



Iniciativa para la Conservación
en la Amazonía Andina - ICAA

PRODUCTO DE CONSULTORÍA

DOCUMENTO DE POLÍTICA: INCENTIVOS FISCALES Y MONETARIOS CON INCIDENCIA EN LA BIODIVERSIDAD DE LA AMAZONÍA ANDINA EN PERÚ

PRESENTADO POR: Daniel de la Torre Ugarte, Joanna
Kamiche y Silvana Huanqui¹
Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico



Julio, 2015.

¹ Los autores agradecen el apoyo de Maria Teresa González Valencia. Las opiniones vertidas en este documento no reflejan necesariamente el punto de vista del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos de América, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) bajo los términos del contrato N°AID-EPP-I-00-04-00024-00.

Las opiniones aquí expresadas son las del autor (es) y no reflejan necesariamente la opinión de USAID ni del Gobierno de los Estados Unidos.

Esta publicación ha sido producida por encargo de la Unidad de Apoyo de la Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina (ICAA) liderada por Engility / International Resources Group (IRG) y sus socios: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), Corporación de Gestión y Derecho Ambiental (ECOLEX), Social Impact (SI), Patrimonio Natural (PN) y Conservation Strategy Fund (CSF).

INTRODUCCION

Desde el punto de vista económico, las amenazas más importantes a la conservación de la biodiversidad amazónica en el Perú son cuatro: i) el cambio de uso del suelo como consecuencia del desarrollo de monocultivos extensivos, cultivos ilícitos o por agricultura migratoria; ii) el crecimiento de la minería, especialmente la ilegal, en respuesta al incremento de los precios internacionales; iii) la extracción ilegal y no sostenible de productos forestales y de fauna silvestre que degradan los ecosistemas y reducen su capacidad productiva; y iv) el incremento en la utilización de agroquímicos en la agricultura que resulta en impactos negativos sobre la biodiversidad y el bienestar humano.

El común denominador de estos factores es la falla en la gobernanza, que ocurre a pesar del incremento de los esfuerzos de fiscalización del Estado. Esta falla en el sistema de gobernanza se desborda cuando los incentivos económicos que promueven la expansión de actividades como la agricultura, la minería, la explotación forestal y/o la demanda por especies de fauna nativa, se sustentan cómodamente en el marco legal e institucional vigente.

La economía de la Amazonia Peruana ha venido creciendo a un ritmo acelerado, aunque ligeramente por debajo del crecimiento general de la economía. Por ejemplo, desde el 2001-2012 creció a un ritmo de 5.5% anual, un punto porcentual menor al crecimiento de la economía peruana en su conjunto. Los sectores de mayor crecimiento han sido agricultura, servicios y turismo. Este crecimiento económico, resultado principalmente de incentivos del mercado, implica una mayor interacción con el ambiente y los recursos naturales.

El papel de las políticas públicas es asegurar que este crecimiento económico ocurra de manera sostenible, a través de incentivos fiscales o instrumentos de comando y control. En este contexto, el objetivo específico de este documento es alinear los Incentivos Fiscales Monetarios (IFM) que tengan un impacto en el nivel de actividad de los sectores económicos, con el objetivo de promover la conservación de la biodiversidad en la Amazonia Peruana.

Los IFM son instrumentos de política pública que se utilizan para influenciar las señales del mercado que reciben los agentes privados e inducir un cambio de comportamiento hacia prácticas y acciones que promuevan ciertos resultados deseados. Para que un IFM sea un instrumento de política debe tener un impacto directo en el flujo de ingresos o gastos de una empresa o agente económico. Estos instrumentos pueden tener diferente naturaleza, desde impuestos, subsidios, tasas, exoneraciones, tarifas, derechos, transferencias hasta pagos directos condicionados y créditos con tasas subsidiadas.

En este documento se consideran tres IFM que con cambios menores en la normativa que los rige actualmente, pueden tener un impacto importante en la conservación de la biodiversidad de la Amazonia Peruana. Estos son: (i) Utilización de criterios ambientales en los préstamos que Agrobanco otorga a los productores; (ii) Utilización del programa Iniciativa de Apoyo a la Competitividad Productiva - PROCOMPITE para desarrollar cadenas productivas que promuevan la conservación de la biodiversidad; (iii) Priorización de proyectos de ecoturismo vía mecanismo de Obras por impuestos, para incrementar el valor de los servicios ecosistémicos que provee la biodiversidad.

