

Opinión legal sobre Proyecto de Ley 6474/2023-CR que modifica la denominación Área de Conservación Privada

SPDA



CONSERVAMOS POR
NATURALEZA

Opinión legal sobre Proyecto de Ley 6474/2023-CR que modifica la denominación Área de Conservación Privada



Edición:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Autores:

Gabriela Villanueva

Jean Pierre Araujo

Foto de portada:

Conservamos por Naturaleza

Diagramación:

Cristian Díaz

Nicole Gómez

Cita sugerida:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2024) *Opinión legal sobre Proyecto de Ley 6474/2023–CR que modifica la denominación Área de Conservación Privada*. Lima: SPDA.

Se prohíbe la venta total o parcial de esta publicación, sin embargo, puede hacer uso de ella siempre y cuando cite correctamente a los autores.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Presidente: Jorge Caillaux

Directora ejecutiva: Isabel Calle

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima, Perú

Teléfono: (+51) 612-4700

www.spda.org.pe

De acceso abierto en:

www.spda.org.pe/publicaciones

Conservamos por Naturaleza es una iniciativa de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) que tiene como fin principal promover, facilitar y empoderar el involucramiento de la ciudadanía en acciones estratégica para la conservación de la naturaleza.

Índice

1. Antecedentes	4
2. Base jurídica revisada	4
3. Opinión legal	5
3.1. Sobre las áreas de conservación privada.....	5
3.2. Promoción de las áreas de conservación privada	7
3.3. Incentivos tributarios para la gestión de áreas de conservación privada	10
3.4. Propuesta para fomentar la creación y gestión de áreas de conservación privada	14
3.5. Sobre la denominación de áreas de conservación voluntarias	19
4. Conclusiones y recomendaciones finales	20
Anexo	21

1. Antecedentes

Con fecha 22 de noviembre de 2023, el Grupo Parlamentario Fuerza Popular a iniciativa del Congresista Arturo Alegría Alegría presentó el Proyecto de Ley N° 6474/2023-CR con el objeto de modificar la denominación “Área de Conservación Privada” por “Área de Conservación Voluntaria” de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas y reconoce el Día de la Conservación Voluntaria en el Perú (en adelante, el Proyecto de Ley).

Con fecha 01 de noviembre, recibimos el oficio N° 1316-PL0006474-2023-2024-P-CPAAAE-CR, mediante el cual la Congresista Ruth Luque, en su calidad de Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología, nos solicita la remisión de una opinión técnica-legal sobre el Proyecto de Ley.

Desde la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – SPDA emitimos opinión legal sobre la materia a fin de contribuir al proceso de revisión y evaluación normativa que realiza el Congreso de la República.

2. Base jurídica revisada

La base normativa revisada y analizada para efectuar los comentarios y aportes al Proyecto de Ley es la siguiente:

- Constitución Política del Perú de 1993.
- Política Nacional del Ambiente al 2030
- Ley 28611, Ley General del Ambiente
- Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.
- Decreto Supremo 038-2001-AG, Reglamento de las Áreas Naturales Protegidas.
- Decreto Supremo 156-2004-EF, Texto Único de la Ley de Tributación Municipal.

3. Opinión legal

3.1. Sobre las áreas de conservación privada

Las áreas de conservación privada (en adelante, ACP) son una modalidad de conservación de iniciativa voluntaria por la cual los particulares se comprometen a conservar en su interior muestras representativas del ecosistema natural característico del ámbito en el que se ubican. Son creadas para promover y reforzar la participación ciudadana y voluntaria de la sociedad civil en la conservación del ambiente con respaldo del Estado¹.

Las ACP otorga una capa de protección adicional a las tierras en las que se constituyen y cuentan con el respaldo del gobierno para ejecutar actividades de conservación. Esta modalidad de conservación contribuye a proteger especies y ecosistemas, que no se encuentran debidamente protegidos. Es un medio para crear corredores de conservación, proteger cabeceras de cuenca, así como son un aliado para promover estudios o investigaciones con los centros educativos locales.

Actualmente, existen 138 ACP constituidas en el Perú², que abarcan un área de casi cuatrocientos mil hectáreas de tierras.

¹ Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. (2009). Decreto Supremo 016-2009-MINAM. Plan Maestro.

² Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. (2023). Datos Abiertos. Áreas de Conservación Privada. Información actualizada a noviembre de 2023.

