



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA

**Iniciativa para la Conservación
en la Amazonía Andina - ICAA**

DIAGNÓSTICO Y ANÁLISIS DE LOS INCENTIVOS FISCALES Y MONETARIOS CON IMPACTO EN LOS ECOSISTEMAS Y LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA EN LA AMAZONÍA. PROPUESTA DE MEJORA Y DISEÑO DE NUEVOS INCENTIVOS

Contexto de la Amazonía Peruana

INVESTIGACIONES



DIAGNÓSTICO Y ANÁLISIS DE LOS INCENTIVOS FISCALES Y MONETARIOS CON IMPACTO EN LOS ECOSISTEMAS Y LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA EN LA AMAZONIA. PROPUESTA DE MEJORA Y DISEÑO DE NUEVOS INCENTIVOS.

Contexto de la Amazonía Peruana

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 (los) 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).

Autores:

Daniel de la Torre Ugarte, Joanna Kámiche y
Silvana Huanqui¹
Centro de Investigación de la Universidad del
Pacífico (CIUP)

Editor:

Henry Alterio y Daniela Maldonado, Ecosimple SAS

Coordinación técnica:

Isabel Castañeda, Andrea Garzón,
María Adelaida Fernández
Unidad de Apoyo de la Iniciativa para la
Conservación en la Amazonía Andina - ICAA

Fotografía de portada:

Juan Puelles / Viajeros - ICAA

Fotografía de contraportada:

Thomas Müller /SPDA - ICAA

Diagramación:

Gama Gráfica S.R.L. Jr Risso 560, Lince

Primera edición

Lima, Noviembre 2015

Todos los derechos reservados de acuerdo al D.Leg.
822 (Ley sobre Derechos de Autor).

¹ Los autores agradecen el apoyo de María 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.

TABLA DE CONTENIDO

ÍNDICE DE FIGURAS	7
ÍNDICE DE TABLAS	7
ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	8
INTRODUCCIÓN	9
1. LOS INCENTIVOS FISCALES Y MONETARIOS EN LA AMAZONÍA PERUANA	12
1.1. CONCEPTUALIZACIÓN Y TIPOLOGÍAS	13
1.2. METODOLOGÍA APLICADA	16
1.3. CONTEXTO DE ANÁLISIS	19
1.3.1. La economía de la Amazonía	19
1.3.2. Sector agricultura	21
1.3.3. Sector forestal	25
1.3.4. Sector minero	26
2. PRIORIZACIÓN DE INCENTIVOS FISCALES Y MONETARIOS	34
2.1. IMPACTO DE LOS INCENTIVOS FISCALES Y MONETARIOS EN LOS ECOSISTEMAS Y LA BIODIVERSIDAD SEGÚN SECTORES PRIORIZADOS	35
2.1.1. Sector agricultura	35
2.1.2. Sector minero	37
2.1.3. Sector turístico	40
2.2. METODOLOGÍA UTILIZADA PARA LA PRIORIZACIÓN DE INCENTIVOS FISCALES Y MONETARIOS	41
2.3. INCENTIVOS FISCALES Y MONETARIOS PRIORIZADOS	43
2.3.1. Incentivos financieros para la conservación, a través de Agrobanco	43
2.3.2. Fondos públicos “PROCOMPITE” dirigidos a actividades de conservación de la biodiversidad	44
2.3.3. Priorización de proyectos de ecoturismo vía obras por impuestos	47
3. PROPUESTA PARA EL MEJORAMIENTO DE LOS IFM PRIORIZADOS	50
3.1. INCENTIVOS FINANCIEROS PARA LA CONSERVACIÓN A TRAVÉS DE AGROBANCO	51
3.2. FONDOS PÚBLICOS “PROCOMPITE” DIRIGIDOS A ACTIVIDADES DE CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD	52
3.2.1. Reconocimiento por parte de los agentes participantes de las posibilidades de usar PROCOMPITE	54
3.2.2. Desarrollo de instrumentos metodológicos y estudios de caso para propuestas PROCOMPITE en conservación de la biodiversidad	54
3.2.3. Desarrollo de capacidades para la formulación de propuestas de proyectos PROCOMPITE en conservación de la biodiversidad	55
3.3. PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS DE ECOTURISMO VÍA “OBRAS POR IMPUESTOS”	55

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	57
Anexos	58
Anexo N° 1: Relación de entrevistados	58
Anexo N° 2: Formato de encuesta	58
Anexo N° 3: Marco legal de los principales incentivos por sector	59
Anexo N° 4: Descripción de instrumentos legales por sector	62
Bibliografía	67

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Metodología desarrollada para la propuesta de ajuste de incentivos fiscales y monetarios en la Amazonía peruana	18
Figura 2. Índice de crecimiento del PBI Nacional y PBI Amazonía (año 2001 = 100)	19
Figura 3. Participación de la actividad económica sectorial en el PBI (%)	20
Figura 4. Crecimiento del Valor Agregado Bruto (año 2001 = 100)	21
Figura 5. Evolución de las hectáreas cosechadas de palma en la Amazonía	23
Figura 6. Mapa de la actividad minera	30
Figura 7. Mapa del cambio de bosque a no bosque, 2009,2010, 2011	31
Figura 8. Concesiones mineras por régimen a nivel nacional, 1999-2013	39
Figura 9. Proceso de selección de IFM en el Perú	42
Figura 10. Etapas de implementación de un “PROCOMPITE”	45

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Tipología de IFM existentes en el Perú	15
Tabla 2: Resumen de los incentivos fiscales y monetarios identificados	17
Tabla 3. Superficie cosechada de principales cultivos en la región amazónica (miles de ha)	22
Tabla 4. Concesiones mineras en la Amazonía	27
Tabla 5. Estratos de la minería	29
Tabla 6. Número de establecimientos de hospedaje	32
Tabla 7. Variación anual del arribo de visitantes extranjeros y nacionales a sitios turísticos (%)	33
Tabla 8. Colocaciones totales de Agrobanco por agencia y por año (en miles de soles)	44
Tabla 9. Montos de cofinanciamiento “PROCOMPITE” asignados en regiones de la Amazonía por los gobiernos regionales y locales	46
Tabla 10. Monto destinado para “Obras por Impuestos” en los departamentos de la Amazonía peruana en el 2015	48
Tabla 12. Análisis costo-beneficio de la propuesta de ajuste para el Fondo “PROCOMPITE”	53
Tabla 11. Análisis costo-beneficio del ajuste del incentivo de crédito asociado a Agrobanco	54
Tabla 13. Análisis costo-beneficio para la propuesta del incentivo de proyectos de ecoturismo vía “Obras por Impuestos”	56

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

AEO. Agentes Económicos Organizados

AIDSESP. Asociación Interétnica en el Desarrollo de la Selva Peruana

ANA. Autoridad Nacional del Agua

ANP. Áreas Naturales Protegidas

CIPRL. Certificado de Inversión Pública Regional y Local

FPP. Forest Peoples Programme

FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

IFM. Incentivo Fiscal y Monetario

IGV. Impuesto General a las Ventas

INEI. Instituto Nacional de Estadística e Informática

IR. Impuesto a la Renta

MEF. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú

MINAM. Ministerio del Ambiente del Perú

MINTRA. Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo del Perú

MINAGRI. Ministerio de Agricultura y Riego del Perú

MINCETUR. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú

MINEM. Ministerio de Energía y Minas del Perú

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OMS. Organización Mundial de la Salud

PEA. Población Económicamente Activa

PBI. Producto Bruto Interno

PRODUCE. Ministerio de la Producción del Perú

SERNANP. Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado

SERFOR. Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

SNIP. Sistema Nacional de Inversión Pública

SUNAT. Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria

INTRODUCCIÓN

Desde el punto de vista económico, las amenazas más importantes para 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 para 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.

Precisamente, la economía de la Amazonía peruana ha venido creciendo a un ritmo acelerado aunque ligeramente por debajo del crecimiento general de la economía. Por ejemplo, entre el año 2001 y 2012 creció a un ritmo de 5.5 % anual, lo cual corresponde a un punto porcentual menor al crecimiento de la economía peruana en su conjunto. Los sectores de mayor crecimiento han sido la agricultura, los servicios y el turismo.

Este crecimiento económico, resultado principalmente de los 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 y 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 Amazonía peruana.

Los IFM son instrumentos de política pública que se utilizan para influenciar las señales del mercado que reciben los agentes privados y también para inducir un cambio de comportamiento hacia prácticas y/o acciones que promuevan ciertos resultados deseados. Para ser un IFM, 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; pueden ser desde impuestos, subsidios, tasas, exoneraciones, tarifas, derechos y transferencias, hasta pagos directos condicionados y créditos con tasas subsidiadas.

Teniendo en cuenta este marco, la Unidad de Apoyo de la Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina (ICAA) consideró relevante contribuir a que los gobiernos de la Amazonía Andina cuenten con información que les permita tomar decisiones en función de eliminar o reo-

orientar algunos de los IFM para promover actividades sostenibles. En tal sentido, apoyó la generación de información que permitiera orientar el diseño y/o ajuste de incentivos fiscales y monetarios que fortalezcan los esfuerzos de conservación de los ecosistemas y la diversidad biológica en la Amazonía de Colombia y Perú. Este trabajo dio como resultado los estudios “Diagnóstico y análisis de los incentivos fiscales y monetarios con impacto en los ecosistemas y la diversidad biológica de la Amazonía y propuesta de mejora y diseño de nuevos incentivos” para cada país. Adicionalmente, y con el objetivo de difundir los resultados de estos estudios, organizó un taller regional los días 26 y 27 de agosto de 2015, en el

cual los participantes discutieron e intercambiaron los resultados más relevantes obtenidos de los estudios que se realizaron en ambos países.

En el estudio se priorizaron tres IFM que, con cambios menores en la normativa que los rige actualmente, pueden tener un impacto importante sobre la conservación de la biodiversidad de la Amazonía peruana. Estos son: (i) La utilización de criterios ambientales en los préstamos que Agrobanco otorga a los productores; (ii) la utilización del programa PROCOMPITE para desarrollar cadenas productivas que promuevan la conservación de la biodiversidad; y (iii) la priorización de proyectos de ecoturismo vía “Obras por impuestos”.

I. LOS INCENTIVOS FISCALES Y MONETARIOS EN LA AMAZONÍA PERUANA



Foto: Thomas Müller / SPDA - ICAA



I.1. CONCEPTUALIZACIÓN Y TIPOLOGÍAS

De manera general, Jiménez y Podestá (2009) definen a los incentivos fiscales como “... instrumentos por medio de los cuales se busca afectar el comportamiento de los actores económicos a un costo fiscal limitado”. El principal objetivo que se busca con este tipo de incentivo es el de apoyar el desarrollo de las políticas de Estado. Algunos ejemplos de estos objetivos pueden ser la inversión pública en general, el desarrollo de regiones atrasadas, la promoción de exportaciones, la industrialización a través del desarrollo de zonas francas, el cuidado del ambiente, la transferencia de tecnología, la diversificación de la estructura económica y la formación de capital humano (Jiménez y Podestá, 2009).

Según los autores antes señalados, las formas en que estos incentivos tributarios se materializan pueden ser:

- Exoneraciones temporales de impuestos y reducción de tasas.
- Incentivos a la inversión (depreciación acelerada, deducción parcial del pago de impuesto la renta o derechos de uso, créditos fiscales, diferimiento impositivo).
- Zonas especiales con tratamiento tributario privilegiado (derechos de importación, impuesto a la renta, impuesto al valor agregado).

Cuando el objetivo está relacionado con los temas ambientales, la OECD (2003) señala que los instrumentos económicos en esta materia se refieren a incentivos y desincentivos fiscales y económicos que inducen a los consumidores y empresas a incorporar los costos y beneficios en su gestión presupuestal con el objetivo de promover el consumo y la producción ambientalmente eficiente.

CEPAL (2002) y UNEP (2004) tienen un enfoque similar. Para CEPAL, los instrumentos económicos son complementos a la gestión ambiental y son efectivos en la medida en que incidan en los costos y beneficios de una acción, en que modifican las decisiones de los consumidores y productores, y en que permitan recaudar financiamiento para inversiones de gestión ambiental. Por otro lado, el UNEP (2004) enfatiza que los instrumentos económicos realinean los derechos y responsabilidades de las empresas, grupos e individuos al otorgarles incentivos para actuar de una manera ambientalmente responsable.

Asimismo, Katri Kosonen y Gaëtan J.A. Nicodème de la Comisión Europea definen a los instrumentos fiscales como todo aquel instrumento económico que se materializa a través del sistema fiscal y que –en el ámbito ambiental– busca internalizar las externalidades ocasionadas por la actividad económica para que los agentes económicos se trasladen desde actividades dañinas al medioambiente hacia alternativas sostenibles (European Communities, 2009).

De estas definiciones se puede rescatar de manera particular que los instrumentos económicos, ya sean fiscales o de otro tipo, implican un impacto monetario sobre los agentes privados. Esto se debe a que los instrumentos económicos de política medioambiental proveen señales de mercado al modificar los ingresos y/o los costos del agente privado de manera directa –p. ej., pa-

gos o transferencias– o indirecta –modificando los precios relativos (OECD, 1994). Adicionalmente, las señales de mercado buscan modificar el comportamiento del agente privado hacia la implementación de acciones medioambientalmente responsables que, evidentemente, buscan la conservación de los ecosistemas y de la diversidad biológica. Dado que se afecta al agente privado, podemos rescatar también que se trata de instrumentos de política pública.

Teniendo en cuenta los conceptos discutidos anteriormente, la presente investigación se va a centrar en los incentivos fiscales y monetarios (IFM) que promueven las actividades económicas que tienen un mayor impacto ambiental. Los IFM son definidos como instrumentos de política pública que se utilizan en la gestión económica para influenciar las señales del mercado que reciben los agentes privados e inducir un cambio de comportamiento hacia prácticas y/o acciones deseadas por el Estado o por un sector particular y que, como externalidad, pueden afectar la conservación de los ecosistemas y la diversidad biológica.

En este contexto y para los fines del presente estudio, un incentivo fiscal o monetario (IFM), se define operativamente como aquel instrumento de política pública que genera un flujo de efectivo positivo (utilidad, beneficio) o negativo (costo) de un agente privado, y que lo motiva o desincentiva a realizar ciertos ajustes en su actividad económica y, como consecuencia, tiene impactos sobre la conservación de la biodiversidad.

Finalmente, con el fin de manejar una sola definición a partir de los resultados de los estudios sobre IFM realizados en Colombia y Perú y de las discusiones generadas con actores clave, durante la presentación de estos resultados en el Taller Regional se plantea que “los incentivos fiscales y monetarios podrían

definirse como aquellos que, en el marco de una política pública, generan un beneficio o un costo financiero a un agente privado con el fin de promover o desincentivar prácticas económicas deseables desde cierto objetivo de política” (Notas del editor).

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores sobre incentivos fiscales así como la legislación peruana, la tabla 1 presenta la clasificación de los IFM existentes en el Perú y también las definiciones dadas por la normativa, el Banco Central de Reserva del Perú y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Tabla 1. Tipología de IFM existentes en el Perú

Tipología	Definición
Derecho	Son tasas que se pagan por la prestación de un servicio administrativo público o por el uso o aprovechamiento de bienes públicos (Norma II del Título Preliminar del Código Tributario, Perú).
Impuesto	Es el tributo cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa en favor del contribuyente por parte del Estado (Norma II del Título Preliminar del Código Tributario, Perú). Puede ser de orden directo o indirecto, e incidir sobre personas naturales o jurídicas o sobre bienes, servicios o transacciones.
Subsidio	Es la forma que tiene el Estado de apoyar económicamente a un determinado sector con el fin de hacer menos costoso un bien. Es una ayuda económica concedida por el Estado u otro organismo oficial para cubrir una necesidad social o económica (Banco Central de Reserva del Perú, 2011).
Tarifa	Tabla o catálogo de precios, derechos o impuestos que se han de pagar por la adquisición de un objeto tangible, un servicio o por la realización de un trabajo.
Tasa	Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por parte del Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente. No es tasa el pago que se recibe por un servicio de origen contractual. Son especies de este género los arbitrios, los derechos y las licencias (Norma II del Título Preliminar del Código Tributario del Perú).
Exoneraciones	Una exoneración o exención es la dispensa total o parcial del pago de la obligación tributaria otorgada por la ley (Glosario de tributos internos del Ministerio de Economía y Finanzas).

El efecto de cada uno de estos IFM dependerá de la forma cómo se diseñe. Por ejemplo, una reducción en el pago de los derechos mineros es un incentivo positivo para el empresario o potencial beneficiario, pero puede tener un efecto negativo sobre la biodiversidad dependiendo del tipo de tecnología que se utilice en la actividad minera. Por el lado de los impuestos, la reducción en el pago del impuesto a la renta para ciertas actividades económicas (como por ejemplo, la agroindustria) puede tener un impacto positivo o negativo, dependiendo de si las empresas que desarrollan las actividades agroindustriales tienen una perspectiva que busca contribuir a la conservación de la biodiversidad o si en realidad esa no es una variable que se tome en cuenta al momento de diseñar y promover el incentivo.

En definitiva, que un incentivo tenga un impacto negativo o positivo en la conservación de la biodiversidad dependerá de la actividad económica que promueve y de cuál es el impacto de esa actividad sobre la conservación de la biodiversidad. Por ejemplo, si existieran incentivos para incrementar la producción agrícola, esto podría traer consigo una reducción en cobertura boscosa primaria y un incremento en el uso de prácticas agrícolas intensivas con insumos químicos. Si en el diseño de los IFM se consideraran las externalidades ambientales, se podría lograr el objetivo de promoción agrícola a un menor costo ambiental.

1.2. METODOLOGÍA APLICADA

La metodología aplicada en el presente estudio se ha desarrollado en tres etapas. La etapa inicial consiste en: (i) Diagnóstico y análisis del contexto de los sectores económicos más vinculados al uso de los recursos naturales y los servicios ecosistémicos de la región Amazónica; (ii) iden-

tificación de los principales IFM de los diferentes sectores productivos que tienen incidencia sobre la región amazónica; y (iii) análisis de los impactos que pueden tener sobre la biodiversidad y los ecosistemas. La segunda etapa radica en la priorización de los IFM bajo ciertos criterios definidos. Finalmente, en la tercera etapa se realiza una propuesta de alternativas de ajuste/mejora de los IFM priorizados que, con cambios menores en la normativa que los rige actualmente, puedan tener un impacto importante sobre la conservación. De este modo, permitirán el cumplimiento de los objetivos iniciales para los cuales se diseñaron, pero sin dañar ni degradar el ambiente.

Inicialmente se evaluaron los sectores más representativos en la región en función a la contribución económica y su relación con la biodiversidad. Dentro de la caracterización se dio énfasis a los sectores vinculados al uso de recursos naturales y servicios ecosistémicos o a aquellos que generan un impacto directo sobre la diversidad amazónica. Se hizo esto con el fin de dirigir y organizar la sistematización de la búsqueda de los IFM.

El punto de partida para identificar los incentivos fiscales y monetarios (IFM) fue la revisión del marco legal e institucional asociado a las principales actividades económicas de la Amazonía peruana que están vinculadas a los ecosistemas y la biodiversidad. Adicionalmente, la búsqueda se complementó con el marco legislativo que presentan los ministerios y organismos relevantes de los sectores económicos analizados: Ministerio de Agricultura y Riego del Perú (MINAGRI), Ministerio del Ambiente (MINAM), Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), Autoridad Nacional del Agua (ANA), Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA), Ministerio de la Producción (PRODUCE), Ministerio de Comercio Exterior y Tu-

rismo (MINCETUR), y Ministerio de Energía y Minas (MINEM). La búsqueda de normas se realizó a través del Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ) y al 31 de diciembre del 2014 se encontró un total de 119 IFM, los mismos que se presentan sistematizados en la tabla 2. En esta se indica la cantidad de IFM identificados que tienen un impacto potencial sobre la conservación. Los números en cada casilla indican la cantidad de normas que clasifican por incentivo y sector. Es importante mencionar que cuando existen normas con influencia en varios sectores, estas son contadas en cada sector en forma independiente. Por ejemplo, la reducción del impuesto a la renta que afecta a las actividades económicas de la Amazonía está incluida en cada uno de los sectores.

