**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

1. **ANTECEDENTES**

**1.1 Análisis de la constitucionalidad del Proyecto de Decreto Supremo**

La Constitución Política reconoce como un derecho fundamental de la persona el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida1, así como también reconoce en el Título III referido al Régimen Económico, el acceso a los recursos naturales2, el mandato para el establecimiento de la política nacional del ambiente y el compromiso de promover el uso sostenible de los recursos naturales3.

La Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, emitida el mes de junio de 1997, constituye la ley de desarrollo constitucional en la materia, y dispuso que mantenían su plena vigencia, entre otras, las norma sobre recursos naturales promulgadas con anterioridad a ésta, entre las cuales se encontraba el Decreto Supremo N° 014-92-EM, Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, emitida el 3 de junio de 1992.

El artículo V del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería señala que son actividades de la industria minera, las siguientes: cateo, prospección, exploración, explotación, labor general, beneficio, comercialización y transporte minero, que la calificación de las actividades mineras corresponde al Estado y que el mismo o los particulares para ejercer las actividades antes señaladas deberán dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en la presente Ley.

Por su parte, los artículos 3 y 4 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, señalan que la comercialización de minerales es libre interna como externamente y que, para su ejercicio no se requiere el otorgamiento de una concesión. Asimismo, se establece que los productos minerales comprados a personas autorizadas para disponer de ellos, no son reivindicables. La compra hecha a persona no autorizada, sujeta al comprador a la responsabilidad correspondiente. El comprador está obligado a verificar el origen de las sustancias minerales.

Asimismo, el artículo 48 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería establece que todo titular de la actividad minera está obligado a ejecutar las labores propias de la misma de acuerdo con sistemas, métodos y técnicas que tiendan al mejor desarrollo de la actividad con sujeción a las normas de seguridad e higiene y saneamiento ambiental aplicable a la industria minera. En el desarrollo de actividades deberá evitarse en lo posible daños a terceros, quedando el titular obligado a indemnizarlos por cualquier perjuicio que les cause.

Por tanto, la normativa sectorial vigente sobre comercialización de minerales se encuentra dentro del marco establecido en la Constitución Política del Perú.

La Sétima Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo Nº 1105 establece que el Poder Ejecutivo, con el fin de promover la formalización de los Pequeños Productores Mineros y Productores Mineros Artesanales, podrá, mediante Decreto Supremo refrendado por los Ministros de Economía y Finanzas y de Energía y Minas, emitir las normas complementarias referidas a la comercialización del oro proveniente de la actividad minera de los productores mineros antes mencionados.

De igual forma, el artículo 9 del Decreto Legislativo N° 1107, señala que la Superintendencia de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT podrá aplicar controles especiales para la comercialización de los productos mineros dentro del ámbito de su competencia. Los productos mineros, cualquiera sea su estado, se sujetan a los alcances del citado Decreto Legislativo en lo referido a las Rutas Fiscales y sus controles. Asimismo, el artículo señalado en el párrafo precedente señala que, mediante Decreto Supremo, a propuesta de la SUNAT, refrendado por los Ministros de Economía y Finanzas y de Energía y Minas, se implementará en forma progresiva los mecanismos para el control y fiscalización antes señalados y se señalará los productos mineros objetos de control y fiscalización.

Luego, mediante el artículo 7 del Decreto Supremo Nº 012-2012-EM, dispone como medida complementaria referida a la comercialización, y en tanto no se haya implementado un procedimiento de certificación de la calidad ambiental y procedencia del oro, que el Ministerio de Energía y Minas establecerá un Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro.

En esa línea, mediante Resolución Ministerial Nº 249-2012-MEM-DM se crea el Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro, estableciendo que tal registro será implementado en la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas.

Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 018-2018-EM, se modifica el artículo 4 del Decreto Supremo Nº 027-2012-EM, estableciendo que los comercializadores y procesadores de oro tienen la obligación de solicitar al Ministerio de Energía y Minas un usuario y clave de acceso informático para reportar mensualmente las transacciones comerciales efectuadas en el mes anterior, en otro extremo, el Decreto Supremo N° 018-2018-EM señala que el Ministerio de Energía y Minas, a través de la Dirección General de Formalización Minera, es el encargado de administrar el Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro (en adelante RECPO).

1. **ANÁLISIS DEL PROBLEMA**

La ausencia de información sobre el trazado de la comercialización del oro, se debe en gran medida a que los registrados administrados por Estado para identificar a los agentes involucrados en la comercialización del oro y su cadena de valor, como es el caso del Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro-RECPO no han establecido exigencias legales específicas para el ingreso y registro de las operaciones de compra-venta del oro que permitan establecer la trazabilidad del oro desde el origen hasta venta final.

***La trazabilidad del oro***

Dado que el marco normativo peruano, no plantea aún de manera expresa una definición del concepto de trazabilidad para el ámbito minero, debe tomarse como referencia la definición planteada por el Reglamento (UE) 2017/821 del Parlamento Europeo y del Consejo que, en su Artículo 2, inciso “e”, define la trazabilidad como *“un registro de la secuencia de entidades que estén en posesión de los minerales y metales mientras se desplazan a través de una cadena de suministro”*. Bajo esta definición la trazabilidad puede ser entendida como la “cadena de custodia o sistema de trazabilidad de la cadena de suministro” que hace posible dicho registro[[1]](#footnote-1).