Cuadro 1. ACP constituidas por departamento

Departamento	Número de ACP	Hectáreas protegidas por departamento
Amazonas	18	143,106.12
Ancash	1	12,896.56
Apurímac	-	-
Arequipa	1	19,028.02
Ayacucho	1	412.49
Cajamarca	8	64,491.43
Callao	-	-
Cusco	18	30,424.6362
Huancavelica	-	-
Huánuco	4	14,179.78
Ica	-	-
Junín	3	749.72
La Libertad	2	5,875.88
Lambayeque	2	805.9515
Lima	2	21,894.39
Loreto	28	4,296.763405
Madre de Dios	17	8,799.952
Moquegua	-	-
Pasco	5	157.6682
Piura	16	58,778.85
Puno	1	560
San Martín	7	533.6612
Tacna	-	-
Tumbes	1	123.3
Ucayali	3	8069.0607
Total		395,184.6

Estas 138 ACP representan el 1.32% del Perú protegido, siendo Loreto el departamento con más ACP constituidas (28) y Amazonas, la región con la mayor cantidad de hectáreas protegidas (143,106.12). Sin embargo, existen 6 departamentos en los que no se han constituido ACP, como son Apurímac, Callao, Huancavelica, Ica, Moquegua y Tacna.

Entre el 2022 y 2023, se redujo cerca del 15% de ACP han perdido vigencia, lo que representa una pérdida de treinta ACP. Esta pérdida evidencia la falta de incentivos para renovar sus ACP. Sin capacidades adecuadas para gestionar las ACP e incentivos se dificulta la sostenibilidad financiera para las ACP³. Por ello, es necesario proponer medidas que promuevan la creación y mantenimiento de más ACP.

3.2. Promoción de las áreas de conservación privada

La promoción para la creación y mantenimiento de las ACP están limitados por la falta de un marco legal que garantice a sus propietarios condiciones para que puedan asegurar y mantener los beneficios económicos, sociales y ambientales provenientes de las ACP. La falta de mecanismos económicos idóneos para la creación y sostenibilidad financieras de estas áreas es el principal factor que condiciona el correcto desempeño de la conservación privada.

Actualmente, el financiamiento de la conservación privada en el Perú aún depende significativamente de la asignación de recursos ordinarios del presupuesto nacional y fondos reembolsables provenientes de la cooperación internacional⁴. La falta de incentivos económicos es un limitante para el uso eficiente de los fondos para la conservación⁵. Es importante conocer y comprender las barreras o desincentivos que existen en la creación y manejo sostenible de las ACP en el Perú para promover incentivos positivos entorno a la conservación voluntaria de áreas privada.

³ Monteferri, B., Cuba, A., Zari, L., y Grandez, P. (2019). Áreas de conservación privada en el Perú: avances y propuestas a 20 años de su creación. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

⁴ Trinidad, C. y Vargas, S. (2018). Opciones innovadoras de financiamiento de la conservación. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

⁵ Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. (2009). Decreto Supremo 016-2009-MINAM. Plan Director.

En el marco de consolidar y promover el trabajo que realizan las áreas de conservación privada, Trinidad y Vargas (2017) mencionan alternativas para promover la conservación⁶:

Cuadro 2. Alternativas para la promoción de la conservación

Naturaleza	Modalidad
Instrumentos fiscales y tributarios	Asignación de gasto público
	Tributos
	Coparticipación de los pueblos indígenas de los beneficios de conservación
Tasas	Tasas
Creación de mercados	Sellos verdes
	Ecotiendas
	Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos
	Proyectos REDD y REDD+
Asistencia financiera	Protocolo verde y líneas de financiamiento
	Productos financieros
Incentivos y medidas promocionales	Incentivos tributarios
	Incentivos honoríficos
	Servicios por beneficios
Mecanismos de inversión	Inversiones de impacto para conservación
	Venture Capital (VC)
	Asociaciones público - privadas para la gestión y aprovechamiento de los recursos dentro de las ANP
	Crowdfunding verde

Adaptado de Trinidad, C. y Vargas, S. (2017). Opciones innovadoras de financiamiento de la conservación.