A partir de la identificación de los IFM se procedió a realizar una selección con base en su impacto específico en las actividades económicas que afectan la conservación de la biodiversidad, a partir de dos elementos: (1) la información sistematizada de IFM identificada anteriormente y (2) la información obtenida a través de la percepción de expertos y funcionarios públicos (ver la relación de personas entrevistadas y el cuestionario en el Anexo 1).

Una vez priorizados y caracterizados los IFM, se elaboró la propuesta de mejora y ajuste, la cual desarrolla un análisis costo-beneficio de los actores involucrados según la modificación normativa y de gestión para la aplicación de los incentivos (ver figura 1).

Tabla 2. Resumen de los incentivos fiscales y monetarios identificados

IFM *	Agricultura	Ganadería	Forestal	Energía, Minería e Hidrocarburos	Ambiente	Turismo	Producción	Comercio
Impuesto								
Impuesto preferencial (1)	9	8	8	10	1	4	9	3
Impuesto no-preferencial	4	4	4	6	1	6	4	4
Subsidio (2)	1	1	1	6	1	2	1	2
Exoneración (3)								
Parcial	8	6	7	8	5	4	6	4
Total	16	12	13	16	3	9	17	8
Tasa								
Tasa preferencial	0	0	0	1	0	0	0	0
Tasa adicional	1	1	1	1	1	1	1	1
Tarifa								
Tarifa preferencial	0	0	0	1	0	0	0	0
Tarifa no-preferencial	1	1	1	4	1	2	1	0
Derecho	2	1	7	9	17	2	6	4
Financiamiento preferencial	6	3	5	2	2	2	3	1
TOTAL	48	37	47	64	32	32	49	28

* Pueden ser incentivos positivos o incentivos negativos/desincentivos

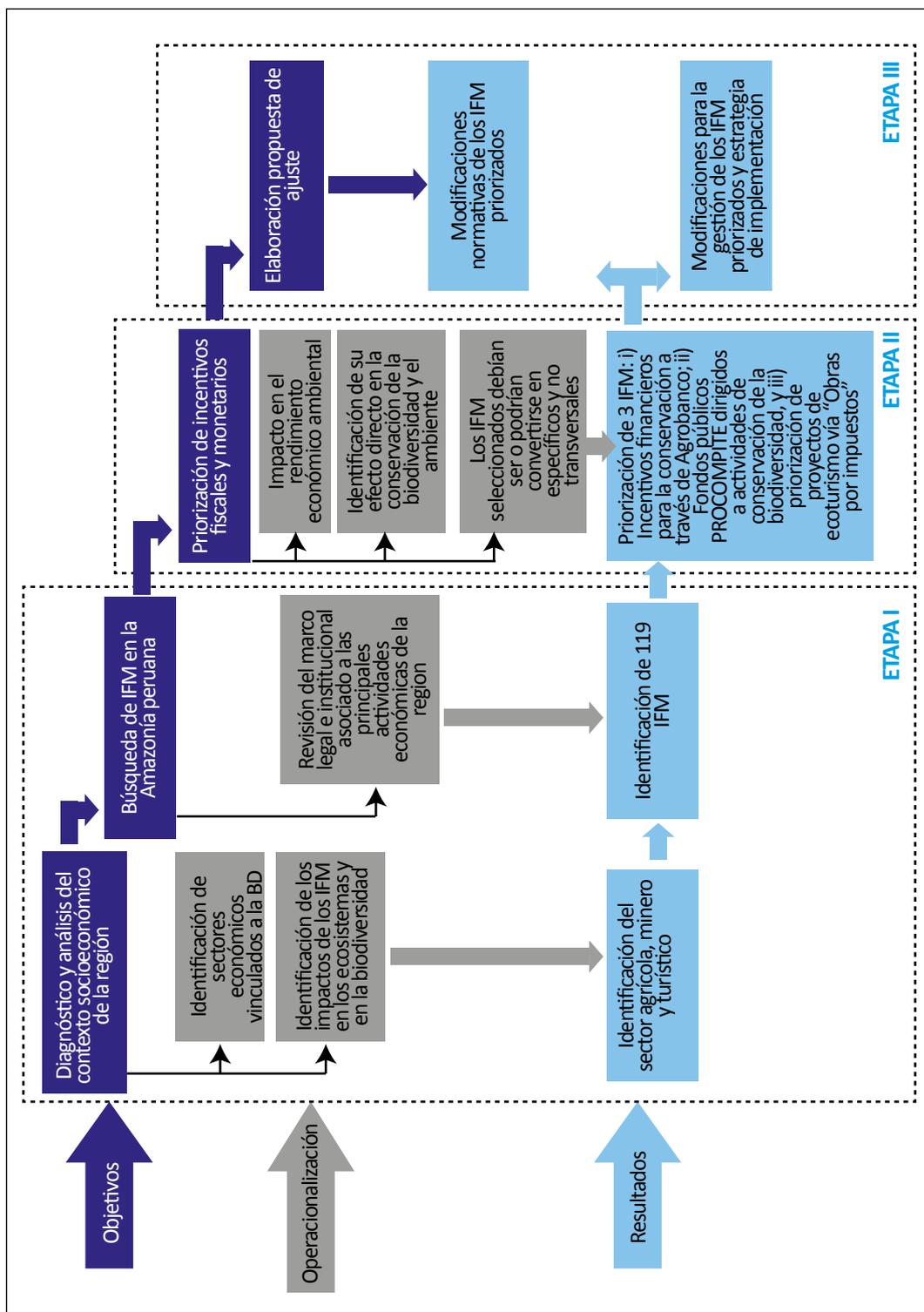
(1) Incluye condiciones preferenciales, tales como el régimen de estabilidad tributaria, crédito fiscal, gastos contra el IR y la depreciación anual preferencial

(2) Se está considerando el reintegro tributario y la devolución anticipada de impuesto

(3) Se están considerando: a) suspensión del pago de un derecho (ex. total); y b) deducciones a la renta imponible (ex. Parcial)

Nota: El cuadro no contiene necesariamente todos los IFM que existen a nivel nacional o de la amazonía. Los IFM contenidos provienen de la búsqueda detallada que se muestra en el Anexo 3 de este documento

Figura 1: Metodología desarrollada para la propuesta de incentivos fiscales y monetarios en la Amazonía peruana



Fuente: Elaboración del editor

I.3. CONTEXTO DE ANÁLISIS

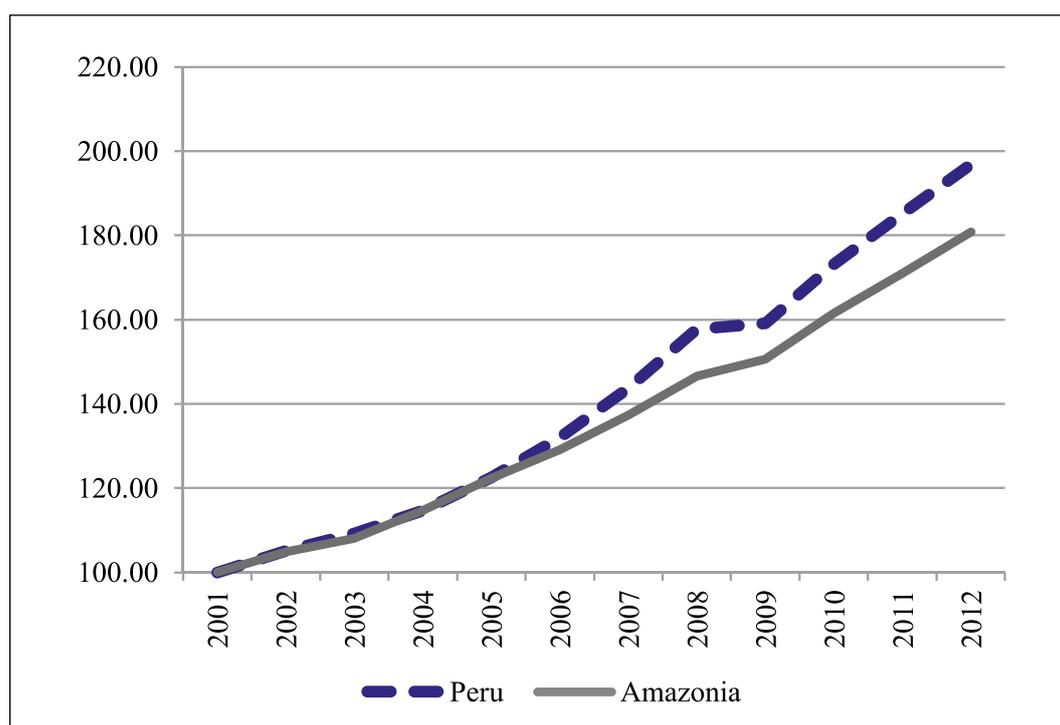
En este apartado se hace un análisis del contexto de los sectores económicos más vinculados al uso de los recursos naturales y los servicios ecosistémicos de la región amazónica², con el objetivo de dirigir y organizar la sistematización de la búsqueda de los IFM.

1.3.1 La economía de la Amazonía

El crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI)

de la Amazonía ha sido positivo, aunque por debajo del crecimiento del PBI del país. Tal como se observa en el siguiente gráfico, el PBI de la Amazonía creció en 80% para el periodo 2001-2012, mientras que el PBI del Perú más que se duplicó en ese mismo periodo. Es importante mencionar que es difícil tomar en cuenta las contribuciones de las actividades ilegales que se desarrollan en la Amazonía, las cuales se dan en agricultura, minería, explotación de bosques para madera, entre otras.

Figura 2. Índice de crecimiento del PBI Nacional y PBI Amazonía (año 2001 = 100)



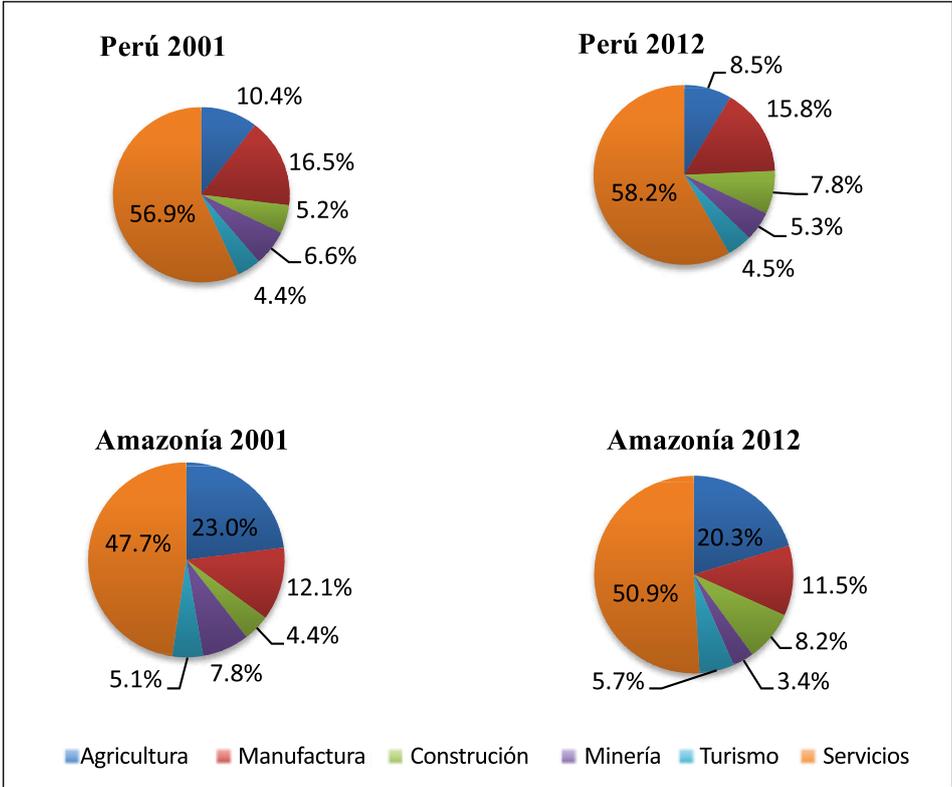
Elaboración propia. Fuente: INEI.

² Para el presente estudio, la región amazónica del país está conformada por los departamentos de Loreto, Amazonas, San Martín, Ucayali y Madre de Dios.

En la figura 3 se representa la estructura de la actividad económica del Perú y de la Amazonía para los años 2001 y 2012. A partir del análisis de la información presentada, se encuentran diversas características importantes de ser mencionadas. En primer lugar, tanto en el Perú como en la Amazonía, la contribución del sector servicios a la economía se encuentra por encima del 50% para el 2012. Por otro lado, se observa que la agricultura es el sector productivo más importante, a pesar de que su participación decreció entre el 2001 y el 2012. La contribución de esta actividad económica en la Amazonía duplica la participación que tiene el sector a nivel nacional. En cuanto al sector que más ha incrementado su participación, se tiene

que en la Amazonía la participación del sector construcción pasó de 4.4% a un 8.2% entre el 2001 y el 2012, es decir, esta actividad casi se duplicó en estas regiones. Este mismo sector fue también uno de los que incrementó su participación a nivel nacional. Asimismo, en cuanto a la contribución de la actividad minera, esta experimentó una reducción tanto en la Amazonía como a nivel nacional, sin embargo, la reducción de su participación en la Amazonía pasó del 7.8% al 3.4%. Finalmente, la contribución del sector turismo (hoteles y restaurantes) ha crecido en los dos ámbitos geográficos, pero en la región amazónica su contribución a la economía local es más de un punto porcentual mayor al que tiene para la economía nacional.

Figura 3. Participación de la actividad económica sectorial en el PBI (%)



Elaboración propia. Fuente: INEI.

1.3.2 Sector agricultura

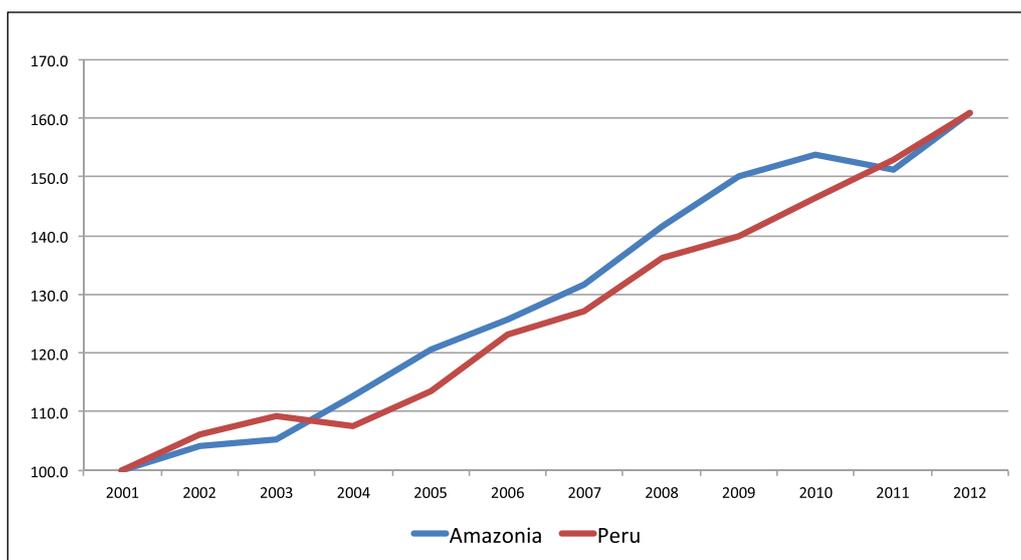
El sector agrícola ha experimentado un crecimiento continuo en el periodo comprendido entre los años 2001-2012 (ver figura 4). Durante este periodo, tanto el crecimiento nacional como el de la Amazonía han sido muy semejantes, aunque por las características de suelo es de esperar que el crecimiento en la Amazonía haya sido el resultado de uno más extensivo relativo al resto del país. Es decir, la contribución del incremento de la superficie en uso agropecuario en la Amazonía debe haber sido proporcionalmente mayor al promedio nacional.

Este crecimiento del sector agrícola es resultado de varios factores principalmente ligados a la política macroeconómica, a las inversiones públicas y privadas en mejoras de infraestructura e incremento en la productividad, y a una evolución favorable de los precios en los mercados agrícolas.

En la Amazonía (departamentos de Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali) las hectáreas de superficie total agrícola cosechada de los principales productos, tal como se presenta en el tabla 3, se ha visto incrementada en casi 500 000 hectáreas entre los años 1980 y 2012. Entre los cultivos con mayor superficie cosechada están el arroz, maíz, café, plátano y yuca. Los cultivos de maíz y yuca son principalmente de apertura agrícola³.

En cuanto al área utilizada para pastos, en el periodo 1994-2012 el número de cabezas de ganado vacuno en la Amazonía creció en 38% (150 mil cabezas más), lo cual representó un ritmo mayor al del promedio nacional que fue del 26%. En cuanto a la importancia relativa de la agricultura de la Amazonía, los datos indican que para cultivos como el arroz, cacao, café, maíz y plátano, la contribución de esta región es mayor al 30% de la superficie cosechada a nivel nacional; mientras que para la palma aceitera es casi un 100% de la superficie nacional.

Figura 4. Crecimiento del Valor Agregado Bruto (año 2001 = 100)



Elaboración propia. Fuente: INEI.

³ Para conocer el detalle de la superficie cosechada por cultivo, ver Tabla 3

Tabla 3. Superficie cosechada de principales cultivos en la región amazónica (miles de ha)

	1980	1990	2000	2010	2012	Cambio 2012-1980	
Superficie cosechada (ha)						%	ha
Algodón rama	8,647	2,072	11,949	2,057	2,146	-75%	-6,501
Arroz cáscara	49,751	72,631	117,336	166,504	170,810	243%	121,059
Cacao	1,241	5,876	6,671	32,253	39,211	3060%	37,970
Café	23,494	17,692	59,960	102,768	131,464	460%	107,970
Maíz amarillo duro	49,035	77,771	100,013	112,853	110,665	126%	61,630
Palma aceitera	3,000	4,650	9,990	19,053	37,451	1148%	34,451
Plátano	27,968	23,725	75,758	94,325	93,111	233%	65,143
Yuca	17,176	16,089	48,145	64,001	57,613	235%	40,437
Total (ha)	180,312	220,506	429,822	593,814	642,471	256%	462,159
% Superficie nacional							
Algodón rama	5.8%	1.5%	12.8%	7.4%	4.2%		
Arroz cáscara	48.5%	39.3%	40.8%	42.8%	43.4%		
Cacao	14.4%	18.9%	16.2%	41.8%	42.9%		
Café	15.4%	10.9%	22.7%	29.4%	33.7%		
Maíz amarillo duro	37.1%	44.8%	37.1%	38.1%	37.5%		
Palma aceitera	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	98.9%		
Plátano	45.2%	41.0%	57.7%	60.4%	59.3%		
Yuca	41.3%	45.1%	59.6%	60.7%	62.3%		

Elaboración propia. Fuente: INEI.