1. INCENTIVOS FINANCIEROS PARA CONSERVACIÓN, A TRAVÉS DE AGROBANCO

Un factor importante que afecta la transformación de la cobertura boscosa en producción agropecuaria, es el crédito. El sistema financiero, ofrece financiamiento para el desarrollo de actividades productivas pero no para actividades de conservación. De esta manera, el acceso al crédito se puede convertir en un incentivo perverso. En tierras cuyo uso mayor es clasificado como agrícola (cultivos transitorios o permanentes) y poseen cobertura boscosa, el propietario o el posesionario de la tierra, busca eliminar la cobertura boscosa para ampliar su capacidad de obtener recursos financieros. En el caso de suelos cuyo uso mayor es clasificado como de producción forestal o conservación, el sistema financiero se convierte en un instrumento de “legalización” de la ocupación o cambio del uso ilegal del suelo, al no solicitar la declaración de aptitud del suelo otorgado por la entidad correspondiente como un requisito para acceso al financiamiento.

Agrobanco es una entidad de apoyo financiero del Estado para el desarrollo sostenido del sector agropecuario, con especial énfasis en las actividades agrícola, ganadera, forestal, acuícola, agroindustrial, y los procesos de transformación, comercialización y exportación de productos naturales y derivados de dichas actividades. La misión particular de Agrobanco es apoyar a los pequeños y medianos productores, que incluyen a las comunidades campesinas y comunidades nativas, empresas comunales y multicomunales de servicios agropecuarios.

Según las cifras del IV Censo Agropecuario 2012, Agrobanco es la entidad financiera que otorgó más préstamos al sector agropecuario. A nivel nacional la participación de Agrobanco fue del 9%, mientras que a nivel de la región amazónica (selva para el Censo) su cobertura alcanzó al 14% de los productores.

El factor de oportunidad de Agrobanco se presenta a través del hecho de que sus operaciones puedan ofrecer incentivos específicos que promuevan prácticas y cultivos que contribuyan con la conservación de la biodiversidad. En el caso de las regiones amazónicas, el crecimiento de estas actividades de Agrobanco favorecerá a la conservación de la biodiversidad.

Entre los criterios a considerar para ofrecer incentivos con criterios ambientales están la exigencia de presentar el certificado de uso mayor de la tierra de la finca, priorizar disponibilidad de crédito y mejores condiciones financiamiento para cultivos que se hallan definido como sostenibles en el área de la finca, y también apoyar el uso de buenas prácticas culturales. Entre las actividades y prácticas culturales a promover se tiene la agroforestería, el empleo de cultivos de cobertura, la agricultura orgánica, el manejo integrado de plagas, la utilización de fertilizantes orgánicos, emplear rotaciones de cultivo, reciclar los desechos vegetales y animales, el no practicar la labranza o utilizar mínima labranza del terreno agrícola, las cosechas múltiples o cruzadas, entre otros.

Un esquema de financiamiento que ofrezca condiciones preferenciales, por ejemplo menores tasas de interés, mayores periodos de crédito, o comisiones más bajas a aquellos clientes que utilicen tecnologías productivas ambientalmente amigables, va a resultar en una contribución positiva a la conservación de la biodiversidad. Asimismo, la implementación de este esquema permitiría a Agrobanco acceder a líneas de crédito más baratas, ya que existen fondos internacionales interesados en financiar acciones para la conservación de la biodiversidad.

Asimismo, el tener una imagen de banco agropecuario proclive a la búsqueda de la conservación de la biodiversidad puede ser un elemento diferenciador positivo en la búsqueda de recursos financieros internacionales.

Agrobanco ya está trabajando en la forma de incorporar criterios ambientales dentro de su estructura de funcionamiento y operación con el objetivo de convertirse en un banco verde. Es por ello que, entre los pasos a seguir, se requiere la aprobación de la inclusión de criterios ambientales específicos en la operación del banco, y posteriormente incluirlos en sus documentos de gestión y seguimiento administrativos.