⁶ Trinidad Alvarado, C. y Vargas Villavicencio, S. (2018). Opciones innovadoras de financiamiento de la conservación. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

Los instrumentos económicos aplicados al sector ambiental influyen el comportamiento de los agentes económicos de una forma favorable para el ambiente por el uso de tributos, apoyo financiero o creación de nuevos mercados⁷, contribuyendo al financiamiento sostenible de las ACP. Estos incentivos constituyen beneficios a los propietarios o posibles propietarios a fin de incentivarlos a crear ACP en sus predios o apoyar a su gestión a largo plazo. Según la UICN, existe una gran variedad de incentivos, entre los cuales se encuentran los incentivos financieros, como pagos directos, exenciones tributarias y subsidios verdes⁸. Los instrumentos económicos complementan la regulación ambiental para la protección y conservación de los ecosistemas.

⁷ Glave Tesino, M. (2005). Coordinación entre las políticas fiscal y ambiental en el Perú. CEPAL.

⁸ Mitchell, B.A., Stolton, S., Bezaury-Creel, J., Bingham, H.C., Cumming, T.L., Dudley, N., Fitzsimons, J.A., Malleret-King, D., Redford, K.H. y Solano, P. (2019). Directrices para áreas bajo protección privada. Serie Directrices sobre Buenas Prácticas en Áreas Protegidas No. 29. Gland, Suiza: UICN.

3.3. Incentivos tributarios para la gestión de áreas de conservación privada

A la fecha, los instrumentos económicos que existen en la legislación peruana para las ACP son los siguientes:

Cuadro 3. Instrumentos económicos para ACP

Instrumento Económico	Aplicación para Conservación Privada
Creación y mejoramiento de mercados	Mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos
	Reconocimiento como ACP
	Proyectos REDD+
	Transferencias Directas Condicionadas del Programa de Bosques
	Bonos verdes
	Compensación ambiental
	Sello verde del SERNANP
Tasas y tarifas	Tarifas de entrada para ACP ⁵
Subsidios e instrumentos tributarios o fiscales	Obras por impuestos para la provisión de servicios ecosistémicos
Asistencia financiera	Protocolo verde

Una opción para contribuir a la conservación de las ACP es contar con un régimen tributario que fomenten la creación y gestión sostenible de las áreas privadas. Actualmente, existen dos regímenes de incentivos tributarios para esta modalidad de conservación:

A. Ley 27037: Ley de Promoción de Inversión en la Amazonía.

La Ley 27037, que probó la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, tiene por objeto promover el desarrollo sostenible e integral de la Amazonía, estableciendo las condiciones para la inversión pública y la promoción de la inversión privada.

Conforme a su artículo 18°, se establece un régimen especial para los predios de la Amazonía:

“Artículo 18.- Deducción del valor de los predios para efectos tributarios

Para efectos tributarios, las personas naturales o jurídicas ubicadas en la Amazonía, deducirán del valor correspondiente a los predios (autoavalúo), en la forma y el porcentaje que establezca el Reglamento de la presente Ley.”

Así, los predios ubicados en Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali se pueden deducir el valor del autoevalúo, en la forma y porcentaje que establezca el reglamento. Dicho reglamento fue aprobado mediante el Decreto Supremo 031-99EF y dispuso que las Municipalidades son las competentes para establecer el porcentaje de deducción anualmente.

Conforme al artículo 3 del Decreto Supremo 031-99-EF, Reglamento del artículo 18 de la Ley 27037, se precisa los alcances para obtener el valor del beneficio tributario, mencionado con anterioridad, conforme al siguiente detalle:

“Artículo 3.- El porcentaje del beneficio tributario dispuesto en el Artículo 18 de la Ley, será aplicado sobre el valor del predio (autoavalúo). El valor resultante, luego de la deducción correspondiente, constituirá el nuevo valor del autoavalúo para efecto de determinar la base imponible de los Impuestos indicados en el literal c) del Artículo 1.

Las Municipalidades de la Amazonía establecerán anualmente, el porcentaje de deducción a que se refiere el párrafo anterior, tomando en consideración, entre otros criterios, los valores unitarios oficiales de edificación que formula el Consejo Nacional de Tasaciones y aprueba anualmente el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción⁹, para las diferentes zonas del país, así como la ubicación y uso del predio.”

⁹ Desde 2006 esa función es ejercida por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y los valores oficiales unitarios de edificación para el ejercicio fiscal 2024 han sido aprobados por la Resolución Ministerial 469-2023-VIVIENDA (ANEXO 1).

