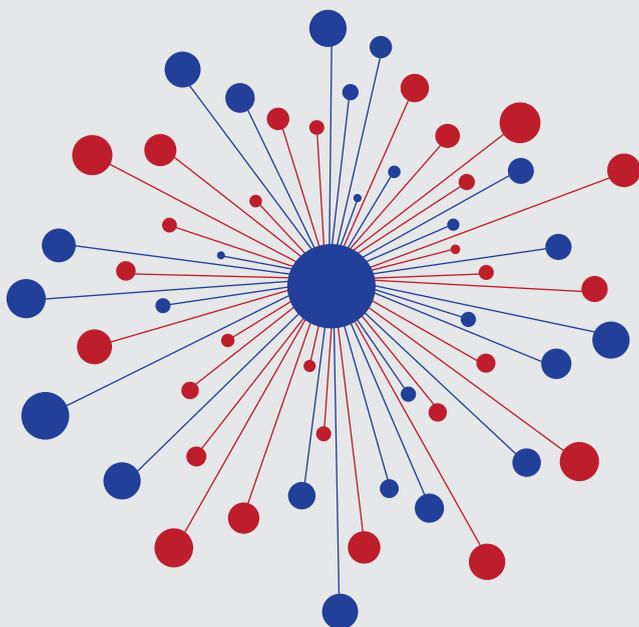


OPCIONES INNOVADORAS DE FINANCIAMIENTO DE LA CONSERVACIÓN



CARLOS TRINIDAD ALVARADO
SAMÍN VARGAS VILLAVICENCIO



SPDA

ECONOMÍA Y DERECHO AMBIENTAL I

ECONOMÍA Y DERECHO AMBIENTAL

**OPCIONES INNOVADORAS DE FINANCIAMIENTO
DE LA CONSERVACIÓN**

OPCIONES INNOVADORAS DE FINANCIAMIENTO DE LA CONSERVACIÓN

CARLOS TRINIDAD ALVARADO
SAMÍN VARGAS VILLAVICENCIO

OPCIONES INNOVADORAS DE FINANCIAMIENTO DE LA CONSERVACIÓN

Programa de Biodiversidad y Pueblos Indígenas

El Programa trabaja a nivel nacional e internacional en la integración de la conservación de la diversidad biológica en el esquema de desarrollo sostenible del país, de forma tal que esta traiga consigo un desarrollo económico ambientalmente sostenible y socialmente inclusivo, en donde se ponga en valor el rol preponderante que juegan actores clave como los pueblos indígenas y las mujeres. Entre las principales líneas temáticas del Programa se encuentran las siguientes: pueblos indígenas y derechos humanos; biodiversidad y áreas naturales protegidas; sostenibilidad financiera y tributación ambiental; prevención, transformación y resolución de conflictos; y seguridad jurídica sobre el territorio.

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

www.actualidadambiental.pe

www.conservamospornaturaleza.org

www.legislacionambiental.pe

Cuidado de edición: Alejandro Lozano Tello

Diagramación y diseño de cubierta: Sandra Vera Basurco

Binocular editores - www.binoculareditores.com

Impresión: Estación La Cultura

Calle Las Musas 291, San Borja

Primera edición, junio 2017

Segunda edición, agosto 2018

Tiraje: 600 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2018-11503

ISBN: 978-612-4261-32-9

Impreso en Perú, agosto 2018

Contenido

Siglas y acrónimos	v
Agradecimientos	vii
Introducción	viii

1. Sostenibilidad financiera de la conservación 1

1.1 Aportes de la conservación de la biodiversidad	
a la economía y desarrollo	2
Beneficios cualitativos	2
Beneficios cuantitativos	3
1.2 Escenario financiero de la conservación	
y gestión sostenible de la diversidad biológica	7
Recursos presupuestales para la conservación	7
Gastos de la conservación	18
Brecha financiera de la conservación	21
1.3 Evaluación de opciones financieras utilizadas	22

2. Opciones innovadoras de financiamiento de la conservación 25

2.1 Instrumentos fiscales y tributarios	27
Asignación de gasto público	27
Tributos	33
Coparticipación de los pueblos indígenas	
de los beneficios de la conservación	49
2.2 Tarifas, tasas y derechos de aprovechamiento	50
Tasas	52
Retribuciones económicas (RREE)	58
2.3 Creación de mercados	62
Sellos verdes	64
Ecotiendas	64
Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos	65
2.4 Asistencia financiera	70
Protocolo verde y líneas de financiamiento	
para la conservación	70
Productos financieros ligados a la conservación	72

2.5 Incentivos y medidas promocionales	73
Incentivos tributarios u otros	74
Incentivos honoríficos	79
Servicios por beneficios	80
2.6 Mecanismos de inversión	82
Inversiones de impacto para conservación	82
<i>Venture Capital</i> (VC)	83
Asociaciones público-privadas para la gestión y aprovechamiento de los recursos dentro de las ANP	84
<i>Crowdfunding</i> verde	85
Conclusiones	89
Bibliografía	XIII
Anexos	XVII

Índice de cuadros

Cuadro 1. Estimación de beneficios de las ANP en 2013	6
Cuadro 2. Distribución de los Programas Presupuestales 0057 y 0035 por Gobiernos regionales (2014 y 2016)	15
Cuadro 3. Fondos gubernamentales específicos para las ANP como porcentaje del PBI	18
Cuadro 4. Mecanismos compensatorios en las ANP y ACR	42

Índice de gráficos

Gráfico 1. Composición de los beneficios por actividad	6
Gráfico 2. Presupuesto del sector ambiente (2011-2016)	8
Gráfico 3. Distribución del presupuesto del Gobierno nacional por sectores (año 2016)	9
Gráfico 4. Distribución del presupuesto del sector ambiente (2011-2016)	9
Gráfico 5. Evolución del presupuesto por fuente financiera (2009-2016)	10
Gráfico 6. Composición de los recursos directamente recaudados (año 2015)	12
Gráfico 7. Recursos del Programa Presupuestal 0035 (2012-2016)	13
Gráfico 8. Presupuesto de Gobiernos regionales para conservación (2012-2016)	14
Gráfico 9. Recursos generales para la conservación (2012-2016)	16
Gráfico 10. Composición de recursos para conservación por nivel de Gobierno	17
Gráfico 11. Gasto del sector ambiente (2012-2016)	19
Gráfico 12. Distribución del gasto del sector ambiente (2012-2016)	19
Gráfico 13. Distribución del gasto del sector ambiente (2012-2016)	20
Gráfico 14. Gasto en conservación por entidades del sector ambiente (2012-2016)	21

Índice de figuras

Figura 1. Instrumentos fiscales y tributarios	28
Figura 2. Tipos de canon	29
Figura 3. Beneficios de la propuesta	38
Figura 4. Esquema del impuesto	40
Figura 5. Tarifas, tasas y derechos de aprovechamiento	51
Figura 6. Creación de mercados	63
Figura 7. Tipología de incentivos	73

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
ZA	Zonas de Amortiguamiento

Agradecimientos

Esta publicación ha sido 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, Pablo Peña y Dino Delgado por su enorme apoyo en la materialización de esta investigación. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen a las instituciones que lo han auspiciado.

Este documento se desarrolló en su primera edición como 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. La segunda edición se ha desarrollado como parte del proyecto “Strengthening the Governance, Management, and Public Support for the Peruvian Protected Area System”, financiado por Andes Amazon Fund.

Introducción

La conservación de la biodiversidad, como cualquier otra línea de intervención pública, requiere de diversas opciones financieras para cumplir con sus objetivos. Sin embargo, a diferencia de otras intervenciones, la conservación de 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 las ONG 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. Son innovadoras en cuanto 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 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, en las conclusiones del documento, se determina qué mecanismos podrían ayudar a la sostenibilidad financiera de la conservación a corto, mediano y largo plazo.

Esta publicación busca ser un aporte a la discusión sobre opciones financieras para la conservación, al poner 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 a aplicar, pues la implementación de estas opciones depende de las condiciones políticas, regulatorias y técnicas que se presenten.

De esta manera, la SPDA abre una nueva serie que busca vincular el derecho con la economía ambiental, mediante un trabajo interdisciplinario, para afrontar adecuadamente los nuevos retos del sector ambiental y el crecimiento verde. Esta 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, el ingreso del sector ambiental al mercado de capitales, los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos obligatorios y la tributación ambiental.

1 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 ecosistémicos esenciales para el bienestar humano y contribuye a efectivizar la seguridad alimentaria, la salud humana y 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 lograr 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, como para 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, incentivos económicos para comunidades y personas, entre otros gastos asociados. Estos nuevos y mayores ingresos, sin embargo, no garantizan una mejor conservación: 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

BENEFICIOS CUALITATIVOS

La conservación de la biodiversidad tiene un impacto significativo 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 fuente de ingresos para poblaciones locales, al tiempo que ofrece 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 garantizar la seguridad alimentaria y la salud, con lo que contribuye al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza.
- d) Preserva las plantas medicinales relevantes para la ciencia e investigación susceptibles de incorporarse a las políticas de salud.
- 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 la minería ilegal, la tala, las invasiones, entre otras.

1 Dato proporcionado por el Sernanp para el año 2017.

BENEFICIOS CUANTITATIVOS²

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

De acuerdo con el estudio “Beneficios económicos y sociales del Sinanpe” (CIUP, 2015), entre las actividades generadoras de ingresos en las ANP, sobresalen las que se exponen a continuación:

APROVECHAMIENTO DE RECURSOS NATURALES Y PASTOS

Se destaca la venta de diversos productos: a) hidrobiológicos: macroalgas (Reserva Nacional Paracas y Reserva Nacional San Fernando), cangrejo rojo y conchas de abanico (Santuario Nacional Manglares de Tumbes); b) no maderables: frutos del algarrobo, miel de abeja y frutos de zapote (Santuario Histórico Bosque de Pómac); c) agropecuarios: kiwicha y quinua (Reserva Paisajística Subcuenca de Cotahuasi), fibra de vicuña (Reserva Nacional Pampa Galeras, Reserva Nacional Salinas y Aguada Blanca, Santuario Histórico de Chacamarca) y aprovechamiento de totora (Reserva Nacional del Titicaca).³ Los beneficios estimados alcanzan los S/ 89 millones para el año 2013.

2 Para la conversión de dólares americanos a soles, se utilizará en esta sección el tipo de cambio promedio del año 2013.

3 También son dignos de mención el aprovechamiento de troncos caídos como cedro y catahua, en el Parque Nacional Manu; de frutos de castaña, y de la crianza y comercialización de huevos de taricaya, en el Parque Nacional Bahuaja Sonene; y del aguaje y frutos de castaña, en la Reserva Nacional Tambopata. Asimismo, se encuentran extendidos el aprovechamiento de la taricaya, la pesca de arahuana y carachama en diferentes ANP de Sinanpe.

CONTRIBUCIÓN DE LAS ANP EN LA REDUCCIÓN DE LA DEFORESTACIÓN

La existencia de las ANP, sobre todo de aquellas ubicadas en las selvas 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 las 2 978 461 toneladas de carbono, con un precio por tonelada de CO₂ almacenado de USD 4.9; en ese sentido, el valor potencial de carbono que las ANP dejaron de emitir llega a USD 15 millones, equivalente a S/ 37 millones.⁴

TURISMO EN LAS ANP

Esta actividad se desarrolla en 32 de las 77 áreas del Sinanpe. Algunas de las ANP más representativas en que tiene lugar este tipo de actividad son el Santuario Histórico de Machu Picchu, la Reserva Nacional de Paracas, la Reserva Nacional Titicaca, el Parque Nacional del Huascarán, el Parque Nacional Tingo María y la Reserva Nacional Tambopata.

Los beneficios monetarios del turismo se evidencian, en primer término, en el gasto efectuado por los visitantes a las ANP, el cual alcanza los USD 134 millones equivalentes 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 de esto, el impacto total en la economía es de S/ 637 millones.

4 El precio promedio de carbono corresponde al 2013.

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. A partir de ello, la agricultura es una de las actividades beneficiadas con estos servicios.

Existen pocos estudios orientados a la estimación de los beneficios de estos servicios ecosistémicos. Uno de ellos es *Valoración Económica del Parque Nacional del Río Abiseo: el aporte de los servicios de regulación y soporte* (Gómez y otros, 2014). Este trabajo estimó un valor económico anual de entre S/ 1.32 y S/ 1.97 millones en 2014, por el aporte de los servicios ecosistémicos que contribuyeron al incremento de la productividad de un cultivo agrícola representativo como el cacao.⁵

En resumen, la contribución de las ANP a la economía genera beneficios por un valor de S/ 764 millones.⁶ El turismo es la actividad económica que más contribuye con la generación de ingresos en las ANP (83.34%), debido a su efecto multiplicador. En menor medida, otras actividades también producen ingresos relevantes: 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 y gráfico 1).

5 Para mayor detalle revisar la metodología de estimación del estudio.

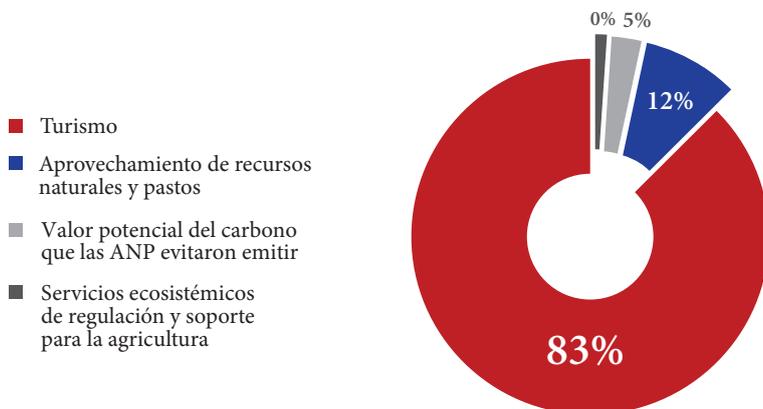
6 Este valor es conservador, ya que solo se han considerado algunas actividades económicas (agricultura, turismo, aprovechamiento forestal y silvicultura), y por la poca disponibilidad de información actualizada en el país referida a la estimación de los servicios ecosistémicos en las ANP.