La necesidad de registro de esta información está vinculada por un lado con la preocupación de las empresas por abastecerse de insumos que hayan sido producidos en condiciones social y legalmente aceptables. Por otro lado, responde a las exigencias regulatorias para que las empresas implementen cadenas de custodia que aseguren el origen legal de los insumos utilizados en la producción de los bienes y servicios que ofrecen al mercado. Con ese propósito las empresas diseñan e implementan políticas y procedimientos de diligencia debida en su cadena de suministros a través de las cuales supervisan y administran sus compraventas, con el fin de garantizar que no contribuyan con impactos sociales y ambientales adversos.

En el ámbito del comercio internacional, de materias primas este concepto se vuelve especialmente relevante por la creciente pero aun limitada demanda global[[2]](#footnote-2) de materias primas cuya extracción cumpla estándares especiales, cuando estos provienen de zonas de conflicto o alto riesgo, o con las regulaciones nacionales de los países exportadores de materias primas.

En ese marco, muchos países importadores de oro han ido implementando acciones y regulaciones cada vez más rigurosas sobre la cadena de suministro del oro, tales como la Ley Dodd-Frank o el Reglamento Europeo sobre minerales de conflicto que exige a todas las empresas europeas que se abastezcan de oro u otro metal en conflicto, implementar y aplicar los lineamientos de trazabilidad de la Guía de Debida Diligencia de la OCDE.

Estas exigencias hacen que un país productor y exportador de minerales, deba adoptar conceptos como la trazabilidad para garantizar el origen legal de la producción aurífera de la MAPE. En el ámbito nacional, este concepto cobra importancia como parte de sus esfuerzos gubernamentales para combatir la extracción y comercialización ilícita de recursos naturales.

En Perú, el sector minero solo establece de manera general la obligación de los compradores de productos minerales de verificar el origen de las sustancias minerales (Art 4, TUO Ley General de Minería)[[3]](#footnote-3). Sin embargo, aún sin que haya una definición normativa expresa de “trazabilidad”, desde el 2012 se ha desarrollado una variedad de instrumentos normativos orientados a formalizar las actividades de pequeña minera y minería artesanal y combatir la minería ilegal. Desde entonces el subsector de la pequeña minería y minería artesanal ha enfrentado el reto de contar con un marco institucional y regulatorio que facilite y promueva la implementación de prácticas de diligencia debida y permita la intervención articulada y coherente de los agentes estatales encargados del control y supervisión de la extracción, traslado y comercialización de minerales.

En las siguientes secciones se describe la participación de los agentes públicos y privados en la gestión de la cadena de suministro del oro extraído y comercializado por la pequeña minería y minería artesanal identificando los principales problemas y propuestas de solución.

**Actores que regulan e intervienen en el proceso de comercialización del oro y sus áreas de competencia relacionada**

El Ministerio de Energía y Minas, a través de la Dirección General de Formalización Minera es el ente rector encargado de proponer y evaluar la política sobre formalización minera y expedir la normatividad necesaria orientada a la formalización de las actividades mineras y, tiene entre sus principales funciones:

- Mantener actualizado el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO).

- Administrar el Registro Especial de Comercializadores y Procesadoras de Oro – RECPO.

- Monitorear las acciones relacionadas con la formalización minera.

Con una tradición de país minero y siendo la informalidad un problema estructural en la economía peruana, desde el 2012, el Ministerio de Energía y Minas ha generado un know-how importante en materia de formalización minera. Si bien el sector enfrenta retos importantes, derivados en parte del incremento de actividades ilícitas vinculadas a la minería ilegal y el lavado de activos, a la fecha se cuenta con una serie de instrumentos normativos e iniciativas que pueden servir de base para mejorar y perfeccionar los sistemas e incentivos para la trazabilidad y debida diligencia en el subsector MAPE. De especial mención es el Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro – RECPO.

*Gobiernos Regionales – Direcciones Regionales de Energía y Minas (DREM)*

En el marco del proceso de descentralización, los gobiernos regionales, a través de sus direcciones o gerencias regionales de energía y minas, tienen entre sus competencias fomentar y supervisar las actividades de pequeña minería y minería artesanal y la exploración y explotación de los recursos mineros de la región con arreglo a Ley.

En esa línea, el rol de las DREM es clave para generar información relevante para la trazabilidad, por ejemplo, verificando en campo y de manera aleatoria el volumen y origen de la producción de la minería en pequeña escala. El conocimiento detallado de la realidad minera en su región las hace idóneas para contribuir en esta tarea, sin embargo, se requiere su fortalecimiento a nivel presupuestal y de gestión.

*Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria-SUNAT*

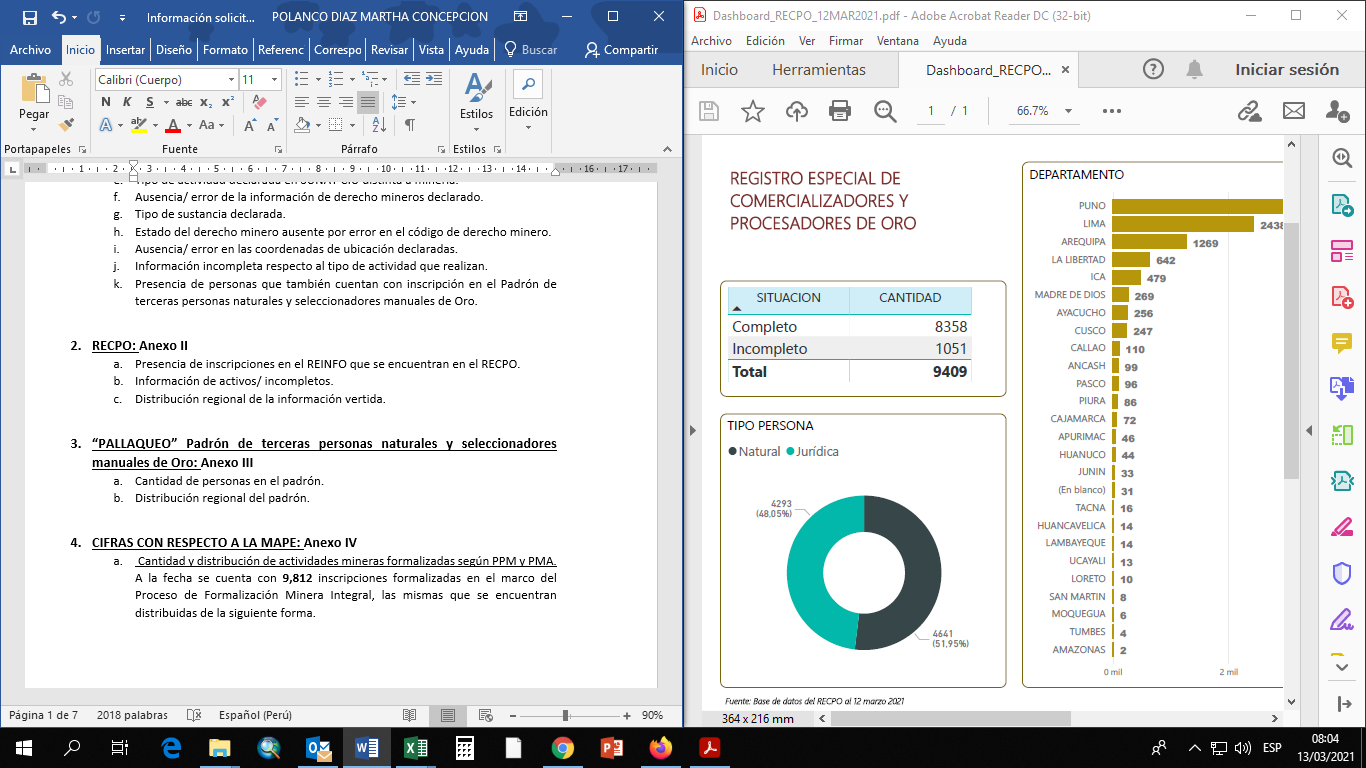
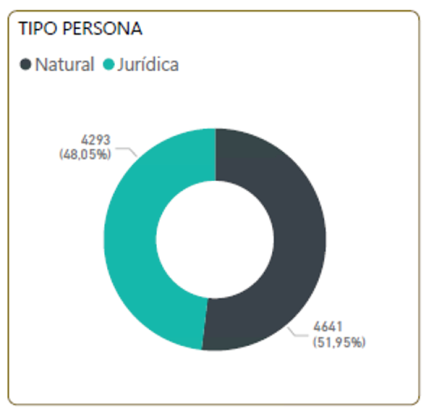
Creada por Ley N° 24829, modificada por Ley 29816, la SUNAT tienen una vasta experiencia en el control de tráfico de mercancías y una capacidad instalada importante que le permite interactuar con sus usuarios de manera fluida. Su rol en la implementación de medidas para fortalecer la trazabilidad de minerales en el Perú es clave porque interviene en dos procesos fundamentales para la pequeña minería y minería artesanal: el control del cianuro y el mercurio (dos insumos clave en la actividad minera de pequeña escala) y el control de aduanero para prevenir y reprimir la comisión de delitos aduaneros y el tráfico ilícito de bienes.

**Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro – RECPO**

Creado mediante la Resolución Ministerial Nº 249-2012-MEM/DM, el RECPO, es la principal fuente oficial del sector para identificar a los agentes que se dedican a la compra, venta y/o refinación de oro, siendo concebido como una medida complementaria y temporal mientras “no se haya implementado un procedimiento de certificación de la calidad ambiental y procedencia del oro” (Art. 7 del Decreto Supremo N° 012-2012-EM). Para ello, “Activos Mineros S.A.C., los titulares de planta de beneficio y los demás comercializadores deben mantener dicho registro actualizado y, de ser el caso, su respectivo medio de visualización, a disposición de la autoridad que resulte competente en la fiscalización del comprador” (Art. 5 del Decreto Supremo N° 012-2012-EM). El REPCO es por tanto una fuente importante para rastrear el movimiento del oro extraído por la minería en pequeña escala y su fortalecimiento puede significar un paso importante en el objetivo de mejorar la trazabilidad del oro en el Perú.

