



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Despacho
Ministerial

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA Y DEL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN"

ALONSO SEGURA VASI
MINISTRO

Lima,

23 ABR. 2015

OFICIO N° 633 -2015-EF/10.01

Señor
RUBEN COA AGUILAR
Presidente de la Comisión de Energía y Minas
Congreso de la República
Presente.-



Asunto: *Proyecto de Ley N° 3831/2014-CR, Ley que declara de necesidad pública, interés nacional y de ejecución prioritaria la promoción y fomento del proceso de formalización minera del pequeño productor minero y productor minero artesanal.*

Referencia: *Oficio P.O. N° 0104-2014-2015-CEM/CR*

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al Oficio de la referencia, mediante el cual la Comisión que usted preside solicita opinión al Ministerio de Economía y Finanzas sobre el Proyecto de Ley N° 3831/2014-CR, Ley que declara de necesidad pública, interés nacional y de ejecución prioritaria la promoción y fomento del proceso de formalización minera del pequeño productor minero y productor minero artesanal.

Al respecto, sirvase encontrar adjunto el Informe N° 043-2015-EF/62.01, elaborado por la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad, el cual contiene la opinión de los Órganos Técnicos de este Ministerio, para su conocimiento y fines.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA Y DEL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN"

INFORME N° 043-2015-EF/62.01

Para: Señor
JOSÉ GIANCARLO GASHA TAMASHIRO
Vice Ministro de Economía

Asunto: Proyecto de Ley N° 3831/2014-CR, Ley que declara de necesidad pública, interés nacional y de ejecución prioritaria la promoción y fomento del proceso de formalización minera del pequeño productor minero y productor minero artesanal.

Referencia: a) Memorando N° 003-2015-EF/65.01
b) Memorandum N° 171-2014-EF/50.04
c) Informe N° 554-2014-EF/61.01
d) Oficio Múltiple N° 013-2015-PCM/SG/OCF
e) Oficio Múltiple N° 527-2014-PCM/SG/OCF
f) Oficio P.O. N° 0104-2014-2015-CEM/CR

Fecha: 27 FEB 2015

Tengo el agrado de dirigirme a usted con respecto a los documentos d), e) y f) de la referencia, mediante el cual la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República y la Presidencia del Consejo de Ministros remiten para opinión del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) el Proyecto de Ley N° 3831/2014-CR, Ley que declara de necesidad pública, interés nacional y de ejecución prioritaria la promoción y fomento del proceso de formalización minera del pequeño productor minero y productor minero artesanal.

Al respecto, el presente Informe contiene las observaciones formuladas por la Dirección General de Política de Ingresos Públicos, la Dirección General de Presupuesto Público, la Dirección General de Mercados Financieros y Previsional Privado y esta Dirección General, respecto del Proyecto de Ley materia de análisis.

ANTECEDENTES

El marco legal utilizado para evaluar el presente Proyecto de Ley es el siguiente:

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal.
- Ley N° 28112, Ley marco de la Administración Financiera del Sector Público.
- Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
- Ley N° 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA Y DEL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN"

- **Ley N° 30230**, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.
- **Ley N° 30282**, Ley de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015.
- **Decreto Legislativo N° 1105**, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.
- **Decreto Supremo N° 014-92-EM**, Aprueban el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería.
- **Decreto Supremo N° 304-2012-EF**, Aprueban Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
- **Decreto Supremo N° 133-2013-EF**, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado del Código Tributario.
- **Marco Macroeconómico Multianual 2015-2017 Revisado**, aprobado en Sesión de Consejo de Ministros del 27 de agosto del 2014.

En dicho contexto, el Congreso de la República remite para opinión del MEF el Proyecto de Ley N° 3831/2014-CR, Ley que declara de necesidad pública, interés nacional y de ejecución prioritaria la promoción y fomento del proceso de formalización minera del pequeño productor minero y productor minero artesanal.

ANÁLISIS

De la revisión del Proyecto de Ley materia de análisis, se formulan las siguientes observaciones:

1. La Dirección General de Política de Ingresos Público emite opinión sobre el artículo 12° del Proyecto de Ley, en los siguientes términos:

A. De la formalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal

Mediante la Ley N° 27651, Ley de Formalización y promoción de la pequeña minería y la minería artesanal, se introdujo en la legislación minera un marco legal que permita una adecuada regulación de las actividades mineras desarrolladas por los pequeños productores mineros y mineros artesanales, propendiendo a la formalización, promoción y desarrollo de las mismas.

