



PROPUESTA DE FONDO AMBIENTAL. PARAGUAY

Asunción, octubre de 2016



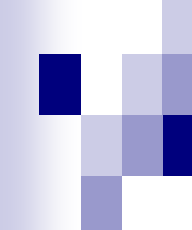
ANÁLISIS. ESTUDIO DE LAS ALTERNATIVAS.

Disposiciones legales vigentes

- **Ley 3001/2006, Art. 5.** La administración de los recursos derivados de los servicios ambientales y la definición e implementación de políticas para la retribución en concepto de prestación de servicios ambientales, se realizarán a través del Fondo Ambiental mencionado en el [Artículo 36](#) de la Ley N° 1561/00 "QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DEL AMBIENTE, EL CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE Y LA SECRETARIA DEL AMBIENTE“
- **Ley 1561/2000. Artículo 36.-** El SISNAM **contará con un fondo ambiental**, cuyo proyecto de ley de creación y funcionamiento será elaborado por la Secretaría en un plazo no mayor de dos años, a partir de la vigencia de la presente ley.

Contexto legal nacional

- **Modalidades de constitución y funcionamiento.**
 - Fondos creados como cuentas de afectación especial, administrados por una entidad u organismo existente.
 - Fondos creados como entidades autárquicas descentralizadas con personería jurídica de derecho público y con su propia estructura orgánica.
 - Fondos creados como Fideicomisos.
 - Fondo creado como entidad sin fines de lucro en el marco de un convenio internacional.



■ Como cuenta de afectación especial:

- Funcionan como cuentas presupuestarias que solo pueden ser utilizadas para el propósito establecido en la Ley.
- Administradas por una institución existente (no se crea una nueva entidad con personalidad jurídica)
- Ejs: Fondo de Áreas Silvestres Protegidas, Fondo Yaguareté, FONAVIS




■ Como entidad autárquica:

- Se crea una nueva persona de derecho público como entidad descentralizada y con autarquía presupuestaria.
- Requiere de una ley de creación que establezca su carta orgánica.
- Ej.: Fondo Ganadero



■ Fondo como fideicomiso:

- Establecido en el marco de la Ley 921 de Negocios Fiduciarios.
- Constituye un patrimonio autónomo.
- Es administrado por un agente fiduciario externo, supervisado por el BCP.
- Ej.: Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación.

- 
- Fondo como entidad de derecho privado sin fines de lucro.
 - Ente separado del Estado. Funciona fuera del presupuesto.
 - Se rige por normas del derecho privado.
 - Dirigido por un Consejo con participación público –privada. Cuenta con una Dirección Ejecutiva.
 - Ej.: Fondo de Conservación de Bosques Tropicales, conformado en el marco de los acuerdos de canje de deuda por naturaleza con los Estados Unidos..

Conclusiones sobre el contexto nacional

- Mayoría de los fondos son órganos o entes de derecho público (cuentas de afectación especial administradas por la autoridad de aplicación o entes autárquicos con sus propias autoridades).
- Existen experiencias recientes de administración de fondos a través de Fideicomisos.
- Generalmente captan recursos del tesoro público, de donaciones, préstamos, recursos especiales (Royalties de Itaipú en el caso del FONAVIS, cánones de loterías en el caso del Fondo Nacional del Deporte).
- Un caso particular es el FCBT.
 - Consejo con participación público-privada, de mayoría no gubernamental.
 - Constituido como entidad sin fines de lucro de derecho privado, en el marco de un acuerdo internacional., en el cual los representantes del sector público tienen participación minoritaria.
 - Opera con un agente financiero.