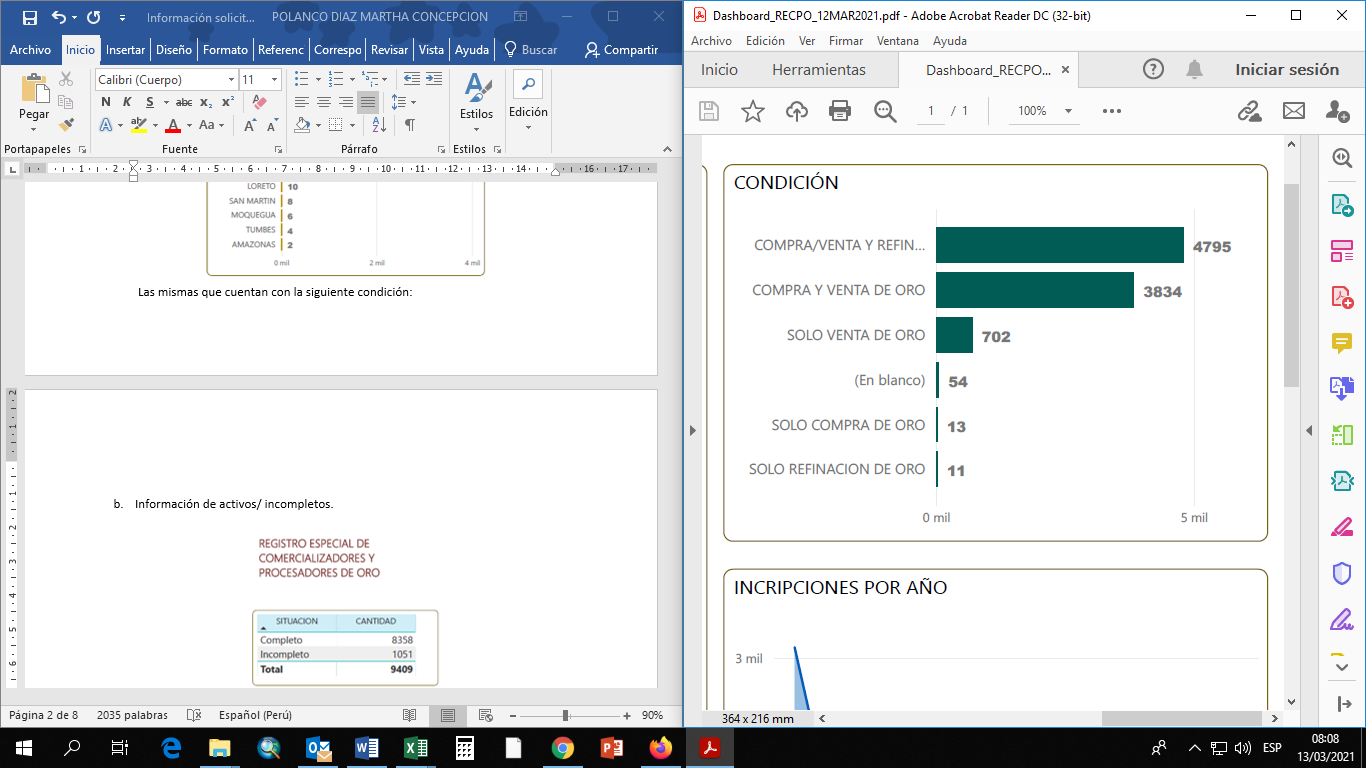
En la actualidad, el RECPO no tiene interoperabilidad con otros registros administrativos del Estado, con la finalidad que se pueda cruzar información respecto de la información que ellas posean y ello les permita desempeñar de manera más eficiente sus funciones.

El RECPO, al 12 de marzo de 2021[[4]](#footnote-4), cuenta con **9,409 inscripciones**, de las cuales se tiene que el 48% (4293 inscripciones) pertenecen a personas jurídicas y el 52% (4641 inscripciones) corresponden a personas naturales; siendo Puno, Lima y Arequipa las regiones que más inscritos. Además, del total de inscripciones registradas en el RECPO se tiene que 8,358 inscripciones (89%) cuentan con información completa de acuerdo a sus formatos de registro y 1,051 (11%) con información incompleta.



Fuente: Dirección General de Formalización Minera

Por otro lado, las 9,409 inscripciones en el RECPO se encuentran distribuidas por tipo de actividad de la siguiente forma:



Fuente: Dirección General de Formalización Minera

Según se puede apreciar muchas de las inscripciones en el RECPO presentan información incompleta, llenada en blanco o no registrada, a pesar que, el formato de inscripción establecido por Resolución Ministerial Nº 249-2012-MEM/DM solo contiene datos del solicitante; esto se debe en gran parte, a que la inscripción en el RECPO actualmente, se realiza de manera física a través del llenado manual de un formato, generando así, demora en la atención de solicitudes a los administrados y propiciando, además, el incremento de la carga administrativa de quienes deben sistematizar dicha información al sistema que luego se consolida en un listado que es publicado y actualizado diariamente en la página del Ministerio de Energía y Minas. Además, el mencionado formato no establece ninguna exigencia adicional para inscribirse en el RECPO, tampoco contempla un reporte de operaciones de compra o venta o la ubicación de los establecimientos/personas que se registran.