Asimismo, a través del Decreto Legislativo N° 1105 se establecieron disposiciones complementarias para implementar el proceso de formalización de la actividad minera informal de la pequeña minería y de la minería artesanal, ejercida en zonas no prohibidas para la realización de dichas actividades a nivel nacional.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA Y DEL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN"

Según el artículo 3º del referido Decreto Legislativo, el Proceso de Formalización de la Actividad Minera de Pequeña Minería y Minería Artesanal, es aquél mediante el cual se establecen y administran los requisitos, plazos y procedimientos para que el sujeto de formalización pueda cumplir con la legislación vigente, comprendiendo el cumplimiento de una serie de pasos, entre los que se encuentran: la acreditación de titularidad, contrato de cesión, acuerdo o contrato de explotación sobre la concesión minera; y, la acreditación de propiedad o autorización de uso del terreno superficial¹.

El artículo 91º de la Ley General de Minería (LGM)², según texto modificado por el artículo 3º del Decreto Legislativo N° 1040, define a los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales como sigue:

Son pequeños productores mineros los que:

1. *En forma personal o como conjunto de personas naturales, o personas jurídicas conformadas por personas naturales o cooperativas mineras o centrales de cooperativas mineras se dedican habitualmente a la explotación y/o beneficio directo de minerales; y*

2. *Posean, por cualquier título, hasta dos mil (2,000) hectáreas, entre denuncios, petitorios y concesiones mineras; y, además.*

3. *Posean, por cualquier título, una capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor de trescientas cincuenta (350) toneladas métricas por día. En el caso de los productores de minerales no metálicos y materiales de construcción, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/o beneficio será de hasta un mil doscientas (1,200) toneladas métricas por día.*

En el caso de los yacimientos metálicos tipo placer, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/o beneficio, será de tres mil (3,000) metros cúbicos por día.

Son productores mineros artesanales los que:

1. *En forma personal o como conjunto de personas naturales o personas jurídicas conformadas por personas naturales, o cooperativas mineras o centrales de cooperativas mineras se dedican habitualmente y como medio de sustento, a la explotación y/o beneficio directo de minerales, realizando sus actividades con métodos manuales y/o equipos básicos; y*

2. *Posean, por cualquier título, hasta un mil (1,000) hectáreas, entre denuncios, petitorios y concesiones mineras; o hayan suscrito acuerdos o*

¹ Nótese pues que no establece la obligación de declarar la propiedad o titularidad (concesión minera) ante el gobierno local donde se ubiquen.

² Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM y normas modificatorias.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA Y DEL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN"

contratos con los titulares mineros según lo establezca el reglamento de la presente ley; y, además;

3. Posean, por cualquier título, una capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor de veinticinco (25) toneladas métricas por día. En el caso de los productores de minerales no metálicos y de materiales de construcción, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/o beneficio será de hasta cien (100) toneladas métricas por día.

En el caso de los yacimientos metálicos tipo placer, el límite máximo de capacidad instalada de producción y/o beneficio será de doscientos (200) metros cúbicos por día.

La condición de pequeño productor minero o productor minero artesanal se acreditará ante la Dirección General de Minería mediante declaración jurada bienal⁵.

De acuerdo al artículo precedente, se advierte que los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales, en su calidad de tales pueden poseer hectáreas bajo denuncios, petitorios y concesiones mineras, para la explotación y/o beneficio de minerales, entre otros.

A este efecto, el artículo 9º concordante con el último párrafo del artículo 39º de la LGM, considera a la concesión minera³ como un bien inmueble⁴ distinto y separado del predio donde se encuentra ubicada, siendo que sus partes integrantes y accesorias siguen su condición de inmueble. Considerándose como partes integrantes de la concesión las labores ejecutadas tendentes al aprovechamiento de sustancias, y partes accesorias todos los bienes de propiedad del concesionario que estén aplicados de modo permanente al fin económico de la concesión.