La expansión de la superficie cosechada de los principales cultivos (casi 500 mil hectáreas desde 1980) y el crecimiento en el número de cabezas de ganado vacuno (150 mil cabezas desde 1994) indican un probable impacto negativo en la biodiversidad de la región. Esto se debe a que el crecimiento de la frontera agrícola y ganadera en la región se da a expensas de la cobertura boscosa. Esta reducción en cobertura boscosa se da tanto en suelos con mayor capacidad de uso agrícola, producción forestal o protección. Otro medio a través del cual las actividades agrícolas y pecuarias impactan la biodiversidad son las prácticas culturales que se utilizan en la producción. Estas incluyen la labranza, la utilización de agroquímicos y fertilizantes, y el tipo de cultivo que se siembra. La labranza de los suelos para la siembra de cultivos transitorios contribuye no solamente a la erosión sino

también a la pérdida de material orgánico de los suelos. La siembra directa, aunque no es solución para todos los suelos, puede contribuir a la sostenibilidad de los mismos y a la reducción en el uso de fertilizantes. Agroquímicos y fertilizantes afectan el balance de nutrientes en los cuerpos de agua y, por ende, la biodiversidad que estos sustentan. Los cultivos permanentes como el cacao, café, plátano y palma con cobertura de suelo, ofrecen ventajas sobre los transitorios pues mantienen esta cobertura y evitan el movimiento de los suelos ocasionado por las actividades de labranza.

En este sentido, actualmente se pueden identificar dos elementos que destacan en el crecimiento futuro del sector agropecuario: el papel del crédito y la expansión del cultivo de la palma. Ambos constituyen simultáneamente una

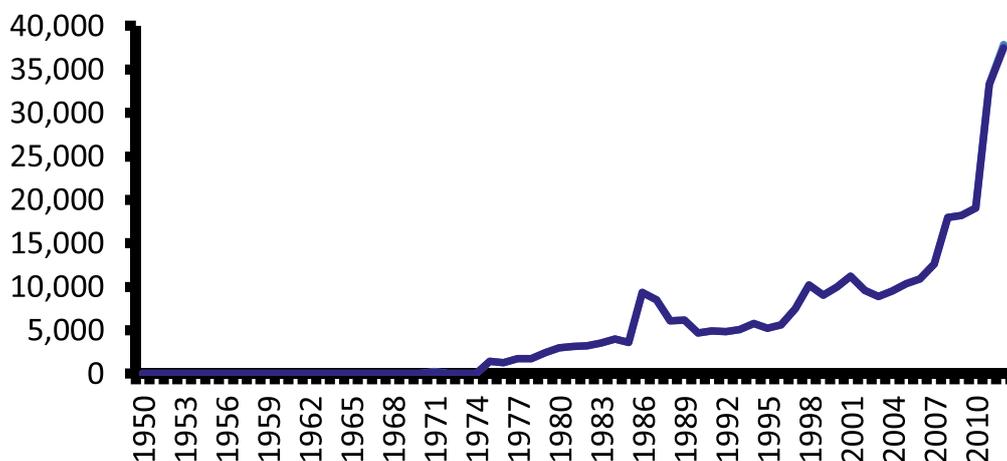
oportunidad y una amenaza en cuanto a la contribución de la agricultura en la conservación de la biodiversidad de la región amazónica.

Por un lado, el acceso al crédito favorece la expansión de las actividades agrícolas ya sea a través de la expansión de la superficie cultivable o de la tecnificación de las prácticas culturales empleadas. De acuerdo con cifras del IV Censo Nacional Agropecuario, en promedio menos del 10% de los agricultores gestionan un crédito y más del 80% de los que lo gestionan lo obtienen. Algunas de las razones por las cuales los agricultores indican que no gestionan créditos son la falta de garantías, la ausencia de estos servicios y el alto costo de los mismos, así como el hecho de que dicen no requerirlos. Sobre esto último, la región de la Amazonía, tal como ha sido definida en este estudio, muestra que la ausencia de entidades o servicios crediticios es un limitante; por lo que un incremento de estos servicios, tal como está ocurriendo a través de micro financieras, cajas municipales, cooperativas y Agrobanco (entidad financiera del sector público), puede resultar en una expansión importante del sector. El reto para el ambiente y la

conservación de la biodiversidad es cómo se va a dar esta expansión. Más adelante se analizará la relación entre el acceso al crédito y los elementos ambientales.

El segundo elemento crítico, y quizás el más controversial, es la expansión del cultivo de la palma aceitera en la Amazonía. Para entender su evolución es preciso identificar el papel que jugaron las políticas del Estado y el mercado en la expansión de este cultivo. El gráfico siguiente muestra tres fases de crecimiento en la expansión de este cultivo. La primera va hasta el año 1998, cuando la palma aceitera es impulsada como cultivo alternativo y contaba con participación directa del Estado. La segunda fase se ubica entre 1998 y el 2005 periodo en el que se promulga la Ley 27037 que otorga beneficios tributarios a la Amazonía y que la declara de interés nacional para fomentar el desarrollo rural y sustituir el aceite vegetal comestible. La tercera fase es la de mayor crecimiento y se inicia luego del 2005; aquí el propósito fundamental del cultivo responde a la política de diversificación energética a través de la promoción de biocombustibles.

Figura 5. Evolución de las hectáreas cosechadas de palma en la Amazonía



Fuente: MINAGRI.

Los primeros esfuerzos para la introducción de la palma aceitera en la región amazónica datan de 1973 con el inicio de operaciones de la empresa de propiedad del Estado llamada Empresa para el Desarrollo y Explotación de la Palma Aceitera S.A. (EMDEPALMA). Hasta el año 1980 se siembran 5 273 hectáreas en la provincia de Tocache en la región San Martín. La Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, Ley N° 27037 promulgada en 1998, establece el otorgamiento de beneficios tributarios para aquellos cultivos considerados nativos y/o alternativos, incluyendo entre estos últimos a la palma aceitera. La Ley establece que para el caso de la palma aceitera, los productores agrícolas están exonerados del impuesto a la renta. Este beneficio no aplica para los contribuyentes dedicados a la actividad de procesamiento, quienes estarán sujetos a la tasa de 5 o 10%, dependiendo de su ubicación; tasa que sin embargo es menor a la del 30% que se aplica a las actividades económicas fuera de la Amazonía. Por otro lado, esta misma Ley exonera del Impuesto General a las Ventas (IGV) a todas las actividades económicas en la región, y dispone además de otras exoneraciones a impuestos extraordinarios.

Con el propósito de fomentar el desarrollo rural y reducir las importaciones de aceite vegetal, el Decreto Supremo 01 5-2000-AG declara de interés nacional la creación de plantaciones de palma aceitera. Esta normativa legal también permite la promoción de la palma como un cultivo alternativo a la plantación de cultivos ilegales como la coca, y lo convierte en sujeto de financiación y asistencia técnica, aunque no necesariamente con recursos fiscales.

En el año 2005 se promulga la Ley N° 28054 (Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles) y luego el Decreto Supremo N° 013-2005-EM que aprobó el Reglamento de la Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles.

El crecimiento del cultivo de la palma que buscaba impulsar la producción nacional de este recurso, no hubiera sido posible sin la evolución de los precios internacionales de los aceites comestibles y la creciente demanda por biodiesel que se produjeron en los mercados mundiales desde el año 2002. Los precios del aceite de soja, y de productos afines como el aceite de palma, experimentaron un crecimiento casi sostenido desde el 2002 hasta el 2010. En años más recientes aunque los precios han cedido se encuentran significativamente más altos que en el 2012.

Es importante mencionar que según datos proporcionados por el IV Censo Nacional Agropecuario de 2012 (CENAGRO), existían 26 177 hectáreas de palma cosechadas. De ellas, 18 000 estaban ubicadas en unidades agropecuarias de menos de 10 hectáreas. Este hecho es un indicador de que, aunque las plantaciones de palma son las que más atención generan, hasta el 2012 la mayoría de la superficie cosechada estaba en manos de medianos y pequeños productores.

En cuanto a los impactos relacionados con la conservación de la biodiversidad, existen algunos impactos que la normatividad puede no haber contemplado:

- La sostenibilidad de la producción de palma está relacionada con la utilización de fertilizantes e insumos químicos, los cuales contribuyen a la contaminación de las aguas y el suelo.
- Una gran proporción del suelo de las hectáreas donde se produce la palma es originalmente clasificado como de uso forestal, por lo que su utilización no solamente puede ser el resultado de la deforestación, sino que puede generar una reducción de la productividad del suelo por la erosión que genera el cambio de cobertura.

- Las plantaciones de palma se convierten en un mercado potencial para pequeños productores de palma o de cultivos alimenticios. Existe evidencia obtenida de imágenes satelitales de que uno de los efectos no deseados de las plantaciones de palma es que crean múltiples pequeños focos de deforestación.

De acuerdo a lo expuesto, la expansión del cultivo de la palma obedece más a la demanda creciente del mercado, y no son una respuesta a incentivos fiscales. Es claro que el Estado tiene una política dual, la cual oscila entre la conservación y desarrollo de la palma para consumo humano directo y la producción de biocombustibles. Sin embargo, estos objetivos no se han traducido en incentivos específicos al cultivo de la palma. Aunque es preciso mencionar que los gobiernos regionales utilizan los objetivos de seguridad alimentaria y energía limpia en sus aplicaciones para los proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), los cuales han estado fundamentalmente dirigidos a capacitar a pequeños productores de palma.

1.3.3 Sector forestal

Aunque no existen cifras confiables de la contribución de las actividades forestales, se estima que el sector contribuye en 1.1% al PBI y equivale al 0.3% del empleo. Obviamente estas cifras no incluyen la contribución del sector informal en cuanto a la generación de valor y empleo. La contribución de productos maderables a la balanza de pagos es negativa. En el 2013 el valor de las exportaciones alcanzó los 247 millones de dólares, mientras las importaciones superaron los mil millones.

Esto se debe en gran parte a la poca generación de valor agregado de los recursos forestales. En lo que respecta a los 7.3 millones de m³ de producción maderable, solo un 10% se utiliza con fines industriales y comerciales. La leña es el principal uso con 89%⁴. De las 24.6 millones de hectáreas en bosques permanentes, existen 7.6 millones otorgadas en concesión, de las cuales solamente 35% se encuentran activas. Al mismo tiempo, existen alrededor de 9 millones de hectáreas deforestadas y aptas para la reforestación. Esto indica el potencial de crecimiento del sector forestal maderero a la economía peruana.

Las actividades económicas forestales, maderables y no maderables, se benefician directamente de la gran biodiversidad de la región amazónica. Los bosques son fuente de valiosos recursos maderables tales como la caoba y el cedro; así como de frutos silvestres como la castaña, semillas y frutos. Sin embargo, estas mismas actividades pueden ejercer presiones negativas sobre la biodiversidad, ya sea por la explotación del recurso sobre el cual descansan o a través de sus impactos indirectos.

Las actividades forestales están regidas por la Ley N° 29763 (Ley Forestal y Fauna Silvestre) del 22 de julio del 2011. Esta ley establece una serie de derechos como los pagos por el derecho de explotación maderable y no maderable, así como las situaciones en las que los sujetos pueden exonerarse del pago de esos derechos. Asimismo, y tal como lo establecen los instrumentos referidos anteriormente, las actividades económicas forestales desarrolladas en la Amazonía están exentas del pago del Impuesto General a las Ventas (IGV) y tienen una menor tasa de impuesto a la renta.

⁴ Ministerio de Agricultura y Riego. Perú Forestal en Números (2012).

La principal fuerza motriz que atenta contra la biodiversidad vía la deforestación es la agricultura migratoria. Aunque la evidencia cuantitativa es complicada de levantar y analizar, la teoría indica que la actividad migratoria avanza, en parte, por el escaso valor que se le da a la cobertura forestal. Por ejemplo, la falta de financiamiento para el desarrollo forestal constituye un incentivo para transformar la cobertura boscosa en tierras agrícolas, para las cuales sí existe crédito productivo. Por otra parte, los proyectos de inversión regional que incluso pasan por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), se realizan frecuentemente sin un estudio o certificación de la aptitud productiva del suelo. Se da también que los propietarios privados deben incurrir en altos costos legales (impuesto predial, ocupación física para detener invasiones, etc.) para mantener los bosques dentro de tierras agrícolas, lo cual los lleva a talar los bosques para reducir estos costos e incrementar así la cobertura agrícola.

La pérdida de bosques resulta de la diferencia en rentabilidad que otorga el uso de la tierra para fines agrícolas versus el aprovechamiento de la cobertura boscosa. Es por eso que los periodos de expansión de los precios agrícolas incentivan la expansión de la producción a expensas de la cobertura boscosa.

Las explotaciones madereras, por su carácter selectivo, tienen un reducido impacto en la deforestación. Sin embargo, el alto valor de algunas especies como la caoba y el cedro puede poner presión sobre estas especies. En cuanto al impacto del crecimiento de la actividad forestal sobre la biodiversidad, también es preciso tener en cuenta dos elementos. Primero, que la utilización de bosques de producción permanente, aun bajo planes de manejo sostenible, trae consigo una alta necesidad de gobernanza para evitar que los bosques se conviertan en tierras agrícolas como resultado de las nuevas obras de infraestructura (carrete-

ras y caminos) para la explotación de los recursos forestales. Asimismo, el procesamiento de la madera en aserraderos y centros de transformación puede resultar en el incremento de residuos que son echados a los ríos, especialmente el aserrín.

Dentro de la producción forestal no maderable se tiene a las castañas (y nueces), semillas y frutos. Según información del Sistema Integrado de Información de Comercio Exterior (SIICEX), en el año 2103 se exportaron más de 29 millones de dólares en castañas o nueces del Brasil en todas sus formas. Entre los factores que limitan y hacen peligrar esta actividad económica, uno de los más importantes es la superposición de derechos de propiedad. Por otro lado, el aprovechamiento de estos frutos también puede tener consecuencias directas, aunque probablemente marginales, para la biodiversidad. Por ejemplo, las castañas son alimento para la fauna local. De acuerdo con SERFOR, cuando se incrementan la recolección de castañas, se genera una mayor presión sobre la fauna local, ya que el aumento de la actividad humana implica un incremento en la necesidad de carne silvestre, entonces la cacería incrementa la presión sobre la fauna del área.

El régimen de concesiones madereras en general aún está en un proceso de maduración, y sus principales problemas estructurales radican en la escasez de capital humano, financiero y físico (Galarza y La Serna, 2005). El nuevo reglamento forestal es un paso adelante en el proceso de llegar a un manejo forestal sostenible y que aproveche tanto el potencial de los recursos naturales como su sostenibilidad.

1.3.4 Sector minero

Existe una cantidad importante de concesiones mineras en los departamentos considerados amazónicos, y, peor aún, muchas se ubican dentro de Áreas Naturales Protegidas (ANP) cuya bio-

diversidad se ve deteriorada debido a actividades como las del sector minero. Según reportes del SERNANP (2014), la pérdida de ecosistemas de las ANP en el año 2013 fue de 5% debido, entre otros factores, a la actividad minera.

Por lo tanto, el tratamiento de la minería, especialmente la de pequeña escala, no debe omitirse cuando se habla de biodiversidad, y es que aparentemente existe más de una causa por la cual la minería instalada en estas localidades corresponde principalmente a minería de pequeña escala. En el análisis realizado se identificó la existencia de mayores costos que se imponen a las empresas mineras de Régimen General, esto es, aquellas asociadas a proyectos de mayor envergadura.

En general, los proyectos asociados a la industria minera impactan necesariamente sobre los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad, lo cual se percibe de diferentes formas: destrucción de hábitats, fragmentación, alteración de las características de los hábitats e impacto sobre la fauna (Sánchez 1999). La destrucción de los hábitats

suele ser consecuencia de las diversas actividades que generan el desarrollo y crecimiento de la dinámica social y económica. En el caso de la minería, la destrucción de los hábitats se da principalmente por los efectos de una mayor infraestructura (especialmente transporte) y la consecuente aparición de áreas urbanas, además de la remoción de la vegetación para la implementación de las instalaciones de la mina, la instalación de sistemas de desechos, la utilización de los factores como el agua y los recursos forestales para la actividad productiva, entre otros.

En el caso de los proyectos mineros, desde la fase exploratoria se hace uso de extensas áreas a fin de montar las plataformas de exploración. En la fase de explotación del mineral, la minería a tajo abierto implica la remoción de los árboles y la vegetación que se encuentran por encima del yacimiento; para el caso de la minería subterránea, si bien se hace uso de otras tecnologías para explotar el mineral por medio de túneles, esto es altamente costoso, por lo que la gran mayoría de los proyectos mineros a gran escala utilizan la primera técnica (ELAW 2010). En el Perú se calcula que hasta el 2013 las

Tabla 4. Concesiones mineras en la Amazonía

Departamento	Concesiones	Hectáreas concesionadas	% de territorio departamental concesionado
Loreto	150	87,357	0.24%
Madre de Dios	2,630	428,954	5.10%
Amazonas	599	334,159	8.50%
Ucayali	108	10,101	0.10%
San Martín	267	62,476	1.20%
TOTAL	3,754	923,047	

Fuente: MINEM (2014).

operaciones mineras solo en Madre de Dios habían devastado más de 50 mil hectáreas (MINAM 2013). Asimismo, según el quinto informe cartográfico sobre concesiones mineras del Ministerio de Energía y Minas, se habían otorgado derechos mineros de 25.7 millones de hectáreas en todo Perú para el 2014, lo cual es equivalente al 20.2% del territorio nacional. A esta cifra se suman además 102.1 mil hectáreas en el lecho marino.

La fragmentación de los hábitats, igualmente, se asocia principalmente a los cambios en la dinámica de los ecosistemas que ocasionan las diferentes actividades económicas al formar espacios aislados que generan fronteras o aíslan áreas con existencia de especies de flora y fauna. Esto modifica la interactividad que ocurre entre las diferentes áreas, lo cual trae consigo alteraciones biológicas que afectan la biodiversidad. Wilson (1985) afirma que cuando el área de un hábitat se reduce al 10% de su extensión original, el número de especies cae a la mitad. En el caso de la industria minera, si bien el área utilizada para la operatividad es pequeña, las alteraciones producidas por la fragmentación de los hábitats son significativas, lo cual se debe principalmente al alto uso de tecnologías e infraestructura para conectar la mina con las áreas colindantes en un amplio espacio geográfico. Este efecto es muy común en el proceso minero, dado que los yacimientos mineros involucran por lo general atravesar zonas ecológicamente sensibles, lo cual genera límites artificiales y altera la dinámica de los ecosistemas naturales de la zona.

La alteración de los hábitats deriva principalmente del incremento de los indicadores de erosión,

sobre todo a través de las partículas sólidas que afectan el recurso hídrico, lo cual genera una mayor sedimentación y afecta los procesos biológicos en el interior. Este puede llegar a ser el impacto más significativo de la actividad minera en cuanto a los daños ambientales. Por otro lado, los proyectos mineros generan una enorme cantidad de desechos de roca que contienen gran cantidad de sustancias tóxicas, e incluso la cantidad de desecho generalmente es mucho mayor a la cantidad del metal extraído. Este ratio conocido (desecho de roca frente al material extraído) se da a nivel del aire por diversos motivos (que van desde los procesos involucrados a la extracción del mineral hasta el transporte del mismo, pues los camiones que lo llevan emiten polvo) y pueden afectar directamente a la vegetación y a los suelos que llegan a absorber dichos contaminantes.

A su vez, los efectos detrás de ello se traducen en cambios radicales en la topografía y alteraciones que generan la inserción de nuevas especies adaptables a las nuevas condiciones generadas. Esto produce cambios radicales en la fauna, lo cual puede derivar en la reducción y/o desaparición de especies (lo último se da especialmente en aquellas especies que tienen una relativa menor movilidad). En casos extremos, la actividad minera puede contribuir a la extinción de especies⁵. Además de ello, existen otras fuentes detrás de la actividad minera propiamente, que pueden determinar la alteración significativa de los ecosistemas alrededor de los proyectos mineros. Estas fuentes van desde la contaminación de los suelos y el desplazamiento de las ciudades hasta la movilización de los factores de producción. Asimismo, estas fuentes son promovidas por el surgimiento de

⁵ Se calcula que en Aznalcollar (España) en el año 1998, la ruptura de represas de desechos asociados a la actividad minera, se perdieron miles de ejemplares de peces.

nuevos proyectos mineros, la pérdida de acceso y calidad del recurso hídrico en distintas actividades productivas, entre otros factores.