**Cuadro 1. Estimación de beneficios de las ANP en 2013
(millones de soles)**

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

Fuente: CIUP
Elaboración propia

Gráfico 1. Composición de los beneficios por actividad



Elaboración propia

CONTRIBUCIÓN AL BIENESTAR

El estudio del CIUP resalta la contribución de las ANP en términos de bienestar. Señala que las familias que viven

en las ANP tienen un nivel de ingresos superiores en 8.3% respecto de familias que viven en zonas similares pero que no son ANP. Además, los distritos ubicados dentro de las ANP presentan 2 puntos porcentuales menos en desnutrición crónica infantil y 4 puntos porcentuales menos en incidencia de pobreza, respecto de distritos tomados como controles.⁷

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 que también dinamiza las economías locales al generar empleo e ingresos, de manera que contribuye al crecimiento económico del país y a la reducción de la pobreza. Más aún, es una herramienta poderosa para la reducción de los conflictos sociales y el desarrollo de actividades ilegales.

1.2 Escenario financiero de la conservación y gestión sostenible de la diversidad biológica

RECURSOS PRESUPUESTALES PARA LA CONSERVACIÓN

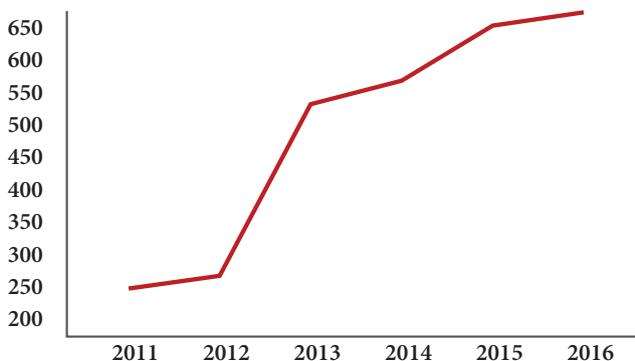
GOBIERNO NACIONAL

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

⁷ Estos resultados también son conservadores: para la estimación de los ingresos adicionales de las familias no se ha considerado a las personas que viven fuera de las ANP y que se benefician de las actividades económicas que se desarrollan en estas.

ambiental,⁸ que es un sector creado en 2009 y, por tanto, relativamente nuevo para el país. El presupuesto de este sector se ha incrementado en 164%, al pasar de S/ 245 millones en 2011 a S/ 648 millones en 2016, tal como se observa en el gráfico 2.

Gráfico 2. Presupuesto del sector ambiente (2011-2016)



* Las cifras están expresadas en millones de soles.

Fuente: MEF 2017
Elaboración propia

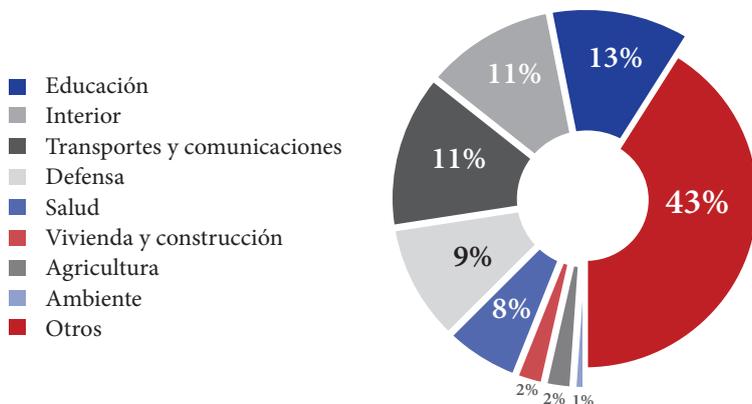
Esto implica un crecimiento a una tasa promedio anual del 21% en el periodo 2011-2016. A pesar de lo promisorias que pudieran parecer estas cifras, en el panorama más amplio del presupuesto nacional, estos recursos representan apenas el 1%, una situación que se retrata de manera clara en el gráfico 3.

Las entidades más representativas del sector ambiental son el Minam y el Sernanp. Ambas concentran el 50% del presupuesto del sector, en tanto que el OEFA, el Senace,

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

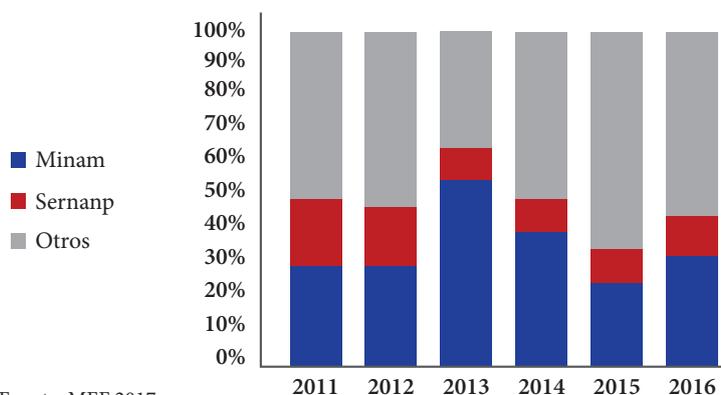
Inageim, el Instituto Geofísico del Perú y el Senamhi (agrupados bajo la etiqueta de “Otros” en el gráfico 4) componen la mitad restante.

Gráfico 3. Distribución del presupuesto del Gobierno nacional por sectores (año 2016)



Fuente: MEF 2017
Elaboración propia

Gráfico 4. Distribución del presupuesto del sector ambiente (2011-2016)

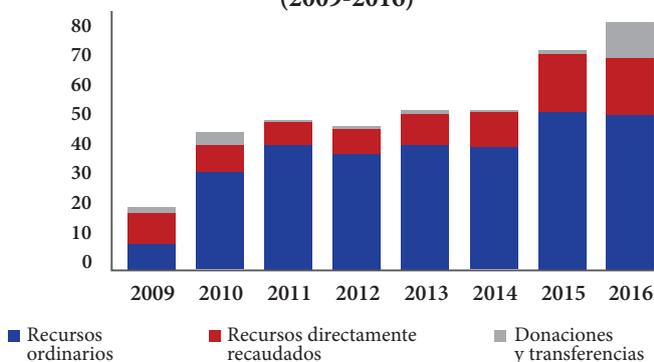


Fuente: MEF 2017
Elaboración propia

Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp)

El Sernanp es la entidad responsable de la gestión de las ANP del Sinanpe.⁹ Su presupuesto se ha incrementado desde el 2009 al 2016: de S/ 18 millones a S/ 80 millones, con una tasa de crecimiento anual de 24%.

Gráfico 5. Evolución del presupuesto por fuente financiera (2009-2016)



* Las cifras están expresadas en millones de soles.

Fuente: Sernanp
Elaboración propia

Respecto de 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). Luego, le siguen los recursos directamente recaudados, generados por el cobro de tasas y tarifas: el 22% (S/ 11 millones). Finalmente, las donaciones y transferencias representan el 5% (S/ 2 millones).¹⁰

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

10 Este rubro contiene los recursos que percibe el Sernanp por donaciones directas. Existe otro tipo de donaciones, como las que se canalizan por

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 por intermedio del Programa Presupuestal 0057 (Conservación de la Diversidad Biológica y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales en Área Natural Protegida), cuyas principales líneas de intervención son las siguientes:

- 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 las ANP;
- ejecución de proyectos de inversión para la conservación, protección y manejo sostenible de las 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 (tasas y tarifas), debido al incremento del flujo de visitantes a las ANP. Las donaciones y transferencias, por su parte, han registrado un comportamiento decreciente (a excepción de lo observado en 2016).

entidades privadas (Profonanpe), que no forman parte de este reporte. Tampoco se incluyen las que ingresan a través de las políticas de responsabilidad social empresarial.

Gráfico 6. Composición de los recursos directamente recaudados (año 2015)



Es importante señalar que los recursos propios han pasado a tener un peso importante en el presupuesto del Sernanp. En este rubro, el cobro de tarifas de entrada con fines turísticos es su principal fuente de ingresos (como se aprecia en el gráfico 6).

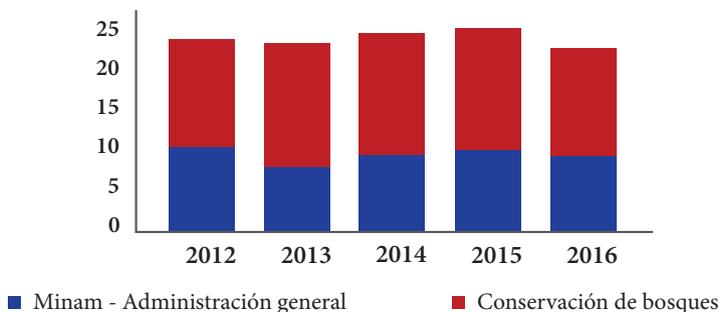
Ministerio del Ambiente (Minam)

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

Los recursos presupuestales del Minam que están disponibles para la diversidad biológica se asignaron por medio del Programa Presupuestal 0035: Gestión Sostenible de

Recursos Naturales y Diversidad Biológica, distribuidos a través de la Administración General,¹¹ y el Programa de Conservación de Bosques.¹² En el periodo 2012-2016, se alcanzó en promedio el monto de S/ 21 millones.¹³

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



* Las cifras están expresadas en millones de soles.

Fuente: Consulta amigable MEF
Elaboración propia

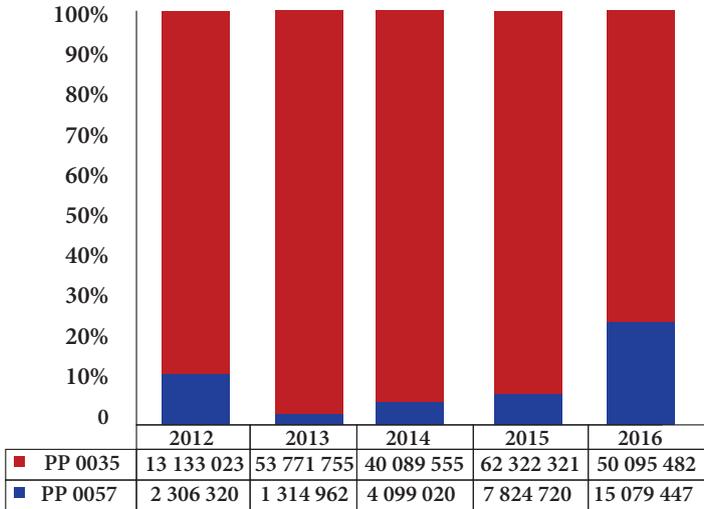
GOBIERNOS REGIONALES

Los recursos presupuestales para la conservación de la diversidad a nivel de los Gobiernos regionales se asignaron por medio de los Programas Presupuestales 0057 y 0035, a cargo del Sernanp y Minam, respectivamente.¹⁴

- 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, etcétera.
- 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 disponible en la Consulta Amigable del MEF desde el 2012.
- 14 El PP 0035 ha sido rediseñado bajo un nuevo enfoque por el Minam, a través del PP 0144: Conservación y Uso Sostenible de Ecosistemas para la

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. El PP 0035 concentró la mayor asignación de estos recursos (80%).

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.

Provisión de Servicios Ecosistémicos. Se viene implementando desde el año 2017. Por otro lado, los Gobiernos regionales pueden financiar proyectos de conservación que no necesariamente están articulados a programas presupuestales.

Cuadro 2. Distribución de los Programas Presupuestales 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		15 079 447	100	
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: Junín	350 846	0.88	14	239 559	0.48	16
	463: Lima	12 130	0.03	16	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		50 091 971	100.00	

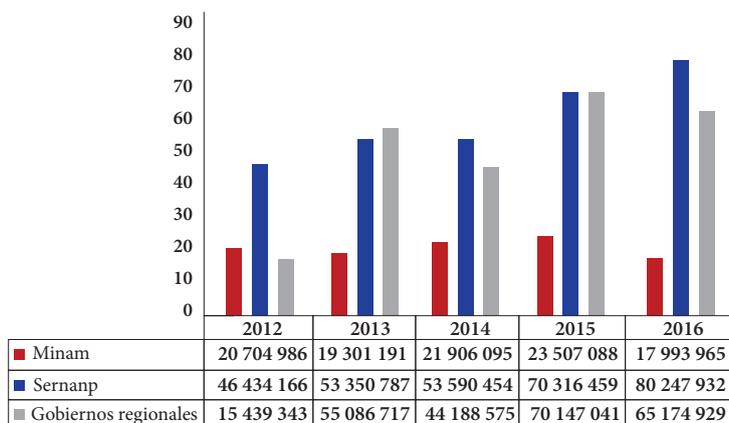
Fuente: MEF

Elaboración propia

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.

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



* Las cifras están expresadas en millones de soles.