Este beneficio establece que aquellos predios que se encuentren en la Amazonia podrían, potencialmente, beneficiarse de una deducción del valor correspondiente al predio (autovalúo), a fin de establecer un descuento sobre el monto del impuesto predial. Sin embargo, este beneficio es potencial ya que requiere, de acuerdo con el artículo 3 del citado reglamento, de su aprobación por una ordenanza por la Municipalidad competente por la jurisdicción territorial.

La aplicación del incentivo tributario tiene tres problemas: i) solo aplica para las ACP constituidas en Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali, siendo potencialmente beneficiarias solo 73, es decir, el 52% de las ACP vigentes al momento; ii) la deducción del impuesto no es un beneficio atractivo, puesto que tiene porcentajes entre 1% al 10%, no siendo una deducción sustancial para el pago del autovalúo; y iii) la aplicación del incentivo depende del acto de las municipalidades, ya que requiere que establezcan el monto del beneficio tributario. De no aprobar las deducciones, los titulares de ACP no pueden acceder a este incentivo. En ese sentido, cerca de treinta ACP con potencial acceso a este beneficio a la fecha, conforme al siguiente detalle:

Cuadro 4. ACP con potenciales beneficios tributarios

Cantidad ACP	Municipalidad	Beneficio tributario	Base legal
14	Maynas	3.50%	Ordenanza Municipal 001-2024-A-MPM
12	Tambopata	15%-20%	Acuerdo de Consejo 022-2024-CMPT-SE
1	Tambopata (Las piedras)	10%	Ordenanza Municipal 01-2024-MDLP
2	Tarapoto (La Banda de Shilcayo)	10%	Ordenanza Municipal 17-2023-MDBSH
1	Chazuta	1% - 10%	Ordenanza Municipal 001-2024-MPSM
1	Coronel Portillo	5% - 10%	Ordenanza Municipal 023-2023-MPCP
31			

Elaboración propia

B. Decreto Legislativo 776: Ley de Tributación Municipal

El Decreto Legislativo 776 aprobó la Ley de Tributación Municipal, cuyo artículo 17° dispone que los predios de las comunidades campesinas y nativas, así como universidades están inafectos al pago del impuesto predial. Bajo dicho marco normativo, solo 60 ACP se encuentran bajo un régimen de incentivo tributario, como se muestra a continuación:

Cuadro 5. ACP por la condición de su propietario

Naturaleza del titular	Cantidad de ACP	Porcentaje por ACP	Hectáreas totales	Porcentajes por hectáreas
Comunidad Campesina	51	37%	355,061.86	89.97%
Comunidad Nativa	8	6%	11,965.78	3.03%
Privado	64	46%	6,172.217884	1.56%
Asociación	4	3%	3,248.012	0.82%
Cooperativa	2	2%	2,600.03	0.66%
Empresas	6	4%	10,837.16	2.74%
ONG	2	2%	734.1991	0.19%
Universidad	1	0,6%	4,564.98	1.16%

Elaboración propia

Por lo mencionado, menos del 44% de ACP (60) constituidas y vigentes a la fecha se encuentran sujetos a la inafectación del impuesto predial. Existe cerca de 10 000.00 hectáreas destinadas a la protección de ecosistemas, sin incentivos del Estado. Cerca del 20% de ACP (26) no cuentan ni pueden acceder a ningún tipo de incentivo económico. Se evidencia una desigualdad de oportunidades entre los propietarios de las ACP, puesto que existen ACP que no gozan de algún incentivo tributario.

3.4. Propuesta para fomentar la creación y gestión de áreas de conservación privada

Uno de los incentivos más usados a nivel de los países latinoamericanos para las áreas de conservación voluntaria es la exoneración o reducción del pago por impuesto predial. Algunos de estos países son Brasil, Colombia, Guayana Francesa y Ecuador:

Cuadro 5. Experiencia comparada

País	Descripción de exoneración tributaria
Brasil	La exoneración del pago del impuesto sobre la tenencia de la tierra, que cobra el gobierno federal, ha sido una ventaja concreta para promover el establecimiento de herramientas de conservación privada.
Colombia	La exoneración del pago predial constituye uno de los incentivos más aplicados y con mejores resultados.
Guayana Francesa	Por la Ley Aillagon, los individuos pueden beneficiarse mediante la obtención de una excepción tributaria de 66% sobre las donaciones que hagan, y que puede representar hasta 20% de sus ingresos afectos a los impuestos.
Ecuador	En Ecuador la exoneración del pago de impuesto rural constituye un incentivo tributario efectivo debido a los bajos montos correspondientes a tal tributo.