Todos estos impactos son significativamente mayores en el sector de la minería informal o minería ilegal debido a la ausencia de estándares en los procesos productivos que minimicen los efectos destructivos en los ecosistemas. Cuando se habla de minería ilegal se hace referencia al sector productivo minero que no está dentro de los estándares de ninguno de los grupos establecidos por la legislación y que en muchos casos no cuentan con concesiones mineras de ningún tipo. Legalmente la minería está constituida por 4 grupos: una gran minería, mediana minería (ambas clasificadas dentro del Régimen General), pequeña minería y minería artesanal. Esta clasificación se otorga según la escala de producción de la empresa, así como según las caracte-

rísticas de la tierra concesionada y su capacidad de producción.

Las diferencias entre los diferentes regímenes, especialmente entre los dos grandes grupos (el primero lo conforma la “pequeña minería” que incluye a los productores pequeños y artesanales; y el segundo, aquellas empresas del “régimen general”, que incluye a la mediana y gran minería) son enormes y se visualizan en diferentes aspectos desde tributarios y económicos hasta qué entidades las fiscalizan.

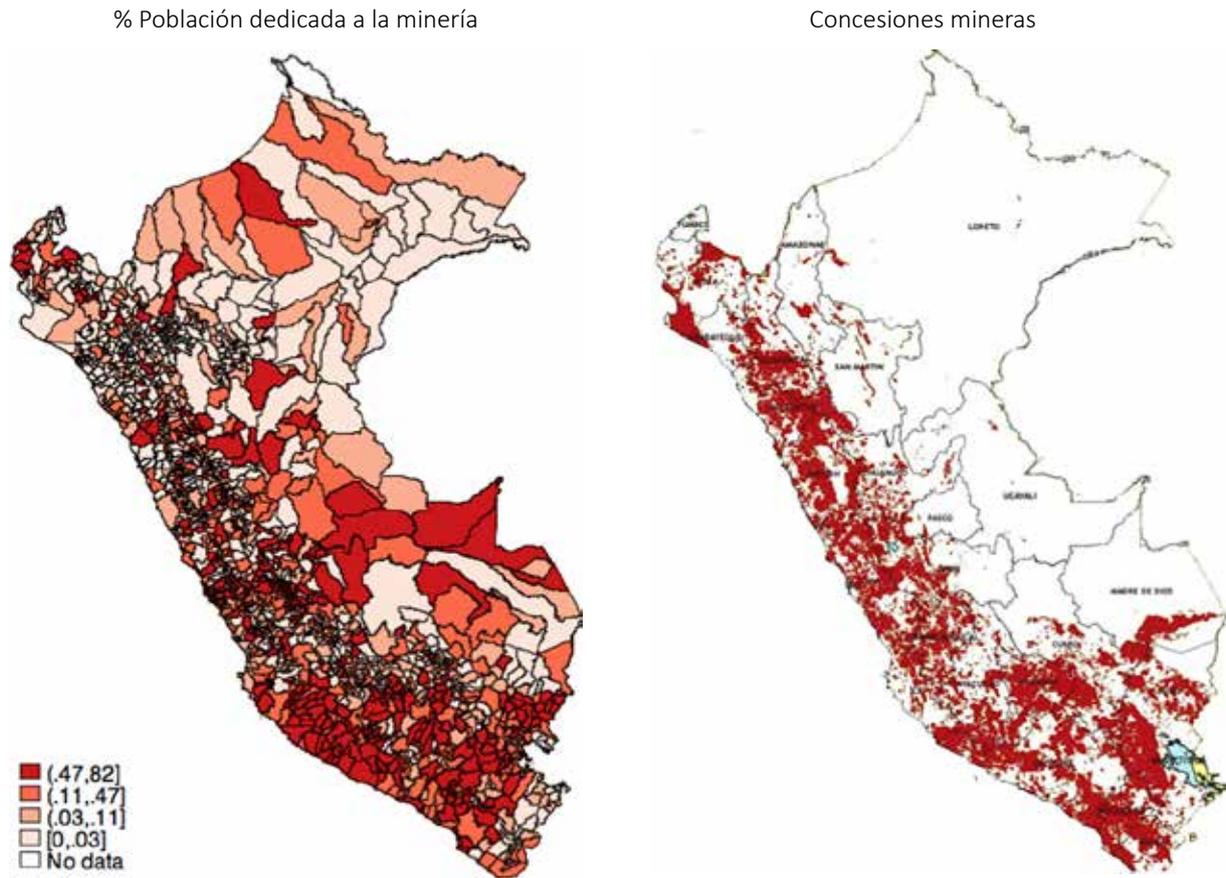
Si tomamos en cuenta la información sobre concesiones mineras por un lado, y por otro, tomamos los datos del Censo Económico a fin de determinar el porcentaje de la población que se dedica a la actividad extractiva minera, podemos ver que existe una gran proporción de la población en los distritos ubicados en provincias y departamentos amazónicos que no cuentan con concesiones mineras.

Tabla 5. Estratos de la minería

Variable	Minería artesanal	Pequeños productores	Mediana minería	Gran minería
Capacidad de producción (TM/día)	Hasta 25	Hasta 350	Hasta 5 000	Más de 5 000
Extensión (ha)	Hasta 1 000	Hasta 2 000	Más de 2 000	
Producción mínima anual (US\$/año/ha)	25	50	100	
Derecho de vigencia (US\$/ha)	0.5	1	3	

Fuente: MINEM (2014).

Figura 6. Mapa de la actividad minera



Fuente: Informe Cartográfico de Concesiones Mineras del Censo Económico (2014).

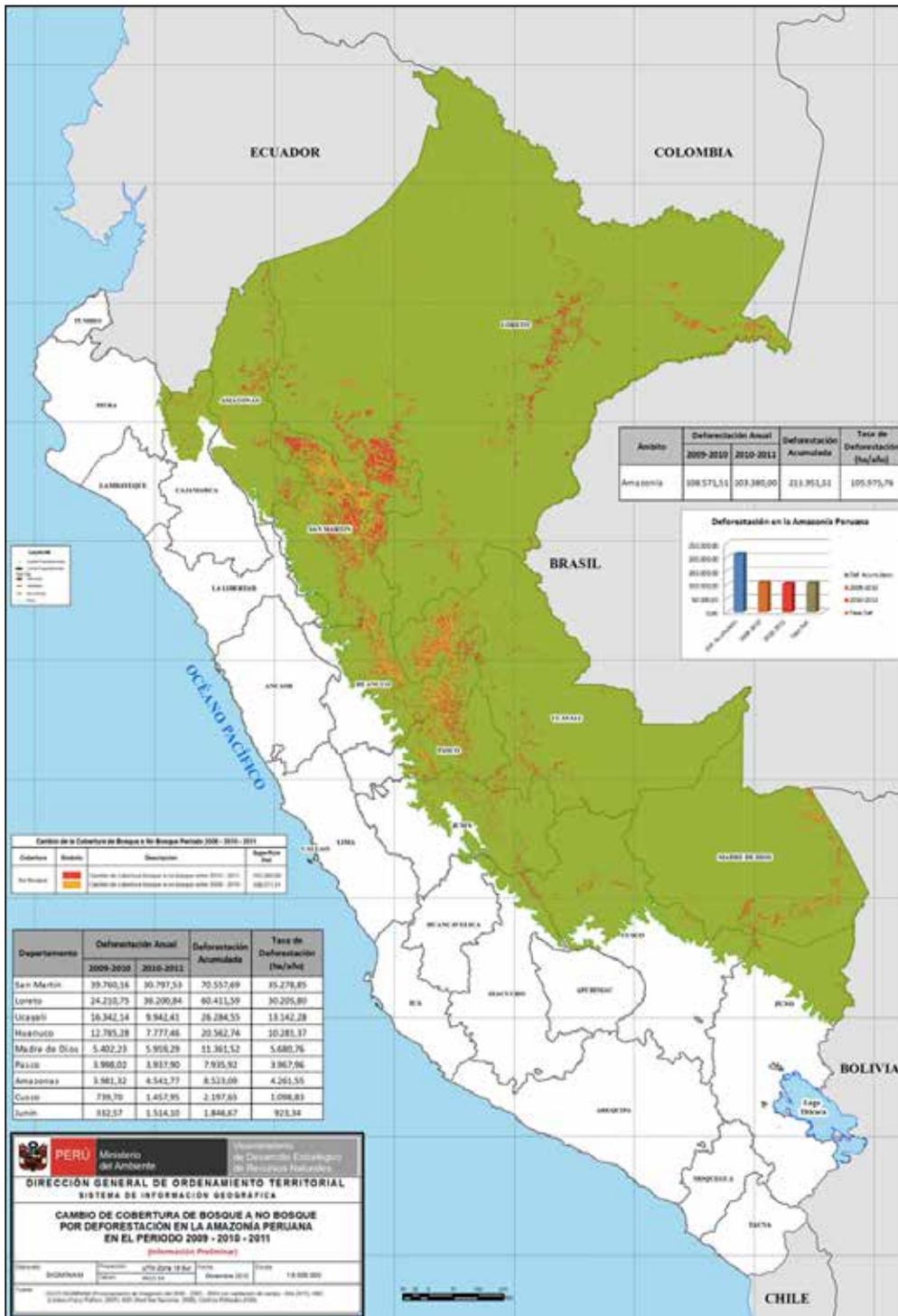
La consecuencia de esto es muy clara en cuanto a los resultados de deforestación, tal como lo muestra el siguiente gráfico. En aquellas localidades en donde no se ubican las concesiones formales pero hay actividad minera, es en donde existe mayor incidencia en el cambio de bosque a no bosque de la última década, tal es el caso de la zona este de Pasco, Huánuco, San Martín, así como de Ucayali y Loreto.

Perú tiene un potencial turístico muy amplio y en expansión. En las últimas décadas, ciertas regiones en particular dependen económicamente

del sector turístico, y por ello los esfuerzos para explotar este potencial son enormes. De acuerdo con el World Travel and Tourism Council, el sector genera el 11% del PBI a nivel mundial, emplea a más de 200 millones de personas y moviliza a más de 700 millones cada año. Se espera que para el 2020 esta cifra se duplique.

Por lo general, el potencial del sector turismo, especialmente del turismo de aventura y ecoturismo, tiene una alta correlación con la oferta ambiental. Sobre la base de esta racionalidad es

Figura 7: Mapa del cambio de bosque a no bosque, 2009, 2010, 2011



Fuente: Ministerio de Agricultura, 2012

que nace la preocupación acerca del potencial riesgo de un desarrollo insostenible del sector en términos naturales, y por tanto, diversos esfuerzos han surgido en favor de la conservación del medio ambiente. Muchos de estos esfuerzos ahora apuntan a mantener una oferta ambiental con miras a mantener e incrementar el potencial turístico de las zonas.

En la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible de 1995 llevada a cabo en las Islas Canarias (España), se reconoce al turismo como un fenómeno de alcance mundial y de efectos ambivalentes, pues si bien puede generar desarrollo económico y sociocultural, al mismo tiempo puede contribuir fuertemente a la gradual degradación ambiental (CMTS, 1995). Al mismo tiempo, esta degradación produce la pérdida de la oferta turística en el largo plazo, ya sea por la propia acción de los turistas o por las actividades inherentes a los servicios turísticos que se ofrecen.

Como se observa en la tabla 6, en los últimos años también se puede observar un incremento en la capacidad instalada de la oferta turística, así como en el número de visitantes de los departamentos

considerados amazónicos. Es así que en estos 5 departamentos el número de establecimientos de hospedaje como indicador del crecimiento de actividad económica del sector, se ha incrementado un 90% en los últimos 10 años, siendo casos resalantes el de Madre de Dios con un incremento en el número de establecimientos de 170% o el de San Martín, con más de 120%.

Esta oferta es capaz de responder a la mayor demanda presentada. En los mismos años se observa un mayor arribo del número de visitantes a estos mismos departamentos, con excepción de ciertos años en algunos de ellos. No obstante, la tendencia indica un incremento relativamente sostenible del número de turistas año tras año.

La mayor oferta turística se respalda en el creciente número de visitantes extranjeros en los departamentos amazónicos. Entre los años 1998 y 2012 el número de visitantes por año se ha incrementado en más de 3 millones de personas. El ingreso de personas implica a su vez mayor actividad económica, lo que se puede observar con el incremento de aproximadamente 2.5 millones de dólares en el ingreso de divisas.

Tabla 6. Número de establecimientos de hospedaje

AÑO	Loreto	Ucayali	Madre de Dios	San Martín	Amazonas	Total nacional
2003	283	181	74	225	105	8,682
2004	297	180	79	229	109	9,156
2005	308	185	95	254	120	9,804
2006	319	186	102	268	118	10,205
2007	341	197	112	285	132	10,819
2008	365	221	120	321	141	11,685
2009	385	236	131	348	142	12,613
2010	399	249	145	385	160	13,846
2011	416	277	161	430	181	14,803
2012	477	298	187	481	198	15,948
2013	466	291	200	499	201	16,098

Fuente: INEI.

No obstante, la relación entre la conservación de la biodiversidad y el desarrollo del turismo es altamente compleja. Mucha literatura evalúa los mecanismos mediante los cuales el turismo genera cambios en la biodiversidad, y en general los canales son ambiguos. Según Van der Duim (2002), los elementos causales de la actividad turística hacia la biodiversidad se dan a través del uso de medios de transporte, hospedaje y otras actividades turísticas. Algunos de estos elementos son más dañinos ambientalmente que otros. Un reporte de la UNWTO (2008) sobre cambio climático señala que el papel del turismo en la biodiversidad, tomando como referencia la contribución a la emisión de gases de CO₂, se explica por el uso de medios de transporte (75%), hospedaje (21%), y otras actividades (4%).

Nyaupane (2011) afirma que en muchos casos parece que la relación entre ambos es competitiva, pero en otros casos es complementaria. De hecho, la política de Estado en cuanto a la conservación y a la protección del medio ambiente resulta clave en el impacto de este sector. En uno

de estos extremos, el incentivo al desarrollo del ecoturismo en las Áreas Naturales Protegidas (ANP) por lo general suele tener efectos claramente positivos en la medida que representan una alternativa controlada a la explotación de los recursos derivados de otras actividades económicas (agricultura, pesca, actividad forestal, minería, entre otras).

Sin embargo, mucha de la literatura sobre el tema se restringe de dar una afirmación concluyente respecto a los efectos de este sector sobre la biodiversidad. Esto se debe a que aún hay una brecha de información muy grande respecto al funcionamiento de la dinámica de los ecosistemas que existen en diferentes niveles. Tampoco se conoce qué especies juegan un papel clave en estas dinámicas y en la capacidad de recuperación de los ecosistemas; ni qué especies y servicios ecosistémicos se ven deteriorados a causa de esta actividad y en qué magnitud (más aún cuando por lo general dichos ecosistemas se ven afectados también por otras actividades económicas cuyos efectos son complicados de aislar).

Tabla 7. Variación anual del arribo de visitantes extranjeros y nacionales a sitios turísticos (%)

AÑO	Loreto	Ucayali	Madre de Dios	Amazonas	Total nacional
2005	15.4%	9.0%	7.9%	-6.0%	27.5%
2006	14.8%	-13.0%	18.6%	26.5%	5.5%
2007	-6.6%	30.0%	41.7%	22.7%	8.2%
2008	37.8%	12.6%	32.6%	18.3%	8.7%
2009	31.6%	-8.0%	-25.4%	6.6%	-6.1%
2010	-12.0%	-8.3%	0.8%	27.8%	2.1%
2011	25.8%	-35.8%	14.9%	24.2%	12.2%
2012	9.4%	-27.7%	14.7%	-5.0%	8.2%

Fuente: INEI.

2. PRIORIZACIÓN DE INCENTIVOS FISCALES Y MONETARIOS



Foto: Javier Quintana / Grupo Viajeros - ICAA



2.1. IMPACTO DE LOS INCENTIVOS FISCALES Y MONETARIOS EN LOS ECOSISTEMAS Y LA BIODIVERSIDAD SEGÚN SECTORES PRIORIZADOS

En esta sección se presenta información detallada sobre los impactos de los IFM en tres sectores priorizados: agricultura, minería y turismo. El sector agricultura (que incluye ganadería, silvicultura, caza y pesca) es el más importante a nivel de la región Amazónica en cuanto a la actividad económica. La relevancia de la actividad minera radica, tal como se va a presentar, en la importancia de los impactos especialmente en Madre de Dios. El turismo es una actividad que ofrece oportunidades de desarrollo sostenible para la región.

2.1.1 Sector agricultura

El sector agropecuario en la Amazonía se encuentra beneficiado por una base legal. La Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía (Ley N° 27037 de diciembre de 1998) beneficia la actividad agropecuaria en la Amazonía de forma directa e indirecta⁶. De forma indirecta, se explicita

⁶ Artículo 12 de la ley.

que las actividades agropecuarias de la Amazonía se benefician con un impuesto a la renta de tercera categoría preferencial de diez por ciento (10%) en vez del 30% que normalmente se impone. En la misma dirección, y de forma específica, los departamentos de Loreto, Madre de Dios, los distritos de Iparía y Masisea de la provincia de Coronel Portillo y las provincias de Atalaya y Purús del departamento de Ucayali, tienen una tasa preferencial de impuesto a la renta de tercera categoría de cinco por ciento (5%).

De forma directa, la misma norma (Ley N° 27037) señala que las actividades agrarias –incluidas las empresas dedicadas a la producción de palma aceitera, café y cacao– así como las empresas dedicadas a la transformación o procesamiento de cultivos nativos o alternativos, se encuentran exoneradas del pago del impuesto a la renta de tercera categoría. Asimismo, el artículo 15 de la misma ley exonera a las actividades agrarias del pago del Impuesto Extraordinario de Solidaridad y el Impuesto Extraordinario a los Activos Netos. No obstante, no todos los IFM encontrados se han visto aplicados en la realidad. Uno de ellos es el mandato de la creación de un fondo revolvente que se encargaría de promover la inversión en la Amazonía, con mayor énfasis en los proyectos de los sectores agrícola y forestal –Fondo de Promoción de la Inversión de la Amazonía (FOPRIA). Se ordenó la creación de dicho fondo el 30 de diciembre de 1998, pero a la fecha no ha sido instaurado.

De manera similar, la Ley de Comunidades Nativas y Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva (Decreto Ley N° 22175 promulgado el año 2012) establece que el Estado pondrá a dispo-

sición de las comunidades nativas condiciones de financiamiento preferenciales para financiar hasta el 70% del valor de una empresa agropecuaria. Sin embargo, tampoco existe información específica para catalogar esta disposición como un IFM, pues una revisión exhaustiva del tema no ha encontrado instituciones que estén implementando esta norma. A este ejemplo se suma la Ley de Agrobanco (Ley N° 29604 promulgada en octubre de 2010) donde se disponen condiciones crediticias preferenciales para agricultores en extrema pobreza, pero que no detallan las condiciones en la información que publica la entidad. Adicionalmente, a partir de las entrevistas realizadas se concluye que no se aplican tasas diferenciadas a los prestatarios por condición de pobreza.

Un factor importante que afecta la transformación de cobertura boscosa en producción agropecuaria es el crédito⁷. El sistema financiero formal e informal ofrece financiamiento para el desarrollo de actividades productivas pero no para actividades de conservación. De esta manera, el acceso al crédito se convierte en un incentivo perverso. En tierras cuyo uso mayor es clasificado como agrícola (cultivos transitorios o permanentes) y tienen cobertura boscosa, el propietario busca eliminar esta cobertura para ampliar su disponibilidad de financiamiento. 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 y/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.