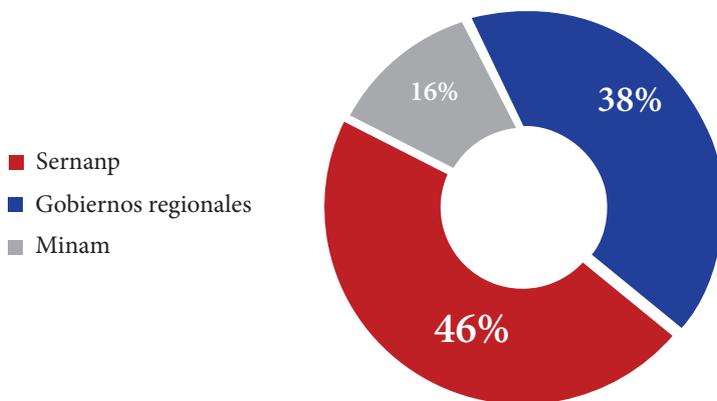
Fuente: MEF (Transparencia)
Elaboración propia

Estos recursos pasaron de S/ 82 millones en 2012 a los S/ 163 millones en 2016, un crecimiento promedio por año de 19%. Esta última cifra representa un 25% de los recursos generales del sector ambiental.¹⁵

¹⁵ No se ha estimado el aporte del sector privado; no obstante, según el “Plan Financiero del Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Perú 2016-2025” (Sernanp, 2016), los recursos destinados a la conservación mediante

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

Gráfico 10. Composición de recursos para conservación por nivel de Gobierno



Fuente: MEF (Transparencia)
Elaboración propia

TENDENCIAS REGIONALES

Es importante tener presente que en 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 ubica penúltimo (con un 0.001%) solo por delante de Bolivia (ver cuadro 3).

Profonanpe alcanzaron USD 14 millones en el periodo de 2009-2015. Asimismo, este análisis no incluyó a los Gobiernos locales.

Cuadro 3. Fondos gubernamentales específicos para las ANP como porcentaje del PBI

País	Gasto público en Salud (%) (2004)	Gasto público en Educación (%) (2005)	Gasto público en Defensa (%) (2005)	Gasto público en ANP (%) (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
R. 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

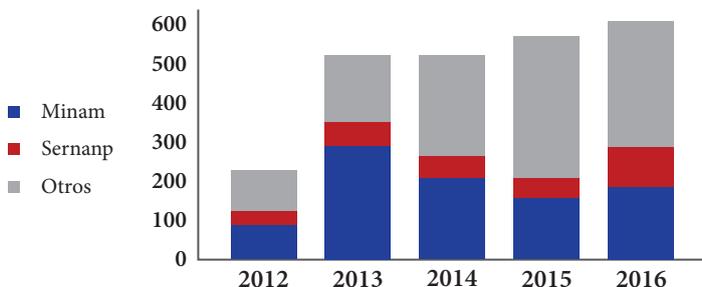
Fuente: PNUD y TNC, 2010.

GASTOS DE LA CONSERVACIÓN

GOBIERNO NACIONAL

El nivel de gasto del sector ambiental pasó de S/ 207 millones en 2012 a S/ 525 millones en 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)

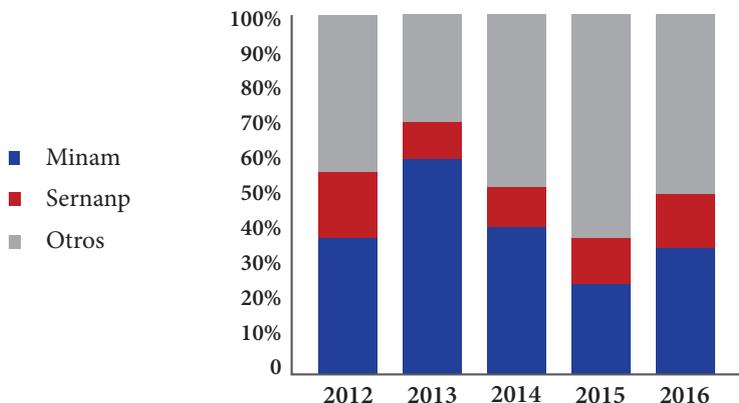


* Las cifras están expresadas en millones de soles.

Fuente: Consulta Amigable MEF
Elaboración propia

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

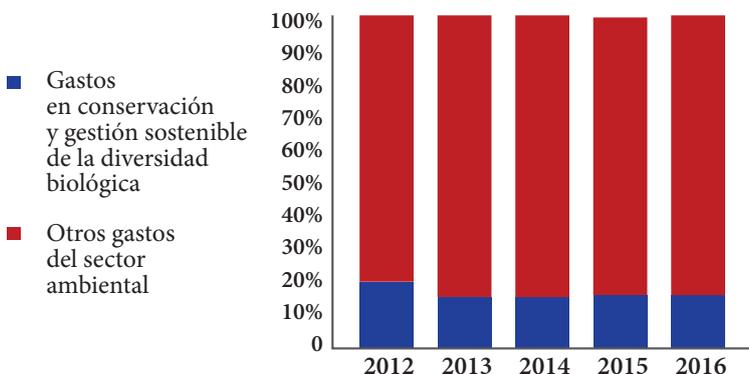
Gráfico 12. Distribución del gasto del sector ambiente (2012-2016)



Fuente: Consulta Amigable MEF
Elaboración propia

Del gasto total del sector ambiental, alrededor del 20% (S/ 57 millones) se dedica a la conservación de la diversidad en las ANP y a la gestión sostenible de la diversidad biológica ejecutadas por el Sernanp y el Minam, respectivamente.

Gráfico 13. Distribución del gasto del sector ambiente (2012-2016)

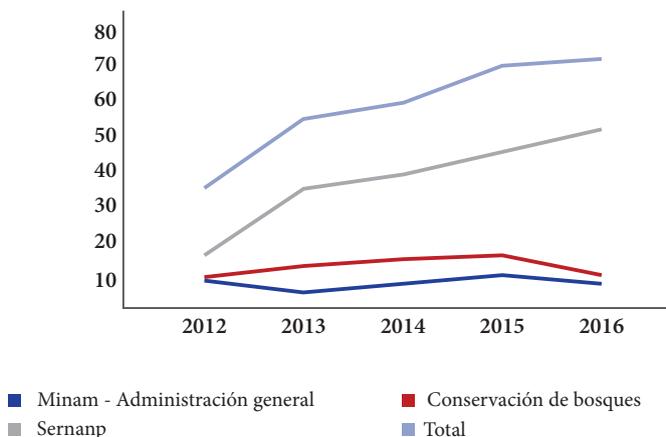


Fuente: Consulta Amigable MEF
Elaboración propia

Por otro lado, el gasto en conservación por entidades del sector ambiental ha sido, en el periodo 2012-2016, el que se observa en el gráfico 14.

De esta forma, la mayor parte del gasto total en conservación se concentra en el Sernanp, que promedia S/ 39 millones en el periodo 2012-2016 (68%). Le siguen el Programa Conservación de Bosques con S/ 12 millones de media en el mismo periodo de análisis (20%) y la administración general del Minam con S/ 6 millones (12%).

Gráfico 14. Gasto en conservación por entidades del sector ambiente (2012-2016)



* Las cifras están expresadas en millones de soles.

Fuente: Consulta Amigable MEF
Elaboración propia

GOBIERNOS REGIONALES

Respecto del 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 conservación.¹⁶

BRECHA FINANCIERA DE LA CONSERVACIÓN

Si bien los recursos asignados a la conservación se han incrementado en el periodo 2011-2016, a nivel de los Gobiernos nacional y regionales, estos recursos todavía

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.

son insuficientes para cubrir las necesidades de financiamiento de la conservación. Algunas de las tareas pendientes son el establecimiento de condiciones básicas (demarcación de límites, inscripción en registros de las ANP, revisión de implementación de planes maestros), la contratación de personal, la superación de las brechas de infraestructura y equipamiento, y el cumplimiento de las necesidades de gastos operativos y gastos asociados al aprovechamiento sostenible de recursos naturales.

De acuerdo con el “Plan Financiero del Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Perú 2016-2025”¹⁷ (Sernanp, 2016), la brecha financiera para conseguir un nivel adecuado de gestión de las ANP y ejercer rectoría de sus áreas se estima en promedio en USD 18 millones por año.¹⁸ Otros documentos, como “Patrimonio del Perú: Asegurando el Futuro de las ANP”, estiman la brecha financiera del Sinanpe en USD 11.5 millones por año.¹⁹

Es importante señalar que el “Plan Financiero del Sinanpe” es el estudio financiero disponible más actualizado en cuanto a la conservación en las ANP en el Perú. No obstante, es indispensable contar con otros estudios de carácter específico para determinar la brecha financiera existente de la conservación privada y comunal en el país.

1.3 Evaluación de opciones financieras utilizadas

Una de las principales herramientas para la evaluación del financiamiento de las ANP del ámbito nacional (Sinanpe) es la Ficha de Puntaje de Sostenibilidad Financiera para

17 En adelante, “Plan Financiero del Sinanpe”.

18 El “Plan Financiero del Sinanpe” fue aprobado por la RM 200-2016-MINAM.

19 Este proyecto solo considera las ANP del ámbito terrestre, no las áreas del ámbito marino ni el componente de rectoría del Sinanpe.

los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas del año 2010 y 2015, elaborada por el PNUD y recogida por el “Plan Financiero del Sinanpe”.²⁰ 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 del Sinanpe” determinó que el financiamiento de la conservación de la diversidad biológica de las ANP ha dependido de las asignaciones presupuestales del Gobierno central al Sernanp, principalmente a través de la fuente de financiamiento de los recursos ordinarios. Una segunda fuente la han constituido los recursos directamente recaudados, provenientes de las tarifas de entrada de los visitantes a las ANP. En menor medida, el aprovechamiento de los recursos naturales (pago de derechos) ha contribuido también.

Otra fuente importante para el financiamiento de la conservación fueron las donaciones de agencias gubernamentales y la cooperación internacional. No obstante, en el futuro estos recursos serán cada vez menores, ya que el Perú es considerado una economía de renta media y, por lo tanto, comienza a ser de menor interés para estas agencias.²¹

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 un aliado estratégico para disponer de fuentes adicionales de financiamiento.

20 Esta es una herramienta que permite a los Gobiernos, donantes y sociedad civil diagnosticar y evaluar en qué radican 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.

21 No obstante, la condición de vulnerabilidad del país por la influencia del cambio climático lo tornan elegible para líneas de financiamiento de adaptación y mitigación de este fenómeno.

2 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 internacional.²² Sin embargo, la efectividad de estas fuentes está condicionada por múltiples factores. Algunos de estos son la agenda del gasto público, la coyuntura política y las tendencias financieras regionales y globales, las que no aseguran su incremento sostenido a mediano y largo plazo ni evitan sus oscilaciones presupuestales (Sernanp, 2016, p. 49; FAO y OAPN, 2010, p. 101).

En ese sentido, surge la necesidad de pensar en opciones innovadoras de financiamiento de la conservación que no solo incidan en la generación de mayores ingresos, sino que posibiliten establecer una estrategia de sostenibilidad que abarque los cinco 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; (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

22 Es importante precisar que la cooperación internacional ha disminuido en los últimos años, como lo evidencia el presupuesto del Sernanp.

(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. En el periodo 2004-2015, los fondos privados destinados a conservación han ascendido a USD 8.2 mil millones a nivel global. Este monto se ha distribuido entre las inversiones en producción sostenible de alimentos y fibras, la conservación del hábitat (como bancos de mitigación y programas REDD+) y el aprovechamiento sostenible de agua (Hamrick, 2016, p. XII). Solo en inversiones en conservación de hábitat se han canalizado, en 2015, USD 370 millones. Por su parte, la inversión en conservación en Latinoamérica ha crecido en casi 400%, pues ha pasado de USD 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, tanto a través de impuestos predeterminados, como mediante políticas de incentivos (exoneraciones, gastos deducibles, créditos, entre otras).
- Contención de costos: una buena gestión de la conservación puede contribuir a manejar apropiadamente los recursos disponibles, al evitar el aumento en costos o la duplicidad del gasto.

- Creación de mercado: el Estado puede incentivar la generación de valor de los productos sostenibles provenientes de las ANP, ACR o ACP, por medio de sellos, vínculos con crédito verde o acceso a tecnología.

En ese marco, se explicará a continuación las opciones innovadoras que se han desarrollado.

2.1 Instrumentos fiscales y tributarios

ASIGNACIÓN DE GASTO PÚBLICO

DISTRIBUCIÓN DE PRESUPUESTO PÚBLICO CON CRITERIOS AMBIENTALES

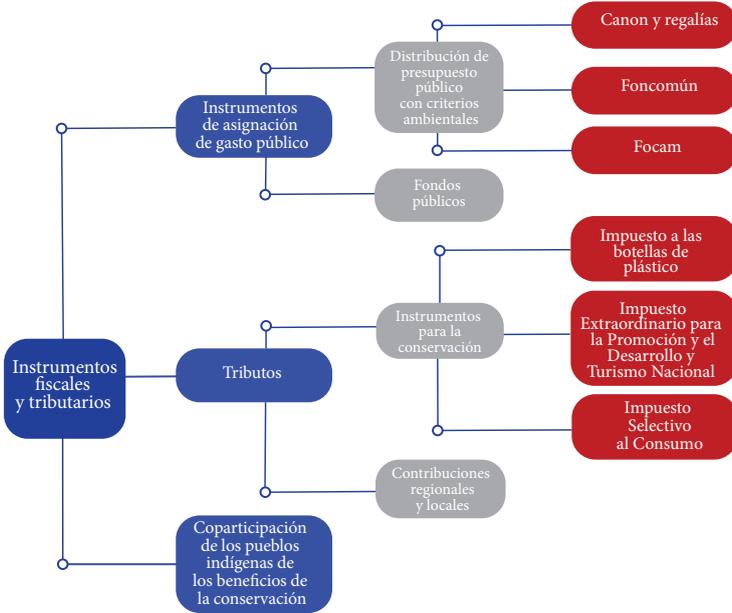
Canon

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 minerales, 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 solventar 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 la elaboración de estudios en etapa de preinversión.

Considerando el alcance de este mecanismo en términos de impacto en los Gobiernos subnacionales, podrían evaluarse algunas opciones de un uso vinculado a la conservación.