Para los incentivos financieros para conservación, a través de Agrobanco, no se requieren de modificación normativa, aunque se sugiere que el banco haga visible la adopción de este tipo de criterios. De manera específica, se puede incluir en el D.S. 214-2006-EF “Aprobación de Lineamientos del Banco Agropecuario”, en la sección IV “Herramientas de Gestión”, en el punto 4 sobre “Créditos” un lineamiento específico con el siguiente tenor: “La evaluación de los créditos deberá incluir los potenciales impactos positivos y negativos que puede tener en el ambiente, considerando aspectos como biodiversidad, cambio climático, entre otros”.

2. FONDOS PÚBLICOS “PROCOMPITE” DIRIGIDOS A ACTIVIDADES DE CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

La implementación de Iniciativas de Apoyo a la Competitividad Productiva - PROCOMPITE, implica la constitución de Fondos Concursables para el cofinanciamiento de Propuestas Productivas. Según la norma (Ley 29337) que establece disposiciones para apoyar la competitividad productiva, el fondo puede ser utilizado para financiar transferencias de equipos, maquinaria, infraestructura, insumos y materiales en beneficio de agentes económicos organizados, exclusivamente en zonas donde la inversión privada sea insuficiente para lograr el desarrollo competitivo y sostenible de la cadena productiva. A la fecha, esta modalidad de financiamiento público no ha sido utilizada con objetivos de conservación de la biodiversidad de manera explícita. Una parte importante de la cartera de proyectos financiados brinda apoyo a cadenas productivas que pueden tener impactos en las condiciones de la biodiversidad (café, cacao, vacuno de engorde, madera, palma aceitera). Estos impactos pueden ser positivos o negativos, en función a la tecnología que se aplique y a las prácticas agrícolas que se utilicen.

En este contexto, las iniciativas de conservación de la biodiversidad pueden participar en los concursos de fondos Procompite. Una de las limitaciones que se presentan es que gobiernos regionales y locales limitan el tipo de proyectos a presentar a ciertas cadenas productivas previamente priorizadas sin criterio ambiental. Esto dificulta que se puedan apoyar proyectos que contribuyan a la conservación de la biodiversidad de manera más directa en cadenas productivas, tales como en biocomercio y agroforestería,. Entonces, se puede afirmar que no existe una limitación legal para utilizar fondos Procompite para propuestas de conservación de la biodiversidad, sino que se requiere que los Gobiernos Regionales y Locales vean la oportunidad de usar estos recursos para tales iniciativas.

Existen recursos que podrían disponerse en el marco de Procompite. De acuerdo con la base de datos de Transparencia Económica del MEF, durante los años 2010 (después de la aprobación de la Ley Procompite) y el 2014, las regiones tuvieron en promedio 264.8 millones de nuevos soles para inversión durante el periodo de referencia, siendo la región San Martín la que más recursos ha tenido en promedio (393.7 millones de nuevos soles) y la región Madre de Dios la que menos ha percibido (141.6 millones de nuevos soles). Considerando el nivel de ejecución

promedio de 80%, esto indica que durante los últimos 5 años, no se han utilizado alrededor de 55.5 millones de nuevos soles, lo cual equivale al 21% del presupuesto anual promedio, y por tanto, existen recursos suficientes no utilizados que podrían ser destinados a fondos Procompite. Al 2015, sobre la base de la información de las 5 regiones, se calcula que se podrían destinar hasta 102.2 millones de nuevos soles.

Lo que se está tratando de destacar con esta información es que si los gobiernos regionales y locales quieren asignar el máximo que les permite la ley para proyectos Procompite (10% de su Presupuesto Institucional Modificado - PIM), lo pueden hacer sin afectar las inversiones que usualmente se ejecutan. Por tanto, existe la posibilidad de financiar proyectos de inversión relativos a la conservación de la biodiversidad.