B. De la obligación de presentar declaración jurada y sanción en caso de omisión

Conforme al primer y tercer párrafo del artículo 88º del Código Tributario⁵ la declaración tributaria es la manifestación de hechos comunicados a la Administración Tributaria en la forma y lugar establecidos por Ley, Reglamento, Resolución de Superintendencia o norma de rango similar, la cual podrá constituir la base para la determinación de la obligación tributaria; debiendo los deudores tributarios consignar en su declaración, en forma correcta y sustentada, los datos solicitados por la Administración.



³ El artículo 6º del Decreto Legislativo N° 1105, prescribe que el título de concesión minera no autoriza por sí mismo a realizar las actividades mineras de exploración ni explotación, sino que para dicho fin se requiere de determinadas medidas administrativas o títulos habilitantes establecidos por ley; para lo cual deberá suscribirse un contrato de cesión o de un acuerdo o contrato de explotación que a su vez deberán inscribirse ante la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP. Igualmente, el artículo 7º del citado Decreto, la acreditación de uso del terreno superficial se da a través de un documento que prueba que el solicitante es propietario o está autorizado por el propietario del predio para utilizar el (los) terreno(s) donde se ubica o ubicará el desarrollo de las actividades mineras, debidamente inscrito ante la SUNARP.

⁵ Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 133-2013-EF y normas modificatorias.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA Y DEL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN"

En correlato a la obligación tributaria precedente, el numeral 1 del artículo 176° del citado Código contempla como infracción tributaria el no presentar declaraciones que contengan la determinación de la deuda tributaria dentro de los plazos establecidos. Esta infracción es sancionada con una multa que varía según el tipo de infractor, así tenemos que para personas o entidades generadoras de rentas de tercera categoría se aplicará una multa equivalente a 1 UIT; para las personas naturales acogidas al régimen especial de renta o entidades no incluidas en las Tablas I y III le corresponde una multa de 50% de la UIT; y para las personas y entidades que se encuentren en el nuevo régimen único simplificado le será aplicable una multa equivalente al 0.6% de los Ingresos o cierre.

Por lo expuesto, los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales que sean sujetos pasivos de impuestos que afecten sus bienes muebles e inmuebles que no cumplan con presentar la declaración jurada de los referidos impuestos, dentro de los plazos legales, serán pasibles de las multas que prevé el Código Tributario, sin perjuicio del pago de los referidos impuestos e intereses por el no pago oportuno.

C. Amnistía Tributaria planteada por el Proyecto de Ley

El artículo 41° del Código Tributario establece que la deuda tributaria sólo podrá ser condonada por norma expresa con rango de ley, y excepcionalmente, los gobiernos locales podrán condonar, con carácter general, el interés moratorio y las sanciones, respecto de los impuestos que administren.

Cabe precisar que, la condonación puede ser total o puede ser parcial y esto dependerá de la Ley que faculte al acreedor a condonar. Será total si autoriza la condonación de las obligaciones tributarias principales y accesorias, y será parcial si solo condona, alguno de los elementos de la obligación tributaria total, por ejemplo sus intereses.

En opinión de la Dirección General de Política de Ingresos Públicos, la condonación de tributos, intereses y multas tributarias propuesta por el Proyecto de Ley, *prima facie* resulta improcedente por las siguientes razones:

- Fomenta una cultura de incumplimiento en el pago de las obligaciones tributarias al crear expectativas de nuevas facilidades generando que se reduzcan los fondos que dispone el gobierno para impulsar el desarrollo y bienestar social;
- Va en contra de los lineamientos de política económica contenidos en el Marco Macroeconómico Multianual 2015-2017⁶, entre los cuales se encuentra la recuperación de la deuda en cobranza;

⁶ http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2015_2017.pdf



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA Y DEL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN"

- c) Afecta el comportamiento de los deudores tributarios, pues los induce a dejar de declarar y pagar los tributos en las fechas de su vencimiento, con la expectativa de que en el futuro no solo les van a conceder facilidades para el pago de sus deudas tributarias en forma fraccionada, aplicándoles menores intereses, sino que incluso se les van a condonar estos y/o las multas;
- d) Genera una situación de desigualdad respecto de aquellos que cumplen con sus obligaciones tributarias, premiando el incumplimiento, así como generan un tratamiento diferenciado para determinados sujetos, lo cual va en contra de lo dispuesto por el artículo 103º de la Constitución Política del Perú; sin perjuicio de crear un precedente para que otros sectores también impulsen propuestas similares.