Revisión de la experiencia internacional

- Mayoría de los fondos son instituciones de derecho privado, con independencia del gobierno. (fundaciones o fideicomisos).
- Requieren de un apoyo gubernamental y generalmente tienen participación de representantes del gobierno en los Consejos Directivos. La participación de estos representantes es minoritaria frente a la participación de los miembros de la sociedad civil.
- Fondos ambientales que tienen más independencia del Gobierno tienen más éxito en atraer donaciones internacionales y del sector privado que los fondos controlados por el gobierno.
- Más que una agencia de implementación y ejecución, los fondos ambientales son mecanismos de financiamiento.
- Los fondos funcionan mejor cuando los Consejos Directivos cuentan con comités de expertos (técnicos, financieros) que formulan las recomendaciones al pleno del Consejo.

Consultorías anteriores

Proyecto BID N° 1300 “Programa de Apoyo al SISNAM” de la Secretaría del Ambiente, presentado por la organización WWF (2006).

- Fondo como Fundación
- Fondo como entidad sin fines de lucro de naturaleza sui generis.
- Fondo como ente autárquico

Alternativas evaluadas

- **Constitución de un Fondo como una cuenta de afectación especial, administrada por una institución existente.**
 - Ventajas: No se requiere crear una nueva institución con una carta orgánica.
 - Desventaja: Puede desalentar captación de fondos privados o de fuente mixta. Administración rígida y burocrática.

- **Constitución del Fondo como una entidad autárquica con personería jurídica.**
 - Ventajas: Autarquía en la administración de fondos, y personalidad jurídica que permite actuar como sujeto de derecho.
 - Desventaja: Puede desalentar captación de fondos privados o de fuente mixta. Administración rígida y burocrática. Posibilidad de que modificaciones al proyecto de ley afecten a su funcionamiento.



■ **Constitución del Fondo como Fideicomiso de modo similar al Fondo para la Excelencia de la Educación.**

□ Ventajas:

- Puede alentar la captación de fondos del sector no gubernamental para el cofinanciamiento de proyectos
- Si se hace responsable de la administración, puede implicar una mayor flexibilidad y agilidad en el manejo, pues esta figura está regulada por el derecho privado.
- Es posible un mejor gerenciamiento, pues la gerencia es contratada para una tarea específica y es externa a la burocracia pública.
- Se encuentra supervisado por el Banco Central del Paraguay.

□ Desventajas: No existen muchas experiencias en el país.

■ **Constitución del Fondo como entidad sin fines de lucro que opere con un fideicomiso.**

□ **Ventajas:**

- Mayores posibilidades de atraer contribuciones de donadores internacionales y del sector privado.
- Garantiza que los fondos estén blindados en una cuenta especial y atados a un destino específico, pues se crea un patrimonio autónomo que no se confunde con el del agente fiduciario ni con el del fideicomitente.
- Es administrado por un agente fiduciario capacitado que es supervisado por el propio BCP.
- Es posible un mejor gerenciamiento, pues el fiduciario es contratado para una tarea específica y es externa a la burocracia pública.
- Las reglas de funcionamiento son más ágiles pues se aplica el derecho privado.

□ **Desventajas:**

- Posible desacuerdos en el sector público con una estructura externa a la administración pública y con participación privada.



PROPUESTA DE FONDO AMBIENTAL

I. FINALIDAD

- Se propone una finalidad amplia que le permita actuar en diversos ámbitos.
 - Administrar los recursos derivados de los servicios ambientales e implementar las políticas para la retribución en concepto de prestación de servicios ambientales;
 - Captar, canalizar, gestionar, administrar e invertir los recursos que reciba;
 - Financiar planes, programas, proyectos y actividades orientadas a la protección del ambiente, el fortalecimiento de la gestión ambiental, el uso sostenible de los recursos naturales y el patrimonio ambiental;
- Se considera fundamental identificar y ponerse de acuerdo en la priorización de las áreas de acción del Fondo y de los sectores en los cuales pretende concentrarse.
- Hay unos criterios de priorización que están siendo definidos entre la SEAM y la STP.

II. FUENTES DE INGRESOS

- La compensación por servicios ambientales de los proyectos de obras y actividades definidos como de alto impacto ambiental, previstos en el artículo 11 de la Ley 2001/2006 de Valoración y Retribución de Servicios Ambientales.