⁷ Fabiola Muñoz, Directora del SERFOR.

Actualmente, el criterio ambiental no forma parte de los lineamientos que utiliza el sistema financiero para aprobar o denegar un crédito.. Más aún, la búsqueda de acceso al crédito agrícola podría estar teniendo efectos negativos en la biodiversidad, ya que si para el crecimiento de las áreas agrícolas se está procediendo a talar bosques, entonces se está generando una pérdida importante de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos que esta le provee a la persona. Como se sabe, el cambio de uso de suelos es la mayor presión que genera pérdida de biodiversidad en el mundo (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2010). Parte de la propuesta que se señala más adelante incorpora algunos lineamientos sobre la necesidad de registrar la forma en que el uso del crédito puede estar afectando la biodiversidad (a través del registro de la tecnología a utilizar, el lugar de realización de las actividades agrícolas, entre otros).

En esta lógica, de manera indirecta el crecimiento de créditos en la región, y en particular los agrícolas, podría estar generando incentivos perversos que no contribuyen a la conservación de la biodiversidad. En ese sentido, el objetivo de cambio del IFM es generar incentivos positivos (o reducir los negativos) para lograr que los usuarios de los créditos de Agrobanco realicen actividades que contribuyan a la conservación de la biodiversidad.

En síntesis, la base legal ofrece lineamientos de carácter general, pero no ha sido implementada de manera específica. Por último, si bien se han encontrado normas legales que ofrecen impulsar algún tipo de cultivo, éstas no contenían aspectos fiscales ni monetarios, y por lo tanto, no podrían considerarse dentro de nuestro análisis.

2.1.2 Sector minero

Respecto al sector minero, se puede identificar no solo una legislación que incentiva la actividad minera de menor escala, si no que adicionalmente la misma resulta ser la que más impacta en la biodiversidad, especialmente cuando se desarrolla en la Amazonía.

La minería informal e ilegal se entiende como el conjunto de actividades de explotación minera que trabaja sin concesión alguna (y por lo tanto, no están catalogadas en ningún sector productivo minero), o que trabaja bajo el marco legal de un sector productivo que no corresponde con las características del mismo sector (y que son usualmente empresas que trabajan bajo concesiones de minería artesanal o pequeña, pero cuya escala de producción no corresponde a dicha categoría). Es importante señalar que en este contexto, la minería informal e ilegal es una de las principales causas de la pérdida de biodiversidad ambiental (Heck, 2014). No obstante, no se cuenta con información suficiente que permita identificar los perjuicios medioambientales, por lo que estos no se toman en cuenta en el presente análisis. Hay que señalar, sin embargo, que la existencia de un incentivo perverso detrás de las diferencias en los tratamientos mineros que existen entre los diferentes regímenes, podría empujar a las unidades mineras a actuar en un esquema informal.

Las diferencias entre los diferentes regímenes, especialmente entre los dos grandes grupos (la “pequeña minería” que incluye a los productores pequeños y artesanales, y el “régimen general” que incluye a la mediana y gran minería) son enormes y se visualizan en diferentes aspectos que van desde temas tributarios y económicos hasta procedimientos de fiscalización de las empresas.

La legislación de las últimas décadas se ha caracterizado por buscar la dinamización del sector minero nacional a través de mayores niveles inversión privada⁸, sin embargo, los pagos a los que están sujetas las empresas mineras les generan una mayor presión en comparación con cualquier otra empresa de otros sectores. Según cifras del 2009, se calcula que la carga tributaria de la minería, que en la mayoría de conceptos la base tributaria la constituyen únicamente el grupo del régimen general, es 1.7 veces la de otros sectores (IEP 2011). Por otro lado, aparte del impuesto a la renta y demás conceptos tributarios a los que están afectos todos los sectores, los principales conceptos de esta mayor carga están contenidos en las siguientes normas:

- La Ley de Regalías Mineras se entiende como la contraprestación económica que los titulares de las concesiones mineras pagan al Estado por la explotación de los recursos minerales, la cual se paga sobre el valor del concentrado según la cantidad explotada. Se paga entonces desde un 1% por el valor del concentrado cuando este es menor a US\$ 60 millones, 2% si su valor es entre US\$ 60 y 120 millones, y 3% si su valor excede los US\$ 120 millones. Las empresas del grupo de la pequeña minería no están sujetas a dicho tributo.
- Asimismo, el Impuesto Especial a la Minería (dado por la Ley N° 29789 del 2011) establece que los titulares de las concesiones deben pagar un porcentaje de la utilidad operativa del

trimestre. Este porcentaje (entre 0% y 8.4%) está en función del margen operativo de la empresa (definido como la utilidad operativa entre los niveles de ingresos generados por las ventas). En el caso de los pequeños productores y mineros artesanales, este impuesto es de 0%.

- La Ley N° 29790 establece la imposición de un Gravamen Especial a la Minería al cual se sujetan aquellas empresas que firman convenios con el Estado. Estas tasas gravan la utilidad operativa con tasas que van desde el 1% al 13.1%. Las empresas del grupo de la pequeña minería no están sujetos a dicho tributo.
- El DL 708 establece que el aprovechamiento de los recursos mineros se realiza mediante un régimen de concesiones. Para ello, toda empresa que sea titular de una concesión minera debe pagar un monto de dinero al Estado a fin de mantener vigente su concesión. Este pago se conoce como “derecho de vigencia”. El monto asciende entre US\$ 0.5 y US\$ 3 dólares por hectárea otorgada al año según el tipo de producción que se acredita (pequeño productor minero, minería artesanal o Gran Minería).

Es importante señalar que la norma no contempla una carga adicional según la explotación en determinadas zonas geográficas, por tanto, a pesar de la importancia ambiental de la Amazonía peruana y de los grandes efectos ambientales que podría generar el sector regulado y no regulado, la actividad minera no cuenta con regu-

⁸ Desde mediados del siglo pasado, el Código de Minería (aprobado por la Ley 1777 el año 1997), la Nueva Ley General de Minería (aprobado mediante Decreto Legislativo 109 en el año 1992) a inicios de los ochenta, y la relativamente reciente Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero (Decreto Legislativo 708 del año 1992) tienen entre sus principales objetivos la dinamización del sector. En el DL 708, por ejemplo, se incluye como parte de los beneficios de los titulares de la actividad minera la estabilidad cambiaria, tributaria y administrativa; la deducción de tributos internos que incidan en su producción (como el Impuesto General a las Ventas); la deducción de la renta imponible por las inversiones que efectúen los titulares de actividad minera en infraestructura que constituya servicio público; entre otros beneficios. Esta estabilidad también es reafirmada en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería.

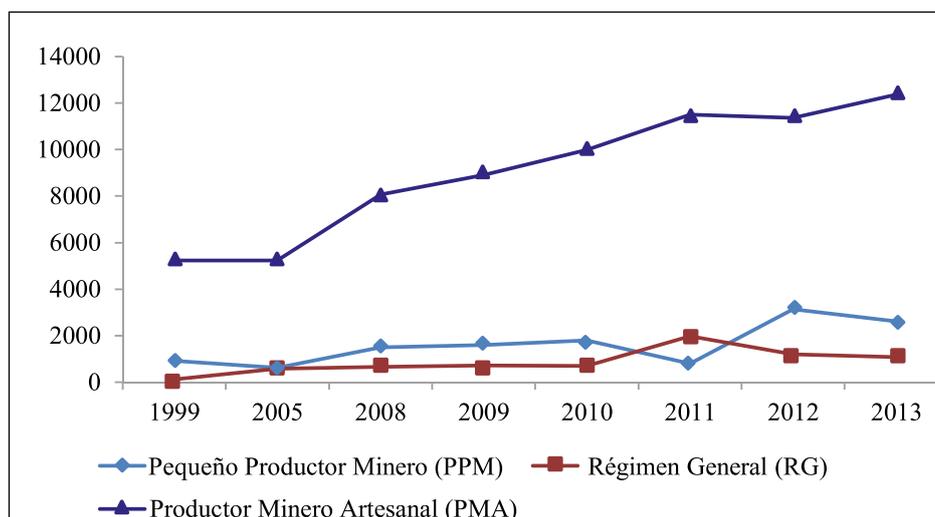
lación adicional que desincentive o limite la actividad minera en esta región, a excepción de las restricciones según la determinación de zonas restringidas (Áreas Naturales Protegidas, zonas de amortiguamiento, zonas arqueológicas, entre otras). Por tanto, aparentemente el sector de la minería tiene una serie de desincentivos a nivel económico a través de cargos que permiten de alguna forma compensar a la sociedad por los daños producto de la explotación. Sin embargo, el tratamiento para la minería de menor escala difiere mucho en cuanto al establecimiento de costos. Y es precisamente este sector (tanto formal como informal) el que más daño causa al ambiente. Uno de los principales impactos se da a través de la pérdida de bosques debido a la búsqueda de oro en las regiones amazónicas y los procesos utilizados para la extracción de este metal. Se calcula que en el país en el año 2012 sólo la minería artesanal utilizó cerca de 111 toneladas de mercurio, material muy peligroso que tiene la capacidad de viajar grandes distancias cuando es liberado en la atmósfera, por lo cual fácilmente contamina ríos, suelos y aire, generando así efectos enormes sobre los ecosistemas.

La minería artesanal aurífera es la más importante en términos de número de concesiones. Para el 2013, más de 3,500 hectáreas se encontraban concesionadas en el estrato de Pequeño Productor Minero y más de 4 millones de hectáreas en el estrato de Productor Minero Artesanal (PMA), lo cual en total equivale a cerca del 30% del total de concesiones mineras en todo el país. La identificación y cuantificación de los efectos de la minería informal en la biodiversidad resulta altamente complejo, no obstante, existe un punto clave en cuanto al impacto de cada tipo de actividad minera en la biodiversidad y los incentivos existentes que promueven acciones diferenciadas en cuanto al cuidado del medio ambiente.

En este sentido, considerando que uno de los temas centrales detrás de la actividad minera en cuanto al potencial daño ambiental es la minería informal, es importante identificar cuáles son los mecanismos ajenos al mercado que generan la participación de estos agentes en el sector y cuáles de ellos se encuentran dentro del margen de acción del Estado. Los datos pueden sustentar esta mayor participación de las concesiones artesanales y pequeñas en comparación con la del Régimen General. En el gráfico siguiente se observa que el número de mineros “artesanales” y “pequeños productores” se ha incrementado fuertemente a una velocidad mucho mayor que la de las empresas bajo el Régimen General (mediana y gran minería).

Sin embargo, según entrevistas realizadas a representantes del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en el país existe un número importante de empresas del sector que son fiscalizadas por los gobiernos regionales a pesar de que en la realidad no cumplen con las condiciones previstas para ser consideradas como pequeños mineros o mineros artesanales. Estas empresas aparentan ser pequeños mineros o mineros artesanales con el único propósito de no asumir mayores compromisos ambientales y no tener que cumplir con las complejas obligaciones que les correspondería por pertenecer al régimen de la mediana o gran minería. Para eludir sus deberes, emplean diversas formas y uniones societarias a fin de no evidenciar la real capacidad de producción o derechos mineros con los que cuentan. La entidad advierte que existen grupos de pequeños mineros o mineros artesanales que están estrechamente vinculados entre ellos por razones contractuales, comerciales, de parentesco, de propiedad, etc., y que en la práctica constituyen una sola gran unidad económica. En muchos casos, la suma del área de los derechos mineros o la capacidad instalada de producción de estos grupos económicos excede

Figura 8. Concesiones mineras por régimen a nivel nacional, 1999-2013



Fuente: SPDA.

lo previsto por ley para ser considerado un pequeño minero o minero artesanal.

Por lo tanto, se podría sugerir estudiar los impactos de los diferentes regímenes en la minería y sobre la base de ello, el real estrato al que pertenecen los productores mineros y la vinculación económica que existen entre dueños de las concesiones; sin embargo, al no contar con información suficiente que permita identificar los perjuicios medioambientales del sector informal e ilegal, no se pueden tomar en cuenta en el análisis. Asimismo, gran parte del contexto se relaciona con la ausencia de mecanismos de fiscalización eficientes lo cual permite que estos incentivos se aprovechen de otra forma generando incentivos perversos, mas no con la existencia de un incentivo fiscal y monetario en sí.

2.1.3 Sector turístico

Uno de los principales beneficios asociados al incentivo del sector turístico en la Amazonía lo da precisamente la Ley de Promoción de Inversiones en la Amazonía (Ley N° 27037), la cual determina

menores tasas de impuesto a la renta e impuesto general a las ventas a actividades de sectores determinados, entre ellos, el turismo. De esta forma, la norma establece que las empresas contribuyentes de los departamentos de Ucayali, Amazonas y San Martín, así como de provincias y distritos de otros departamentos, pagarán únicamente el 10% del impuesto a la renta. A los departamentos de Loreto y Madre de Dios y a las provincias de Atalaya y Purús de Ucayali; se les aplica un menor porcentaje, con una tasa del 5%.

Asimismo, esta norma establece la exoneración total del IGV a los contribuyentes ubicados en la Amazonía que realicen actividades de venta de bienes, servicios y construcción. Y más aún, aquellos contribuyentes ubicados en la Amazonía que se dediquen a las actividades de los sectores establecidos en el alcance de la norma, gozarían de un crédito fiscal especial para determinar el IGV de las ventas de bienes efectuados fuera de dicho ámbito. Este monto sería equivalente al 25% del Impuesto Bruto Mensual; y como excepción especial, al 50% para los contribuyentes ubicados en

los departamentos de Loreto y Madre de Dios y los distritos para Iparía y Masisea de la Provincia de Coronel Portillo y las provincias de Atalaya y Purús del departamento de Ucayali. Adicionalmente, las empresas ubicadas en la Amazonía, acorde con la misma norma, se encuentran exoneradas del Impuesto Extraordinario de Solidaridad y del Impuesto Extraordinario a los Activos Netos. Además, se hace una deducción del valor de los predios y del Impuesto de Promoción Municipal.

Otras normas, de manera más específica, buscan incentivar directamente la actividad turística orientada a la actividad en el medio rural a fin de buscar la mayor sostenibilidad y desarrollo sostenible de estas zonas. Asimismo, en el caso de las áreas naturales, la Ley General del Turismo establece una tarifa por concepto de visitas o ingreso a sitios arqueológicos y determina que los recursos provenientes de las tarifas deben ser usados en la conservación, recuperación, mantenimiento y seguridad del patrimonio cultural y natural de la Nación. Con el fin de asegurarse que así sea, el 30% de lo recaudado por concepto de estas tarifas turísticas las administra el SERNANP.

En contraposición a ello, algunos tributos existentes cargan al sector a través de la Ley de Tributación Municipal (Decreto Legislativo N° 776) la cual establece un impuesto a las embarcaciones de recreo equivalente; y de igual modo, la Ley que crea el Fondo y el Impuesto Extraordinario para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional (Ley N° 27889) que crea el impuesto extraordinario para la promoción y desarrollo turístico nacional, el cual grava la entrada al territorio nacional de personas naturales que empleen medios de transporte aéreo de tráfico internacional.

En esta misma línea, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 29763) establece que es nece-

sario realizar un pago por el derecho de concesiones para ecoturismo.

Por otro lado, actualmente un mecanismo que está cobrando cada vez más fuerza para mejorar la gestión pública es la Ley N° 29230 (“Ley de Obras por Impuestos”), la cual busca acelerar la ejecución de obras de infraestructura pública prioritarias en todo el país a través de la participación del sector privado en el financiamiento y ejecución de proyectos públicos elegidos por los gobiernos regionales, gobiernos locales y universidades públicas. Este monto se reembolsa a través de la deducción del impuesto a la renta del monto de la inversión. Esta estrategia es multisectorial y multijurisdiccional, y la priorización de los ámbitos de los proyectos depende del nivel central (específicamente de PROINVERSION, entidad rectora en el tema). Sin embargo, se considera que dicha estrategia puede relacionarse con la ejecución de proyectos asociados al estímulo del sector turístico, especialmente del ecoturismo a través del mantenimiento de las ANP así como otros lugares con alta diversidad biológica con potencial para explotación indirecta.

2.2 METODOLOGÍA UTILIZADA PARA LA PRIORIZACIÓN DE INCENTIVOS FISCALES Y MONETARIOS

Para la priorización de los IFM que serán analizados y sujetos de ajuste/modificación, se consideraron los siguientes criterios:

1. Que tengan impactos claramente asociados con el rendimiento económico y ambiental de alguno de los sectores económicos más dinámicos, relacionados directamente con la biodiversidad y ambiente.

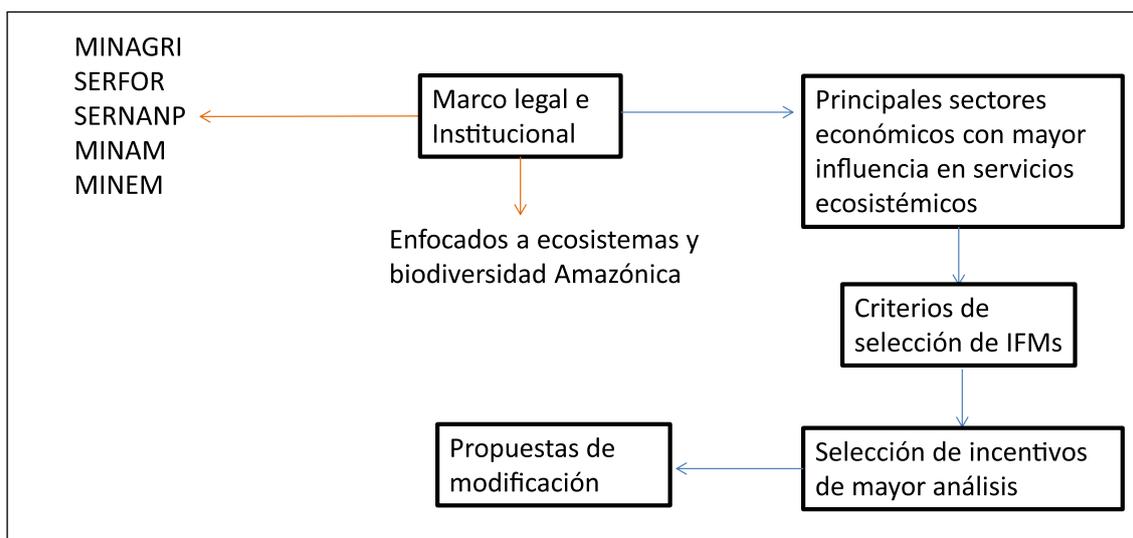
- II. Incentivos cuyo efecto pueda ser relacionado directamente con el impacto en la conservación de la biodiversidad y el ambiente.
- III. Debido a que la gran mayoría de los incentivos identificados son transversales (impuesto a la renta, exoneración del IGV, etc.), se priorizarán aquellos que pudieran convertirse en específicos⁹, de manera que impacten directamente sobre la actividad económica y que de forma indirecta tengan efecto en la conservación de la biodiversidad.

Sobre la base de los criterios mencionados, se seleccionaron 3 IFM que puedan ser modificados o ajustados en su marco legal a fin de que tengan mayor viabilidad en el corto y mediano plazo. Si bien gran parte de los elementos detrás del deterioro de la biodiversidad respon-

den a una debilidad institucional y específicamente a mecanismos de control y fiscalización, los IFM seleccionados no buscan responder a ello sino más bien a aquellos cambios que pueden darse sobre la base de propuestas legislativas o sugerencias para eliminar los vacíos legales que perjudican la biodiversidad. Estos IFM están orientados principalmente al desarrollo de los sectores agropecuario, forestal y turístico:

- i. Incentivos financieros para la conservación, a través de Agrobanco.
- ii. Fondos públicos “PROCOMPITE” dirigidos a actividades de conservación de la biodiversidad.
- iii. Priorización de proyectos de ecoturismo vía el mecanismo de “Obras por Impuestos”.