Adaptado de Monteferri, B y Coll, D. (2009). Conservación privada y comunitaria en los países amazónicos¹⁰

Los predios en los que se constituyen las ACP están afectos al impuesto predial, que es un tributo de periodicidad anual que grava el valor de los predios urbanos y rústicos. El pago del impuesto predial implica un incremento de los costos operativos al gestionar las ACP. Es importante recordar que los fondos generados de las ACP se destinan principalmente a actividades de conservación de la biodiversidad, por lo que no generan retornos financieros que puedan cubrir el pago del impuesto predial.

Este impuesto termina constituyéndose en un costo operativo de gestión de la ACP de gran dificultad de ser cubierto por el titular del predio. Asimismo, el

¹⁰ Monteferri, B. y Coll, D. (2009). Conservación privada y comunitaria en los países amazónicos. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

pago del impuesto predial ocasiona una reducción en el costo de oportunidad ambiental de los recursos financieros. El titular de una ACP se ve obligado a reducir el presupuesto de los gastos de gestión, como monitoreos, vigilancia y patrullaje, para pagar el impuesto.

En ese contexto, se observa la oportunidad de promover nuevos incentivos tributarios para fomentar la creación y gestión sostenible de las ACP a través de la exoneración del pago al impuesto predial de los predios en los que se constituyan las ACP a fin de reducir los costos operativos en la gestión operativa. Los beneficios tributarios son mecanismos que producen un trato diferenciado entre los contribuyentes bajo razones objetivas, excepcionales y justificadas¹¹.

Los incentivos tributarios en materia ambiental se justifican en la lectura sistemática de la Constitución Ecológica y el régimen tributario:

“Artículo 2.-Toda persona tiene derecho: (...) 22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.”

(...)

Artículo 68.- El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

(...)

Artículo 74.- Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo. [...] Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio.”

El artículo 74° precisa que el Estado está obligado a respetar los derechos de la persona en el ejercicio de la potestad tributaria. La política fiscal puede emplearse para garantizar el derecho fundamental a un ambiente equilibrado,

¹¹ Trinidad Alvarado, C. (2015). Incentivos fiscales para la conservación: situación actual. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

así como perseguir fines extra-fiscales¹² que aseguren la efectividad de este derecho. Siguiendo lo dispuesto en el artículo 68° de la Constitución, el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas, incluyendo tributos ambientales o instrumentos económicos. En ese marco constitucional, el ejercicio de la potestad tributaria para impulsar incentivos tributarios entorno a la promoción y fomento de la conservación ambiental se encuentra legitimada para garantizar el derecho a gozar de un ambiente equilibrado, por ser un objetivo constitucionalmente legítimo.

En esa línea, el Tribunal Constitucional ha precisado que es constitucionalmente legítimo otorgar beneficios tributarios para finalidades extrafiscales siempre que esté relacionado con la protección bienes de relevancia constitucional, así como contribuya a lograr objetivos constitucionales:

[L]os beneficios tributarios se traducen en estímulos a determinadas personas o actividades que el Estado **considera valioso promover, y es ahí donde se debe considerar tanto los derechos fundamentales**, los principios constitucionales y los valores superiores, así como los deberes primordiales del Estado que están previstos en el artículo 44 de la Constitución, ya aludidos supra. **En efecto, no es contrario a la Constitución el hecho que el legislador establezca una finalidad extrafiscal de los tributos**, siempre que ella esté de acuerdo con los principios rectores de la política social, económica e, incluso, cultural del Estado¹³. (subrayado propio)

Además, la exoneración tributaria es un medio para propiciar y promover determinar objetivos constitucionales¹⁴. Se puede observar la Sentencia del Tribunal Constitucional 00004-2010-PI/TC, por medio de la cual, el Tribunal menciona que “la acción de promover el pintado voluntario de las fachadas exteriores de las casas a cambio de incentivos tributarios es conforme con

¹² El tributo ha sido tradicionalmente considerado como una herramienta para solventar los gastos estatales. Sin embargo, a lo largo de los años se ha transformado en un instrumento que persigue otros fines constitucionalmente valiosos de naturaleza no recaudadora, es decir extrafiscal.