Artículo 11º.- Los proyectos de obras y actividades definidos como de alto impacto ambiental,....., según el listado que al efecto determine el Poder Ejecutivo, deberán incluir dentro de su esquema de inversiones la compensación por servicios ambientales por medio de la adquisición de Certificados de Servicios Ambientales, sin perjuicio de las demás medidas de mitigación y conservación a las que se encuentren obligados. Las inversiones en servicios ambientales de estos proyectos de obras o actividades no podrán ser inferiores al 1% (uno por ciento) del costo de la obra o del presupuesto anual operativo de la actividad.

II. Fuentes de ingresos (cont.)

- El monto de las multas y/o composiciones, así como el de las condenas pecuniarias civiles establecidas en las sentencias definitivas por la comisión de hechos punibles contra el medio ambiente o en procesos civiles en los que se peticione la reparación del daño ambiental, previsto en el artículo 12 de la Ley 2001/2006 de Valoración y Retribución de Servicios Ambientales.

Artículo 12º.- En el momento de dictar sentencia definitiva por la comisión de hechos punibles contra el medio ambiente o en procesos civiles en los que se peticione la reparación del daño ambiental en sí mismo, **los jueces podrán disponer que el monto de las multas y/o composiciones, así como el de las condenas pecuniarias civiles se destine o se realice a través del Régimen de Servicios Ambientales.**

II. Fuentes de ingresos (cont.)

- El monto para la adquisición de certificados de servicios ambientales de los sujetos que no hayan cumplido con el requisito de reserva legal de bosques establecido en la Ley 422/73, en el caso que opten por dicha alternativa.

Art. 12. Quienes no hayan cumplido con el requisito de reserva legal de bosques naturales establecido en la [Ley N° 422/73 "FORESTAL"](#) **deberán adquirir Certificados de Servicios Ambientales hasta compensar el déficit de dicha reserva legal.**

La Secretaría del Ambiente (SEAM) determinará por resolución las condiciones por las cuales aquellas personas, físicas o jurídicas, en cuyas propiedades no se cumpla con el requisito de reserva legal de bosques naturales establecido en la Ley N° 422/73 "FORESTAL", deberán adquirir Certificados de Servicios Ambientales.

II. Fuentes de ingresos (cont.)

- Las transferencias de organismos y entidades del Estado, conforme a las previsiones del PGN.
- Las donaciones o créditos que reciba de organismos nacionales e internacionales.
- Los recursos provenientes de canjes de deuda.
- Las comisiones, honorarios y ganancias por servicios ofrecidos para la estructuración de proyectos de pagos de servicios ambientales, así como por la intermediación entre la oferta y la demanda de certificados de servicios ambientales;
- Los recursos provenientes de la recuperación de préstamos o créditos de desarrollo que otorgue.
- Rendimientos de inversiones en mercados financieros (fondos patrimoniales)
- **NO SE PREVE CREAR NUESTROS TRIBUTOS NI ESTABLECER PORCENTAJES DE COPARTICIPACIÓN EN RECURSOS DEL ESTADO.**

III. SERVICIOS OFRECIDOS POR EL FONDO AMBIENTAL

- **Proyectos de pago de servicios ambientales**
 - hacer efectivo el derecho a la retribución de servicios ambientales, conforme a la priorización que se establezca sobre la base de la Política Ambiental Nacional.
 - Seleccionados en base a prioridades y a convocatorias públicas.

- **Servicios de intermediación de PASIVOS/ACTIVOS ambientales. Generación de un mercado de servicios ambientales**
 - servicios apoyo técnico para la identificación, elaboración y estructuración de proyectos de PSA; facilitación de la negociación entre compradores y vendedores y estructuración de los acuerdos; asesoramiento en la elaboración de contratos entre el comprador y el vendedor.

