERNANP y MINAM junto con otros actores, podrían crear plataformas de emprendimiento para comunidades locales que se encuentran en ANP, ACR o ZA, para capacitar, dar asistencia técnica y fortalecer

las capacidades comunales en la elaboración e implementación de planes de negocio. Las empresas, en este esquema, podrían ser las responsables de las capacitaciones, pudiendo utilizar los gastos incurridos en la determinación del IR.

En el caso específico del MINAM, esta entidad podría implementar este esquema como un incentivo que potencie el Registro de MRSE.

2.5.1.4. Deducibilidad de gastos de RSE en servicios para la conservación

Los servicios financiados en el marco de políticas de (RSE) podrían deducirse en la determinación del IR. Ya el Tribunal Fiscal ha admitido la deducción de gastos por inversiones o financiamiento de actividades bajo la óptica de la RSE, sobre todo en provisiones de bienes y servicios para comunidades nativas⁹⁰. Aunque también hay jurisprudencia que impide la deducción de los gastos que, en principio, deben ser asumidos por las entidades públicas en el marco de sus competencias⁹¹.

Frente a este escenario, la opción de servicios por impuestos podría ayudar a canalizar fondos privados para cubrir brechas de financiamiento no asociadas con inversiones o activos fijos, sino con servicios específicos. En especial, para cubrir las necesidades financieras de comunidades nativas o campesinas que no tienen predios titulados o saneados físicamente, o expedientes de manejo de las ACP comunales.

90 Por ejemplo, las resoluciones del Tribunal Fiscal N° 18397-10-2013, 03316-1-2015 y 14207-20-2014. Ver Trinidad Alvarado (2015a)

91 Es el caso de las resoluciones N° 09478-1-2013, 013558-3-2009, 04807-1-2006 y 05732-5-2003.

2.5.1.5. Servicios por impuestos*

El mecanismo de “Obras por Impuestos” (Oxl) ha venido funcionando con éxito en diversos sectores⁹². Es más, con las modificaciones establecidas en el 2015, este mecanismo también puede ser utilizado por las entidades del sector público nacional en materia ambiental (MINAM, SERNANP, entre otros) para diversos proyectos de inversión pública, incluidos los relativos a la diversidad biológica y servicios ecosistémicos⁹³.

A través de Oxl las empresas pueden ejecutar y/o financiar proyectos de inversión pública, a cambio de utilizar el importe invertido como un instrumento de pago contra el IR. Con ello, el Estado obtiene liquidez en la inversión, una ejecución eficiente de obras de alto impacto, reducción del riesgo asociado a la obra, experiencia del privado y, sobre todo, efectividad, pues la obra no tendrá que pasar por el itinerario ordinario de la ejecución del presupuesto público (contratación o licitación pública, por ejemplo).

Sin embargo, este mecanismo presenta algunas limitaciones. Por ejemplo, las entidades del sector público nacional, como el SERNANP, tienen que aplicar necesariamente el monto de inversión del proyecto contra su propio presupuesto (recursos ordinarios o recursos directamente recaudados), con lo cual se gana tiempo y liquidez, pero no mayores ingresos (a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con la recepción de donaciones de privados). Otro desafío de Oxl es pasar de financiar y/o ejecutar PIP, a cubrir gastos de distinta naturaleza, como servicios.

En el caso específico de servicios, Oxl solo podría ser utilizado para estudios de pre inversión (elaboración de perfiles o expedientes técnicos), o una prestación ad hoc y accesoria de un proyecto

* Esta opción financiera ha sido propuesta y desarrollada por Alfredo Villavicencio Vieira, tomando como referencia las experiencias internacionales.

92 Regulado por la Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado.

93 Los lineamientos para la formulación de proyectos de inversión pública en diversidad biológica y servicios ecosistémicos fueron aprobados por Resolución Directoral 006-2015-EF/63.01.

de inversión pública integral, como capacitación⁹⁴. Una provisión integral o focalizada de servicios a favor del Estado no estaría cubierta por los beneficios de este régimen.