Figura 9. Proceso de selección de IFM en el Perú



Fuente: Elaboración propia del editor.

⁹ Corresponde a aquellos incentivos aplicados a un sector o producto específico y no de forma general (P. ej. subsidios para la vivienda familiar).

2.3 INCENTIVOS FISCALES Y MONETARIOS PRIORIZADOS

2.3.1 Incentivos financieros para la conservación, a través de Agrobanco

Un factor importante que afecta la transformación de cobertura boscosa en la producción agropecuaria es el crédito¹⁰. El sistema financiero, sea formal o informal, 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 que tienen cobertura boscosa, el propietario busca eliminar esta última para ampliar su disponibilidad de financiamiento. 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 y/o cambio del uso ilegal del suelo al no solicitar la declaración de aptitud del suelo otorgada por la entidad correspondiente como un requisito para acceder al financiamiento.

El Banco Agropecuario (hoy Agrobanco) es una entidad creada en el 2001 por el Estado mediante la Ley N° 27603, con el objetivo de financiar la producción en el agro, la ganadería, la acuicultura, la forestación y actividades de transformación y comercialización de los pequeños y medianos productores, lo que incluye a las comunidades campesinas y comunidades nativas, y empresas comunales y multicomunales de servicios agropecuarios. Entre los años 2001 y 2007, las operaciones de Agrobanco fueron mí-

nimas y por tanto, el congreso promulgó la Ley N° 29064, denominada la Ley de Relanzamiento del Banco Agropecuario (en adelante Agrobanco), con el objetivo de convertirlo, según indica la misma ley, “en el principal instrumento de apoyo financiero del Estado para el desarrollo sostenido y permanente 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”. El objetivo de Agrobanco es la incorporación financiera de prestatarios de estas diferentes actividades, aunque ello no implica necesariamente que se les otorgue tasas preferenciales entre grupos, ya que se busca lograr que los grupos formen parte del sistema de financiamiento.

Con base en lo anterior, una oportunidad de Agrobanco radicaría entonces en tener la posibilidad de generar un impacto positivo sobre la biodiversidad, a través de la promoción de prácticas y cultivos que contribuyan a la conservación de los ecosistemas.

Desde el 2008, Agrobanco empezó a crecer de manera sostenida en sus colocaciones. A partir de la última información disponible (setiembre del 2014), el 81.4% de colocaciones corresponde a créditos agrícolas directos, mientras que sólo el 0.5% está destinado a actividades forestales (Agrobanco).

La participación de las colocaciones en oficinas que están ubicadas en la Amazonía ha tenido un constante crecimiento, pasando de 0% del total en el 2002 a 13.7% en el 2014, tal como se

¹⁰ Según Fabiola Muñoz, Directora SERFOR.

muestra en la siguiente tabla No. 8. Es importante mencionar además que en los últimos años el número de oficinas localizadas en las regiones de la Amazonía han ido en aumento, pues de haber tenido 6 oficinas hasta el 2013, en el 2014 ya contaban con 13. Adicionalmente, se observa que gran parte de las colocaciones en las regiones de la Amazonía están destinadas fundamentalmente al cacao, café, palma aceitera, engorde de ganado y extracción forestal.

Si se analiza la tendencia en la participación de los créditos en las regiones de la Amazonía y se le compara con el total de colocaciones de Agrobanco, se observa que aquella tendencia fue creciente desde el 2009, quizás como resultado del relanzamiento del banco (Ley N° 29064).

En el caso de la región amazónica, el crecimiento de las actividades de Agrobanco podría favorecer a la conservación de la biodiversidad. En este contexto y de acuerdo con su presidente ejecutivo¹¹, Agrobanco recién está empezando a discutir la forma cómo incorporar criterios ambientales dentro de su estructura de funcionamiento y operación, dado que reconocen la importancia

de la temática en su objetivo institucional, pero hasta la fecha no había sido posible incorporarlos en la gestión de las actividades del banco. Es por ello que no existen evaluaciones sobre el potencial impacto de estos créditos en la biodiversidad.

2.3.2 Fondos públicos “PROCOMPITE” dirigidos a actividades de conservación de la biodiversidad

El 25 de marzo del año 2009 se promulgó la Ley N° 29337, titulada “Ley que establece disposiciones para Apoyar la Competitividad Productiva”, la cual adopta disposiciones para la competitividad e iniciativas de apoyo, financiamientos, principios de calidad, entre otras, para Fondos Concurables. En este marco, el fondo de Iniciativas de Apoyo a la Competitividad Productiva (PROCOMPITE), está constituido por Fondos Concurables para cofinanciar propuestas productivas con el objetivo de “mejorar la competitividad de cadenas productivas¹², mediante el desarrollo, adaptación, mejora o transferencia de tecnología. Puede ser utilizado para transferencias de equipos, maquinaria, infraestructura, insumos y materiales en beneficio de agentes económicos organizados exclusivamente en zonas donde la

Tabla 8. Colocaciones totales de Agrobanco por agencia y por año (en miles de soles)

AÑO	Loreto	Ucayali	Madre de Dios	San Martín	Amazonas	Total nacional
Total de agencias ubicadas en la Amazonía	0.00	6,715.27	18,054.97	51,838.70	108,701.89	122,479.18
Total Agrobanco	1,550.00	186,681.00	203,260.40	415,987.39	860,724.27	892,975.19
Participación de Agencias en la Amazonía	0.0%	3.6%	8.9%	12.5%	12.6%	13.7%

Fuente: Agrobanco (setiembre del 2014). Modificado por el editor.

¹¹ En entrevista realizada el 14 de octubre del 2014 con el Sr. Enrique Díaz Ortega, presidente ejecutivo de Agrobanco.

¹² Una cadena productiva se define como el “(s)istema que agrupa a los actores económicos interrelacionados por el mercado y que participan articuladamente en actividades que generan valor, alrededor de un bien o servicio, en las fases de provisión de insumos, producción, conservación, transformación, industrialización, comercialización y el consumo final en los mercados internos y externos” (Ley N° 29337 Art. 4, D.S. N°103-2012-EF).

inversión privada sea insuficiente para lograr el desarrollo competitivo y sostenible de la cadena productiva” (Ley N° 29337, Art. 1).

Este fondo opera como un cofinanciamiento otorgado por los gobiernos regionales y locales mediante procesos concursables. El prestatario debe realizar un aporte económico que puede ser en efectivo o en especie como complemento a los recursos otorgados (equipos, tiempo de recursos humanos, entre otros). El reglamento de la Ley N° 29337 aprobado mediante D.S. N° 103-2012-EF en el 2012, define la operatividad del esquema PROCOMPITE.

Para solicitarlo se requiere que las personas y/o grupos interesados se conformen como AEO (Agentes Económicos Organizados) para poder acceder a los recursos. En los AEO pueden participar personas naturales y/o personas jurídicas conformadas bajo cualquier modalidad permitida por el ordenamiento legal del país (por ejemplo, sociedades de responsabilidad limitada o sociedades anónimas cerradas). En la figura 10 se presentan las etapas de implementación de una iniciativa PROCOMPITE. La AEO debe presentar, además de los documentos de su conformación legal, una propuesta

productiva que consiste en un plan de negocio en el cual se identifican los bienes o servicios del negocio, la tecnología a utilizar, las actividades a realizar, el presupuesto de inversión y operación y, además, se sustenta su rentabilidad financiera y sostenibilidad. Los recursos solicitados al programa no tienen que ser devueltos al fondo PROCOMPITE, por lo que es un subsidio directo para la inversión en el plan de negocio.

Los criterios de elegibilidad y los criterios de selección del plan de negocio son:

a) Criterios de elegibilidad:

- Que se ejecute en una zona identificada como “con inversión privada insuficiente”.
- Que no reciba cofinanciamiento alguno del Estado para financiar la ejecución del mismo plan de negocio.
- Que contribuya a la sostenibilidad de la cadena productiva.

b) Criterios de selección:

- Solicita el menor monto de cofinanciamiento de PROCOMPITE.
- Demuestra rentabilidad financiera privada.
- Demuestra que el negocio es sostenible.

Figura 10. Etapas de implementación de un “PROCOMPITE”



Fuente: Gráfico elaborado por el editor.

En cuanto a los criterios de elegibilidad, la Amazonía es reconocida como una zona con inversión privada insuficiente, por lo que el primer criterio de elegibilidad ya estaría cubierto. Las entidades interesadas deberían asegurarse entonces de cumplir con los demás criterios de elegibilidad y con todos los criterios de selección.

En el caso particular de los criterios de selección, quizás los más complicados de cumplir sean los referidos a demostrar la rentabilidad financiera y la sostenibilidad del negocio cuando se trata de propuestas relativas a la conservación de la biodiversidad. En este contexto, el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del MINAM junto con la Dirección General de Inversión Pública, elaboró los “Lineamientos

de Política de Inversión Pública en Materia de Diversidad Biológica y Servicios Ecosistémicos 2015-2021”¹³, a fin de brindar las pautas necesarias para que quienes formulen dichos proyectos estén alineados con los objetivos de la Alta Dirección del SNIP.

El uso de los fondos PROCOMPITE se puede dar en cualquier momento del año, y dispone de un monto máximo del 10% del valor del presupuesto de inversión que tienen los gobiernos regionales y locales. Para tener una idea de los recursos asignados mediante este mecanismo, en el siguiente cuadro se puede observar que entre el 2009 y diciembre del 2014 se han otorgado más de 578.09 millones de soles, de los cuales sólo el 4.6% ha sido aprobado para regiones de la Amazonía.

Tabla 9. Montos de cofinanciamiento “PROCOMPITE” asignados en regiones de la Amazonía por los gobiernos regionales y locales

Región / Año	Destinado (A)	Ejecutado (B)	%(B/A)	Cadena Productiva
Amazonas	11.976.027	1.169.789	9.8	Leche, flores, maíz amiláceo, miel de abeja, cacao, cítricos, plantas medicinales, café, cuyes, papa, vacuno de engorde, quinua
Loreto	0	0	-	
Madre de Dios	3.625.600	1.463.323	40.4	Banano, castañas, peces amazónicos, madera
San Martín	780.908	120.000	15.4	Café
Ucayali	10.412.914	3.986.346	38.3	Cacao, palma aceitera, vacuno de engorde, peces amazónicos, hortalizas, cuyes
Ucayali	10.412.914	3.986.346	38.3	
Total Nacional (D)	578.094.091	282.074.013		
% del total (C/D)	4.6%	2.4%		

Fuente: PROCOMPITE. Elaboración propia

¹³ Nota del editor: Estos lineamientos fueron aprobados por Resolución Ministerial N° 199 de 2015 y tienen como objetivo general promover la inversión pública para el uso sostenible y la conservación de la diversidad biológica, para de este modo contribuir al bienestar social del país. La diversidad biológica es fuente de los servicios ecosistémicos en sus tres componentes: ecosistemas, especies y genes. Entre los resultados esperados se destaca el lograr un mayor aprovechamiento sostenible de los recursos genéticos, con énfasis en las especies silvestres o cultivadas nativas de importancia nacional, y cuyo centro de origen y/o diversificación a través de programas de conservación in situ y ex situ sea el Perú.

A la fecha, esta modalidad de financiamiento público no ha sido utilizada con objetivos de conservación de la biodiversidad de manera explícita. En cambio, una parte importante de la cartera es colocada en cadenas productivas que pueden tener impactos indirectos en las condiciones de la biodiversidad (por ejemplo, café, cacao, vacuno de engorde, madera, palma aceitera). Estos impactos pueden ser positivos o negativos según la tecnología que se aplique y las prácticas agrícolas que se utilicen.

Como se observa en la tabla 9, del total de recursos ejecutados, sólo el 2.4% corresponde a fondos de las regiones, e incluso la región Loreto no ha asignado ningún monto a este tipo de financiamiento. Por un lado, estos resultados demuestran que los gobiernos regionales y locales conocen el mecanismo y lo están utilizando, pero quizás el reto está en hacerles notar que es posible utilizar estos recursos para conservar la biodiversidad. No existe ningún factor que impida utilizar recursos de PROCOMPITE para conservación de la biodiversidad, pero existe interés de algunos gobiernos regionales y locales en utilizar recursos de inversión pública para conservación (Kámiche & Ruiz, 2014). Sin embargo, se encontró que en muchos casos estos gobiernos no tenían una autorización explícita para utilizar los recursos (aunque en realidad no la necesitan porque es una decisión autónoma de cada nivel de gobierno), y que no existían los lineamientos metodológicos para elaborar propuestas de proyectos y planes de negocio para la conservación de la biodiversidad. Se espera que los Lineamientos para la Formulación de Proyectos de Inversión Pública de Servicios Ecosistémicos y en materia de Diversidad Biológica recientemente aprobados por el MINAM y el MEF contribuyan en la aplicación de este instrumento.

De manera específica, entre las razones que quizás justifican el poco uso de los fondos PROCOMPITE para la conservación de la biodiversidad, y basándose en Kámiche & Ruiz (2014), se puede argumentar lo siguiente:

- a) Existe un desconocimiento por parte de los gobiernos regionales y locales de que pueden utilizar los recursos PROCOMPITE para proyectos de conservación de la biodiversidad desde la perspectiva de la agrobiodiversidad y de las prácticas agrícolas amigables con la biodiversidad.
- b) Existen dificultades para cumplir con los criterios de selección, en particular el de “demostrar la rentabilidad financiera del proyecto”, ya que en muchos casos los beneficios generados por la conservación de la biodiversidad pueden no ser tangibles o directos, y por tanto su valoración es difícil. Incluso los beneficios pueden no ser visibles como por ejemplo en el mejoramiento de los servicios de regulación o soporte (Millennium Ecosystem Assessment, 2005).
- c) Hay limitaciones para estimar el valor de los beneficios de la conservación de la biodiversidad, y por tanto, para lograr la transferencia de recursos que permitirá dar sostenibilidad a la propuesta productiva.

2.3.3 Priorización de proyectos de ecoturismo vía obras por impuestos

El mecanismo de “Obras por Impuestos” consiste en financiar todo tipo de proyecto de inversión pública de impacto regional y local (p. ej., de sectores como salud, educación, agua y saneamiento, e infraestructura vial), siempre y cuando estén en armonía con las políticas y planes de desarrollo nacional, regional y/o local y cuenten con la declaración de viabilidad en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Este mecanismo se basa en que las empresas privadas, en forma individual o en consorcio, financian y ejecutan proyectos públicos elegidos por los gobiernos regionales, gobiernos locales y universidades públicas. De esta manera, la institución privada se hace cargo de la obra, lo cual viene a ser un desembolso de dinero que realiza la empresa a modo de un crédito, el cual luego será descontado del pago por impuesto a la renta a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT).

La Ley N° 29230 (“Ley de Obras por Impuestos”) del 12 de mayo del 2008, la cual “impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado”, dicta parámetros tales como el objetivo de los proyectos de inversión y su priorización, los convenios de inversión pública regional y local, el financiamiento, la supervisión de la obra, entre otros, para la aprobación de dicho inventivo. El procedimiento es el siguiente:

- La elaboración (o adecuación) del perfil del proyecto de infraestructura.
- Su priorización por parte del gobierno regional o local.
- La convocatoria de los posibles ejecutores.
- La selección del ejecutor.
- La ejecución de la obra.

- La conformidad y recepción de la obra.
- La emisión por parte del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) del Certificado de Inversión Pública Regional y Local (CIPRL).

A los proyectos priorizados, la Ley de Obras por Impuestos les destina un monto específico por cada departamento. En la siguiente tabla se especifican los montos designados para los departamentos ubicados en el sector de la Amazonía peruana en el año 2015.

Las ventajas de la aplicación de este incentivo se evidencian en tres dimensiones:

- Para los gobiernos regionales, locales y universidades públicas, son el adelanto de recursos financieros del canon y sobrecanon, los cuales serán descontados al año siguiente de culminada la obra.
- Para las empresas privadas, el asociar su imagen con obras de alto impacto social mejora la eficiencia de sus programas de responsabilidad con la comunidad, con lo cual simultáneamente recuperan el total de su inversión.
- Para la sociedad, el incentivo contribuye al desarrollo socioeconómico, y al mismo tiempo genera empleo directo e indirecto en la comunidad local.

Tabla 10. Monto destinado para “Obras por Impuestos” en los departamentos de la Amazonía peruana en el 2015

Departamento	Monto destinado (en millones de nuevos soles)
Loreto	18,2
Ucayali	5,6
Madre de Dios	1,8
San Martín	4,03

Fuente: Elaboración propia.

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, e infraestructura vial. 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 ese sentido, este mecanismo tiene un alto potencial de uso en actividades dirigidas a la conservación de la biodiversidad, el cual no es aprovechado para estos fines. Los departamentos en donde existe mayor biodiversidad (los departa-

mentos amazónicos considerados en el estudio), no cuentan con una relativa participación de este mecanismo en la región, y los pocos proyectos existentes corresponden a infraestructura.

En consecuencia, la promoción del mecanismo en las localidades y regiones consideradas amazónicas representa una gran oportunidad de incrementar las obras destinadas a la conservación de la biodiversidad. Este incentivo permitiría que las autoridades locales y regionales promuevan las actividades del sector a través del gasto en infraestructura para que así agentes privados desarrollen actividades de ecoturismo a cambio de una reducción de impuestos. Ello podría estar circunscrito en los planes de desarrollo de los gobiernos subnacionales y planes sectoriales.

3. PROPUESTA PARA EL MEJORAMIENTO DE LOS IFM PRIORIZADOS



Foto: Thomas Müller / SPDA - ICAA



3.1 INCENTIVOS FINANCIEROS PARA LA CONSERVACIÓN A TRAVÉS DE AGROBANCO

La propuesta de ajuste se enfoca en promover un esquema en el cual Agrobanco pueda otorgar, por ejemplo, tasas preferenciales (es decir, más bajas) a aquellos clientes que utilizan tecnología productiva ambientalmente amigable y cuyas acciones contribuyan a la conservación de la biodiversidad. Algunas actividades vinculadas a la agricultura que podrían ser promovidas son las siguientes:

- Agricultura orgánica
- Manejo integrado de plagas
- Fertilizantes orgánicos como leguminosas
- Rotación de cultivo
- Reciclaje de desechos vegetales y animales
- No labranza o mínima labranza del terreno agrícola
- Cosechas múltiples o cruzadas
- Cultivos de cobertura

De esta manera, un mecanismo operativo podría relacionarse con el hecho de que cuando los clientes soliciten el crédito, demuestren que están incorporando estos criterios al momento de formular el proyecto o actividad que se va a

financiar con recursos de Agrobanco. Eso quiere decir que en la tecnología de evaluación de créditos del banco se debe incluir el criterio ambiental y, en particular, un listado de las prácticas agrícolas arriba mencionadas como elementos positivos para su evaluación.

En sentido contrario, se requiere hacer visible el impacto negativo que podría tener el crédito en la biodiversidad aunque este sea de manera indirecta, como cuando los prestatarios convierten terrenos con vocación forestal para darles uso en la actividad agrícola utilizando recursos financieros. De ser ese el crédito, la tecnología de evaluación de créditos del banco debería mostrar este impacto y por tanto, establecer incentivos negativos (por ejemplo, mayores tasas o costo del crédito, o incluso negar la solicitud), para que el prestatario asuma parte del costo del daño y, en el mejor de los casos, cambie de área de terreno para no tener que pagar ese mayor costo financiero.