Para lograr que este tipo de recursos puedan ser visualizados por los Agentes Económicos Organizados (AEO), como potenciales fuentes de recursos para inversión para la conservación de la biodiversidad y así convertirse en un IFM, se requiere que las autoridades regionales y locales, vean la relación entre cadena productiva y biodiversidad como una perspectiva posible y positiva; y por tanto, se decidan a difundir el mecanismo como una fuente de recursos para conservación de la biodiversidad complementariamente a la promoción de las cadenas productivas. Una posibilidad es iniciar con 2 ó 3 cadenas productivas sostenibles promisorias en la región y elaborar metodologías y lineamientos para cada una con apoyo del Ministerio del Ambiente - MINAM y Ministerio de Economía y Finanzas - MEF a través del Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP. Ello implica la difusión entre los propios formuladores y evaluadores de proyectos sobre la posibilidad de incluir la conservación de la biodiversidad como parte de las cadenas productivas, y a la vez brindarles los criterios técnicos que les permitan formular y evaluar proyectos en dichos términos.

La idea es lograr que en el mediano o largo plazo se incluya como criterio de selección de las propuestas productivas, criterios ambientales que favorezcan las actividades de conservación (por ejemplo, reforestación con ciertas especies oriundas del país, o el desarrollo de la cadena productiva del turismo o del ecoturismo), y que desincentiven las actividades que puedan implicar daños a la biodiversidad, como la conversión de terrenos con vocación boscosa a terrenos para actividades agrícolas, mediante la tala.

Para la implementación de esta alternativa, no se requiere realizar ningún cambio legislativo, ya que es posible lograr que proyectos de conservación de biodiversidad estén dentro de la línea de financiamiento establecida por la ley de creación de Procompite. Sin embargo, a fin de que los agentes participantes reconozcan las posibilidades de usar Procompite, se requiere una difusión clara desde la Unidad Técnica de Procompite del SNIP sobre la posibilidad de utilizar recursos para financiar este tipo de proyectos. Una limitación que se puede prever por tanto, es la falta de instrumentos metodológicos sobre esta temática en el SNIP, por lo que la medida implicaría el diseño de lineamientos y pautas por parte del SNIP para la presentación de propuestas Procompite para la conservación de la biodiversidad así como un proceso de capacitación que deberá estar dirigido a funcionarios de los Gobiernos Regionales y Locales y a las entidades potenciales AEO, a fin de generar capacidades para desarrollar, evaluar y aprobar los proyectos Procompite más adecuados.

3. PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS DE ECOTURISMO VÍA OBRAS POR IMPUESTOS

A través de la norma que regula este mecanismo (Ley N° 29230 “Ley de Obras por Impuestos”) se acelera la ejecución de proyectos de alta rentabilidad social con cargo a los recursos de los

gobiernos regionales y locales provenientes. Esta norma puede, por lo general, ejecutarse en aquellos gobiernos regionales y locales que cuenten con recursos futuros que puedan comprometer, como son los recursos por canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones. Adicionalmente, desde julio del 2013, la Ley permite que las regiones que no reciben canon también puedan aprovechar el mecanismo utilizando los recursos que están asignados a los fondos que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha creado.

Los proyectos que por lo general se incluyen en la aplicación del mecanismo son de impacto regional y local en sectores como salud, educación, agua y saneamiento, infraestructura vial, entre otros. No obstante, la norma en general establece que el mecanismo permite financiar todo tipo de proyectos de inversión pública, siempre y cuando estén en armonía con las políticas y planes de desarrollo nacional, regional y/o local, y cuenten con la declaratoria de viabilidad en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

En este sentido, este mecanismo tiene un alto potencial de uso en actividades dirigidas a la conservación de la biodiversidad. Excepto por proyectos de manejo de residuos sólidos, no se tienen proyectos dirigidos a la conservación de la biodiversidad. Los departamentos amazónicos en donde existe mayor biodiversidad, han hecho un uso limitado de este instrumento. Por ejemplo en el 2013 de los 406 millones de nuevos soles ejecutados a nivel nacional, Madre de Dios fue el único departamento amazónico que participó con obras ejecutadas por un valor de 4.19 millones de nuevos soles.