¹³ Tribunal Constitucional. (2005). Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 0042-2004-AI/TC. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00042-2004-AI.pdf>

¹⁴ Mediante la Sentencia recaída en el expediente 00017-2010-PI/TC, el máximo intérprete de la Constitución determinó la exoneración del impuesto general a las ventas a espectáculos públicos, como teatros, óperas, folclore nacional, entre otros, basándose en la finalidad extrafiscal del Estado de propiciar el acceso a la cultura y fomentar su desarrollo y difusión.

la consecución de fines extrafiscales como el fomento de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida”. De esta manera, es constitucionalmente legítimo implementar incentivos tributarios para el fomento y la protección del ambiente.

Por tanto, los beneficios tributarios que se justifican en razones objetivas, como la conservación ambiental, constituyen mecanismos de intervención directos e idóneos para cumplir finalidades promocionales siguiendo el criterio del legislador y dentro del marco de una política fiscal racional¹⁵.

Conforme al artículo 74° de la Constitución Política del Perú, los tributos se crean, modifican, derogan o se establece una exoneración solamente por ley o decreto legislativo. En ese contexto, se requiere una ley expresa que exonere el impuesto predial a aquellos predios que estén reconocidos como ACP a perpetuidad. En específico, se requiere modificar el artículo 17° de la Ley de Tributación Municipal, que regula los supuestos de predios, que no están sujetos al impuesto predial para incorporar las ACP a dicho listado. Así, se cuenta con un incentivo tributario que contribuya a fomentar la creación de las ACP en el Perú.

La exoneración del impuesto predial en ACP, se encuentra acorde con el artículo 4° de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, cuyo tenor literal es el siguiente:

Artículo 4.- De la tributación y el ambiente

El diseño del marco tributario nacional considera los objetivos de la Política Nacional Ambiental, **promoviendo particularmente, conductas ambientalmente responsables**, modalidades de producción y consumo responsable de bienes y servicios, **la conservación**, aprovechamiento sostenible y recuperación **de los recursos naturales**, así como el desarrollo y uso de tecnologías apropiadas y de prácticas de producción limpia en general.

La Política Nacional del Ambiente tiene como objetivo prioritario “mejorar la conservación de las especies y la diversidad genética”, para lo cual dispuso como lineamiento de acción garantizar la conservación de especies al interés al interior de áreas naturales protegidas y otras modalidades de

¹⁵ Trinidad Alvarado, C. (2015). Incentivos fiscales para la conservación: situación actual.

conservación¹⁶. La exoneración del impuesto predial para los predios constituidos como ACP es un medio para cumplir con los objetivos de la Política Nacional Ambiental, ya que los titulares del predio contarían con mayores recursos económicos para invertir en medidas de conservación del ambiente, ecosistemas y su biodiversidad asociada.

Por último, la exoneración del impuesto predial ya se aplica en otras modalidades de conservación como en predios forestales del Estado dedicados al aprovechamiento forestal y de fauna silvestre, plantaciones forestales¹⁷ y concesiones para productos forestales diferentes a la madera y ecoturismo.

En ese contexto, la potestad tributaria se consolida como una herramienta para corregir externalidades negativas existentes en la gestión de las ACP para promover conductas entorno a la conservación del ambiente y los recursos naturales. El Proyecto de Ley constituye el medio adecuado para implementar un incentivo tributario que contribuya a promover la creación a largo plazo de las ACP a fin de fortalecer el compromiso ciudadano con la conservación ambiental.

La incorporación de las ACP como supuesto de exoneración predial contribuye a i) la reducción de costos operativos en el mantenimiento y gestión del predio de más de ciento treinta ACP, ii) tener mayores recursos propios disponibles para destinarlos a los objetivos de conservación, y iii) fortalece la competitividad de las actividades de conservación con relación a otros usos del bosque. Promover políticas fiscales entorno a la protección ambiental impacta en el comportamiento de los agentes económicos e incentiva su participación en actividades de conservación voluntaria en ambiente.

¹⁶ Ministerio del Ambiente. (2021). Política Nacional del Ambiente al 2030.

¹⁷ Artículo 17 inciso i del Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal.