Por otro lado, de acuerdo a la información proporcionada por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria –SUNAT al 7 de diciembre de 2020, del total de inscripciones en el RECPO a esa fecha, que sumaban 7893 registros, 5509 no habrían presentado su Declaración Jurada de impuesto a la renta del 2019, mientras que sólo el 30%, es decir 2384 habrían presentado dicha declaración. Asimismo, de la información remitida por SUNAT se tiene que 3688 inscripciones del RECPO no habrían presentado sus Declaraciones Juradas de impuesto a la renta de los años 2017, 2018 y 2019, con lo cual, se podría inferir que existe un porcentaje de inscritos en el RECPO que aparentemente no estarían realizando alguna operación económica generadora de renta o incumpliendo sus obligaciones tributarias.

Por todo lo expuesto, es posible concluir que, si bien existe un registro administrativo donde se encuentran registrados las personas que se dedican a la compra, venta y/o refinación del mineral, dicho registro no cuenta con requisitos ni procedimientos para su ingreso, ni cuenta con condiciones acceso o de permanencia al mismo. Tampoco, se establecen consecuencias para quienes no estando en inscritos en el RECPO comercialicen y/o refinen oro, aspectos que pueden sumarse a una serie de problemas descritos a continuación:[[5]](#footnote-5)

1. El RECPO se encuentra en una fase inicial de implementación y recoge información de carácter general, que no le permite recoger información fiable sobre comercialización de oro. Adicionalmente el REPCO no tiene interoperabilidad con otras bases de datos, ni cuenta con una interface amigable de usuario que facilite los procesos de inscripción al RECPO y de actualización oportuna de la información declarada por los usuarios. Esto limita el cruce de información para detectar de manera oportuna aquellas operaciones sospechosas dentro del proceso de comercialización de oro de la minería en pequeña escala, desalienta los procesos de inscripción al RECPO y dificulta las acciones de control y fiscalización para verificar el origen legal de mineral comercializado por la minería en pequeña escala.
2. Al hacer obligatoria la inscripción de todas las personas naturales y jurídicas que compran y/o venden oro, el RECPO genera la obligación de inscripción de aquellos mineros en vías de formalización que se dedican únicamente al proceso de extracción, pero cuya producción debe ser comercializada a terceros. Bajo este parámetro todos los mineros inscritos ya en el REINFO, que se dedican a la minería aurífera, deberían estar inscritos además en el RECPO, generándoles la obligación de una doble inscripción.
3. La inscripción en el RECPO no le brinda al usuario o a los agentes encargados del control y fiscalización del traslado y comercialización de minerales (PNP, SUNAT, Ministerio Público) la posibilidad de consulta rápida para acreditar la inscripción del usuario en dicho registro.
4. El RECPO no cuenta con un procedimiento administrativo sancionador que desincentive el incumplimiento de lo dispuesto en la creación de este registro.
5. El RECPO contiene en su base de datos a personas que no reportan operaciones reales de compra o acopio de minerales, distorsionando la finalidad de este registro.

***La amenaza de la minería ilegal para la pequeña minería y minería artesanal***

Desde mediados de la década pasada el incremento en los precios internacionales del oro, ha generado el desarrollo acelerado de operaciones mineras informales en todo el mundo. En ese camino el desarrollo de actividades delictivas vinculadas a la extracción ilegal de este metal precioso representa una amenaza al desarrollo del sector minero y especialmente aurífero en pequeña escala, por las dificultades logísticas, tecnológicas y regulatorias para identificar oportunamente el ingreso de oro extraído ilegalmente en la cadena de valor. Desde el lado estatal se ha hecho una serie de esfuerzos, centrados principalmente en el control del transporte y comercialización de minerales. Esta tarea no es de poca envergadura, teniendo en cuenta que no menos del 50% de mineros inscritos en el REINFO (aproximadamente 30 mil mineros), tiene que transportar su mineral hacia una planta de beneficio (Chala, Nasca, como principales destinos).

Sin embargo, la necesaria implementación de estos procesos de control puede ser contraproducente si las entidades encargadas de dichos procesos tienen problemas logísticos, de regulación y de coordinación que hacen del transporte de minerales para la pequeña minería y minería artesanal un proceso complejo, poco predecible, desgastante y costoso[[6]](#footnote-6). Estos altos costos perjudican la competitividad económica del minero y generan incentivos para el desarrollo de una oferta de intermediarios y un mercado informal/ilegal de transporte de minerales que perjudica al país y a los objetivos de formalización.

En el proceso minero, el traslado del mineral es un aspecto clave de la sostenibilidad económica del productor minero. La idoneidad de dicho proceso define en última instancia la eficiencia económica del productor minero para llevar su producto al mercado, la razón de ser de cualquier actividad económica en una economía social de mercado. La implementación de un sistema de trazabilidad y el fomento de políticas empresariales de debida diligencia puede ser el camino que nos lleve a tener controles eficientes y una cadena de valor del oro de la minería en pequeña escala con bajo riesgo.