Figura 1. Instrumentos fiscales y tributarios



Elaboración propia

Estas pueden ser:

- Incorporar un criterio ambiental en la distribución del canon. Así, obtendrían mayores ingresos por canon aquellos Gobiernos subnacionales que inviertan recursos públicos en las ANP o ACR u otras formas de conservación dentro de su jurisdicción. Para este fin, sería indispensable modificar la Ley de Canon, Ley N.º 27506 (numeral 5.2, artículo 5º).
- Establecer un porcentaje obligatorio para que los recursos provenientes del canon puedan destinarse al financiamiento de los PIP en biodiversidad y servicios ecosistémicos. Para ello, es necesario modificar el artículo 6º de la referida ley.

- Favorecer 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 emitir una ordenanza regional o local.

Figura 2. Tipos de canon

Canon	Constitución de los canon	Empleo de empresas
Petróleo	12.5% del valor de la producción provienen de las regalías que pagan las empresas que explotan petróleo, gas y condensados.	Pluspetrol, Petrotech, Pérez Companc, Aguaytia, Sapet, GMP, Maple, etc.
Mínero	50% del impuesto a la renta que pagan las empresas mineras por el aprovechamiento de los recursos minerales (metálicas y no metálicas).	Metálicas: Minsur, Yanacocha, Barrick, Southem, etc. No metálicas: Cementos Lima, Pacasmayo, Yura, etc.
Hidroenerg.	50% del impuesto a la renta pagado por las concesionarias que utilizan recursos hídricos para generación de energías.	ElectroPerú, Egenor, Electroandés, Egasa, Eléctrica Cahua, Energía Pacasmayo, Egésur, etc.
Pesquero	50% del impuesto a la renta y derechos de prensa pagados por las empresas dedicadas a la extracción comercial y por aquellas que además de extraer procesan recursos hidrobiológicos.	Sipesa, Austral Group, Hayduk, Alexandra, Pesquera Inca, Pesquera Diamante, San Fermín, etc.
Forestal	50% del pago por derechos de aprovechamiento de productos forestales y fauna silvestre que recaude el Inrena.	Explotadora de Negocios, Forestal BTA, Cocama, Forestal Otorongo, Sepahua Tropical Forest, etc.
Gasífero	50% del impuesto a la renta y las regalías, y un porcentaje de los contratos de servicios percibidos por la explotación del gas.	Camisea a partir del 2004.

Fuente: MEF
Elaboración: MEF

Fondo de Compensación Municipal (Foncomún)

El Foncomún 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 Foncomún 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 Foncomún puede ser una herramienta clave para involucrar a las municipalidades en acciones concretas de conservación, mediante reformas normativas puntuales. Así, es posible incluir un mecanismo de asignación de porcentajes mínimos obligatorios de los recursos municipales para financiar inversiones en conservación (como ocurre en Colombia).²³ Podría también incentivarse el financiamiento municipal en conservación, con mayores asignaciones del Foncomún a aquellos Gobiernos locales que hayan ejecutado inversiones en las ANP o espacios para la conservación de servicios ecosistémicos (como ocurre en Brasil con el ICMS ecológico).

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

23 Conforme a la Ley N.º 99 por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medioambiente y los recursos naturales renovables, y se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA.

y otras deducciones correspondientes a Perupetro S. A., Osinergmin y el Ministerio de Energía y Minas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley N.° 26221.²⁴

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 Lima²⁵; asimismo, la Ley N.° 28622 extiende los beneficios a la región Ucayali²⁶.

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 las ANP, ACR o modalidades distintas de conservación. Esto sería posible 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.

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 Procompite²⁷ que

24 Ley Orgánica que norma las actividades de hidrocarburos en el territorio nacional.

25 Exceptuando a Lima Metropolitana.

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

27 Agroideas es una Unidad Ejecutora del Ministerio de Agricultura; Procompite está a cargo del Ministerio de la Producción.

financian planes de negocios para pequeños productores y buscan 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 que consideren componentes de conservación vinculados al aprovechamiento sostenible de la biodiversidad. Esto podría lograrse destinando recursos a los pobladores locales en las ANP, ACR o ZA que realizan actividades de conservación desde sus predios o territorios. Es mediante la generación de ingresos monetarios para estos pobladores que se producen los incentivos económicos para la conservación.

Asimismo, existen otros mecanismos como PNIA y Fidecom²⁸ 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 en que los productores y/o pobladores locales se articulen con las empresas y/o el sector académico.

Por otro lado, se dispone de Fondoempleo.²⁹ Se trata de un mecanismo que, aunque no se solventa con recursos públicos, se puede utilizar para el financiamiento de emprendimientos productivos vinculados a la conservación. Es decir, se podría enlazar el objetivo de este fondo (la creación del empleo) con el desarrollo de negocios derivados del uso sostenible de la biodiversidad.

28 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.

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

Finalmente, Foniprel y Fonie³⁰ 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 a la provisión de servicios sociales a los distritos focalizados. Podría ampliarse este criterio de asignación de recursos públicos hacia aquellas entidades con necesidades de conservación de los recursos de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.

De otra parte, es importante señalar que, en el marco del Decreto de Urgencia N.º 004-2017, se ha extendido el alcance de financiamiento de Foniprel con el fin de asignar recursos no solo para proyectos de inversión pública, sino también para inversiones referidas a optimización, ampliación marginal, rehabilitación y reposición de servicios públicos, señaladas en el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de inversiones. Esto se ha conseguido en el contexto de la declaración del estado de emergencia en diversas zonas del país, por los daños generados por el fenómeno El Niño, los huaicos y precipitaciones pluviales, y demás fenómenos asociados.

TRIBUTOS

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 trata de servicios de carácter privado).³¹

30 Foniprel es administrado por el Ministerio de Economía y Finanzas. Fonie está a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

31 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

Por ello, como en 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. No existe, sin embargo, una prohibición expresa en nuestro ordenamiento acerca del financiamiento de actividades especiales a través de impuestos. En todo caso, deben sí tenerse en cuenta los 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.³²

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.³³

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

32 Conforme a lo dispuesto por el artículo 79º de la Constitución Política.

33 Creado por Ley N.º 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

Cabe señalar que distintos países utilizan, entre otros mecanismos, impuestos para financiar la conservación de la biodiversidad; en específico, de sus sistemas nacionales de parques y áreas naturales protegidas como es el caso de Francia³⁴, Costa Rica³⁵, Guatemala³⁶ y Belice³⁷.

La principal ventaja de este mecanismo es que su ejecución no está supeditada a la evaluación previa del Poder Ejecutivo a través del 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 coactivo,³⁸ a diferencia de los MRSE que son principalmente voluntarios.³⁹

También algunos impuestos, especialmente los de carácter pigouviano⁴⁰, pueden ayudar a internalizar los costes de las externalidades negativas ambientales a través de los precios. Con ello, se cumplen dos finalidades extrafiscales determinantes para la sostenibilidad ambiental: (i) desincentivar conductas contaminantes y (ii) financiar

nacional, creado por la Ley N.º 27889, financia al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

34 El impuesto departamental a los espacios naturales sensibles.

35 Es el caso del impuesto a los combustibles, que se destina en un 3.5% al pago de servicios ambientales.

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

37 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.

38 Ver el fundamento N.º 05 de la STC N.º 3303-2003-AA/TC.

39 Artículo 1º del Reglamento de la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos, aprobado por Decreto Supremo N.º 009-2016-MINAM.

40 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 (Stiglitz, 2011, p. 258).

actividades ambientales.⁴¹ Otras opciones de impuestos que podrían explorarse como opciones innovadoras de financiamiento de la conservación son las siguientes:

*Impuesto selectivo al consumo (ISC)*⁴²

El ISC es un impuesto que grava la venta a nivel de productor y la importación al país de combustibles fósiles, como el gasoil, querosene o diesel B2. Aunque representa 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 e internaliza las externalidades negativas que genera el consumo o adquisición de diversos bienes, como los combustibles fósiles, el alcohol o el tabaco (Bravo Cucci, 2014, p. 240).⁴³

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 las ANP y ACR. Esto podría producirse, por ejemplo, con los ingresos derivados de la aplicación del ISC a los combustibles fósiles. En ese marco, se asegura el contenido ambiental del ISC en el momento del gasto público, y no en la recepción. Esta opción ha sido explorada por otros países. Por ejemplo, Ecuador, Costa

41 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 (Trinidad Alvarado, 2015, pp. 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 medioambiente. Véase el fundamento 15 de la STC N.º 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, 2016).

42 Propuesta desarrollada también en el “Plan Financiero del Sinanpe” aprobado por la Resolución Ministerial N.º 200-2016-MINAM.

43 Véase también el fundamento 18º de la STC N.º 2302-2003-AA/TC.

Rica y Portugal han establecido gravámenes e impuestos a los combustibles fósiles para financiar actividades de conservación de bosques y pagos por servicios ambientales.⁴⁴

Incluso, en el Perú, bajo el régimen de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre anterior⁴⁵, se estableció un instrumento de naturaleza compensatoria que permitía que las actividades de conservación, rehabilitación e investigación de las 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.º 29763.

*Impuesto extraordinario para la promoción y el desarrollo turístico nacional (IEPDT)*⁴⁶

Este impuesto⁴⁷ grava la entrada voluntaria al territorio nacional a través de medios de transporte aéreo de tráfico internacional de personas naturales, nacionales o extranjeras.

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

44 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 Ecodesarrollo Regional Amazónico en Ecuador.

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

46 Esta propuesta ha sido identificada y desarrollada con anterioridad y ha sido recogida en el “Plan Financiero del Sinanpe” (Sernanp, 2016).

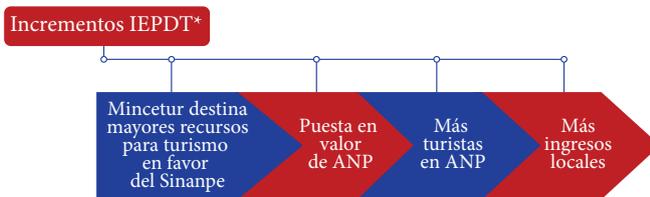
47 Creado por la Ley N.º 27889.

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 – PromPerú, que percibe el 80% del IEPDT, y (ii) el Proyecto Especial Plan Copesco, que percibe el 20% del mismo.

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. Diversos estudios financieros han determinado que el impacto del Sinampe en el turismo ascendería a USD 236 millones en 2013, lo que equivale al 0.1% del PBI nacional de ese año.

Recogiendo algunas experiencias exitosas en la región como las de Belice, 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 las ANP y ACR.

Figura 3. Beneficios de la propuesta



* El incremento del IEPDT podrá ser utilizado para mejorar las condiciones del servicio de turismo en las ANP del Sinampe.

Elaboración propia

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 basa en incentivos honoríficos o, incluso, en la aplicación de algunos beneficios tributarios municipales por reciclaje de residuos sólidos.⁴⁸

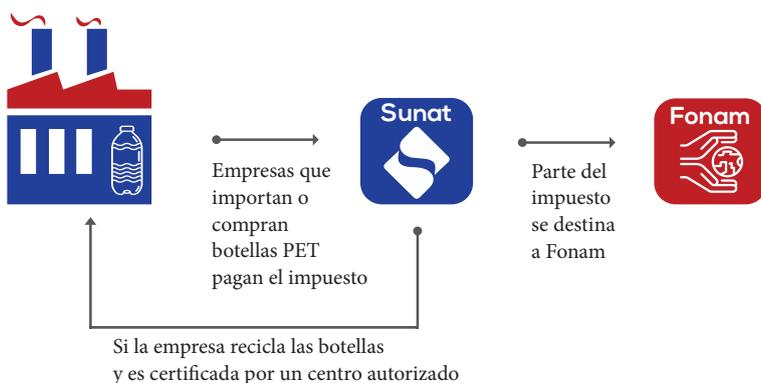
Aun cuando estos esfuerzos son importantes, podrían evaluarse otras alternativas de políticas públicas para promover la reutilización o reciclaje de las botellas de plástico a una escala mayor, con implicancias concretas en el financiamiento de las actividades ambientales. De este modo, una de las opciones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

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 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 al precio de venta del bien (ya sea alcohol, gaseosa, agua mineral u otros).

48 Es el caso del bono establecido por el artículo 47° de Reglamento de la Ley N.º 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.

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, etcétera. Por ello, sería un impuesto que básicamente afectaría la disponibilidad de fondos y el costo de oportunidad.

Figura 4. Esquema del impuesto



Elaboración propia

En Ecuador encontramos un ejemplo exitoso del empleo de este impuesto. Con su aplicación, 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 recolecten, entreguen y retornen dichas botellas. De este modo, se incentiva 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. Esto genera gran repercusión sobre la reducción de la contaminación y el incremento de la conservación de la biodiversidad.⁴⁹ Adicionalmente, el monto devuelto debería estar

49 Cabe destacar que como complemento pueden generarse campañas de

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.

Impuesto por la habilitación de infraestructuras en las ANP y ACR

La habilitación de infraestructura dentro de las ANP y ACR, como la instalación de antenas, líneas de transmisión, ductos, etcétera, produce diversos tipos de impactos en relación con el patrimonio natural y la biodiversidad localizada en estas áreas. Estas alteraciones van desde la creación de 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 propician estas actividades dentro de las ANP y ACR; tampoco tasas o derechos asociados a las autorizaciones emitidas.⁵⁰

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:

reciclaje y reúso de las botellas plásticas no retornables que pueden generar ingresos para la conservación nuevamente. Por ejemplo, podrían venderse artefactos derivados del reúso de las botellas plásticas y los ingresos generados podrían ser distribuidos hacia iniciativas de conservación.