3.5. Sobre la denominación de áreas de conservación voluntarias

El proyecto de Ley revisado propone la modificación de los artículos 3, 4, 7, 12, 14, 15 y 26 de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas con el objetivo de efectuar el cambio de denominación de “áreas de conservación privada” por el término “áreas de conservación privada”.

Al respecto, reconocemos que el cambio de denominación de “privadas” a “voluntarias” contribuye a identificar mejor la naturaleza de este mecanismo de conservación ambiental, Sin embargo, consideramos que esta modificación puede estar acompañada de incentivos tributarios o mecanismos de promoción legales para impulsar la creación de las ACP en el Perú.

Por ello, proponemos que el cambio de denominación esté acompañado de la creación de incentivos tributarios, como la exoneración del impuesto predial para ACP. Esto permitiría a los propietarios de las ACP disponer de más recursos propios para dedicarlos a los objetivos de conservación, ampliando así las opciones de financiamiento disponibles.

4. Conclusiones y recomendaciones finales

Desde la SPDA consideramos adecuada la oportunidad para realizar las siguientes sugerencias:

- El cambio de denominación de área de conservación “privada” a “voluntaria” contribuye a visibilizar la participación de la sociedad civil en la conservación ambiental.
- Proponemos complementar la iniciativa legislativa con la incorporación de incentivos tributarios que fomenten la creación de más ACP, así como faciliten la gestión sostenible de estas áreas.
- Se recomienda incorporar a los predios en los que recaen las ACP como un supuesto de inafectación al impuesto predial para contar con incentivos que favorezcan el manejo y gestión de las ACP.
- La implementación de beneficios tributarios para la conservación se justifica en la importancia de la conservación voluntaria para asegurar el derecho a un ambiente equilibrado y protección de los ecosistemas.
- La propuesta de implementar la exoneración del impuesto predial para las ACP tendría un plazo de vigencia de tres años, así como requiere del informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas para la aprobación del proyecto normativo conforme a lo exigido en el artículo 79° de la Constitución.

Por lo expuesto anteriormente, recomendamos que la propuesta bajo análisis sea revisada con las atenciones presentadas expresamente en este informe.

Anexo

Cuadro de valores unitarios oficiales de edificación para la Selva al 31 de octubre de 2023

Cuadro 6. Valores unitarios oficiales para la Selva

VALORES POR PARTIDAS EN SOLES POR METRO CUADRADO DE AREA TECHADA			
	ESTRUCTURAS		ACABADOS
	MUROS Y COLUMNAS 1	TECHOS 2	PUERTAS Y VENTANAS 3
A	ESTRUCTURAS LAMINARES CURVADAS DE CONCRETO ARMADO QUE INCLUYEN EN UNA SOLA ARMADURA LA CIMENTACIÓN Y EL TECHO, PARA ESTE CASO NO SE CONSIDERA LOS VALORES DE LA COLUMNA N° 2	LOSA O ALIGERADO DE CONCRETO ARMADO CON LUCES MAYORES DE 6 M. CON SOBRECARGA MAYOR A 300 KG/M2	ALUMINIO PESADO CON PERFILES ESPECIALES MADERA FINA ORNAMENTAL (CAOBA, CEDRO O PINO SELECTO) VIDRIO INSULADO.
	930.42	476.50	394.15
B	COLUMNAS, VIGAS Y/O PLACAS DE CONCRETO ARMADO Y/O METÁLICAS	ALIGERADOS O LOSAS DE CONCRETO ARMADO INCLINADAS	ALUMINIO O MADERA FINA (CAOBA O SIMILAR) DE DISEÑO ESPECIAL, VIDRIO TRATADO POLARIZADO (2) Y CURVADO, LAMINADO O TEMPLADO
	634.81	336.60	312.64
C	PLACAS DE CONCRETO E= 10 A 15 CM ALBAÑILERÍA ARMADA, LADRILLO O SIMILAR CON COLUMNAS Y VIGAS DE AMARRE DE CONCRETO ARMADO	ALIGERADO O LOSAS DE CONCRETO ARMADO HORIZONTALES	ALUMINIO O MADERA FINA (CAOBA O SIMILAR) VIDRIO TRATADO POLARIZADO (2) LAMINADO O TEMPLADO
	468.90	253.95	238.20
D	LADRILLO, O SIMILAR SIN ELEMENTOS DE CONCRETO ARMADO. DRYWALL O SIMILAR INCLUYE TECHO (5)	CALAMINA METÁLICA FIBROCEMENTO SOBRE VIGUERÍA METÁLICA	VENTANAS DE ALUMINIO, PUERTAS DE MADERA SELECTA, VIDRIO TRATADO TRANSPARENTE (3)
	362.54	221.41	159.66
E	MADERA SELECTA TRATADA (6) SOBRE PILOTAJE DE MADERA CON BASE DE CONCRETO CON MUROS DE MADERA CONTRAPLACADA O SIMILAR.	MADERA SELECTA TRATADA (6) CON MATERIAL IMPERMEABILIZANTE	VENTANAS DE FIERRO, PUERTAS DE MADERA SELECTA (CAOBA O SIMILAR) VIDRIO SIMPLE TRANSPARENTE (4)
	287.87	161.20	103.67
F	ADOBE O SIMILAR	CALAMINA METÁLICA, FIBROCEMENTO O	VENTANAS DE FIERRO O ALUMINIO INDUSTRIAL, PUERTAS DE FIERRO,