Según un reciente estudio de Valdés, Basombrío y Vera (2019)[[7]](#footnote-7) se identificó que en las zonas con presencia de minería no formal también se encuentra el delito de lavado de activos. El informe revela que al no poder justificar las ganancias generadas por ésta actividad, se han creado empresas fachadas donde se mezclan las ganancias de actividades ilícitas con fondos legítimos. Estas empresas ofrecen bienes y servicios muy por debajo de su precio real, lo que genera graves efectos como la distorsión de los mercados financieros y la destrucción de la económica real.

*Tabla 1. Monto involucrado en los informes de Inteligencia Financiera por delito precedente (enero de 2010 a julio de 2019)*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Posible delito precedente | Acumulación (enero 2010 – juluo 2019) | | 12 meses  (agosto 2018 a julio 2019) | |
|  | Nº de IIF | Total millones USD | Nº de IIF | Total millones USD |
| Minería ilegal | 49 | 6706 | 6 | 2217 |
| Tráfico de drogas | 176 | 3226 | 1 | 23 |
| Defraudación tributaria | 45 | 1449 | 12 | 867 |
| Delitos contra la administración (corrupción de funcionarios y enriquecimiento ilícito) | 176 | 1402 | 26 | 67 |
| Defraudación de rentas de aduanas/contrabando | 45 | 504 | 6 | 74 |
| Delitos contra el orden financiero y monetario | 14 | 425 | 2 | 1 |
| Delitos contra el patrimonio | 42 | 163 | 6 | 6 |
| Proxenetismo | 10 | 27 | - | - |
| Financiamiento del terrorismo | 10 | 3 | 1 | 0.3 |
| Trata de personas | 5 | 3 | - | - |
| Otros | 142 | 901 | 5 | 9 |
| TOTAL | 714 | 14808 | 65 | 3263 |

Fuente. Valdés, Basombrío y Vera, 2019, SBS, 2019.

Además, el análisis de la brecha entre la exportación y la producción de oro se observa que en los últimos 10 años se ha perdido por producción no registrada (contrabando) 35 toneladas de oro al año, lo que equivale a 1,426 millones de USD. Así mismo, se dejó de recaudar más de 100 millones de USD de impuesto a la renta por año.

*Brecha histórica de la exportación y producción de oro 2000-2018 (Toneladas)*

Economía oculta

Fuente. Elaboración propia, 2019.

Según la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, el 98% de este oro extraído en territorio peruano tiene como destino final los mercados de Suiza, Canadá, Estados Unidos e Italia (2014)[[8]](#footnote-8). En un segundo nivel se encuentran el Reino Unido, China, Alemania, Sudáfrica, entre otros. Sin embargo, la naturaleza de la minería ilegal y la ausencia de información oficial impiden tener cifras exactas de la cantidad de oro ilegal exportado. Pese a ello, para cierre del 2014, se estima que aproximadamente 25.6 toneladas del oro producido y exportado es de procedencia ilegal (US$ 1,041)[[9]](#footnote-9).

1. **PROPUESTA**

La propuesta de norma tiene por objeto la emisión de normas reglamentarias referidas i) al *establecimiento de las condiciones de acceso permanencia y control del Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro-RECPO,* como se indicó en la sección Análisis del problema, el RECPO es un registro plano que no establece ningún tipo de exigencia o condición para su registro más que presentar un formato debidamente llenado*; ii) establecimiento de disposiciones específicas* respecto de la comercialización del oro provenientes de los pequeños productores mineros, productores mineros artesanales y personas naturales empadronadas al amparo del Decreto Supremo N° 018-2018-EM, aspecto que es necesario mejorar, de hecho, la reputación[[10]](#footnote-10) de la minería en pequeña escala -en Madre de Dios- es una importante limitación para que los mineros formales puedan vincularse rápidamente a iniciativas de comercio justo que podrían brindarles precios más competitivos por su producto.

Asimismo, al ámbito de aplicación de la norma queda acotado al mineral aurífero producido por la minería en pequeña escala, que comprende a los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales, así como a las seleccionadoras manuales de oro, dado que la habilitación legal comprendida en la Sétima Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo Nº 1105, permite emitir disposiciones para la comercialización del oro obtenido de estas actividades. En ese sentido, la norma establece una serie de definiciones para mejor entendimiento de su contenido, cabe resaltar que la norma identifica como usuario RECPO a aquella persona (comercializador del oro) inscrito en el referido registro; además,, en la presente propuesta normativa se establece la definición de la trazabilidad del oro, la cual debido a la naturaleza del mineral la hemos dividido en partes que van desde la explotación, seguido del transporte, beneficio, comercialización y finalmente el destino del oro.