50 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 las ANP y ACR

Instrumentos compensatorios	Tipo de compensación	Problemas para ser aplicados en ACR o ANP
Servidumbre administrativa para concesiones eléctricas ⁵¹	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 ⁵²	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 ⁵³ . Esta compensación no contempla el valor de los servicios ecosistémicos afectados. Tampoco el costo de oportunidad.

51 Artículo 218° del Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas, aprobado por Decreto Supremo N.º 009-93-EM.

52 Artículo 297° del Decreto Supremo N.º 032-2004-EM, Reglamento de las actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos.

53 Artículo 310° del Decreto Supremo N.º 032-2004-EM, Reglamento de las actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos.

Instrumentos compensatorios	Tipo de compensación	Problemas para ser aplicados en ACR o ANP
Servidumbre administrativa para el transporte de hidrocarburos por ductos ⁵⁴ , y para la distribución de Gas Natural por Red de Ductos ⁵⁵	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.	<p>Sí se contempla la compensación económica. El valor está definido por los siguientes criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 conductor⁵⁶. <p>La pericia que valorizará 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.</p>
Servidumbres para infraestructura de telecomunicaciones ⁵⁷	Solo se aplica para predios privados, pues en el caso de los bienes públicos esta servidumbre es gratuita.	No se aplica para las ANP y ACR.

54 Artículo 98° del Decreto Supremo N.º 081-2007-EM, Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos.

55 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.

56 Artículo 310° del Decreto Supremo N.º 032-2004-EM, Reglamento de las actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos.

57 Artículo 8° del Decreto Supremo N.º 005-2006-MTC, Reglamento de Servidumbres Forzosas para la Prestación de Servicios Portadores y Teleservicios Públicos de Telecomunicaciones.

Instrumentos compensatorios	Tipo de compensación	Problemas para ser aplicados en ACR o ANP
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 las ANP y ACR.
Pagos por autorización de desbosque ⁵⁸	Se compensa la afectación al patrimonio, con base en: (i) la oportunidad de aprovechamiento sostenible de los recursos forestales maderables, no maderables y de fauna silvestre en función de 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 las 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 estas últimas ⁵⁹ , y tanto la Ley de ANP como su reglamento no han contemplado esta autorización dentro de las ANP.
Compensación ambiental ⁶⁰	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 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.

58 Véase el artículo 36° de esta ley. También los artículos 125° y siguientes del Reglamento de Gestión Forestal, aprobado por el Decreto Supremo N.º 018-2015-MINAGRI.

59 Artículo 67° de la referida ley.

60 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.º 398-2014-MINAM.

Instrumentos compensatorios	Tipo de compensación	Problemas para ser aplicados en ACR o ANP
Compensación ambiental (Cont.)		<p>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 Minam⁶¹. 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.</p>

Elaboración propia

Por lo expuesto, urgen reformas en la regulación asociada a las compensaciones dentro de las 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 esa infraestructura.

61 Ver el artículo 12 de los “Lineamientos para la Compensación Ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)”.

Las experiencias de Ecuador y Colombia son casos 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. Lo recaudado con este mecanismo se utiliza para evitar dicho deterioro o, en su defecto, para restaurar, reponer o compensar tales recursos.⁶²

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 biósfera (ver Trinidad Alvarado, 2018, p. 170).

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, al transporte, a la generación de energía nuclear, etcétera. Sin embargo, no ha puesto igual énfasis en el análisis e identificación de mecanismos tributarios asociados a las externalidades positivas que las actividades ambientales generan, como es el caso de la provisión de servicios ecosistémicos.

Así, el impulso de la fiscalidad ambiental se ha centrado en los tributos no vinculados con una actividad u obra pública, como los impuestos, y ha relegado a los tributos

⁶² Esta norma es 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.

vinculados con prestaciones o actividades públicas concretas, como las tasas o contribuciones. Estas últimas surgen, en este contexto, como instrumentos que permitirían compensar los beneficios generados por externalidades positivas de la conservación.

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” (Sotelo Castañeda, 2011, p. 227).

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 es de un alcance general: la sociedad se favorece con la mejora de las capacidades de los trabajadores para articularse en este rubro especializado del mercado. De manera particular, 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 construir una opción interesante 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 ambiente o la conservación de recursos acuícolas, entre otros), sino que también asegura la disponibilidad y calidad del recurso hídrico que es indispensable para la generación de energía eléctrica, lo que produce un beneficio diferencial en favor del segmento de concesionarios eléctricos asentados en la cuenca baja. Este beneficio, actualmente, no es retribuido con el uso de ningún mecanismo obligatorio (como un tributo o los derechos de aprovechamiento), salvo un acuerdo voluntario de los involucrados.

Dos formas interesantes de instrumentalizar las contribuciones por conservación en nuestro país se constituyen en los siguientes mecanismos.

Aporte por conservación de recursos hídricos en el ámbito del Sinanpe

El Sernanp podría cobrar una contribución por la conservación de cabeceras de cuenca dentro de las ANP, habida cuenta del impacto de esta conservación en sectores específicos de nuestra economía nacional (como minería o energía) y la prestación de servicios públicos (agua potable y saneamiento). Para conseguir esto, se requeriría una norma con rango de ley que establezca la mencionada contribución.

Contribuciones regionales o locales por servicios ecosistémicos

Los Gobiernos regionales y locales podrían establecer una contribución similar a la del Sernanp. Estas entidades subnacionales tienen la potestad constitucional para crear, modificar o derogar contribuciones dentro de sus jurisdicciones, 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.

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 los recursos naturales dentro de sus territorios.⁶³

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 indígenas (Roel, 2012, p. 42; Ruiz, 2012, p. 39).

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

63 Véase el artículo 21.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el artículo 15° del Convenio N.º 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

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.

La instrumentalización del mecanismo podría efectivizarse a través de un fideicomiso indígena. Este se constituiría 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), del aprovechamiento de un

ha adoptado un criterio similar en la sentencia recaída en el expediente N.º 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.º 03343-2007-PA/TC.

recurso natural o bien público (retribuciones económicas) o de 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 5. Tarifas, tasas y derechos de aprovechamiento



TASAS

Las tasas son jurídicamente tributos⁶⁴. Se diferencian de los impuestos⁶⁵ en su naturaleza “contraprestativa”⁶⁶ y en el hecho de que los recursos que genera se destinan a sufragar los costos directamente incurridos para la prestación del servicio público individualizable que los sustentan. Esto los convierte en instrumentos muy importantes para poner de manifiesto la relación causal entre el pago y el servicio. Ello es significativo en cuanto permite a los sujetos interiorizar que los beneficios de la conservación están supeditados al pago (por ejemplo, tarifas de entrada a las ANP), así como 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 estos cobros no responden, en estricto, a la naturaleza financiera de los tributos,⁶⁷ el CT les ha dado esta calificación jurídica.⁶⁸ Esto, en parte, dificulta su determinación: lo que existe en el uso y/o aprovechamiento de bienes públicos es la puesta a disposición de los mismos y no un servicio propiamente dicho. En esa línea, no es posible establecer claramente el “costo del servicio”, que es en relación al cual se fijan las tasas por regla general.⁶⁹

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

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

66 El pago de la tasa presupone la necesaria prestación de un servicio público (Sevillano, 2014, p. 63).

67 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 (Sevillano, 2014, p. 27).

68 Véase la Norma II del Título Preliminar del CT.

69 Esto ha sido puesto de relieve por el Tribunal Constitucional en la STC N.º 04870-2007-PA/TC, donde ha señalado que “[...] para la determinación

DERECHOS DE TRÁMITE POR LA EMISIÓN DE OPINIONES TÉCNICAS PREVIAS VINCULANTES DEL SERNANP (OTPV)

El Sernanp tiene competencia para emitir opiniones técnicas vinculantes previas al otorgamiento de derechos asociados al aprovechamiento de recursos naturales y/o a la habilitación de infraestructura dentro de las ANP, ZA o ACR.⁷⁰ 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 solo afecta la disponibilidad de fondos, sino la propia capacidad institucional para atender una demanda creciente y cada vez más compleja.

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” (Trinidad Alvarado, 2018).

70 Pueden ser de dos tipos: (i) emisión de compatibilidad, que consiste en una evaluación mediante 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.º 038-2001-AG.

Sin embargo, para cobrar derechos de trámite por la emisión de las OTPV, estas deberían calificar como un procedimiento administrativo propiamente dicho, con base en una modificación del reglamento de la Ley de ANP. Adicionalmente, el Sernanp debería cumplir con las siguientes condiciones habilitantes:

- 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 trámites administrativos vinculados al otorgamiento de derechos asociados al aprovechamiento de recursos naturales y/o a la habilitación de infraestructura dentro de las ANP. Por medio de este documento, se le otorgarían facultades de recaudación y transferencia de estos fondos, lo que simplificaría su cobro y facilitaría su gestión financiera.

Cabe señalar que con la vigencia de la Certificación Ambiental Global (CAG)⁷¹, las opiniones técnicas previas favorables del Sernanp 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

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

pertinentes, en función del costo de obtención del título habilitante que cada entidad ha incluido en su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA).

TARIFAS DE ENTRADA CON FINES TURÍSTICOS A LAS 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 ANP (Bovarnick, Fernández-Baca, Galindo y Negret, 2010, p. 70). 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 2015,⁷² 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 las ANP (caminos de acceso, servicios, señalización, ríos, entre otros).⁷³ Por ello, 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 turistas.⁷⁴ 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. Esto las convierte en un

72 Los ingresos en 2015 ascendieron a S/ 14 096 940.42.

73 De acuerdo con la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario, las tarifas serían tasas de la subespecie derechos (Baldovino, Calmet, Pineda y Sánchez, 2015, p. 22).

74 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.

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 incluso mayor.⁷⁵

DERECHO DE USO DE ÁREA ACUÁTICA

Este derecho permite a una persona natural o jurídica ocupar un área acuática registrada en el Catastro Único de Áreas Acuáticas, que la Autoridad Marítima Nacional⁷⁶ se encarga de administrar.⁷⁷ Esta última otorga dicho derecho mediante una resolución administrativa. Entre otras, son susceptibles de afectarse como áreas acuáticas, mediante el otorgamiento de derecho de uso, las siguientes áreas:

- 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 reservadas, previa opinión favorable del Sernanp.

75 El artículo 33° de la Ley N.º 29408, Ley General de Turismo, que dispone el porcentaje de 70% es únicamente aplicable para las áreas administradas por el Sernanp.

76 Dirección General de Capitanías y Guardacostas (Dicapi), que es una entidad adscrita a la Marina de Guerra del Perú.

77 Según lo dispuesto por el numeral 63 del Artículo I del Título Preliminar del Decreto Supremo N.º 015-2014-DE, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1147, decreto este último que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional (Dirección General de Capitanías y Guardacostas).

Estos derechos de uso se encuentran sujetos al pago por vigencia anual correspondiente, que se establece en función de la UIT vigente de cada año fiscal y del área acuática autorizada en metros cuadrados.⁷⁸

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, etcétera. 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, y áreas de tránsito para naves.

Estas actividades o instalaciones de infraestructura pueden desarrollarse y/o habilitarse dentro de las ANP o ZA. Si bien es necesaria la opinión previa vinculante del Sernanp, las ANP no obtienen ningún beneficio proveniente de los ingresos generados por este derecho, a pesar de que se cobra un importe de contenido patrimonial y contraprestativo por el uso de áreas o espacios ubicados dentro de las 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 las ANP.⁷⁹

El pago de vigencia por el derecho de uso de áreas acuáticas que se encuentran dentro de las ANP podría ser una opción para financiar las acciones de monitoreo y vigilancia de estas zonas. Esto es necesario en cuanto la

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

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

habilitación de esta infraestructura acuática podría generar un impacto negativo sobre la biodiversidad y los recursos hidrobiológicos. Estas tasas podrían ayudar en compensar el riesgo y solventar futuras acciones estatales para prevenirlo y mitigarlo.

Para este fin, debería modificarse el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1147. Actualmente, este cuerpo normativo afianza el rol de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional, mediante la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (Dicapi). A partir de la modificatoria de esta norma, se podría establecer que el derecho de uso de áreas acuáticas proveniente de las ANP se distribuya a favor del Sernanp. Esto serviría para solventar las acciones de monitoreo y vigilancia necesarias.

RETRIBUCIONES ECONÓMICAS (RREE)

RREE POR EL APROVECHAMIENTO DE GUANO DE ISLAS

La Ley N.º 26857 creó el Proyecto Especial de Promoción del Aprovechamiento de Abonos Provenientes de Aves Marinas (Proabonos), como un órgano técnico desconcentrado dependiente del Ministerio de Agricultura. Proabonos ejercía sus competencias, exclusivamente, sobre las islas y puntas ubicadas en el litoral peruano⁸⁰; se encargaba de la extracción, procesamiento y comercialización del guano de las islas, como actividad empresarial subsidiaria de acuerdo con lo previsto en el artículo 60º de la Constitución Política, con el objetivo de mejorar el acceso de los pequeños agricultores y comunidades campesinas y nativas a dicho insumo.⁸¹

80 Con excepción de Punta Islay y Punta Morro Sama.

81 Artículo 4º de la Ley N.º 26857.

Sin embargo, en el año 2008, Proabonos fue absorbido por el Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (Agro Rural), también adscrito al Ministerio de Agricultura.⁸² Actualmente, Agro Rural se encarga de efectuar la extracción y el procesamiento del guano de islas de acuerdo con su plan de trabajo institucional, y de comercializar el guano de islas y organizar su distribución en coordinación con las entidades competentes del sector agrario.

Asimismo, el presupuesto del Agro Rural 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 venta del abono y guano de islas.