		TEJAS SOBRE TIJERALES DE MADERA	PUERTAS CONTRAPLACADAS DE MADERA (CEDRO O SIMILAR), PUERTAS MATERIAL MDF o HDF, VIDRIO SIMPLE TRANSPARENTE (4)
	227.01	74.12	84.56
G	MADERA TRATADA (6) SELECTA CON BASE DE CONCRETO CON MUROS DE MADERA CONTRAPLACADA O SIMILAR. DRYWALL O SIMILAR (SIN TECHO)	TECHOS DE PALMAS (CRISNEJAS)	MADERA CORRIENTE CON MARCOS EN PUERTAS Y VENTANAS DE PVC O MADERA CORRIENTE.
	196.62	58.32	49.89
H	MADERA CORRIENTE	SIN TECHO	MADERA RÚSTICA.
	98.31	0,00	24.95
I	MADERA RÚSTICA		SIN PUERTAS NI VENTANAS
	39.32	0,00
J	CAÑA GUAYAQUIL PONA O PINTOC		
	15.73

En edificios aumentar el valor por m² en 5 % a partir del 5° piso
Fuente. Anexo de la Resolución Ministerial 469-2023-VIVIENDA

El valor unitario por m² para una edificación determinada, se obtiene sumando los valores seleccionados de una de las 3 columnas del cuadro de acuerdo a sus características predominantes. La demarcación territorial consignada es de uso exclusivo para la aplicación del presente cuadro. Abarca las localidades ubicadas en el territorio comprendido entre los límites con el Ecuador, Colombia, Brasil, Bolivia y la curva de nivel de 1500 m.s.n.m. de la vertiente oriental de los andes que partiendo de la frontera con el Ecuador continúa hasta su confluencia con el río Nova, afluente del río San Alejandro, en donde asciende hasta la cota 2000 m.s.n.m continúa por esta hacia el sur hasta su confluencia con el río Sanabeni afluente del río Ene, de este punto baja hasta la cota 1500 m.s.n.m por la que continúa hasta la frontera con Bolivia.

Notas:

- (1) Referido Al Doble Vidriado Hermético, Con Propiedades De Aislamiento Térmico Y Acústico.
- (2) Referido Al Vidrio Que Recibe Tratamiento Para Incrementar Su Resistencia Mecánica Y Propiedades De Aislamiento Acústico Y Térmico, Son Coloreados En Su Masa Permitiendo La Visibilidad Entre 14% Y 83%.
- (3) Referido Al Vidrio Que Recibe Tratamiento Para Incrementar Su Resistencia Mecánica Y Propiedades De Aislamiento Acústico Y Térmico, Permiten La Visibilidad Entre 75% Y 92%.
- (4) Referido Al Vidrio Primario Sin Tratamiento, Permiten La Transmisión De La Visibilidad Entre 75% Y 92%.
- (5) Para Este Caso No Se Considera La Columna N° 2.
- (6) Referidaa Los Tipos Estoraque, Pumaquiro, Huayruro, Machinga, Catahua Amarilla, Copaiba, Diablo Fuerte, Tornillo O Similares.



SPDA

www.spda.org.pe

(511) 612 4700

info@spda.org.pe

Prolongación Arenales 437,
San Isidro, Lima - Perú