En efecto, no procede condonar deudas a un grupo en particular pues tal como lo prevé el artículo 103º de la Constitución Política del Perú, pueden expedirse leyes porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de la diferencia de personas y, en este caso se trataría de un privilegio respecto a los pequeños productores mineros y mineros artesanales que sí deben cumplir con sus obligaciones tributarias derivadas de sus operaciones.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado⁷ que: *"la búsqueda de una sociedad más equitativa —objetivo al que no es ajeno el Estado peruano— se logra justamente utilizando diversos mecanismos, entre los cuales la tributación juega un rol preponderante y esencial, pues a través de ella cada ciudadano, respondiendo a su capacidad contributiva, aporta parte de su riqueza para ser redistribuida en mejores servicios; de ahí que quienes ostentan la potestad tributaria, deban llamar al ciudadano a contribuir con el sostenimiento de los gastos estatales sin distinción, ni privilegios; siendo este, prima facie, el trasfondo del principio de igualdad en la tributación".* (el subrayado es nuestro);

- e) Implica también un debilitamiento del accionar de la Administración Tributaria al diluirse la sensación de riesgo que se genera en los deudores tributarios mediante la detección y sanción del incumplimiento. El deudor tributario considera más rentable no declarar y pagar oportunamente, dada la alta probabilidad que se dicte un beneficio posterior.

Sin perjuicio de lo expuesto, la Dirección General de Política de Ingresos Públicos también formula las siguientes observaciones al Proyecto de Ley:

- a) Una "amnistía tributaria" no puede comprender la "condonación de multas administrativas" por tener naturaleza distinta a las tributarias;



⁷ Sentencia emitida en el Expediente No. 02861-2010-PA/TC.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA Y DEL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN"

- b) No existe claridad sobre el plazo de duración de la amnistía tributaria, habida cuenta que en el texto del artículo 12° se plantea doce meses mientras que en la Exposición de Motivos se alude a 6 meses;
 - c) De acuerdo al Proyecto de Ley se pretende que los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales regularicen la omisión de la declaración de los bienes adquiridos con recursos obtenidos por el ejercicio de la minería "informal", mas el Proyecto sólo define lo que debe entenderse por "minería ilegal";
 - d) Finalmente, dado que la amnistía tributaria plantea de manera general la eliminación de "intereses" sin precisar a qué tributos se encuentran vinculados, no existe certeza sobre el ámbito de aplicación del beneficio.
2. Respecto del artículo 3 del Proyecto de Ley, en el extremo relacionado al otorgamiento de crédito a los pequeños mineros y mineros artesanales para la adquisición de equipos que mejoren su producción y productividad, la Dirección General de Mercados Financieros y Previsional Privado indica que el otorgamiento de crédito depende de la política crediticia que establezcan las empresas del Sistema Financiero, cuyo accionar se enmarca dentro de la libertad de empresa, que ampara nuestra Constitución Política; la cual según el Tribunal Constitucional (EXP. N° 3330-2004-AA/TC F.J. 11-13) se encuentra determinada por 4 libertades: a) libertad de creación de empresa y de acceso al mercado; b) libertad de organización (política de precios, créditos y seguros, entre otros aspectos); c) libertad de competencia; y, d) libertad para cesar las actividades.

No obstante lo expresado en el párrafo precedente, este Ministerio impulsó la Ley N° 30230, que establece medidas tributarias, simplificación de permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país; contemplando dentro de éstas, la creación del Fondo MIPYME (en adelante, el Fondo) orientado a mejorar las condiciones de financiamiento de las actividades empresariales, productivas o comerciales de las micro, pequeña y medianas empresas (MIPYME), específicamente programas que contribuyan a incrementar la productividad de las MIPYME.

En tal sentido, debido a que el Fondo alcanza las actividades empresariales, productivas o comerciales de las MIPYME, los pequeños mineros y mineros artesanales podrían recurrir a dicho Fondo para la adquisición de equipos que mejoren su producción o productividad, cumplimiento de las normas de seguridad en el trabajo y utilización de métodos gravimétricos para el concentrado y/o refinación de los minerales.