En ese contexto, a través del Decreto Supremo N.º 024-2009-MINAM, se declaró como Reserva Nacional al Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras, comprendiendo 22 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 recursos naturales de su competencia ubicados en el interior de esta reserva.⁸³

Esta norma también dispuso que Agro Rural estaría encargado de efectuar la recolección del guano de islas en estricto cumplimiento del Convenio de Administración que

82 Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.º 977, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura, se creó el Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (Agro Rural) 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. Agro Rural se constituyó como unidad ejecutora adscrita también al Ministerio de Agricultura. Esta absorción fue aprobada por medio del Decreto Supremo N.º 014-2008-AG.

83 Artículo 3º del Decreto Supremo N.º 024-2009-MINAM.

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.⁸⁴

Por otro lado, se dispuso que el aprovechamiento del recurso guano de islas sería realizado por Agro Rural en el marco de un Contrato de Aprovechamiento de Recursos, de acuerdo con lo establecido en: (i) la Ley N.º 28793, Ley de Protección, Conservación y Repoblamiento de las Islas, Rocas y Puntas Guaneras, y (ii) la Ley N.º 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 guardianías en el ámbito de la misma.⁸⁵

Para tales efectos, el aprovechamiento del recurso guano se realizaría con base en un Plan Anual de Manejo, que sería aprobado por el Sernanp.⁸⁶

Como puede advertirse, el aprovechamiento de abonos y guano de islas en el Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras por parte de Agro Rural debería cumplir con las siguientes condiciones mínimas:

84 Artículo 3º del Decreto Supremo N.º 024-2009-MINAM.

85 Artículo 7º del Decreto Supremo N.º 024-2009-MINAM.

86 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; el personal necesario para las actividades; medidas sanitarias de prevención, entre otros. Con esto se busca la sostenibilidad de dicha actividad y el respeto de 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 Agro Rural y será evaluado trimestralmente. Este Comité estará liderado por el Sernanp.

- Se debe sustentar en un Contrato de Aprovechamiento de Recursos Naturales con el Sernanp.⁸⁷
- 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 Agro Rural se obligaría a 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.⁸⁸ Sin embargo, el cobro de derecho, en rigor, no equivaldría a la participación directa del Sernanp en los ingresos cobrados por la venta y/o comercialización de los abonos y guanos de isla. Se trataría, más bien, de un cobro de naturaleza contraprestativa por el uso de un recurso natural renovable dentro de las ANP.

En ese sentido, el cobro de un derecho de aprovechamiento de abonos y guano de islas podría ser un mecanismo financiero para el Sernanp. Esto tiene sustento en lo dispuesto por el “Principio del dominio eminencial”, recogido

87 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 una ANP.

88 Si bien Agro Rural 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.

en el artículo 3° del Decreto Legislativo N.° 1079: 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.⁸⁹

Por ello, el Sernanp debería cobrar un derecho de aprovechamiento del recurso guanero a Agro Rural. Es necesario considerar que esta entidad realiza, en la comercialización del guano, una actividad empresarial conforme con su ley de creación. Esto la torna susceptible de un tratamiento equivalente al que debe recibir una empresa privada, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 60° de la Constitución Política. En ese sentido, no debería estar exenta de pagar el derecho de aprovechamiento de los recursos naturales.

Para conseguir esto, se tendría que modificar el Decreto Supremo N.° 024-2009-MINAM, que declaró como Reserva Nacional al Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras.

2.3 Creación de mercados

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

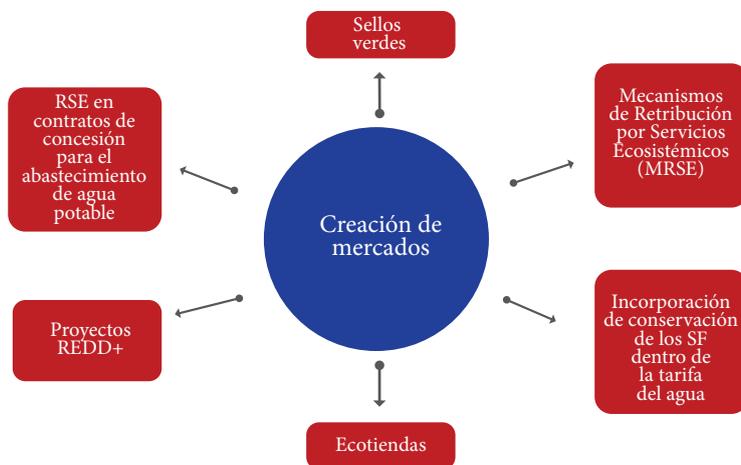
No obstante, los problemas ambientales globales como el cambio climático, la desertificación y la degradación de los ecosistemas naturales, además del potencial económico de

⁸⁹ De la misma forma, de acuerdo con el artículo 3° del Reglamento del Decreto Legislativo N.° 1079, la fauna silvestre, sus productos y subproductos, entre otros, constituyen el patrimonio de las ANP. Adicionalmente, esta norma establece que el aprovechamiento de recursos forestales y de fauna silvestre dentro de las ANP de Administración Nacional se realiza únicamente con base en las modalidades establecidas en la Ley, el Reglamento y normas complementarias del Sernanp (ver el artículo 4° del Reglamento del Decreto Legislativo N.° 1079).

estos recursos como activos naturales, están generando una mayor conciencia ambiental de Gobiernos, empresas y familias. Esto brinda una oportunidad para mantener la conservación de estos recursos por medio de un aumento de la demanda mundial de servicios ecosistémicos y recursos de la biodiversidad. En la medida en que esta situación se asiente, los países oferentes estarán en mayor posibilidad de 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 empezando a generar las condiciones para la creación de nuevos mercados. Así, se va constituyendo una nueva opción de financiamiento para la conservación y el aprovechamiento sostenibles de estos recursos.

Figura 6. Creación de mercados



Elaboración propia

SELLOS VERDES

El sello verde o el ecoetiquetado es un instrumento de mercado que reconoce el aprovechamiento sostenible de bienes y servicios dentro de las 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. Esta medida también podría ser replicada en áreas de administración regional y local.

El sello busca que el recurso natural renovable involucrado sea aprovechado dentro de las ANP, y que el usuario aporte al desarrollo sostenible del Sinanpe. Esto último se debe lograr no solo a través del cumplimiento de la normatividad correspondiente, sino también mediante la realización voluntaria de actividades sostenibles adicionales a su actividad principal de aprovechamiento.⁹⁰

ECOTIENDAS*

Las “ecotiendas” son un mecanismo particularmente atractivo para impulsar productos provenientes de las ANP, a juzgar por 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 el turismo dentro de dichas áreas. En ese sentido, las ecotiendas se presentan como una doble oportunidad. Por un lado, dentro de ellas, se podría adquirir *souvenirs* como gorras, polos, tazas o llaveros que lleven una referencia expresa al patrimonio natural o la biodiversidad de las ANP, por ejemplo. Por otro, es posible generar

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

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

alianzas entre los productores locales de las áreas de preservación con la entidad rectora con el fin de 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, de manera que esta última resulte más atractiva y beneficie a las áreas promovidas. Hoy en día, algunos países como Colombia están expandiendo sus ecotiendas a puntos estratégicos como aeropuertos y las propias áreas de conservación. En el Perú, de momento, este tipo de mecanismo requiere que se establezcan las condiciones habilitantes para su gestión. Una manera de lograrlo es mediante la creación de una dirección o área de inversiones, ventas o marketing en las instituciones competentes (Sernanp, Serfor, los Gobiernos regionales, etcétera).

MECANISMOS DE RETRIBUCIÓN POR SERVICIOS ECOSISTÉMICOS (MRSE)

Estos mecanismos son los esquemas, herramientas, instrumentos e incentivos que buscan generar, canalizar, transferir e invertir recursos económicos (financieros y no financieros) que establecen un acuerdo entre contribuyentes y retribuyentes al servicio ecosistémico. Están orientados a la conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de estos servicios. Este instrumento es principalmente voluntario, a diferencia de lo que ocurre con los impuestos y tasas.

PROYECTOS REDD Y REDD+

El uso y aprovechamiento de los recursos forestales se efectúan de manera poco sostenible en el país, lo que amenaza 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 emisiones (Minam y 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, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono (REDD+). De esta forma, la instrumentalización de los proyectos REDD+ se materializa mediante la venta de bonos de carbono. Así, una empresa que produce emisiones en un territorio puede compensarlas adquiriendo bonos de carbono de un proyecto que conserva espacios naturales con 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. Los segundos podrán compensar sus emisiones de carbono, al obtener reconocimiento corporativo y acercarse a actores estratégicos como comunidades locales, socios implementadores, entidades gubernamentales, etcétera.

En términos de impactos generados, preliminarmente, se conoce que la comercialización de créditos de carbono ha contribuido a la conservación de más de dos millones de hectáreas de cobertura forestal. Asimismo, ha generado un ingreso de S/ 57.2 millones en el periodo 2013-2015 (por la venta de 2.93 millones de toneladas de carbono).⁹¹

91 Datos preliminares proporcionados por el Sernanp.

En el Perú ya existen iniciativas que han mostrado los beneficios de la implementación de estos bonos. Una de las principales ha sido la Conservación del Bosque de Protección Alto Mayo en la Región San Martín, promovida por Conservación Internacional y con la participación de la Jefatura del Bosque Alto Mayo, el Sernanp y el Ministerio del Ambiente.⁹²

Dentro de la legislación peruana, los proyectos REDD+ están enmarcados por la Ley de MRSE (Ley N.º 30215): “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).

INCORPORACIÓN DE LA CONSERVACIÓN DE LOS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS DENTRO DE LA TARIFA DEL AGUA

Es un mecanismo innovador mediante el cual las EPS se vinculan voluntariamente con las personas o comunidades que aseguran la provisión del servicio ecosistémico hídrico. De esta manera, se busca garantizar 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 las EPS por medio de un fideicomiso, cuentas intangibles en bancos, entre otros.

92 Otros casos son el del Proyecto en el Parque Cordillera Azul, que abarca las regiones de San Martín, Loreto, Ucayali y Huánuco, implementado con soporte de CIMA y Sernanp; y la compra de bonos de carbono por un valor de USD 500 000 de la Reserva Nacional Tambopata y Bahuaja Sonene por Pacífico Seguros.

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 cuentan con fuentes disponibles de agua natural. Por su parte, los retribuyentes son los pobladores con conexiones activas de agua potable de la ciudad de Moyobamba. Ellos brindan un aporte monetario de un sol mensual incluido en la tarifa de agua (Minam, 2010, p. 16) para financiar la conservación y recuperación del área de las microcuencas Rumiayacu, Mishquiyacu y Almendra, que son las proveedoras del recurso hídrico en la ciudad de Moyobamba. La EPS de Moyobamba es la encargada de administrar lo recaudado a través de un fondo intangible.⁹³

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.

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 puede estipular cláusulas asociadas a retribuir el valor de los servicios ecosistémicos provistos por sus contribuyentes. 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

⁹³ 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 o acceso al crédito financiero.

Lima. En esta iniciativa 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 señalados por las partes. En este caso, intervendrían el concesionario y las personas naturales y/o jurídicas que efectúen intervenciones en los ecosistemas que tengan un impacto, directo o indirecto, en el servicio que brindará. Es de resaltar que los recursos de este fideicomiso provienen del valor del 1% de los ingresos anuales en soles que Sedapal pagará a favor del prestador del servicio de agua potable (Concesionario); el servicio ecosistémico puede estar disponible en un área de propiedad privada, comunal o del Estado.⁹⁴

ACCESO A RECURSOS GENÉTICOS DE LAS ANP*

En el Perú 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 (Econoticias, 2011). Esta situación dota de particular fuerza a la discusión sobre el aprovechamiento de los recursos genéticos. Contratos o acuerdos de recursos genéticos entre el Sernanp o los Gobiernos regionales con centros de investigación y/o universidades podrían movilizar ingresos que financien investigaciones sobre la biodiversidad y los servicios ecosistémicos de las ANP del Sinanpe y ACR. Ello contribuiría a la generación de datos e información del potencial de los recursos genéticos para su aplicación en el campo de la ciencia y medicina en beneficio de la población.

Dicha actividad podría realizarse a partir de dos marcos normativos: contratos de aprovechamiento y patentes. En primer lugar, los contratos de aprovechamiento implican

⁹⁴ Este proyecto tiene un monto de inversión estimado de USD 600 millones (sin IGV) y un plazo de concesión de 30 años.

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

de por sí una reducción de costos, porque sus beneficiarios se encargan del monitoreo y de la supervisión del área otorgada. A cambio, los beneficiarios pueden aprovechar los recursos naturales bajo criterios de sostenibilidad y conservación. El aprovechamiento de recursos genéticos (enmarcado en los mismos criterios) podría añadirse a esta facultad. Al disponerse esto, el Sernanp obtendría un porcentaje de las ganancias de dicha actividad, que podría emplear en la conservación. En segundo lugar, al establecer patentes, también se podría obtener nuevos recursos. Así, si cierto producto fue patentado con origen en un 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).

2.4 Asistencia financiera

Constituye otro de los instrumentos económicos disponibles para financiar la conservación. A través de su uso, se podría acceder a la creación de líneas de crédito. Por *asistencia financiera* se debe entender lo referido a los sistemas de apoyo, directo e indirecto, a la conservación. Estos sistemas pueden ser donaciones pequeñas, acuerdos de conservación y créditos blandos (Moreno-Sánchez, 2012).

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). Está diseñado para brindar préstamos con intereses menores a aquellos proyectos o inversiones en favor del

desarrollo sostenible. El Protocolo Verde contiene tres estrategias fundamentales. 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” (Asbanc, 2014). En segundo lugar, el Protocolo Verde procura reducir la huella ecológica generada por las instituciones que reciben 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 negativos.