III. Servicios del Fondo Ambiental (continuación)

■ Servicios financieros no reembolsables

- Para capacitación, asesoramiento, desarrollo de capacidades humanas.
- Una línea de fondos concursables, adjudicados en base a criterios de priorización regional y sectorial;
- Una línea de fondos de adjudicación directa, para los casos en que no sea posible realizar un concurso. Ej.: proyectos en los cuales se recibe una donación con cargo para un destinatario específico, proyectos de iniciativa del Fondo para una comunidad indígena o vecinal específica en una zona determinada, proyectos con municipalidades de una región concreta (municipios de la cuenca del lago Ypacaraí), etc.

■ Servicios financieros (préstamos).

- Una línea de financiamiento de 2do. Piso (préstamos), a través del Sistema Financiero Nacional, con tasas de intereses y plazos más convenientes.
- Permitirá generar un fondo revolvente para una mayor sostenibilidad financiera.

IV. Naturaleza jurídica (continuación).

- Se plantea **la creación de un Fondo Fiduciario para la administración de los recursos.**

El Fideicomiso es un patrimonio autónomo con un mandato específico establecido en el contrato fiduciario. El agente fiduciario debe ser autorizado para operar como tal por el BCP y se encuentra sometido a la supervisión de dicha institución.

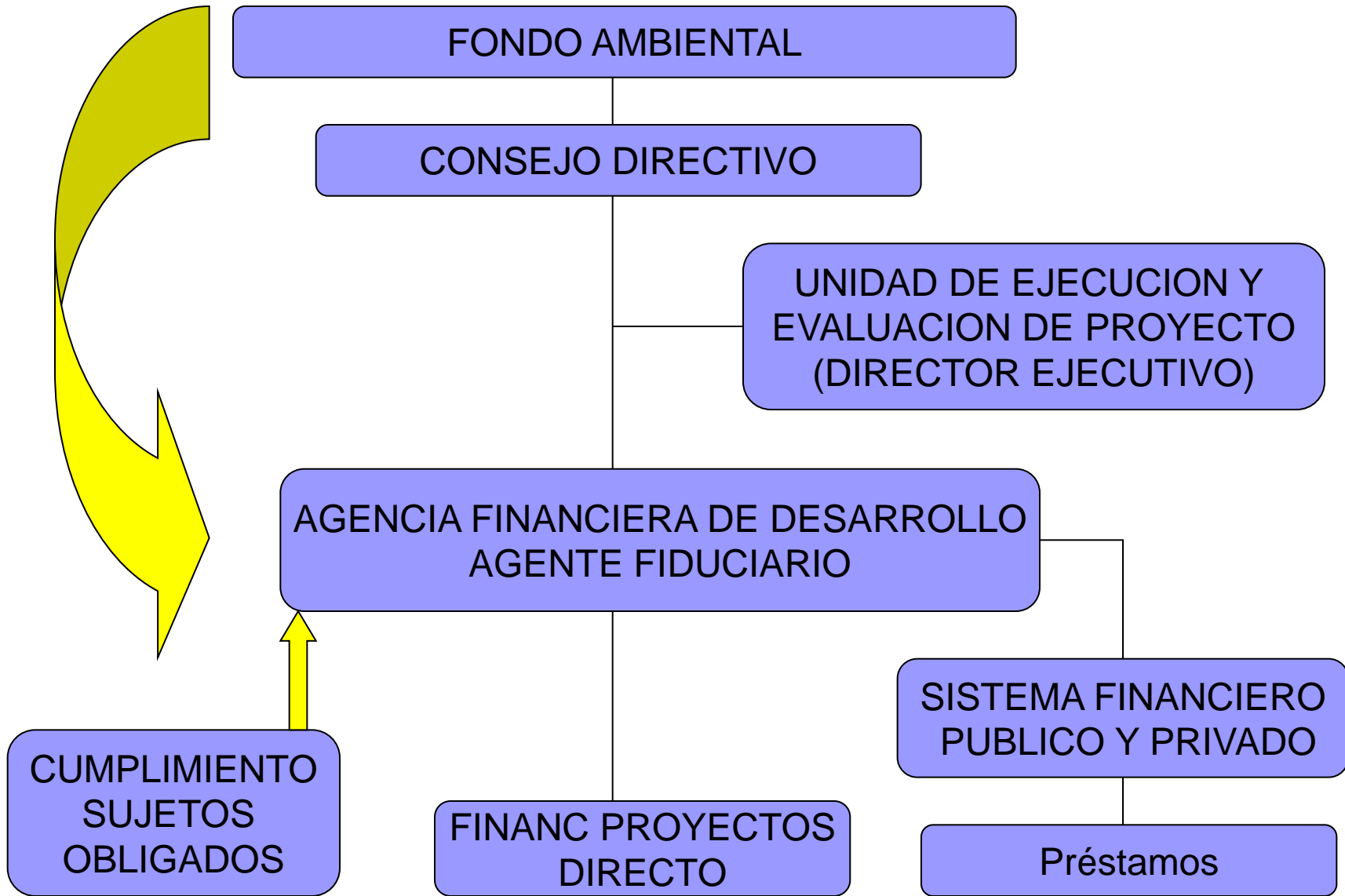
- Fideicomitente: La SEAM y los aportantes.
- Administrador fiduciario: Agente autorizado por el BCP. Puede ser la AFD