3. Respecto del artículo 6 del Proyecto de Ley, la Dirección General de Presupuesto Público formula observación debido a que, conforme a lo establecido por el artículo 78° de la Constitución Política del Perú, el Poder Ejecutivo remite⁶ al Congreso de

⁶ El Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público debe remitirse hasta el 30 de agosto.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA Y DEL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN"

la República el Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público, el mismo que se elabora con observancia de lo establecido en la Ley N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, y el TUO de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. Asimismo, de acuerdo a lo establecido por el artículo 77° de la Constitución Política del Perú, es el Congreso de la República que aprueba el Presupuesto Anual del Sector Público. Por tanto, es por una Ley del Congreso de la República que se aprueban las asignaciones de recursos a las entidades del Sector Público, debiendo resaltarse que el presupuesto no se aprueba por personas o conceptos de gastos individualizados sino a nivel de pliego, de conformidad con el Principio de No Afectación Predeterminada (Art. VI del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 28411).

Cabe mencionar que, de acuerdo a lo establecido por el TUO de la Ley N° 28411, el Presupuesto del Sector Público se elabora en las fases del proceso presupuestario: Programación y Formulación, en las que, entre otras acciones, el Poder Ejecutivo establece los límites de los créditos presupuestarios que corresponderá a cada entidad y que se financiará total o parcialmente con recursos del Tesoro Público.

Debe tenerse presente que la fase de Programación Presupuestaria se sujeta a las reglas fiscales a las que se refiere el artículo 5 de la Ley N° 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal. Asimismo, es pertinente recordar que el proceso presupuestario debe ajustarse al criterio de estabilidad, entendiéndolo como una situación de sostenibilidad de las finanzas públicas considerada en términos de capacidad de financiación, en concordancia con el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido por el artículo 78° de la Constitución Política del Perú y el Art. I del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 28411.

Asimismo, en diversos artículos del Proyecto de Ley se establecen acciones concretas que corresponderá realizar al Poder Ejecutivo, entendiéndose a través de las entidades que la conforman, como son, entre otras, las que establecen en el artículo 3 del Proyecto de Ley:

"Artículo 3°.- Medidas de promoción y fomento del proceso de formalización (...)

El Esgado promueve y participa en la formalización de la pequeña minería y minería artesanal a través de medidas concretas como son las siguientes:

- *Desarrollar, a través (...) INGEMMET estudios geológicos a nivel distrital y provincial, para explorar, explotar minerales*
- *Investigar para buscar el perfeccionamiento de métodos industriales y técnicos, relacionados directa o indirectamente con la minería (...)*
- *Construcción de plantas de beneficio, función y/o refinó de minerales para la adquisición directa de minerales de los pequeños mineros y mineros artesanales*
- *(...)"*





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA Y DEL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN"

Se hace presente que las citadas acciones podrían generar un gasto no previsto en el presupuesto del presente año fiscal y del siguiente de las entidades públicas que deben llevarlas a cabo, lo cual, resultaría en una demanda adicional de recursos.

Cabe mencionar en la Exposición de Motivos, específicamente en el rubro Análisis de Costo Beneficio, no se observa una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como un análisis costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, que muestre el impacto que generará en el Presupuesto del Sector Público para el presente año fiscal y siguientes, conforme a lo establecido en el inciso d) del artículo 3° de la Ley N° 30282 – Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015. Asimismo, no se advierte en la Exposición de Motivos la opinión favorable de los pliegos que tendrían a su cargo las ejecuciones de las acciones que se señalan en la propuesta normativa, teniendo en cuenta que la realización de dichas acciones implica la afectación a su presupuesto institucional.

Por tanto, la propuesta normativa contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario, recogido en el artículo 78° de la Constitución Política del Perú y el artículo I del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 28411.

Por las razones expuestas, la Dirección General de Presupuesto Público, desde el punto de vista presupuestal, formula observación al Proyecto de Ley.

4. El artículo 3 del Proyecto de Ley considera la construcción por parte del Estado de plantas de beneficio, fundición y/o refino de minerales para la adquisición directa de minerales de los pequeños mineros y mineros artesanales

Al respecto, se debe indicar que el proponer la construcción y administración por parte del Estado de plantas de beneficio, fundición y/o refino de minerales para la adquisición directa de minerales de los pequeños mineros y mineros artesanales, contravendría lo dispuesto en la Constitución Política del Perú sobre el rol empresarial del Estado.