Cabe destacar que este mecanismo financiero es particularmente importante porque permite demostrar la transversalidad, complementariedad y no exclusividad entre los mecanismos financieros. En otras palabras, se puede complementar el uso de créditos con intereses bajos con incentivos empresariales para el buen desempeño ambiental, por ejemplo. 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, al tratarse de un banco de desarrollo, aspira a convertirse en un “banco verde”, que incluye el enfoque de sostenibilidad en su cartera crediticia. Para ello, tiene como líneas estratégicas el financiamiento de emprendimientos con buenas prácticas productivas, de negocios agrícolas que contribuyan a la seguridad alimentaria y del mejoramiento de sistemas productivos para la mitigación y adaptación a los efectos negativos del cambio climático.

Por otra parte, Cofide tiene algunas líneas 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. En once años ha contribuido a un ahorro estimado de USD 4700 millones y a una reducción de 2.5 millones de toneladas de dióxido de carbono. El segundo promueve el financiamiento de proyectos de eficiencia energética y energías renovables. Ha realizado operaciones por un valor de USD 712 millones (invertidos en cinco minicentrales hidroeléctricas, dos parques eólicos y demás).

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 consumo.⁹⁵

El monto de las colocaciones en el mercado y las oportunidades para aumentar el volumen de las mismas —en virtud de 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 de este tipo para fines de conservación, podrían aprovecharse los productos financieros existentes.

Por ejemplo, un planteamiento es que aquellos usuarios de servicios turísticos de las ANP del Sinanpe puedan gozar de algunos beneficios de las entidades bancarias en las

95 Asbanc. “Colocaciones Brutas por Moneda y Dolarización” de empresas bancarias al 31.03.2017.

que son clientes. Esto podría expresarse en la acumulación de millas para viajes, descuentos para la adquisición de bienes y servicios, ofertas especiales o promociones. Para identificar a los usuarios, el Sernanp entregaría un registro de los visitantes de las ANP a las entidades bancarias.

Las empresas bancarias también se beneficiarían de esta medida: recibirían un reconocimiento del Sernanp por contribuir a la conservación de las áreas o facilidades para adquirir paquetes turísticos para sortear entre sus clientes. De esta forma, se integrarían con los operadores turísticos y demás empresas vinculadas a ese sector, lo que podría facilitarles nuevos beneficios en el futuro y conseguir, con ello, una imagen positiva ante sus accionistas e inversionistas.

2.5 Incentivos y medidas promocionales

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

Figura 7. Tipología de incentivos



Elaboración propia

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 trasvase de inversiones ordinarias a inversiones ambientales.

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

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.º 27360. Estos son algunos 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 las ANP) que, debido a la escala del negocio, la accesibilidad, los costos de viaje o la 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.º 27360 considerando las particularidades de las actividades de conservación.

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), a través de una deducción de hasta 175% en la determinación de la renta neta del IR, correspondiente al valor de las inversiones en estas materias.

El primer 100% del gasto deducible no depende de calificación alguna del Concytec. El máximo de 75% restante sí lo requiere (junto con autorización de dicha entidad) y puede alcanzar un monto de hasta 1335 UIT (o S/ 5.1 millones). 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 las siguientes:

- El proyecto puede ser realizado directamente por el contribuyente o mediante centros de investigación científica, de desarrollo tecnológico o de innovación tecnológica.
- Se deberá disponer de investigadores o especialistas, según corresponda, que estén inscritos en el Directorio Nacional de Investigadores de Concytec.
- Se deberá contar con materiales dedicados al proyecto, que cumplan con los requisitos mínimos que establezca el Reglamento.
- Es necesario 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.

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 los sectores forestal y ambiental podrían deducir los gastos en la 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 las 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 las ANP, ACR o ZA. En ellas se podría capacitar, dar asistencia técnica y fortalecer las capacidades comunales en la elaboración e implementación de planes de negocio. Las empresas, en este esquema, estarían en la posibilidad de ser las responsables de las capacitaciones y con ello podrían 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.

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 nativas (Trinidad Alvarado, 2015).⁹⁶ No obstante, 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 competencias.⁹⁷

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.

SERVICIOS POR IMPUESTOS*

El mecanismo de “Obras por Impuestos” (OxI) ha venido funcionando con éxito en diversos sectores.⁹⁸ Es más, con las modificaciones establecidas en 2015, este mecanismo también puede ser utilizado por las entidades del sector público nacional en materia ambiental (Minam, Sernanp,

96 Por ejemplo, las resoluciones del Tribunal Fiscal N.º 18397-10-2013, 03316-1-2015 y 14207-20-2014.

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

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

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

etcétera) para diversos proyectos de inversión pública, incluidos los relativos a la diversidad biológica y servicios ecosistémicos.⁹⁹

A través de las OxI, 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, la reducción del riesgo asociado a la obra, debido a la 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. 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). Así, aunque se gana tiempo y liquidez, no se obtienen mayores ingresos (a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con la recepción de donaciones de privados). Otro desafío de las OxI es pasar de financiar y/o ejecutar los PIP a cubrir gastos de distinta naturaleza, como servicios.

En el caso específico de servicios, el mecanismo de las OxI solo podría ser utilizado para estudios de preinversión (elaboración de perfiles o expedientes técnicos), o una prestación *ad hoc* y accesoria de un proyecto de inversión pública integral, como una capacitación (Rivera, 2016). Una provisión integral o focalizada de servicios a favor del Estado no estaría cubierta por los beneficios de este régimen.

⁹⁹ 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.

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. En el sector ambiental podría aplicarse una bonificación del 10% sobre el puntaje total obtenido para los postores de servicios en general y consultorías u obras¹⁰⁰ 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.

De otra parte, 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 los productos sostenibles. Estos últimos podrían provenir 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.

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

¹⁰⁰ Cuyos montos no superen los doscientos mil soles (S/ 200 000.00) para la contratación de servicios en general y consultorías, o los

(REAL, sobre prácticas que van más allá del cumplimiento de la normativa ambiental), Qumir Rapi (Hoja Verde, 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 son el Sernanp (para las ANP) y/o los Gobiernos regionales (para las ACR). Por ejemplo, podrían generar sus propios *rankings* y criterios sobre conservación para catalogar y premiar a las empresas que realicen las mejores prácticas de conservación.

SERVICIOS POR BENEFICIOS¹⁰¹

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. Algunos servicios necesarios son el saneamiento físico legal, la demarcación y georreferenciación de límites, y el diseño y elaboración de planes maestros. 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

novcientos mil soles (S/ 900 000.00) en el caso de obras. Ver el artículo 29° del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.

101 Esta opción ha sido planteada por Alfredo Villavicencio (2017).

empresas que posean esta etiqueta ganarían 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, Serfor, Gobiernos regionales, entre otros, podrían capacitar en materia de conservación o servicios ecosistémicos a las empresas o personas naturales. Un tema que podrían tratar es la legislación ambiental.
- Descuentos: se podría brindar descuentos en las tarifas de ingreso con fines turísticos a las ANP o las ACR, o en la adquisición de productos generados en actividades compatibles con la conservación (ecoturismo, recursos renovables distintos a la madera y demás).
- Descuentos en servicios prestados por las mencionadas entidades públicas, como servicios topográficos, asesoría técnica, etcétera.
- 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. Estos distintivos 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, se podría ofrecer descuentos a las ANP más concurridas, capacitaciones en la materia de interés de la entidad y alianzas estratégicas que les proporcionen valor agregado.

2.6 Mecanismos de inversión

Las opciones para lograr financiamiento tienen diferentes características: algunas contribuyen a la generación de ingresos; otras, al ahorro en costos y al apalancamiento financiero. Aunque no muy extendido en el país, el capital de inversión surge como un mecanismo adicional a estos y con el potencial de cumplir el mismo objetivo financiero.

INVERSIONES DE IMPACTO PARA CONSERVACIÓN

Existe en los mercados internacionales una amplia variedad de actores que están efectuando considerables inversiones en negocios promisorios vinculados a la conservación, en búsqueda no solo de retornos o beneficios, sino también de 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 tres áreas las que presentan condiciones favorables para atraer inversión respecto de la preservación del medioambiente: producción alimentaria y agricultura sostenible, hábitats naturales y conservación del agua.

El flujo de inversión proveniente de instituciones financieras para el desarrollo, como el Banco de Inversiones Europeo y la Corporación Financiera Internacional totalizó un nivel de USD 21.5 billones para el periodo 2009-2013. De este monto, USD 15.4 billones se orientaron a proyectos destinados al agua; USD 3 billones, tanto a la producción de alimentos como a la conservación de hábitats. Las proyecciones para el periodo 2014-2018 estiman un nivel de inversiones total de USD 31.5 billones. Asimismo, los flujos de capital por inversionistas privados, entre los que se encuentran corporaciones, fundaciones, organismos no gubernamentales y

administradores de fondos, alcanzaron USD 1.9 billones en 2009-2013. De esa suma, el 66% estuvo destinado a producción de alimentos, 23% a conservación de hábitats y 11% a conservación de agua.

En ese sentido, este mecanismo representa una buena oportunidad para canalizar inversiones que busquen no solo retornos sino también impactos positivos sobre los recursos naturales, en virtud del potencial del país en esta materia. No obstante, se requiere generar desde el Gobierno un portafolio de proyectos de alto impacto: agronegocios, conservación de glaciares y cabeceras de cuenca, conservación de ecosistemas vulnerables, por ejemplo. De otra parte, es necesario aprovechar plataformas como la Alianza del Pacífico y fomentar un rol más protagonista de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión) para integrar al país a los mercados financieros internacionales.

VENTURE CAPITAL (VC)

Es un 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 escalas 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. Este mecanismo ofrece al mismo tiempo la posibilidad de proporcionar 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. Así, 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).

Como resultado de la implementación de este mecanismo, se generan múltiples beneficios: (i) la producción de incentivos económicos; (ii) la inversión directa en el área de conservación, territorios de propiedad individual o colectiva; (iii) una rápida ejecución del proyecto; (iv) el compromiso del inversionista y los emprendedores locales en desarrollar un negocio sostenible con buenas prácticas empresariales; (v) la participación de la población local en el negocio, de la que obtienen conocimiento y entrenamiento; y (vi) la generación de puestos de trabajo y de ingresos permanentes, mediante la adquisición de capacidades para el emprendedurismo. Asimismo, a través de este mecanismo, se podría constituir un fideicomiso que destine un porcentaje de las utilidades del negocio a financiar proyectos de conservación en espacios naturales de propiedad comunal, privada o en las ANP acordados con la población local.

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, esta situación podría variar si las normas que regulan estos contratos se modifican para permitir que las empresas privadas también puedan hacer uso de ellos. Esto facilitaría su aporte en capital financiero y conocimiento en la gestión de negocios para una gestión exitosa de las ANP y ACR, sobre todo de aquellas que tienen potencial económico.

Los contratos de administración que incorporen la participación de empresas privadas constituirían una forma de asociación público-privada ejecutada bajo diferentes modalidades como el contrato de gerencia o de operación. Estas asociaciones podrían ser autosostenibles en la medida en 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 no genere los ingresos suficientes para cubrir los costos operativos y de mantenimiento, y requiriera por ello pagos anuales del Estado para sufragarlos. En este último caso, se promoverá la competencia entre postores mediante concursos públicos, de los que resultará 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.

CROWDFUNDING VERDE

En sus inicios, el *crowdfunding* era un mecanismo de recaudación *online* de dinero, tanto de donaciones como de inversiones individuales (Banco Mundial, 2013), mediante el cual un gran número de personas entregaba pequeñas sumas de dinero para financiar un emprendimiento (Arrieta, 2017). Actualmente, 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) preventa, 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, Kapital Zocial y Afluenta. Lo favorable de este tipo de financiamiento está en el volumen de personas donantes e inversionistas, y no en la cantidad que cada individuo puede aportar: esto quiere decir que muchas donaciones/inversiones pequeñas pueden tener más impacto que una sola donación importante. También su éxito radica en la identificación del medio de generación de fondos: este puede ser tanto inversiones *online* como donaciones en compras en los supermercados. En todos los casos, el instrumento tiene que ser sencillo, seguro y transparente.

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 las ANP o *souvenirs*). Estas donaciones son deducibles en la determinación del IR para las personas naturales donantes. Por su parte, las empresas de *retail*, de supermercados o de tiendas por departamentos también podrían deducir los gastos operativos asociados a la recaudación, gestión y desembolso de las donaciones percibidas para las ANP¹⁰².

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, en este contexto, es necesaria una reforma en la regulación de mercados de valores para simplificar los controles de intermediación financiera,¹⁰³ generar

102 Ver informe de Sunat N.º 040-2014-SUNAT/5D0000.

103 Actualmente, toda invitación que una persona natural o jurídica dirija al público en general para realizar cualquier acto referido a la colocación o

incentivos para movilizar fondos a emprendedores locales y habilitar el uso de tecnología para combatir el fraude (Carrillo, 2016). 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 ecomercados. Esto implicaría la necesidad de que realicen evaluaciones previas y posteriores que aseguren el destino de las inversiones y donaciones en el aprovechamiento sostenible y la conservación de la biodiversidad.

venta de valores mobiliarios es una oferta pública de valores, por lo cual debe observar el régimen legal establecido y ser objeto de supervisión de la Superintendencia de Mercado de Valores. Para mayor detalle, consultar el comunicado de la Superintendencia de Mercado de Valores en este enlace: <http://www.smv.gob.pe/Uploads/AvisoCrowdfunding.pdf>

Conclusiones

Uno de los principales objetivos de la elaboración de este documento ha sido diversificar las opciones nacionales de financiamiento de la conservación, a través de la identificación de un conjunto de instrumentos provenientes de la tributación ambiental (como impuestos predeterminados), la creación de mercados, la asistencia financiera y el desarrollo de vehículos innovadores del sector empresarial.