El Decreto Supremo propone establecer un sistema de control de la trazabilidad del oro a través del reporte realizado por los compradores del mineral aurífero, a lo largo de toda la cadena de valor de producción del oro. En el esquema propuesto, se pretende identificar al custodio del mineral aurífero desde su primera venta hasta el destino final. *Lo que no se puede medir no se puede mejorar*, conocido principio de la administración que, es citado en esta oportunidad para resumir el objetivo del Decreto Supremo a través del cual se propone que el RECPO sea la plataforma informática de uso obligatorio en la que se reporte en línea la información relacionada a la compra del oro por parte de los comercializadores y procesadores que, adquieren dicho mineral proveniente de la actividad minera de pequeños productores mineros, productores mineros artesanales y seleccionadores manuales de oro, donde éstos últimos -los proveedores- brindarán conformidad de la transacción realizada.

En ese sentido, el Decreto Supremo establece que la inscripción en el RECPO es obligatoria para comercializar oro. Además, se precisa que las personas naturales o jurídicas están obligadas a contar con inscripción en el RECPO para comercializar oro, pueden ser: 1) Aquellas personas que se dediquen a la compra-venta del oro: i) Acopiador, trader o intermediario; ii) Procesador; o iii) Planta de beneficio; y, 2) Los agentes del Sistema Financiero, como bancos comerciales (lo que excluye al Banco de la Nación y al Banco Central de Reserva del Perú), cajas municipales y cooperativas de ahorro y crédito que adquieran oro para atesoramiento, es decir, que compren oro para acumularlo o resguardarlo sin ponerlo en circulación.

La norma señala, además, que el RECPO es administrado por el Ministerio de Energía y Minas, a través de la Dirección General de Formalización Minera, en concordancia con la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 018-2018-EM.

Asimismo, se señala que el RECPO constituye un registro único de naturaleza administrativa, cuya información es de acceso público a través de las plataformas virtuales pertinentes, salvo aquellos datos personales comprendidos dentro de los alcances de la Ley Nº 29733, Ley de Protección de Datos Personales. Es importante señalar que el reporte de las operaciones de compra-venta del mineral aurífero permitirá trazar la cadena de valor de la producción aurífera, pero, además permitirá determinar la cantidad de mercancía en movimiento, peso, ley, valor, entre otros, información que, dado su carácter confidencial, no podrá ser de acceso público, en el marco de la antes referida Ley.

El establecimiento de requisitos para el ingreso al RECPO, pretende sincerar el universo de personas dedicadas a la comercialización del oro, reduciendo así, el riesgo de compradores que tengan comportamientos irregulares dentro de la cadena de comercialización, como es el caso de empresas limpiadoras, comisionistas y/o intermediarias y empresas fantasmas.

De los requisitos propuestos para inscribirse en el RECPO, deben resaltarse dos, 1) aquellos referidos a determinar la existencia real de una empresa y de sus operaciones, como es el caso de las personas jurídicas, en el cual, se debe acreditar copia literal de la constitución de la empresa emitida por la SUNARP y, además, el objeto social registrado debe contemplar, de manera expresa, actividades relacionadas a la comercialización de minerales y, que se deba acreditar un capital social suscrito y pagado mínimo de 22 UIT monto que, coincide con el tope máximo establecido para que una unidad económica se encuentre comprendido dentro del régimen tributario: Régimen Único Simplificado (RUS). El establecimiento de estos requisitos, surge de la necesidad de evitar la constitución de empresas golondrinas y de evitar que compradores asumen comportamientos irregulares como constituir empresas limpiadoras, comisionistas o fantasmas[[11]](#footnote-11); y asimismo, se han establecido 2) otros requisitos dirigidos a determinar la confiabilidad del comercializador del oro, como el i) reporte de deuda en el Sistema Financiero generado a través de la Superintendencia de Banca y Seguros-SBS que acredite una calificación de “no muy alto riesgo”, ii) el reporte Tributario para Terceros generado a través de la Plataforma Clave Sol de la SUNAT, y, iii) la declaración Jurada de impuesto a la renta del año inmediatamente anterior a la fecha de inscripción, cuando no se retrate de empresas recién constituidas.

El Decreto Supremo, establece también un procedimiento de inscripción en el RECPO, el cual, será virtual, de aprobación automática y sujeto a fiscalización posterior. Además, se establece que la inscripción en el RECPO tendrá una vigencia bienal, ya que las condiciones del comercializador pueden variar de un año a otro; estableciéndose, además, que la relación de comercializadores de oro autorizados es publicada y actualizada en el portal web del Ministerio de Energía y Minas.

Asimismo, la norma dispone que en el caso de los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales que únicamente se dediquen a la explotación y provisión del oro extraído en cualquiera de sus formas a terceros que se encuentren inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera-REINFO o en el Registro Nacional de Mineros en Pequeña Escala Formales-REFOR; y, las registradas en el Padrón de Terceras Personas Naturales y Seleccionadores Manuales de Oro al amparo del Decreto Supremo N° 018-2018-EM serán registrados automáticamente al RECPO. Para tal fin, deberán actualizar la información de su número de correo electrónico y celular, a los cuales, se les hará llegar su usuario y contraseña para ingresar en el RECPO. Por otro lado, en el caso que los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales señalados en el párrafo anterior, se dediquen además de la venta, a comercializar oro, a través de operaciones de compra y/o procesamiento, deberán solicitar la inscripción en el RECPO siguiendo el procedimiento establecido en el presente Decreto Supremo.