2.5.1.6. Incentivos en contrataciones y adquisiciones públicas

Otra forma de incentivo para productos sostenibles que podría explorarse es el sistema de contrataciones y adquisiciones del Estado. Actualmente, el mecanismo de contrataciones públicas ha contemplado bonificaciones adicionales para fortalecer productos o servicios locales o facilitar la entrada de las personas con discapacidad al mercado. Por ejemplo, la bonificación del 10% sobre el puntaje total obtenido para los postores de servicios en general y consultorías u obras⁹⁵ con domicilio en la provincia donde presta el servicio o se ejecuta la obra, o en las provincias colindantes, sean o no pertenecientes al mismo departamento o región.

Una modificación en el reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado podría apuntar a incluir una bonificación especial, sobre el puntaje total de los postores, para aquellos productos sostenibles, ya sea que provengan de alguna forma de conservación (ANP, ACR, ACP, comunidades nativas, concesiones, entre otros) reconocible por su ecoetiquetado o sello verde, o de empresas que han financiado estos proyectos en el marco de sus políticas de responsabilidad social empresarial.

2.5.2. Incentivos honoríficos

Los incentivos honoríficos promueven conductas dirigidas a actividades ambientalmente sostenibles y buenas prácticas empresariales. Por ejemplo, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) presenta los siguientes incentivos: el Ranking de Excelencia Ambiental Anual (REAL, sobre prácticas que van más

94 Véase: Rivera (2016).

95 Cuyos montos no superen los doscientos mil Nuevos Soles (S/. 200,000.00) para la contratación de servicios en general y consultorías y no superen los novecientos mil Nuevos Soles (S/. 900,000.00) en el caso de obras. Ver el artículo 29° del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.

allá del cumplimiento de la normativa ambiental), Qumir Rapi (Hoja Verde es el signo distintivo de reconocimiento de las empresas en el REAL), Qumir Kawsay (Vida Verde, máxima distinción de buenas prácticas ambientales), y el Certificado de Descuento sobre Multas (CDM, reconocimiento de inversión en prácticas ambientales que superen la normativa ambiental).

En este sentido, existe la posibilidad de ampliar dichos incentivos a los principales órganos encargados de la conservación, como pueden ser el SERNANP (para ANP) y/o los Gobiernos regionales (para ACR). Por ejemplo, podrían generar sus propios ránking y criterios sobre conservación para catalogar y premiar a las empresas que realicen las mejores prácticas de conservación.

2.5.3. Servicios por beneficios⁹⁶

La conservación no solo requiere de gastos de inversión, sino que también depende de la provisión de diversos servicios para lograr niveles de gestión óptimos o adecuados, ya sea en tierras públicas, privadas o territorios indígenas. Por ejemplo, el saneamiento físico legal, la demarcación y georreferenciación de límites, el diseño y elaboración de planes maestros, entre otros. Estos servicios pueden ser prestados por empresas o personas naturales a cambio de un amplio número de beneficios o incentivos, como los siguientes:

- Alianzas estratégicas: algunas entidades públicas (como el SERNANP o el SERFOR) podrían etiquetar a empresas que brinden servicios a favor de la conservación. Luego, las empresas que posean esta etiqueta estarían ganando un valor agregado a la hora de competir frente a otras en licitaciones públicas, por ejemplo, o plataformas de acceso a mercados internacionales.
- Capacitaciones: las diferentes direcciones del SERNANP,

⁹⁶ Esta opción ha sido planteada por Alfredo Villavicencio en el siguiente artículo: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=44594>

SERFOR, Gobiernos regionales, entre otros, podrían capacitar en materia de conservación o servicios ecosistémicos a las empresas o personas naturales. Por ejemplo, capacitaciones en legislación ambiental.