En efecto, el artículo 60° de la Constitución Política del Perú delimita el rol empresarial del Estado, normando que sólo mediante ley el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial y en situaciones de alto nivel de interés público o manifiesta conveniencia nacional. En ese sentido, se debe analizar si la presente propuesta de norma cumple con los requisitos expuestos en el artículo 60° de la Constitución Política del Perú:

- a) Rol subsidiario del Estado.

Este requisito prevé que la actividad empresarial del Estado debe realizarse únicamente de forma subsidiaria a la actividad privada, es decir sustituyendo la inactividad de la inversión privada o cuando ésta resulta insuficiente para cubrir



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA Y DEL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN"

las necesidades de la población y sin que la misma sea una restricción a las futuras inversiones que busquen brindar tales bienes o servicios.

Para el caso en concreto materia de solicitud, no se ha desarrollado fehacientemente un análisis que justifique el accionar del Estado en el marco de su rol subsidiario. Es decir, no ha considerado dentro de sus justificaciones la inexistencia de una oferta que brinde los servicios de beneficio fundición y/o refino de minerales. Asimismo, tampoco ha desarrollado un análisis que evidencie si llevar a cabo lo solicitado se constituiría en una restricción al desarrollo de futuras inversiones en dichos sub-sectores.

- b) Alto nivel de interés público o manifiesta conveniencia nacional.

Dicho requisito busca evitar que el Estado coloque recursos en actividades que no son prioritarias, lo cual iría en desmedro del desarrollo de actividades que sí lo son. Como indicamos anteriormente, la propuesta legislativa tiene como objeto la adquisición directa de minerales de los pequeños mineros y mineros artesanales.

Al respecto, el artículo 60º de la Constitución establece que la intervención supletoria del Estado se encuentra en el "*alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional*", condiciones que no han sido sustentadas en el Proyecto de Ley materia de análisis.

- c) Tratamiento legal igualitario entre la actividad empresarial pública y no pública.

El artículo 60º establece, adicionalmente, que la actividad empresarial, pública y no pública, recibe el mismo tratamiento legal. Es decir, toda actividad empresarial que realice el Estado debe desarrollarse, en la medida de lo posible⁹, con los mismos derechos y deberes establecidos para las empresas privadas para su actuación dentro del mercado. Sin embargo, la propuesta contenida en la solicitud no ha establecido que los recursos, utilidades e ingresos de las plantas de beneficio, fundición y/o refino de minerales, no tendrán un trato diferenciado al que tienen las empresas privadas dentro del mercado.

El proyecto de Ley promueve acciones que contraviene la Política de Estado con miras a combatir la minería ilegal, lo cual implicaría un uso ineficiente en los recursos invertidos para hacer frente a dicha actividad ilícita. En efecto, el artículo 2 del Proyecto de Ley modifica la definición de minería ilegal contenida en los Decretos Legislativos N° 1105 y N° 1107, eliminando de su definición el realizar la actividad minera usando equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad, o sin cumplir con las exigencias de las normas de

⁹ Pues hay ciertas normas a las que las empresas de propiedad estatal, a diferencia de las empresas privadas, deben acogerse; como son aquellas de contraloría o las referidas a contrataciones y adquisiciones del Estado, por ejemplo.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA Y DEL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN"

carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades, o que se realiza en zonas en las que esté prohibido su ejercicio.

Asimismo, en el artículo 3° del Proyecto de Ley señala que se permite el uso de equipos mineros denominados dragas hidráulicas y equipos similares (succión) en los ríos amazónicos, algunas y cochas así como cargadores frontales, volquetes, retroexcavadoras y otros cuando las características técnicas del motor superen los 200 (doscientos) caballos de fuerza.

Complementariamente, la primera Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley dispone ampliar el plazo del Proceso de Formalización hasta un máximo de diez (10) años, plazo que podrá ser ampliado mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Energía y Minas.