Si se logran formas de evaluación “amigables con la biodiversidad”, estas se podrían convertir en una condición diferenciadora positiva del banco (más aún en una entidad pública) y serían incluso un argumento para acceder a líneas de crédito más baratas, ya que existen fondos internacionales interesados en financiar acciones para la conservación de la biodiversidad.

Los costos asociados con implementar este tipo de medidas estarían referidos a la reducción en los ingresos de Agrobanco (por la menor tasa de interés pagada por los créditos), así como a los costos operativos de implementar estos criterios en su evaluación, es decir, la capacitación de los evaluadores de créditos y personal técnico, la incorporación del criterio ambiental en el software de gestión de créditos, y el costo de difusión de esta ventaja crediticia a los clientes.

Adicionalmente, se generarían mayores costos para Agrobanco si es que como parte de la Asistencia Técnica Sectorial (Artículo 26 de la Ley N° 29064, “Ley de Relanzamiento del Banco Agropecuario – AGROBANCO” del 2007) que puede brindar como un servicio complementario en coordinación con el MINAGRI, con gobiernos regionales o con universidades, se incluye la capacitación en las prácticas agrícolas que contribuyen a la conservación.

En la siguiente tabla se presentan los beneficios y costos que se generarían para Agrobanco, el prestatario y la sociedad, si es que se lograra incorporar el criterio de conservación de la biodiversidad en los criterios de evaluación de créditos en la región amazónica.

3.2 FONDOS PÚBLICOS “PRO-COMPITE” DIRIGIDOS A ACTIVIDADES DE CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

Para promover el uso del fondo público “PRO-COMPITE” en actividades de conservación, se propone inicialmente difundir el mecanismo como fuente para la conservación de la biodiversidad y difundir la existencia de recursos para la financiación de proyectos.

Para lograr que este tipo de recursos puedan ser visualizados por los Agentes Económicos Organizados (AEO), se deberían dar los siguientes elementos:

- Que las autoridades regionales y locales vean la relación entre cadena productiva y biodiversidad como una perspectiva posible y positiva.
- Lograr avances en las metodologías de valoración económica de los beneficios de la con-

Tabla 11. Análisis costo-beneficio del ajuste del incentivo de crédito asociado a Agrobanco

	Para Agrobanco	Para el Prestatario	Para la Sociedad
Beneficios	Potencial acceso a líneas de crédito “verdes” a costos financieros menores.	Reducción de la tasa de interés pagada por el crédito. Potencial mayor precio de sus productos si es que tienen la “etiqueta” de amigables con el medio ambiente pues contribuyen con la conservación de la biodiversidad.	Contribución a la reducción de la presión sobre la biodiversidad (reducción de la pérdida de biodiversidad). Contribución a la seguridad alimentaria en la medida que una agricultura que sí contribuye a conservar biodiversidad generalmente implica mantener la diversidad de cultivos en las parcelas. Esto a su vez contribuye a la variedad en la dieta de la población.
Costos	Reducción en los ingresos por el menor pago de intereses de los clientes que promueven la conservación de la biodiversidad. Costo de instalación de los criterios “verdes”: Modificación del software, campaña de difusión para clientes, capacitación del personal para la evaluación.	Potencial mayor costo de inversión y de operación y mantenimiento en la parcela, si es que la práctica agrícola incorporada es más costosa que las prácticas tradicionales. Presentación de información que sustente que se cumple con los criterios “verdes” (área no bosque).	Potencial menor productividad en algunos productos, si es que los terrenos a utilizar son menos productivos.

Fuente: Elaboración propia.

servación de la biodiversidad. Difundir entre los propios formuladores y evaluadores de proyectos que existe la posibilidad de incluir la conservación de la biodiversidad como parte de las cadenas productivas.

- Lograr que en el mediano o largo plazo se incluyan como criterios de selección de las propuestas productivas, criterios ambientales que favorezcan a las actividades de conservación (por ejemplo, la reforestación de ciertas especies oriundas del país o el desarrollo de la cadena productiva del turismo o del ecoturismo), y que se desincentiven las actividades

que puedan implicar daños a la biodiversidad, tales como la conversión de terrenos con vocación boscosa en terrenos para actividades agrícolas.

- Iniciar con 2 o 3 cadenas productivas sostenibles promisorias en la región, y elaborar metodologías y lineamientos para cada una con el apoyo del MINAM y MEF a través del SNIP.
- En la siguiente tabla se presentan los beneficios y costos que se generarían para el gobierno central, el inversionista y la sociedad, en caso se logre el ajuste propuesto en los fondos de PROCOMPITE:

Tabla 12. Análisis costo-beneficio de la propuesta de ajuste para el Fondo "PROCOMPITE"

	Para el gobierno central	Para los inversionistas	Para la sociedad
Beneficios	Utilización de los fondos PROCOMPITE para apoyar la inversión privada en la región, particularmente en cadenas productivas que apoyen la conservación de la biodiversidad.	Obtención de cofinanciamiento a bajo costo para las inversiones a realizar, particularmente en cadenas productivas que impliquen una mejora en la conservación de la biodiversidad.	Contribución a la reducción de la presión sobre la biodiversidad (reducción de la pérdida de biodiversidad). Contribución a la generación de empleo y actividad económica en zonas con inversión privada insuficiente.
Costos	Capacitación de personal en la valorización del impacto sobre la conservación de la biodiversidad.	Capacitación de personal en la valorización del impacto sobre la conservación de la biodiversidad.	Si el gobierno regional está ejecutando el total de su presupuesto de inversión, los proyectos de inversión con fines de conservación de la biodiversidad deben de proveer una rentabilidad por lo menos igual a la de otros proyectos de inversión.

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se presenta una propuesta de acciones prioritarias para lograr que los recursos de PROCOMPITE se puedan utilizar para financiar proyectos de conservación de la biodiversidad:

3.2.1 Reconocimiento por parte de los agentes participantes de las posibilidades de usar PROCOMPITE

Requerimientos:

a) La Unidad Técnica de PROCOMPITE del SNIP debe difundir de manera clara mediante comunicados y en su página web especializada (<http://www.snip.gob.pe/index.php/procompite>), que es posible utilizar recursos PROCOMPITE para financiar proyectos que estén relacionados con la conservación de la biodiversidad, en la medida en que se cumpla con los criterios de elegibilidad y selección ya mencionados. Esto servirá para que los potenciales Agentes Económicos Organizados (AEO) sepan que pueden presentar este tipo de proyectos. En este caso no se requiere realizar ningún cambio legislativo, ya que es posible lograr

que proyectos de conservación de la biodiversidad estén dentro de la línea de financiamiento establecida por la ley de creación de PROCOMPITE.

b) Los gobiernos regionales y locales deben ser informados (por la Unidad Técnica de PROCOMPITE o por la propia dirección del SNIP) de la posibilidad de utilizar recursos de este fondo en proyectos de conservación de la biodiversidad, para que así no exista "temor" de cometer potenciales errores en el uso de los recursos.

3.2.2 Desarrollo de instrumentos metodológicos y estudios de caso para propuestas PROCOMPITE en conservación de la biodiversidad

Una limitación que se puede prever para la presentación de propuestas en el marco de PROCOMPITE para conservación de la biodiversidad puede ser la falta de instrumentos metodológicos sobre esta temática en el SNIP. Al respecto, se requiere:

a) Diseñar lineamientos y pautas por parte del SNIP para la presentación de propuestas PROCOMPITE relacionadas con la conservación de la biodiversidad. Los documentos metodológicos existentes a la fecha están relacionados con cadenas productivas y no es posible visualizar su relación con la conservación de la biodiversidad. Por ello, es necesario que la Unidad Técnica de PROCOMPITE desarrolle los instrumentos metodológicos que muestren que es posible desarrollar proyectos productivos, pero con elementos de conservación de la biodiversidad¹⁴.

b) Desarrollar estudios de caso (para lo que se requiere de recursos financieros, recursos humanos y tiempo) que permitan visualizar la relación entre conservación de la biodiversidad y proyectos productivos. Existen algunas experiencias (por ejemplo, proyectos de producción de castaña o de manejo de un bosque de shiringa para producir Látex), que pueden ser sistematizadas y así proveer de ejemplos claros y concretos. En este punto se requerirá conseguir recursos (quizás de la cooperación internacional) para financiar tales desarrollos.

En este proceso se requiere de la participación no solo del MEF a través del SNIP y la Unidad Técnica de PROCOMPITE, sino también del MINAM, MINAGRI y PRODUCE para discutir acerca de los elementos técnicos. En este caso, la Unidad Técnica de PROCOMPITE se podría convertir en la unidad que dirija este proceso desde el SNIP.

3.2.3 Desarrollo de capacidades para la formulación de propuestas de proyectos PROCOMPITE en conservación de la biodiversidad

Luego del desarrollo de los dos puntos anteriores, se requerirá de un proceso de capacitación que deberá estar dirigido a:

a) Funcionarios de gobiernos regionales y locales: El objetivo es que tengan capacidades para evaluar y aprobar los proyectos PROCOMPITE de Conservación de la Biodiversidad que sean más apropiados. Estas capacitaciones pueden ser desarrolladas en el marco del Plan de Capacitación que desarrolla anualmente la Dirección General de Inversión Pública.

b) Entidades que potencialmente podrían ser AEO. En este caso, serán los gobiernos regionales y locales los que deberán desarrollar diversos mecanismos de capacitación (talleres, conferencias, seminarios) para difundir la posibilidad de financiar propuestas de conservación de la biodiversidad en el marco de PROCOMPITE. En este proceso, no sólo será necesario difundir dicha posibilidad sino fundamentalmente capacitar sobre los aspectos metodológicos que se deberán cumplir para lograr el financiamiento.

3.3 PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS DE ECOTURISMO VÍA “OBRAS POR IMPUESTOS”

Para llevar a cabo proyectos de ecoturismo que permitan financiar la provisión de infraestructura

¹⁴ Si bien el SNIP publicó recientemente los “Lineamientos para la Formulación de Proyectos de Inversión Pública en Diversidad Biológica y Servicios Ecosistémicos”, los proyectos Procompite tienen su propia especificidad y características, por lo que se requiere instrumentos metodológicos específicos.

a fin de explotar la actividad ecoturística en las zonas de la Amazonía, se requiere que dichas actividades o proyectos potenciales sean reconocidos y priorizados por las autoridades locales. Ello requiere un compromiso por parte del Estado para profundizar en las posibilidades de realizar los proyectos y ponerlos en marcha. Ello implica:

- Establecer mecanismos de coordinación entre el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), los gobiernos regionales y locales y ProInversión, a fin de poner a disposición las oportunidades turísticas en las Áreas Naturales Protegidas (ANP), la información sobre los beneficios económicos asociados al turismo, y las necesidades de infraestructura para el acceso y provisión de servicios turísticos en las ANP.
- Capacitación y asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales en el marco de la puesta en marcha de proyectos de ecoturismo.

- Capacitación y coordinación para la priorización de dichas actividades dentro de la cartera de proyectos.
- Coordinación con el sector privado y seguimiento de las acciones asociadas a los procesos de ejecución de los proyectos bajo el mecanismo de Obras por Impuestos.

Dado que el mecanismo legal ya existe, la propuesta no requiere modificaciones normativas ni institucionales para llevarse a cabo ni de presupuesto adicional a las unidades ejecutoras involucradas en ella.

En la siguiente tabla se presentan los beneficios y costos que se generarían para el Estado, las empresas y la sociedad, en caso se logre el ajuste del incentivo de proyectos de ecoturismo vía el mecanismo de Obras por Impuestos.

Tabla 13. Análisis costo-beneficio para la propuesta del incentivo de proyectos de ecoturismo vía “Obras por Impuestos”

	Para el Estado	Para las empresas	Para la sociedad
Costo	La prioridad de los proyectos de ecoturismo tiene un costo de oportunidad en cuanto al uso de los recursos en otros proyectos de diferente rentabilidad social. Los gobiernos subnacionales adelantan la disposición de los recursos financieros.	1) El costo de la ejecución del proyecto y de los estándares detrás del Sistema Nacional de Inversión Pública. 2) La pérdida del costo de oportunidad como parte de los costos implícitos del proyecto (dado que los proyectos no buscan rentabilidad económica más allá de la reducción del impuesto a la renta).	
Beneficio	Una mayor eficiencia del gasto a través de un mejor uso de los recursos, el cual deriva de la explotación de recursos naturales.	1) Se asocia la imagen de la empresa con obras de impacto social y ambiental. 2) Las obras llevadas a cabo pueden de cierta forma mejorar la competitividad de la empresa.	Beneficio económico asociado a la mayor explotación del sector ecoturístico con los beneficios directos e indirectos a la sociedad.

Fuente: Elaboración propia.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Se identificaron tres incentivos que permiten establecer una nueva ruta viable y eficiente que apunta a una mayor conservación de la biodiversidad y que está sustentada en cambios metodológicos que son capaces de llenar los vacíos legales o en aprovechar el marco legal existente en el fin de conservación ambiental. Los efectos de cada uno de estos instrumentos podrían ser significativos en cuanto a la conservación de la biodiversidad amazónica.
- Cuantificar el impacto de cada uno de los cambios sugeridos pasa por investigar el cambio en el comportamiento de los agentes productivos que utilizan dichos incentivos y el nivel en que los mismos promueven la conservación de la biodiversidad. Sin embargo, los recursos necesarios y la información existente son una gran limitante, razón por la cual dichos aspectos deberían ser atendidos de manera prioritaria.
- Un elemento básico para la mejora de los ecosistemas amazónicos es la realización de su ordenamiento territorial, y también la búsqueda de una mayor consistencia en el marco legal e institucional, de manera que las prioridades del sector público, nacional, regional y local sean organizadas de forma coherente.
- En gran medida, las amenazas sobre la conservación de la biodiversidad tienen su origen en que los agentes consideran la falta de delimitación clara de derechos de propiedad, y la carencia de elementos para aplicar las normas (entre otros aspectos), como una oportunidad para desarrollar actividades ilegales, que atentan contra la conservación de la biodiversidad amazónica.
- El punto de partida de una política orientada a la conservación de la biodiversidad debe entonces iniciar los cambios normativos que puedan llenar los vacíos legales. La idea finalmente es que los cambios sugeridos, así como los planes de acción, busquen la internalización de la biodiversidad en las decisiones de los agentes económicos.

ANEXOS

Anexo N° 1: Relación de entrevistados

Entrevistados	Institución	Cargo
Luis Alberto Gonzáles	TNC (1)	Representante Nacional TNC
Carlos Sánchez	MINAM (2)	Funcionario de la Dirección General de Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural
Fabiola Muñoz	SERFOR (3)	Directora Ejecutiva
Gustavo Suarez de Freitas Calmet	PNCBCC (4)	Coordinador Ejecutivo
Jose Luis Capella	SPDA (5)	Director del Programa Forestal
Enrique Díaz Ortega	Agrobanco	Presidente del Directorio
Carmen Camargo	Agrobanco	Funcionario responsable de brindar información pública
Pedro Costa	OEFA (6)	Asesor de la Alta Dirección

(1) The Nature Conservancy

(2) Ministerio del Ambiente del Perú

(3) Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

(4) Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático

(5) Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

(6) Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Anexo N° 2: Formato de encuesta

N°	Pregunta
1	¿Considera Ud. que la biodiversidad de la Amazonía se encuentra dañada por actividades económicas realizadas en la zona?
2	¿Cuáles son los principales daños que presenta la biodiversidad de la Amazonía debido a las actividades económicas?
3	¿Cuáles son las actividades económicas que ocasionan los daños mencionados en (1)? (Identificación del sector económico)
4	¿Qué instrumentos económicos potencian la actividad económica mencionada en (2)?
5	¿Cuál(es) de los daños mencionados en (1) considera más preocupante(s)? ¿Por qué?

Anexo N° 3: Marco legal de los principales incentivos por sector

IFM	Agricultura y Ganadería		
Impuesto (1)	1	Nación	Ley N° 27360 - Ley que aprueba las normas de promoción del sector agrario Depreciación anual preferencial para efectos del IR
Exoneración (2)	1	Amazonía	Ley N° 27037 - Ley de Promoción e Inversión de la Amazonía Exoneración del pago de IR de 3era categoría
	2	Nación	Decreto Legislativo N° 776 - Ley de Tributación Municipal Exoneración parcial del pago de impuestos a los predios rústicos agrarios
	3	Nación	Ley N° 27360 - Ley que aprueba las normas de promoción del sector agrario Deducción de la renta imponible aquellos gastos/costos sustentados con boletas, hasta el 10% de los montos acreditados y menos de 200 UIT en el ejercicio gravable
Derecho	1	Amazonía	Decreto Ley N° 22175 - Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva Pago por derecho de reservas de tierras para uso agrario, agroindustrial, pecuario o mixto
Financiamiento Preferencial	1	Amazonía	Ley N° 27037 - Ley de Promoción e Inversión de la Amazonía Mención al Fondo de Promoción de Inversión en la Amazonía (FOPRIA), que nunca se llegó a crear, para apoyar con mayor énfasis a las actividades agrarias y forestales
	2	Nación	Ley N° 29596 - Ley que viabiliza la ejecución del Programa de Re-estructuración de la Deuda Agraria Suspensión de remates en ejecución de garantías para deudas que no superen los 45,000 soles (Programa de Reestructuración de la Deuda Agraria)
	3	Nación	Ley N° 29064 - Ley de Agrobanco Préstamos especiales de Agrobanco a favor de pequeños agricultores en zonas de extrema pobreza por un monto máximo de 2UIT

(1) Incluye condiciones preferenciales, tales como el régimen de estabilidad tributaria, crédito fiscal, gastos contra el IR y la depreciación anual preferencial
(2) Se están considerando: a) suspensión del pago de un derecho (ex.total) y b) deducciones a la renta imponible (ex.parcial)

IFM	Forestal		
Exoneración	1	Nación	Ley N° 29763 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre Exoneración del pago para el derecho a concesiones para plantaciones en tierras privadas o comunales
	2	Nación	Ley N° 29763 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre Exoneración parcial del pago por derecho de aprovechamiento a quienes cuenten con certificación forestal
Derecho	1	Nación	Ley N° 29763 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre Pago por el derecho de concesiones para fines maderables en unidades de aprovechamiento de 5-40 mil hectáreas
	2	Nación	Ley N° 29763 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre Pago por el derecho de concesiones para fines no-maderables
	3	Nación	Ley N° 29763 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre Pago por el permiso de aprovechamiento forestal y de fauna silvestre en tierras de comunidades nativas y campesinas
	4	Nación	Ley N° 29763 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre Pago por el permiso de aprovechamiento forestal en predios privados para fines comerciales
	5	Nación	Ley N° 29763 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre Pago por el derecho de uso comercial o industrial de recursos forestales en comunidades nativas
	6	Nación	Ley N° 29763 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre Pago por concesiones para plantaciones en tierras del Estado
Financiamiento Preferencial	1	Nación	Ley N° 29763 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre Concesiones, permisos y autorizaciones forestales o de fauna silvestre pueden ser objeto de hipoteca u otros
	2	Amazonía	Ley N° 27037 - Ley de Promoción e Inversión de la Amazonía Mención al Fondo de Promoción de Inversión en la Amazonía (FOPRIA), que nunca se llegó a crear, para apoyar con mayor énfasis a las actividades agrarias y forestales