- Descuentos: se podría brindar descuentos en las tarifas de ingreso con fines turísticos para las ANP o las ACR, o en la adquisición de productos generados en actividades compatibles de la conservación (ecoturismo, recursos renovables distintos a la madera, entre otros).
- Descuentos en servicios prestados por las mencionadas entidades públicas, como servicios topográficos, asesoría técnica, entre otros.
- Sellos verdes: etiquetas que reconocen e identifican las prácticas sostenibles de una empresa en la producción de bienes y servicios a favor de la conservación que les brindan valor agregado.
- Combinaciones de los anteriores: dependiendo del aporte brindado por servicios, las entidades públicas podrían generar combinaciones de los beneficios anteriores. Por ejemplo, podría brindar descuentos a las ANP más concurridas, capacitaciones en la materia de interés de la entidad y alianzas estratégicas que les den valor agregado.

2.6. MECANISMOS DE INVERSIÓN

Las opciones de financiamiento para lograr dicho objetivo tienen diferentes características, algunas contribuyen a la generación de ingresos, otras contribuyen al ahorro en costos y al apalancamiento financiero; aunque no muy extendido en el país, el capital de inversión surge como un mecanismo adicional que tiene el potencial para llevar recursos que ayuden a cubrir las necesidades de financiamiento.

2.6.1. Inversiones de impacto para conservación

Existen en los mercados internacionales una amplia variedad de actores que están efectuando considerables inversiones en negocios promisorios vinculados a la conservación, buscando no solo retornos o beneficios, sino también producir impacto sobre los recursos naturales y los ecosistemas.

De acuerdo con un estudio de Natural Capital Investment Solutions y EKO Asset Management Partners (2014), son 3 áreas las que presentan condiciones favorables para atraer inversión respecto a la preservación del medioambiente: producción alimentaria y agricultura sostenible, hábitats naturales y conservación del agua.

El flujo de inversión por instituciones financieras para el desarrollo como el Banco de Inversiones Europeo y la Corporación Financiera Internacional, totalizaron un nivel de USD 21.5 billones para el periodo 2009-2013; de los cuales USD15.4 billones se orientaron a proyectos destinados al agua; USD 3 billones tanto para producción de alimentos como conservación de hábitats; mientras que las proyecciones para el periodo 2014-2018, estiman un nivel de inversiones que llega a USD 31.5 billones.

Asimismo, los flujos de capital por inversionistas privados entre los que se encuentran corporaciones, fundaciones, organismos no gubernamentales, administradores de fondos, alcanzaron USD 1.9 billones en 2009-2013, de los cuales el 66% estuvo destinada a producción de alimentos, 23% a conservación de hábitat, y 11% para conservación de agua.

En ese sentido, este mecanismo presenta una buena oportunidad para canalizar inversiones buscando no solo retornos sino también impactos positivos sobre los recursos naturales; en virtud al potencial del país con los recursos disponibles; no obstante se requiere generar desde el gobierno un portafolio de proyectos de alto impacto entre los que se encuentran agronegocios, conserva-

ción de glaciares y cabeceras de cuenca, conservación de ecosistemas vulnerables, entre otros; así como aprovechar plataformas como la Alianza del Pacífico y un rol más protagónico de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSION) para integrar al país a los mercados financieros internacionales.

2.6.2. Venture Capital

Venture capital, mecanismo utilizado para el financiamiento de nuevos negocios en el sector privado, podría servir para atraer capital y financiar actividades productivas de pequeña y mediana escala vinculadas con la preservación de los ecosistemas. Tiene el potencial de generar incentivos económicos a través del financiamiento de planes de negocios de bienes y servicios derivados del uso y aprovechamiento de los recursos de la biodiversidad, ofreciendo al mismo tiempo retornos a los inversionistas. Una opción para instrumentalizar el VC son los acuerdos voluntarios o contratos de Joint-Venture.

La particularidad de este mecanismo es que el inversionista además de colocar capital financiero participa como un gestor de negocios en el desarrollo e implementación del bien o servicio, brindando conocimiento empresarial y asesoramiento técnico a los emprendedores con los que trabaje, e incorporando a otros actores clave en el modelo de negocio (entidades de gobierno, clientes finales, proveedores de servicios, entre otros).