Para el año 2015, los gobiernos regionales de los departamentos considerados en el estudio que reciben recursos determinados (que provienen de las fuentes de canon, sobrecanon, regalías, entre otros), son:

- Gobierno Regional de Loreto 18.2 millones de nuevos soles
- Gobierno Regional de Madre de Dios 1.8 millones de nuevos soles
- Gobierno Regional de Ucayali 5.6 millones de nuevos soles
- Gobierno Regional de San Martín 4.0 millones de nuevos soles

La empresa privada también puede financiar un proyecto bajo propia iniciativa siempre y cuando el proyecto sea seleccionado de la lista priorizada por los gobiernos regionales y locales o universidades públicas o también puede formular un proyecto y presentarlo al gobierno regional, gobierno local o universidad pública para ser priorizado.

Al igual que Procompite, el mecanismo legal de obras por impuestos esta en vigencia, por lo que la propuesta no requiere modificaciones normativas para llevarse a cabo. Además, no se requiere de presupuesto adicional del gobierno central a las unidades ejecutoras involucradas en la propuesta.

Desarrollar y ejecutar proyectos en el área de ecoturismo significa elevar el valor de la biodiversidad y por lo tanto promover su conservación. En el ámbito del turismo se puede desarrollar proyectos dirigidos a facilitar el acceso a las áreas con potencial turístico, los servicios serían necesarios para atraer al público y aprovechar la rica oferta ecológica que ofrece la región amazónica.

Un ámbito en el que se pueden fomentar inversiones es en el aprovechamiento del potencial turístico que ofrecen las Áreas Naturales Protegidas (ANP). Como punto de partida, se requiere que dichas actividades o proyectos potenciales sean reconocidos y priorizados por las autoridades locales. Ello pasa por desarrollar primero, los mecanismos de coordinación entre el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), los gobiernos

regionales y locales y PROINVERSION, a fin de poner a disposición las oportunidades turísticas en las ANPs así como la información de los beneficios económicos asociados al turismo, así como de las necesidades de infraestructura para el acceso y provisión de servicios turísticos en las ANPs.

Asimismo, existe una necesidad de desarrollar procesos de capacitación y asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales en el marco de la puesta en marcha de proyectos de ecoturismo, para la correcta priorización y evaluación de la cartera de potenciales proyectos, así como el desarrollo de los mecanismos de coordinación con el sector privado y el seguimiento de las acciones asociadas a los procesos de ejecución de los proyectos bajo el mecanismo planteado.

CONCLUSIÓN

En la última década la región amazónica ha experimentado un crecimiento económico superior al 4% anual. Este crecimiento ha venido acompañado de un aumento de la presión sobre los recursos naturales y el ambiente. La agricultura y la minería son las actividades económicas que imponen mayor presión sobre la conservación de la biodiversidad; mientras que el turismo ofrece la oportunidad de darle valor a la riqueza que significa la biodiversidad, y por ende promover su conservación y utilización sostenible. Los incentivos identificados permiten establecer una ruta viable y eficiente que apunta a una mayor conservación de la biodiversidad en la región amazónica peruana y son un punto de partida para desarrollar una política orientada al desarrollo sostenible de la región.

Aunque la conservación de la biodiversidad está estrechamente ligada a la calidad de la gestión pública de los recursos naturales y del ambiente, los instrumentos fiscales y monetarios ofrecen una oportunidad concreta de direccionar la actividad económica hacia la conservación de la biodiversidad amazónica. En este estudio se han identificado tres instrumentos de fácil implementación que pueden contribuir a que el desarrollo económico de la amazonia peruana ocurra de manera sostenible. Estos IFM son: (i) Utilización de criterios ambientales en los préstamos que Agrobanco otorga a los productores; (ii) Utilización del programa Procompite para desarrollar cadenas productivas que promuevan la conservación de la biodiversidad; (iii) La priorización de proyectos de ecoturismo vía el mecanismo de “obras por impuestos” para incrementar el valor de los servicios ecosistémicos que provee la biodiversidad. La implementación de estos instrumentos no significa cambios normativos, y significa una inversión marginal en cuanto a recursos económicos, especialmente en la dirección de mejorar la capacidad de ejecución y monitoreo de cada uno de estos instrumentos.