Para ese efecto, se tomaron en cuenta las mejores experiencias nacionales e internacionales, con énfasis en cuatro criterios generales para la selección preliminar de estos mecanismos: (i) la capacidad para generar nuevos y potenciales recursos, (ii) la viabilidad legal y técnica, (iii) los costos de implementación y monitoreo, y (iv) las condiciones habilitantes.

Sin perjuicio de ello, no se ha buscado profundizar en las implicancias financieras, institucionales o sociales de las diversas opciones desarrolladas. Tampoco se ha realizado una evaluación sobre su desempeño regulatorio o un análisis de los beneficios y costos asociados. Estas indagaciones constituyen una tarea pendiente que se encuentra condicionada por la disponibilidad de información clave, como estudios de valoración del patrimonio natural; la cuantificación de los costos de inversión, recaudación y fiscalización; la capacidad de absorción de los nuevos recursos por la agencia ambiental, etcétera.

De esta forma, la disposición de información confiable resulta fundamental para lograr avances en estas materias. Si bien el sector ambiental ofrece oportunidades para canalizar inversiones, debería brindar mayores datos, por

ejemplo, sobre los beneficios y retornos producidos por los negocios vinculados a su ámbito de desarrollo. Esto permitiría que se identifiquen productos con alto impacto económico, mediante la elaboración de estudios de mercado, estudios de factibilidad financiera, planes de negocios, entre otros estudios previos que faciliten la toma de decisiones de potenciales inversionistas y gestores de negocios.

En esa misma línea, la articulación interinstitucional y la realización de inversiones simultáneas de otros sectores estratégicos del Poder Ejecutivo, como Agricultura, Producción, Comercio Exterior y Turismo, y Transportes y Comunicaciones, representa todavía una tarea pendiente. Esto posibilita la persistencia de brechas de infraestructura y servicios que encarecen los costos de producción y disminuyen los márgenes de rentabilidad en el sector ambiental, lo que ahuyenta la inversión privada que se requiere.

Sin embargo, en este estudio se ha querido mostrar que gran parte del financiamiento de la conservación puede ser generado más allá de los instrumentos financieros clásicos provenientes del presupuesto público, las tarifas de entrada a las ANP o los pagos por servicios ambientales. Hay diversas opciones exitosas que pueden ser replicadas e implementadas en el Perú, a partir de la generación de inversiones empresariales en recursos de la biodiversidad (turismo, agrobiodiversidad, recursos genéticos), hasta la creación de tributos especiales, así como del uso de instrumentos de alto impacto utilizados en otros sectores de la economía.

Como se ha expuesto en el presente estudio, algunos de los mecanismos identificados ya operan en el mercado y solo requieren de la incorporación de un enfoque ambiental en su operatividad, como es el caso de Agroideas,

Procompite, Fidecom, PNIA, y en general todos los programas del sector público y privado que financian planes de negocios o iniciativas de emprendimientos.

De igual manera sucede con los incentivos económicos destinados a promover la inversión privada en conservación pública. Actualmente, la ejecución de PIP en inversiones asociadas a la diversidad biológica y servicios ecosistémicos puede materializarse a través de Obras por Impuestos. A su vez, las donaciones destinadas a la conservación pública pueden ser deducibles en el IR. Ambos mecanismos son importantes porque benefician a las empresas a través del pago de un menor monto impositivo.

Esta ampliación del portafolio de financiamiento de la conservación se enmarca dentro de las políticas públicas nacionales, como la Política Nacional del Ambiente¹⁰⁴ y la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica al 2021¹⁰⁵. También se condice con compromisos internacionales, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas,¹⁰⁶ y recomendaciones de organismos internacionales, como la OCDE¹⁰⁷. Asimismo, es

104 Que establece en el literal h) de su Eje de Política 1, el deber impulsar el diseño e implementación de instrumentos económicos y financieros, sistemas de compensación, retribución económica y distribución del pago por servicios ambientales.

105 Dispone que para 2020, a más tardar, debería aumentar de manera sustancial, en relación con los niveles actuales, la movilización de recursos financieros para aplicar de manera efectiva el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, provenientes de todas las fuentes y conforme al proceso refundido y convenido en la Estrategia para la movilización de recursos.

106 El artículo 20° de este Convenio establece que cada parte contratante se compromete a proporcionar, con arreglo a su capacidad, apoyo e incentivos financieros respecto de las actividades que tengan la finalidad de alcanzar los objetivos del presente Convenio, de conformidad con sus planes, prioridades y programas nacionales.

107 En las recomendaciones ambientales al Perú 2016, establece específicamente que el Perú debería reforzar las capacidades financieras del Sinanpe (recomendación 48).

concomitante con la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera¹⁰⁸, que busca generar instrumentos financieros promoviendo su uso en los diversos segmentos de la población, como las familias y pobladores asentados en áreas naturales protegidas. Finalmente, es parte del Plan Financiero del Sinanpe, al ser la diversificación de los mecanismos financieros el principal objetivo de este plan.

Un mejor portafolio de mecanismos financieros garantizará la sostenibilidad financiera de la conservación, pues esta gradualmente dependerá menos de los recursos de la cooperación internacional. Una cartera diversa de fuentes de ingreso podrá propiciar un mejor flujo futuro de recursos, su continuidad en el tiempo, las previsiones institucionales necesarias y, como prioridad, el desarrollo de los aliados locales, como las comunidades y pueblos indígenas.

De esta forma, este documento ha buscado ser la puerta de entrada a una discusión más profunda sobre cómo financiar la conservación. Esta discusión, a su vez, deberá dar respuesta a los factores que limitan la efectividad de los mecanismos financieros y, en términos generales, de la sostenibilidad financiera de la conservación en el Perú, como es el caso de los altos percentiles de pobreza rural, el limitado ámbito de acción del sector ambiental en asignación de recursos para actividades y/o proyectos que exceden el alcance de este sector, así como el alto grado de informalidad persistente en la economía. Así, el incremento del financiamiento de la conservación debería ir de la mano con (i) la generación de oportunidades para el desarrollo local, enfatizando el aprovechamiento productivo, (ii) el fortalecimiento de las capacidades técnicas de las agencias ambientales, y (iii) la identificación de

108 La Estrategia Nacional de Inclusión Financiera ha sido establecida por el MEF el año 2015.

soluciones costoeficientes y realistas, como *nudges* o instrumentos económicos dirigidos a modificar la arquitectura de las decisiones de los sujetos.

En esta línea, consideramos que hay margen para redefinir y potenciar algunos mecanismos financieros existentes. Así, por ejemplo, se deberían fortalecer los esquemas de pagos por servicios ambientales o MRSE, utilizando incentivos económicos *ad hoc* para los contribuyentes de estos servicios que, en su mayoría, son pequeños productores, agricultores y comunidades locales.

También debería evaluarse una redirección en el enfoque de los MRSE, con el objetivo de migrar de esquemas caracterizados por la voluntariedad a modelos de MRSE obligatorios. Esto se efectuaría para lograr que los principales beneficiarios de las externalidades positivas de la conservación (los *free riders*) las internalicen a través del precio. Para ese fin, podrían aprovecharse las herramientas tributarias e impositivas existentes, como las contribuciones.

Por último, la real diversificación del portafolio financiero requiere, necesariamente, de 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 las ANP, entre otros.

Bibliografía

Arrieta, Alberto (2017). La revolución del financiamiento colectivo: *crowdfunding*. En *Myplegal*. Recuperado de <https://goo.gl/4JrMQK>

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. Recuperado de <https://goo.gl/6QzD4z>

Banco Mundial (2013). *Crowdfunding's Potential for the Developing World*. Washington D. C.: autor. Recuperado de <https://goo.gl/4gjnsF>

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*. New York: Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) y The Nature Conservancy (TNC). Recuperado de <https://goo.gl/vKeq5V>

Bravo Cucci, Jorge (2014). Los fines extrafiscales de los tributos. *Foro Jurídico*, (13), 236-241. Recuperado de <https://goo.gl/PgrA2C>

Carrillo Purin, Diego (2016, 30 de junio). *Crowdfunding y SMV: ¿problema u oportunidad?* *Diario Gestión*.

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) (2015). *Proyecto de Financiamiento para la permanencia del Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Perú*. Lima: autor.

——— (2015). Beneficios económicos y sociales del Sinanpe. Consultoría.

Gómez, Rosario, Jacques Julien y Joanna Kamiche (junio, 2013). *Valoración económica del Parque Nacional del Río Abiseo: el aporte de los servicios de regulación y soporte*. Lima: CIES. Recuperado de <https://goo.gl/m731hH>

Hamrick, Kelley (2016). *State of Private Investment in Conservation 2016: A Landscape Assessment of an Emerging Market*. Forest Trends. Recuperado de <https://goo.gl/xKiAxK>

León, Fernando (2007). *El aporte de las Áreas Naturales Protegidas a la economía nacional*. Lima: Inrena. Recuperado de <https://goo.gl/1RMDcH>

Ministerio del Ambiente (2010). *Compensación por servicios ecosistémicos: Principios básicos de los acuerdos de conservación de servicios ecosistémicos. Las microcuencas Mishiquiyacu, Rumiya-cu y Almendra de San Martín, Perú*. Lima: autor. Recuperado de <https://goo.gl/GG5Lds>

——— (2016). *Finanzas para la sostenibilidad (2011-2016). Financiando la gestión ambiental*. Lima: autor. Recuperado de <https://goo.gl/AFpCNq>

——— (2017). *Parques nacionales: Patrimonio del Perú. Propuesta de Valor*. Lima: Minam, Sernanp, WWF y Profonampe. Recuperado de <https://goo.gl/xVJaCS>

Ministerio del Ambiente y Cifor (2012, 20 de setiembre). REDD y REDD+: iniciativas para reducir las emisiones de carbono derivadas de la deforestación y degradación de los bosques. En *Minam*. Recuperado de <https://goo.gl/nGbL>

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Portal de Transparencia Económica. Recuperado de <https://goo.gl/SqCSvk>

Nature Vest & Eko Asset Management Partners (2014, noviembre). *Investing in Conservation: A Landscape Assessment of an*

Emerging Market. Virginia y New York: autor. Recuperado de <https://goo.gl/DvMJcP>

Moreno-Sánchez, Rocío del Pilar (2012). *Incentivos económicos para la conservación: Un marco conceptual*. Lima: SPDA, USAID, Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina (ICAA). Recuperado de <https://goo.gl/4SREWw>

OCDE y Cepal (2016). *Evaluaciones del desempeño ambiental. Perú 2016: Aspectos destacados y recomendaciones*. Santiago de Chile: autor. Recuperado de <https://goo.gl/rQMSUG>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010). *Ficha de puntaje para la sostenibilidad financiera para Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas*. Nueva York: autor. Recuperado de <https://goo.gl/QbDJZJ>

Rivera, Manuel (2016). Servicios por impuestos. En *Ernest & Young*. Recuperado de <https://goo.gl/jfKECD>

Roel, Luis Andrés (2012). El derecho al compartio de beneficios económicos de los pueblos indígenas. *Revista Internacional de Derechos Humanos*, año II, (2), 19-50. Recuperado de <https://goo.gl/TWi4gu>

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.

Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp) (2016). *Plan Financiero del Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Perú 2016-2025*. Lima: autor.

Sevillano Chávez, Sandra (2014). *Lecciones de Derecho Tributario: Principios generales y Código Tributario*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Sotelo Castañeda, Eduardo (2011). Definición y clasificación de tributos. En *Texto Único Ordenado del Código Tributario. Legislación, doctrina y jurisprudencia*. Lima: Ministerio de Justicia.

Stiglitz, Joseph (2011). *Economía del sector público*. Madrid: Antoni Bosch Editor.

Trinidad Alvarado, Carlos (2015). *Incentivos fiscales para la conservación: Situación actual*. Lima: SPDA. Recuperado de <https://goo.gl/mfTSQJ>

——— (2018). *Opciones fiscales para la conservación*. Lima: SPDA (no publicado).

Anexos

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

Perú			
Componente 1: Marco legal e institucional	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: Planificación estratégica	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: Aspectos financieros	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)

De los autores

Carlos Trinidad

Egresado de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Con estudios de postgrado en derecho y economía (Universidad de Chicago), gestión ambiental sostenible (Universidad de California, Berkeley) y litigio estratégico en derechos de los pueblos indígenas (PUCP). Ha sido becario de la Ford Foundation, Silberstein Fellow y World Wildlife Fund (WWF). Cuenta con más de seis años de experiencia en la asesoría legal y tributaria de empresas, entidades públicas y organizaciones indígenas, y ha sido consultor de distintas entidades, públicas y privadas, en financiamiento y fiscalidad ambiental. Actualmente, forma parte del Programa de Biodiversidad y Pueblos Indígenas de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

Samín Vargas

Economista titulado con Grado de Excelencia por la Universidad de Lima, Becario NUFFIC, cuenta con un Máster en Estudios de Desarrollo en el ISS-Universidad Erasmus de Rotterdam de Holanda con especialización en Ambiente y Desarrollo Sostenible, con amplio conocimiento de temas de Asociaciones Público-Privadas, Herramientas Económicas para la Conservación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión y Regulación de Infraestructura de Transportes. Trabajó como asesor senior para varias entidades del Sector Gobierno y Consultor para el Sector Privado, como especialista en análisis de inversiones, elaboración de estudios económicos y planes de desarrollo, y análisis de políticas, entre otros. Actualmente, forma parte del Programa de Biodiversidad y Pueblos Indígenas de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

Opciones innovadoras de financiamiento de la conservación

se terminó de imprimir en agosto de 2018
en los talleres de Estación La Cultura SACdeni
ubicados en calle Fray Luis de León 391, San Borja.
Se imprimieron 600 ejemplares.

GORDON AND BETTY
MOORE
FOUNDATION



ISBN: 978-612-4261-32-9