Como resultado de la implementación de este mecanismo se generan múltiples beneficios, entre los que se destacan: (i) la producción de incentivos económicos, (ii) inversión directa en el área de conservación, territorios de propiedad individual o colectiva, (iii) rápida ejecución del proyecto, (iv) el compromiso del inversionista y los emprendedores locales, en desarrollar un negocio sostenible con buenas prácticas empresariales, (v) participación de la población local en el negocio, recibiendo conocimiento, entrenamiento, y (vi) generación de puestos de trabajo y de ingresos permanentes, adquiriendo capacidades para el emprendedurismo.

Asimismo, a través de este mecanismo se podría constituir un fideicomiso destinando un porcentaje de las utilidades del negocio para financiar proyectos de conservación en espacios naturales de propiedad comunal, privada o en ANP acordados con la población local.

2.6.3. Asociaciones público-privadas para la gestión y aprovechamiento de los recursos dentro de las ANP

Los Contratos de Administración de ANP o ACR actualmente están circunscritos a la participación de entidades sin fines de lucro. No obstante, las normas que regulan estos contratos podrían sufrir de modificaciones, de modo tal que puedan ser extensivas a las empresas, las que podrían aportar el capital financiero y conocimiento en la gestión de negocios para una gestión exitosa de las ANP y ACR, sobre todo en aquellas que tienen potencial económico para obtener ingresos; para viabilizar dicha implementación se requeriría de cambios normativos.

Los contratos de administración que incorporen la participación de empresas privadas constituirían una forma de asociación público-privada ejecutada bajo diferentes modalidades ya sea como contrato de gerencia u operación, pudiendo ser autosostenibles en la medida que el área administrada tenga el potencial para la generación de ingresos, es decir que cubran los costos de operación y mantenimiento de la empresa. También podrían ser cofinanciadas cuando el área no tenga el potencial o genere los ingresos suficientes para cubrir los costos operativos y de mantenimiento, requiriendo por parte del Estado pagos anuales para cubrir estos costos; para este último caso se promoverá la competencia entre postores a través de concursos públicos, resultando ganador aquel postor que solicite una menor oferta económica al Estado. Bajo esta última modalidad, el Estado mantiene las funciones de fiscalización y regulación en las áreas.

2.6.4. Crowdfunding verde

El crowdfunding surgió como un mecanismo de recaudación de dinero online, tanto de donaciones como de inversiones individuales (Banco Mundial, 2013)⁹⁷, mediante el cual un gran número de personas entrega pequeñas sumas de dinero para financiar un emprendimiento⁹⁸. A partir de entonces, este mecanismo financiero ha encontrado al menos cuatro modalidades: (i) donaciones, a cambio de una mención por el apoyo o algún tipo de certificación o sello que brinde un valor agregado, (ii) pre venta o premios regalos o descuentos por los aportes, (iii) préstamos, con intereses pequeños, y (iv) **equity**, por la que se permite al inversor ser socio del proyecto.

Existen empresas que ofrecen plataformas para operativizar el crowdfunding, así como servicios especializados en su promoción, difusión y distribución. Algunos ejemplos de estas empresas son Yupiloo, KapitalZocial y Afluenta. El bonus de este tipo de financiamiento está en el volumen de personas donantes e inversionistas, y no en la cantidad que cada individuo puede aportar: muchas donaciones/inversiones pequeñas pueden tener más impacto que una sola donación importante. También el éxito radica en la identificación del mecanismo de generación de fondos: el instrumento tiene que ser sencillo, seguro y transparente, desde páginas web, hasta donaciones en compras en los supermercados.

El crowdfunding puede ser aplicado para financiar diversas formas de preservación. Las ANP, por ejemplo, tienen un gran potencial para captar recursos de donaciones pequeñas en transacciones asociadas a venta de bienes a usuarios finales del sector retail o en tiendas por departamento, a cambio de un sello especial o sorteos (entradas gratuitas a ANP o souvenirs). Estas donaciones son deducibles en la determinación del IR para las

97 Banco Mundial (2013)

98 Arrieta (20017).

personas naturales donantes. Por su parte, las empresas de retail, supermercados o de tiendas por departamentos también podrían deducir los gastos operativos asociados a la recaudación, gestión y desembolso de las donaciones percibidas para ANP⁹⁹.