Al respecto, el Congreso de la República mediante la Ley N° 29815, conforme al numeral 4 del artículo 101° y al artículo 104° de la Constitución Política del Perú y al literal d) del artículo 76° y el artículo 90° del Reglamento del Congreso de la República, delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de minería ilegal y particularmente en la lucha contra la criminalidad asociada a la minería ilegal, lo cual implica, entre otros, un nuevo marco legal sustantivo y procesal para la persecución penal contra quienes, realizando actividades de minería ilegal, afecten el medio ambiente o se encuentren incurso en actividades criminales de grave afectación social.

Es por esto que se promulgaron una serie de decretos legislativos como el Decreto Legislativo N° 1100 que regula la interdicción de la minería ilegal en toda la república y establece medidas complementarias, el Decreto Legislativo N° 1101 que establece medidas para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental como mecanismo de lucha contra la minería ilegal, el Decreto Legislativo N° 1102 que incorpora al código penal los delitos de minería ilegal, el Decreto Legislativo N° 1103 que establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que pueden ser utilizados en la minería ilegal, el Decreto Legislativo N° 1105 que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal, entre otros. Dichos decretos legislativos identifican las responsabilidades de cada uno de los Sectores para que estos puedan determinar medidas que eviten el continuo avance de la minería ilegal, entre ellas la penalización de la minería ilegal como un delito. Esto demuestra el interés y compromiso del Poder Ejecutivo por establecer una política de Estado que involucre a los distintos sectores, en el marco de sus competencias, para hacer frente a la minería ilegal y sus impactos en la sociedad y ambiente.

En el presente caso, la modificación de la definición de minería ilegal implicaría "legalizar" que se lleven a cabo actividades mineras en las riberas de ríos, lagunas, cabeceras de cuenca, así como en las zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas, las cuales están explícitamente prohibidas en la normatividad vigente. Asimismo, la modificación de la definición implicaría permitir el uso de



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA Y DEL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN"

equipo y maquinaria pesada que no corresponde a la categoría de pequeña minería o minería artesanal la cual actualmente es considerada como minería ilegal.

Además, el proponer la autorización del uso de dragas hidráulicas y equipos similares (succión) en los ríos amazónicos, lagunas y cochas así como cargadores frontales, volquetes, retroexcavadoras y otros, solamente cuando las características técnicas del motor superen los 200 (doscientos) caballos de fuerza atenta contra el medio ambiente. Las dragas ocasionan graves impactos de corto y largo plazo al ecosistema, puesto que al remover ingentes cantidades de sedimentos de los ríos se genera contaminación, alteración del cauce de los ríos, impactos biológicos, destrucción de los hábitats acuáticos, alteración de ecosistemas inundables y destrucción de la vegetación ribereña¹⁰. Así, se verifica que los efectos producidos por las dragas son de tal magnitud que no es factible insistir con ese tipo de tecnología que causa daños desproporcionados¹¹. Por otro lado, esta Dirección General considera que la ampliación del plazo de formalización minera tendrá un impacto ambiental negativo de gran envergadura y mantendrá los problemas sociales asociados a la minería informal e ilegal como es la trata de personas y la explotación laboral en los que están comprometidas la salud, la integridad y la vida de niños y niñas.

Por lo anteriormente indicado, el Proyecto de Ley estaría contraviniendo la política que el Estado ha venido desarrollando para combatir la minería ilegal e incluso en determinados casos permitiría que se exacerbe dicha actividad. Adicionalmente, significaría una ineficiencia en el uso de los recursos y del tiempo invertido con el fin de implementar los decretos legislativos.

CONCLUSIONES

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la Dirección General de Política de Ingresos Públicos, la Dirección General de Presupuesto Público, la Dirección General de Mercados Financieros y Previsional Privado y esta Dirección General formulan observación al Proyecto de Ley materia de análisis.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,


JAVIER ROCA FABIÁN
Director General
Dirección General de Asuntos de Economía
Internacional, Competencia y Productividad

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
Dirección General de Política de Ingresos Públicos
02 MAR. 2015
RECIBIDO HORA: 16:04
REGISTRO N°: 115-VNE

¹⁰ ÁLVAREZ, José; BRACK, Antonio; IPENZA, César; SOTERO, Víctor. Minería aurífera en Madre de Dios y contaminación por mercurio. Una bomba de tiempo. Lima. IIAP, Ministerio del Ambiente del Perú.

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 00316-2011-PATC.