IFM	Turismo		
Impuesto	Nación	1	Ley N° 27889 - Ley que crea el Fondo y el Impuesto Extraordinario para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional Impuesto Extraordinario para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional
	Nación	2	Decreto Legislativo N° 776 - Ley de Tributación Municipal Tasa del Impuesto a las embarcaciones de recreo de 5%
Exoneración	Nación	1	Ley N° 29408 - Ley General de Turismo Exoneración parcial o total del pago por la tarifa turística en ANPs y bienes del Patrimonio Cultural de la Nación
	Nación	2	DS N° 038 2001 AG - Reglamento de la Ley N° 26834 - Ley de Áreas Naturales Protegidas Exoneración del pago por derecho de aprovechamiento del paisaje natural como recurso de actividades turísticas y recreativas
Derecho	Nación	1	Ley N° 29763 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre Pago por el derecho de concesiones para ecoturismo
Financiamiento Preferencial	Nación	1	Ley N° 29408 - Ley General de Turismo Se establece que el PENTUR debe establecer las opciones de financiamiento adecuadas para promover la inversión en el turismo sostenible
Tarifa	Nación	1	Ley N° 29408 - Ley General de Turismo Tarifa turística por concepto de visitas o ingresos a sitios arqueológicos. Lo recaudado debe usarse en beneficio del patrimonio cultural

IFM	Energía, Minería e Hidrocarburos		
Impuesto	Nación	1	Ley N° 29789 - Ley que crea el Impuesto Especial a la Minería Impuesto Especial a la Minería
	Nación	2	DS 014 92 EM - TUO Ley General de Minería Estabilidad tributaria para promover la inversión de proyectos mineros con capacidad >= 15,000 TM/día y/o ampliaciones con capacidad >= 20,000 TM/día
	Nación	3	Ley N° 25844 - Ley de Concesiones Eléctricas Estabilidad tributaria para concesionarios y para toda empresa dedicada exclusivamente al sector energético
	Nación	4	Ley N° 26221 - Ley Orgánica que norma las actividades de hidrocarburo en el territorio nacional Estabilidad tributaria para las empresas dedicadas al sector de hidrocarburos
	Nación	5	Ley N° 28258 - Ley de la Regalía Minera Regalía minera como gasto a favor del IR
	Nación	6	Ley N° 28258 - Ley de la Regalía Minera Regalía minera
Exoneración	Amazonía	1	Ley N° 27037 - Ley de Promoción e Inversión de la Amazonía Exoneración del pago de IGV
	Amazonía	2	Ley N° 27037 - Ley de Promoción e Inversión de la Amazonía Exoneración del pago de ISC
	Nación	3	Ley N° 28258 - Ley de la Regalía Minera Exoneración del pago por regalía minera
	Nación	4	DS N° 042 2005 EM - TUO Ley N° 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos Exoneración del pago a los tributos por importaciones de hidrocarburos
	Nación	5	DS N° 042 2005 EM - TUO Ley N° 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos Exoneración del pago a los tributos por exportaciones de hidrocarburos
	Nación	6	DS N° 042 2005 EM - TUO Ley N° 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos Exoneración del pago por derecho a utilizar en sus operaciones los hidrocarburos producidos en el área de contrato
	Nación	7	Ley N° 26848 - Ley Orgánica de Recursos Geotérmicos Exoneración del pago de tributos por importación de recursos geotérmicos
	Nación	8	Decreto Legislativo 708 - Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero Sólo se grava la renta distribuida por titulares de la actividad minera
	Nación	9	DS N° 014 92 EM - TUO Ley General de Minería Las inversiones mineras en infraestructura pública son deducibles de la renta imponible
Financiamiento Preferencial	Nación	1	DS N° 014 92 EM - TUO Ley General de Minería Se establece que las instituciones de fomento deben otorgar crédito a los titulares de la actividad minera para los programas de vivienda

Derecho	Nación	2	Decreto Legislativo 708 - Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero Pago por derecho de vigencia equivalente a 3 USD en PEN, por año y por hectárea otorgada
	Nación	3	Decreto Legislativo 708 - Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero Derecho a la inversión minera en ANP con cumplimiento del Código del Medio Ambiente
	Nación	4	DS N° 042 2005 EM - TUO Ley N° 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos Pago por derecho de propiedad de los hidrocarburos extraídos
	Nación	5	DS N° 042 2005 EM - TUO Ley N° 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos Pago por derecho de uso, servidumbre y expropiación necesarios para llevar a cabo sus actividades
	Nación	6	Ley N° 26848 - Ley Orgánica de Recursos Geotérmicos Pago por derecho de uso de recursos geotérmicos (tarifa no mayor al 1% del precio promedio)
	Nación	7	Ley N° 26848 - Ley Orgánica de Recursos Geotérmicos Pago por derecho de vigencia a partir de la autorización
	Nación	8	DS N° 013 2002 EM - Reglamento de la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal Pago por derecho de trámite para ser considerado Pequeño Productor Minero o Productor Minero Artesanal
	Nación	9	Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal Pago por derecho de vigencia equivalente 1 USD por pequeño productor y a 0.50 USD por productor artesanal por año y por hectárea, en moneda nacional
	Tarifa	Nación	1
Nación		2	DS N° 042 2005 EM - TUO Ley N° 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos tarifa única de transporte de gas natural
Nación		3	Ley N° 26848 - Ley Orgánica de Recursos Geotérmicos Aportes para el sostenimiento de organismos no superiores al 1% de las ventas anuales
Nación		4	Ley N° 25844 - Ley de Concesiones Eléctricas Tarifa por uso de energía no superiores al 1% del precio promedio de energía
Subsidio	Nación	1	Ley N° 28749 - Ley General de Electrificación Rural Subsidio a la tarifa local de los Servicios Eléctricos Rurales
	Nación	2	Ley N° 28749 - Ley General de Electrificación Rural Subsidio a las empresas privadas para la sostenibilidad económica de los Servicios Eléctricos Rurales, otorgado al postor del menor subsidio solicitado
	Nación	3	Ley N° 27624 - Ley que dispone la devolución de IGV e IPM para la exploración de hidrocarburos Devolución definitiva de IGV e IPM (Impuesto de Promoción Municipal) durante la fase de
	Nación	4	Ley N° 27651 - Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal Subsidio para el análisis de muestras, otorgado a la pequeña minería y minería artesanal
Tasa	Nación	1	DS N° 013 2002 EM - Reglamento de la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal tasa preferencial en la fijación de TUPAs para los pequeños productores mineros y los mineros artesanales

Anexo N° 4: Descripción de instrumentos legales por sector

	DESCRIPCIÓN	FECHA	Agricultura	Ganadería	Forestal	Energía, minería e hidrocarburos	Ambiente	Turismo	Producción	Comercio
Ley N° 27037	IR 3era categoría 10% (Amazonia) y 5% (algunas provincias de la Amazonía)	09/07/2011								
Ley N° 27037	Crédito Fiscal especial para determinar el pago del ICV, equivalente a: i) 25% del Impuesto bruto mensual, y ii) 50% del impuesto bruto mensual**	09/07/2011	**Para los contribuyentes ubicados en los departamentos de Loreto, Madre de Dios y los distritos de Iparia y Masisea de la provincia de Coronel Porcillo y las provincias de Atalaya y Purús del departamento de Ucayali							
Ley N° 28424	El monto pagado por el Impuesto Temporal a los Activos Netos podrá usarse como crédito Fiscal contra pagos a cuenta o de regularización del IR	18/12/2004								
DS 021 93 EF	El IGV (exonerado) funciona como crédito fiscal contra el Impuesto de Promoción Municipal, para empresas industriales únicamente	01/01/1993								
Ley N° 23407	Las empresas industriales descentralizadas utilizarán como crédito contra el impuesto a la renta el monto que resulta de multiplicar la tasa promedio del mismo por el 40%	28/05/1982								
Ley N° 23407	Personas naturales o jurídicas que reinvierten en empresas industriales (hasta el 80% de su renta anual) gozan de un crédito contra el IR	28/05/1982								
DL N° 776	Tasa del impuesto de alcabala = 3%	01/01/2005								
DL N° 776	Tasa del impuesto al patrimonio vehicular = 1%	01/01/1994								
DL N° 776	Tasa del Impuesto de Promoción Municipal de 2%	01/01/1994								
DL N° 776	Tasa del Impuesto a las embarcaciones de recreo de 5%	01/01/1994								
Ley N° 28298	IR de 15% preferencial para empresas productivas capitalizadas	21/07/2004								
Ley N° 29789	Impuesto Especial a la Minería	23/09/2011								
DL N° 22342	Impuesto adicional de 1% ad valorem CIF para bienes importados	30/03/1980								
DS 014-92-EM	Estabilidad tributaria para promover la inversión de proyectos mineros con capacidad >= 15,000 TM/día y/o ampliaciones con capacidad >= 20,000 TM/día	12/07/2014				Minería				
Ley N° 25844	Estabilidad tributaria para concesionarios y para toda empresa dedicada exclusivamente al sector energético	06/11/1992				Energía				
Ley N° 26221	Estabilidad tributaria para las empresas dedicadas al sector de hidrocarburos	19/08/1993				Hidrocarburos				
Ley N° 27360	Depreciación anual preferencial para efectos del IR	20/10/2000	Depreciación anual de 20%							
Ley N° 29644	Depreciación anual preferencial para efectos del IR a favor de la actividad acuícola hasta el 31/12/2021	27/12/2010							Depreciación anual de 20%	
Ley N° 29230	El Certificado de Inversión Pública Regional y Local será utilizado por la empresa privada contra el IR, hasta por el 50% del monto del impuesto del ejercicio anterior	02/07/2013 (artículo 6) 19-05-2008 (artículo 7.2)								
Ley N° 28258	Regalía minera como gasto a favor del IR	23/06/2014								
Ley N° 28258	Regalía minera	01/10/2011								
Ley N° 27889	Impuesto Extraordinario para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional	18/12/2002								
Ley N° 27037	Del pago de IR 3era categoría	09/07/2011								

Derecho	Descripción	Fecha	Entidad	Referencia	Observaciones
Ley N° 29763	Pago por el derecho de concesiones para fines maderables en unidades de aprovechamiento de 5-40 mil hectáreas	21/07/2011	Bosques de producción permanente establecidos en bosques primarios o secundarios, categoría I y II		
Ley N° 29763	Pago por el derecho de concesiones para fines no-maderables	21/07/2011	Cualquier categoría de Zonificación Forestal		
Ley N° 29763	Pago por el derecho de concesiones para ecoturismo	21/07/2011	Nación		
Ley N° 29763	Pago por el permiso de aprovechamiento forestal y de fauna silvestre en tierras de comunidades nativas y campesinas	21/07/2011	Nación		
Ley N° 29763	Pago por el permiso de aprovechamiento forestal en predios privados para fines comerciales	21/07/2011	Nación		
Ley N° 29763	Pago por el derecho de autorizaciones para la extracción de plantas medicinales y vegetación acuática emergente y ribereña	21/07/2011	Nación		
Ley N° 29763	Pago por el derecho de extracción de especies ornamentales	21/07/2011	Nación		
Ley N° 29763	Pago por el derecho de uso comercial o industrial de recursos forestales en comunidades nativas	21/07/2011	Nación		
Ley N° 29763	Pago por el derecho de aprovechamiento de fauna silvestre	21/07/2011	Nación		
Ley N° 29763	Pago por el permiso de manejo de fauna silvestre en comunidades campesinas y predios privados	21/07/2011	Nación		
Ley N° 29763	Pago por autorización de captura de los especímenes de fauna silvestre para un plantel reproductor	21/07/2011	Nación		
Ley N° 29763	Pago por la autorización de zoológicos	21/07/2011	Nación		
Ley N° 29763	Pago por el derecho de establecimiento de zoológicos (manejo de fauna silvestre ex situ)	21/07/2011	Nación		
Ley N° 29763	Pago por el derecho de caza o captura con fines comerciales	21/07/2011	Nación		
Ley N° 29763	Pago por el aprovechamiento de ecosistemas forestales y de vegetación silvestre	21/07/2011	Nación		
Ley N° 29763	Pago por concesiones para plantaciones en tierras del Estado	21/07/2011	Nación		
DL N° 708	Pago por derecho de vigencia equivalente a 3 USD en PEN, por año y por hectárea otorgada	06/11/1991 (Art. 29) 09/04/2001 modificación 24/02/2002 (Art. 39)	Nación		
DL N° 708	Derecho a la inversión minera en ANP con cumplimiento del Código del Medio Ambiente	06/11/1991	Nación		
DL N° 22175	Pago por derecho de reservas de tierras para uso agrario, agroindustrial, pecuario o mixto	25/11/1980	Selva y Caja de Selva		
Ley N° 29338	Pago por derecho de uso de agua	30/03/2009	Nación		
R.M.N° 119-2006-PRODUCE	Pago por derecho de pesca según volumen y destino de producto	21/04/2006	Nación		
DS N° 042-2005-EM	Pago por derecho de propiedad de los hidrocarburos extraídos	07/10/2005	Nación		
DS N° 042-2005-EM	Pago por derecho de uso, servidumbre y expropiación necesarios para llevar a cabo sus actividades	19/08/1993	Nación		
Ley N° 28648	Pago por derecho de uso de recursos geotérmicos (tarifa no mayor al 1% del precio promedio)	23/07/1997	Nación		
Ley N° 28648	Pago por derecho de vigencia a partir de la autorización	23/07/1997	Nación		
DS 038-2001-AG	Pago por derecho de uso de fotografías, filmaciones y/o captaciones de sonido con fines comerciales	22/06/2001	Nación		
DS-013-2002-EM	Pago por derecho de trámite para ser considerado Pequeño Productor Minero o Productor Minero Artesanal	13/06/2009	Nación		

Ley N° 27651	Pago por derecho de vigencia equivalente 1 USD por pequeño productor y a 0.50 USD por productor artesanal por año y por hectárea, en moneda nacional.	Nación	21/01/2002						
Ley N° 29408	Tarifa turística por concepto de visitas o ingresos a sitios arqueológicos. Lo recaudado debe usarse en beneficio del patrimonio cultural	ANP y bienes del Patrimonio Cultural de la Nación	Enero 2011					SERNANP dispone de hasta el 30% de lo recaudado	
R.C.D. OSINERGMIN N° 166-2014-OS-CD	Cargo Fijo Equivalente por Energía Promedio (ctm. S./kWh)	Amazonía	13/08/2014						
Ley N° 27460	Tarifa preferencial por el derecho de uso de agua en las áreas otorgadas con fines de acuicultura	Nación	21/05/2001						
Ley N° 29338	Reparticiones económicas y tarifas pagadas por filiales de los derechos de uso de agua para contribuir al uso sostenible y eficiente del recurso	Nación	30/03/2009						
DL 22342	Fletes promocionales otorgados por las empresas de transporte a las XNT	Nación	21/11/1978						
DS 042-2005-EM	Tarifa única de transporte de gas natural	Nación	07/10/2005						
Ley N° 26848	Aportes para el sostenimiento de organismos no superiores al 1% de las ventas anuales	Nación	23/07/1997						
Ley N° 25844	Tarifa por uso de energía no superiores al 1% del precio promedio de energía	Nación	06/11/1992						
Ley N° 28749	A la tarifa local de los Servicios Eléctricos Rurales	Zonas rurales	30/05/2006						
Ley N° 28749	A las empresas privadas para la sostenibilidad económica de los Servicios Eléctricos Rurales, otorgado al postor del menor subsidio solicitado	Zonas rurales	30/05/2006						
Ley N° 27624	Devolución definitiva de IGV e IPM (Impuesto de Promoción Municipal) durante la fase de exploración	Nación	07/01/2002						
Ley N° 27037	Derecho a solicitar un reintegro tributario del monto equivalente al pagado por el ISC (vehículos automotores)	Madre de Dios	09/07/2011					vehículos terrestres	vehículos y servicios de cable
Ley N° 28298	Aquellas EPC en etapa preproductiva pueden recuperar anticipadamente el IGV	Nación	21/07/2004						
Ley N° 27651	Para el análisis de muestras, otorgado a la pequeña minería y minería artesanal	Nación	21/01/2002						
DS N° 013-2002-EM	Tasa preferencial en la fijación de TUPAs para los pequeños productores mineros y los mineros artesanales	Nación	13/06/2009						
DL N° 776	Tasas municipales	Nación	01/01/1994						

BIBLIOGRAFÍA

Acquatella, J. (2005). El papel conjunto de las autoridades fiscales y ambientales en la gestión ambiental de los países de América Latina y el Caribe. *Política fiscal y medio ambiente: bases para una agenda común*, 85 25-64.

Amsden, A. (2004). La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia. *Revista de la CEPAL*, 82, 75-90.

Barrantes, R. & Glave, M. (2014). *Amazonía peruana y desarrollo económico*. Lima: IEP-GRADE.

Campbell, A. & Doswald, N. (2009). *The impacts of biofuel production on biodiversity: A review of the current literature*. Cambridge: UNEP-WCMC.

CBD (2008). *La Biodiversidad y la Agricultura: Salvaguardando la biodiversidad y asegurando alimentación para el mundo*. Montreal: CBD.

CIUP (2015). "Diagnóstico y Análisis de los Incentivos Fiscales y Monetarios con Impacto en los Ecosistemas y la Diversidad Biológica en la Amazonia Peruana y Propuesta de Mejora y Diseño de Nuevos Incentivos". Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico. Estudio encargado por la Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina (ICAA) de USAID. Recuperado en noviembre del 2015, de <http://amazonia-andina.org/amazonia-activa/biblioteca/publicaciones/diagnostico-analisis-los-incentivos-fiscales-monetarios>.

Echeverría, J. (2005). Herramientas económicas y fiscales para la gestión ambiental en Costa Rica. *Política fiscal y medio ambiente: bases para una agenda común*, 85, 169-196.

European Union (2009). *Taxation papers. The role of fiscal instruments in environmental policy*; Katri Kosonen and Gaëtan Nicodème. Working paper No. 19 2009

FAO (2008). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. Roma:FAO.

Figallo, M. & Vergara, K. (2014). *La Amazonía Peruana Hoy*. In R. Barrantes, & Glave, M. , *Amazonía Peruana y Desarrollo Económico* (pp. 47-103). Lima: IEP-Grade.

Galarza, Elsa y Karlos La Serna (2005). *Las concesiones forestales en el Perú: ¿cómo hacerlas sostenibles?*, en Barrantes, Roxana (editora). *La política forestal en la Amazonía andina. Estudio de casos: Bolivia, Ecuador y Perú*. Serie Diagnóstico y Propuesta, No 16. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), pp. 445-600.

Jiménez, J. & Podestá, A. (2009). *Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina*. Santiago: CEPAL.

Kámiche, J. & Ruiz, J.L. (2014). *Análisis de instrumentos de inversión pública con potencial para el financiamiento de la conservación de la diversidad biológica*. Lima: Proambiente GIZ.

Millennium Ecosystem Assessment (2005). *Ecosystems and Human Well-being, A framework for assessment*. Geneva: WRI.

PNUMA, OTCA & CIUP (2009). *Geoamazonia*. Lima: PNUMA.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP) (2003). Ecosistemas y Bienestar Humano: Marco conceptual para la evaluación. Nairobi: UNEP.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP) (2012a). Geo 5. Chapter 5. Biodiversity. Geneva: UNEP.

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2010). Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica 3. Montreal: CBD.

Van der Duim, R. (2002). Biodiversity and tourism: Impacts and Interventions. *Annals of Tourism Research*, 29(3), 743–761.

Wilson, O. (1985). The biological diversity crisis. *Bioscience*, 35(11), 700-706.



La Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina (ICAA) es un programa regional de largo plazo creado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que suma e integra los esfuerzos de más de 30 organizaciones socias, locales e internacionales, para fortalecer la conservación del bioma amazónico en Colombia, Ecuador y Perú.

ICAA tiene como objetivos: 1) contribuir con la reducción de la tasa de deforestación y la pérdida de biodiversidad; 2) lograr que los aspectos clave de gobernanza de recursos naturales funcionen de manera más efectiva; y 3) mejorar la calidad y la sostenibilidad de los medios de vida de las poblaciones amazónicas.

A través de esta iniciativa, USAID reafirma su compromiso con la conservación y el desarrollo sostenible en la Amazonía Andina.