Asimismo, podría utilizarse este mecanismo para movilizar fondos de inversionistas privados en el financiamiento de emprendimientos locales de comunidades nativas o campesinas que realizan actividades de conservación, a cambio de retornos o beneficios no monetarios. Sin embargo, es necesaria una reforma en la regulación de mercados de valores para simplificar los controles de intermediación financiera¹⁰⁰, generar incentivos para movilizar fondos a emprendedores locales y habilitar el uso de tecnología para combatir el fraude¹⁰¹. En el marco de estas reformas y con el propósito de hacer más extensivo este mecanismo, las entidades públicas en materia ambiental podrían asumir un rol estratégico para brindar seguridad a las inversiones, ofreciendo un registro público de oportunidades de econegocios, que implica evaluaciones *ex ante y control posterior* que permitan asegurar el destino de las inversiones y donaciones en el aprovechamiento sostenible y la conservación de la biodiversidad.

99 Ver informe de SUNAT N° 040-2014-SUNAT/5D0000.

100 Actualmente, toda invitación que una persona natural o jurídica dirija al público en general para realizar cualquier acto referido a la colocación o venta de valores mobiliarios es una oferta pública de valores, debiendo observar el régimen legal establecido y ser objeto de supervisión de la Superintendencia de Mercado de Valores. Para mayor detalle, véase: <http://www.smv.gob.pe/Uploads/AvisoCrowdfunding.pdf>

101 Carrillo (2016).

3. CONCLUSIONES

- Cada mecanismo aporta diferentes características. Algunos permiten el aporte directo de recursos para el fisco a través del cobro de impuestos y la distribución del presupuesto público; otros se financian a través del pago de usuarios por servicios utilizados; algunos permiten apalancar recursos para el financiamiento de planes de negocios y emprendimientos locales a través de préstamos o fondos concursables; mientras que otros aportan capital para inversión o contribuyen con ahorro en costos para el Estado a través de la tercerización de servicios, financiamiento de proyectos de inversión pública con participación privada (obras por impuestos, asociaciones público-privadas), cogestión de áreas de conservación con participación de comunidades locales y pequeños productores.

Finalmente, se disponen de instrumentos compensatorios en bienes de propiedad pública, donde las empresas tienen que pagar una compensación por alguna afectación a los recursos naturales para el desarrollo de actividades económicas de extracción de hidrocarburos y distribución de energía eléctrica, así como compensaciones en propiedad privada.

- Estas opciones financieras tienen diferente nivel de complejidad. Los instrumentos tributarios al igual que algunos mecanismos vinculados a la distribución de recursos públicos como canon y regalías tienen alta complejidad debido a los cambios normativos necesarios para su implementación que pueden durar más de un ejercicio fiscal. Entre estos se encuentran también el crowdfunding verde, sobre todo su utilización para el mercado de capitales.
- Existen otros mecanismos que tienen un nivel de complejidad medio, que no requieren cambios normativos sustantivos.

Entre los que se encuentran los contratos de administración que pueden ser extensivos al sector empresarial, donde existe capital financiero y conocimiento en la gestión de negocios. Es importante resaltar que dicho *know how* les permitiría disponer de las herramientas necesarias para una gestión exitosa de las áreas naturales protegidas, sobre todo en aquellas que tienen potencial económico para el aprovechamiento de recursos de la biodiversidad.

- Asimismo, son de complejidad media mecanismos que requieren la elaboración de estudios especializados que sustenten la determinación de la cuantía del valor a recibir para facilitar su implementación, entre los que se encuentran MRSE, opiniones técnicas vinculantes y contribuciones regionales o locales por servicios ecosistémicos.
- Con relación a los MRSE, destacan el cobro de un cargo fijo en el recibo de agua y energía eléctrica por los usuarios de los servicios de agua potable para financiar proyectos de mantenimiento de los servicios ecosistémicos (existen experiencias de implementación de este mecanismo en varias regiones del país). También se está planteando en los futuros contratos de concesión el cobro de un porcentaje determinado de los ingresos anuales de los prestadores de servicios de saneamiento para el financiamiento de proyectos de conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos que se acuerde con personas naturales y/o jurídicas.
- Por otro lado, también son de complejidad media, aquellos mecanismos que requieren condiciones habilitantes para su implementación como el cobro de tarifas de entrada con fines turísticos y aprovechamiento de recurso forestal y paisaje en ACR, las cuales necesitan de inversiones y gastos operativos previos que justifiquen el pago de los usuarios por el uso de servicios turísticos en estas áreas.