V. ESTRUCTURA

- En principio, se prefiere una estructura que no sea costosa y grande sino simple.
- Si se opera con Fideicomiso están los costos operativos que implicaría contar con un administrador fiduciario.
- Establecer un Consejo Directivo con representantes del gobierno (SEAM, MH, STP, INFONA) y de sectores no gubernamentales (sector académico, ongs.)
- Establecer una Dirección Ejecutiva y una unidad de evaluación de proyectos.

V. Estructura

R
E
C
U
R
S
O
S



VI. Mecanismos operativos

- Con respecto a los ingresos del fondo:
 - El obligado a adquirir servicios ambientales cumple con su obligación con el depósito en la cuenta del fideicomiso.
 - Si se decide conformar un fondo patrimonial se realizaría una retención en ese concepto.
 - El fideicomiso custodia y administra los fondos (no ingresan al presupuesto público).

VI. Mecanismos operativos

- Para la compra de servicios ambientales, el Fondo utilizaría el siguiente mecanismo.
 - Convocatoria a proyectos.
 - Evaluación de proyectos a cargo de la Unidad de Evaluación.
 - Evaluación de aspectos formales.
 - Evaluación de aspectos técnicos.
 - Evaluación de aspectos económicos.
 - Recomendación de selección de proyectos a cargo de la Unidad de Evaluación.
 - Análisis de la recomendación de la Unidad a cargo del Comité Interinstitucional o Consejo Directivo.
 - Resolución de adjudicación.
 - Suscripción de un contrato en el cual se establecen los compromisos del Fondo y los compromisos del beneficiario. El contrato tendría por objeto financiar el proyecto, certificar el servicio y adquirir el certificado de servicios ambientales a través de un calendario de pagos.

VII. Hoja de ruta

- Conformar un Grupo Impulsor (sector público, sector no gubernamental ambiental, sector académico, sector de la producción) para promover su conformación y consensuar aspectos fundamentales.
- Definir criterios claves.
 - Objetivos y prioridades del Fondo Ambiental;
 - Integrantes del Consejo Directivo;
 - Áreas prioritarias de acción.
 - Identificación de recursos iniciales (Potenciales donantes para el capital semilla);
 - Presupuesto inicial (costos operativos, ingresos, servicios iniciales).
 - Naturaleza jurídica, y estructura orgánica del Fondo.
 - Proyecto de ley.
- Elaborar, presentar y gestionar la aprobación de proyecto de ley.
- Constituir fideicomiso.