- Venture Capital es otro mecanismo de complejidad media que propone atraer inversión privada a pequeña y mediana escala a las áreas de conservación y/o espacios de propiedad privada o colectiva. Ello permitiría el financiamiento de planes de negocios de bienes y servicios de la biodiversidad ofreciendo retornos a los inversionistas. Cabe señalar que la particularidad de este mecanismo es que el inversionista, además de colocar capital financiero, participa como un gestor de negocios en el desarrollo e implementación del bien o servicio. Es así como brinda conocimiento empresarial y asesoramiento técnico a los emprendedores con los que trabaja e incorpora a otros actores clave en el modelo de negocio (entidades de gobierno, clientes finales, proveedores de servicios, entre otros). No obstante, se requiere definir el instrumento para viabilizar su implementación (contrato joint-venture, acuerdos voluntarios, contratos de asociatividad, entre otros).
- De los instrumentos presentados se encuentran algunos que son de baja complejidad. Tal condición se origina porque estos mecanismos ya operan en el mercado y solo requieren de la incorporación del enfoque ambiental en sus criterios de selección para su operación. Entre estos mecanismos destacan: AGROIDEAS, PROCOMPITE, FIDECOM, PNIA, y en general todos los programas del sector público y privado que financian planes de negocios e iniciativas de emprendimientos.

Asimismo, dentro de este tipo de instrumentos destacan Oxl. Las empresas pueden financiar la ejecución oportuna de proyectos de inversión pública de entidades de los diferentes niveles de gobierno destinados a brindar el soporte necesario para la conservación y los servicios ecosistémicos. De igual forma, se tiene a las donaciones directas para la conservación, como otro mecanismo adicional. Ambos mecanismos son importantes porque benefician a las empresas a través del pago de un menor impuesto a la renta.

Otros mecanismos de baja complejidad por la facilidad en implementación son: sello verde, ecotiendas, Protocolo Verde, incentivos y medidas promocionales.

- Si bien el sector ambiental ofrece oportunidades para la intervención de diversos actores sobre todo del sector empresarial, es clave que este sector brinde mayor información respecto a las oportunidades de negocios. Es importante que identifique los productos con mayor potencial económico, elabore estudios de factibilidad económica y financiera, planes de negocios, estudios de mercado, entre otros documentos de importancia que facilite la toma de decisiones de inversionistas y gestores de negocios.

Para cumplir con este propósito, además, es crucial un mayor nivel de inversión y articulación interinstitucional de otros sectores del gobierno nacional como Agricultura, Producción, Comercio Exterior y Turismo, Transportes y Comunicaciones, entre otros; en virtud de la persistencia de brechas de infraestructura y servicios que encarecen los costos de producción y disminuyen los márgenes de rentabilidad para atraer mayor inversión privada al sector ambiental.

- Una de las oportunidades para canalizar fondos privados para la conservación está en el uso de incentivos. Un portafolio financiero que pueda comprender fuentes de financiamiento público, pero también incentivos para empresas, permitirá responder a las diversas necesidades de financiamiento. Por ejemplo, la temporalidad de la vigencia de los incentivos tributarios no permite que sean los instrumentos más idóneos para financiar actividades permanentes (como gastos recurrentes), pero sí necesidades específicas y coyunturales (como georreferenciación o gastos notariales).
- Finalmente, el financiamiento de la conservación debería apuntar a las siguientes líneas:

- Complementar el uso de MRSE voluntarios, con incentivos económicos para los contribuyentes de estos servicios que, en su mayoría, son pequeños productores, agricultores y comunidades locales.
- Migrar de MRSE voluntarios, a modelos de MRSE obligatorios, para que los principales beneficiarios de las externalidades positivas de la conservación, las retribuyan adecuadamente.
- Aprovechar las herramientas tributarias e impositivas existentes, tomando como base la condición extrafiscal de determinados impuestos del sistema tributario nacional.
- Diversificar el portafolio financiero, con una participación más activa y directa del sector empresarial, a través de mecanismos innovadores, como: venture capital, emisión de instrumentos financieros en el mercado de capitales, asociaciones público privadas para la gestión y aprovechamiento de recursos dentro de ANP, entre otras.

4. BIBLIOGRAFÍA

ARRIETA, Alberto

2017 “La revolución del financiamiento colectivo: crowdfunding”. En: MYPLEGAL.
<http://myplegal.com/es/publicaciones/item/195-crowdfunding>

BALDOVINO, Silvana; Andrea CALMET; Rosa PINEDA y Alan SÁNCHEZ

2015 Turismo en Amazonas: Análisis legal del cobro de tarifas y del servicio de guiado. Lima: SPDA.

BANCO MUNDIAL

2013 Crowdfunding’s Potential for the Developing World. Washington,

BOVARNICK, Andrew, Jaime FERNÁNDEZ-BACA, José GALINDO y Helen NEGRET

2010 Sostenibilidad financiera de las áreas protegidas en América Latina y el Caribe: Guía para la política de inversión. Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) y The Nature Conservancy (TNC)

BRAVO CUCCI, Jorge

2014 “Los fines extrafiscales de los tributos”. En: *Foro Jurídico*, número 13.

CARRILLO PURIN, Diego

2016 “Crowdfunding y SMV: ¿problema u oportunidad?” En *Diario Gestión*, 30 de junio.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE LA UNIVERSIDAD PACÍFICO

2015 Proyecto de Financiamiento para la Permanencia del Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Perú. Lima: CIUP.

2015 Beneficios Económicos y Sociales del SINANPE, Junio.

HAMRICK, Kelley

2016 *State of Private Investment in Conservation 2016: A Landscape Assessment of an Emerging Market*. Forest Trends.

LEÓN, Fernando.

2007 *El Aporte de las Áreas Naturales Protegidas a la Economía Nacional*. Lima: INRENA.

MINISTERIO DEL AMBIENTE

2016 *Finanzas para la sostenibilidad (2011-2016). Financiando la gestión ambiental*. Lima: MINAM.

2017 *Patrimonio del Perú. Propuesta de Valor*. Lima: MINAM; SERNANP; WWF; PROFONANPE.

MINISTERIO DEL AMBIENTE y CIFOR

2012 REDD y REDD+ : iniciativas para reducir las emisiones de carbono derivadas de la deforestación y degradación de los bosques.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZA (MEF)

Portal de Transparencia Económica

<https://www.mef.gob.pe/es/portal-de-transparencia-economica>

NATURE VEST AND EKO ASSET MANAGEMENT PARTNERS.

2014 Investing in conservation: A landscape assessment of an emerging market, november.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

2010 *Ficha de Puntaje para la Sostenibilidad Financiera para Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas*. Nueva York: PNUD.

RIVERA, Manuel

2016 "Servicios por impuestos". En: Ernest & Young. Consulta: 15 de octubre de 2016

<http://www.ey.com/pe/es/newsroom/newsroom-am-servicios-impuestos>

ROEL, Luis Andrés.

2012 "El derecho al comparto de beneficios económicos de los pueblos indígenas". En: *Revista Internacional de Derechos Humanos*, Mendoza y Santiago de Chile, año II, número 2.

RUIZ, Juan Carlos.

2012 *Los otros derechos de los pueblos indígenas: aproximación a los derechos a la libre determinación y a beneficiarse de la explotación de recursos naturales en sus territorios.* Lima: Instituto de Defensa Legal.

SERNANP, WWF, PROFONANPE

2017 *Parques Nacionales: Patrimonio del Perú. Asegurando el futuro de las Áreas Protegidas del Perú.*

SERVICIO NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS POR EL ESTADO

2016 *Plan Financiero del Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Perú 2016-2025.* Lima: SERNANP.

SEVILLANO CHAVEZ, Sandra

2014 "Lecciones de Derecho Tributario: Principios Generales y Código Tributario". Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

STIGLITZ, Joseph

2011 *Economía del sector público.* Madrid: Antoni Bosch Editor.

TRINIDAD, Carlos

2015a *Incentivos Fiscales para la Conservación: Situación actual.* Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

5. ANEXOS

Ficha de Registro (PNUD) para Perú con datos de 2010 y 2015

| Perú | | | |
|--|------|------|-----------|
| Componente 1 | 2010 | 2015 | Variación |
| E1 – Apoyo legal, de políticas y regulatorio para la generación de ingresos por AP | 33 | 67 | 103% |
| E2 – Apoyo legal, de políticas y regulatorio para la distribución y retención de ingresos dentro del sistema de AP. | 56 | 56 | 0% |
| E3 – Condiciones legales y regulatorias para el establecimiento de Fondos (de beneficencia, fondos de amortización o fondos rotativos) | 44 | 56 | 27% |
| E4 – Apoyo legal, de políticas y regulatorio para arreglos institucionales alternativos para el manejo del AP para reducir la carga de costos al gobierno. | 50 | 62 | 24% |
| E5 – Estrategias y políticas nacionales de financiamiento de AP | 31 | 48 | 55% |
| E6 – Valoración económica de los sistemas de áreas protegidas (servicios de ecosistemas, empleos provenientes del turismo, etc.) | 17 | 33 | 94% |
| E7 – Planificación presupuestaria gubernamental mejorada para el sistema de AP | 25 | 67 | 168% |
| E8 – Responsabilidades institucionales claramente definidas para el manejo y financiamiento de las AP | 67 | 67 | 0% |
| E9 – Los requisitos de personal, perfiles e incentivos, están bien definidos a nivel del AP individual y del sistema. | 17 | 21 | 24% |
| Total Componente 1 (% del máximo posible) | 38 | 53 | 40% |

| Componente 2 | 2010 | 2015 | Variación |
|--|------|------|-----------|
| E1 – Planificación de negocios a nivel de AP individual | 33 | 50 | 52% |
| E2 – Sistemas de contabilidad y auditoría operativos, transparentes y prácticos | 44 | 33 | -25% |
| E3 – Sistemas para el monitoreo y presentación de informes sobre el rendimiento del manejo financiero | 25 | 42 | 68% |
| E4 – Métodos para la asignación de fondos a las AP individuales | 0 | 50 | - |
| E5 – Redes de entrenamiento y apoyo que permitan a los administradores de AP operar de manera costo-efectiva | 17 | 6 | 65% |
| Total Componente 2 (% del máximo posible) | 24 | 36 | 52% |
| Componente 3 | 2010 | 2015 | Variación |
| E1 – Número y variedad de fuentes de ingreso utilizadas en el sistema de AP | 67 | 33 | -51% |
| E2 – Establecimiento de tarifas al usuario del sistema de AP | 33 | 33 | 0% |
| E3 – Sistemas efectivos de recaudación de tarifas | 50 | 42 | -16% |
| E4 – Estrategias de mercadeo y comunicación para mecanismos de generación de ingreso | 0 | 33 | - |
| E5 – Mecanismos de pagos por servicios de ecosistemas (PSE) en operación para las AP | 42 | 25 | -40% |
| E6 – Concesiones operando dentro de AP | 67 | 33 | -51% |
| E7 – Programas de capacitación de mecanismos de generación de ingresos en AP | 33 | 33 | 0% |
| Total Componente 3 (% del máximo posible) | 42 | 33 | -21% |

Fuente: SERNANP (2010;2015)

Opciones innovadoras de financiamiento de la conservación
se terminó de imprimir en julio de 2017
en los talleres de Estación La Cultura SAC
ubicado en calle Las Musas 291, San Borja.
Se imprimieron 500 ejemplares.