Además, el Decreto Supremo, establece que el RECPO cuenta con un buzón electrónico asignado después de su inscripción, a través de cual, la autoridad administrativa puede comunicar cualquier acto materia de notificación, notas informativas, campañas de difusión, invitaciones a capacitaciones presenciales y/o virtuales, entre otros

La norma señala también, que el Comercializador de Oro Autorizado, a través del aplicativo RECPO está obligado a reportar en línea sus operaciones de comercialización del oro, así como la aceptación expresa del proveedor de haber producido la venta, esta información es registrada automáticamente en la plataforma virtual del RECPO. Para ello, el Ministerio de Energía y Minas a través de la Dirección General de Formalización Minera establecerá los medios electrónicos establecidos por el MINEM mediante Resolución Directoral. Cabe señalar, que el empleo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), en todos los ámbitos de la sociedad, ha supuesto la posibilidad de habilitar más y mejores servicios a todas las personas en general; en particular, desde la perspectiva de los Estados representa la posibilidad de mejorar la eficiencia de las entidades de la Administración Pública y la eficacia en los servicios públicos que prestan a los integrantes de la sociedad, todo ello logrando un uso eficiente de los recursos públicos.

En ese sentido, el reporte de la información señalada en el párrafo precedente permitirá conocer la procedencia y el destino final del mineral, generando así la información necesaria para establecer la trazabilidad del oro. Por lo tanto, el RECPO será una fuente de información veraz y actualizada que le permita al estado implementar acciones tendientes a mejorar los procedimientos que involucran la comercialización y/o beneficio del oro, así también le permitirá ejercer identificar a los actores: a) Aquellas personas que están habilitadas para realizar actividad minera y que compren oro de terceros; b) aquellas personas que se dediquen a la comercialización de oro: acopiador, trader o intermediario; procesador; o planta de beneficio; y, c) Los agentes del Sistema Financiero que adquieran oro para atesoramiento; así como las transacciones efectuadas a lo largo de toda la cadena de valor del oro.

Por otro lado, el esquema horizontal de control de la comercialización desde el comprador al proveedor que propone la norma, implica que la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas tenga que monitorear información contenida en el RECPO, sin perjuicio de las competencias de otras entidades del Estado, además de priorizar que las acciones de control sobre la información declarada en el registro, se realicen en gabinete y que estén orientadas a identificar la trazabilidad del oro y a determinar la existencia o no de causales de cancelación de la inscripción en el RECPO.

En tal sentido, además, la norma propone diez causales de cancelación de la inscripción en el RECPO: 1) por fallecimiento del usuario RECPO; 2) por tener RUC no activo; 3) Si se verifica que durante tres meses consecutivos no se han registrado operaciones; 4) a solicitud del usuario RECPO por motivo del cese definitivo de sus operaciones comerciales y/o no tenga mineral aurífero en stock; 5) exista discrepancia entre lo reportado en el RECPO con lo declarado a través de otros declaraciones de producción; 6) cuando el usuario REPCO realice la transferencia, cesión o cualquier acto que implique la indebida utilización de la inscripción en el RECPO, a fin de que un tercero no registrado pretenda comercializar oro sin autorización; 7) cuando se acredite responsabilidad por compra hecha a persona no autorizada; 8) cuando se compruebe información falsa, parcial o totalmente, emitiendo la resolución correspondiente; sin perjuicio que solicite al órgano jurisdiccional, el inicio de las acciones judiciales a que hubiera lugar; 9) sobre la persona natural o jurídica recae una sentencia condenatoria firme por delito de minería ilegal, lavado de activos conforme al Decreto Legislativo N° 1106 y sus modificatorias, o trata de personas, delito tributario o aduanero.

Cabe señalar cancelación de la inscripción en el RECPO, inhabilita al usuario a poder inscribirse nuevamente por un plazo de un año; y resaltar que las personas naturales o jurídicas que no se hayan inscrito en el RECPO conforme a los plazos que establece el presente decreto supremo y continúen realizando la comercialización y/o beneficio de oro, quedan inhabilitadas para inscribirse en el mencionado registro por un plazo de dos años, sin perjuicio de las acciones civiles y/o penales que correspondan. Debe precisarse que aquella persona que compre oro sin encontrarse registrado en el RECPO podría estar sujeto al delito de comercio clandestino previsto en el artículo 272 del Código Penal.

Por otro lado, se contempla disposiciones orientadas a la capacitación y orientación sobre los procedimientos que involucran la comercialización y el beneficio de oro; para lo cual se puede requerir apoyo a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT y otras entidades u organizaciones que contribuyan para fortalecer los conocimientos de los actores antes señalados. Asimismo, se contempla que Ministerio de Energía y Minas, a través de la Dirección General de Formalización Minera puede suscribir convenios de cooperación con el Ministerio de Economía y finanzas y con entidades internacionales, u organizaciones con la finalidad de intercambiar experiencias, buenas prácticas, información y conocimiento sobre la comercialización del oro, en el marco de interoperabilidad del RECPO.

Finalmente, el Decreto Supremo establece una moratoria de treinta (30) días calendario para su entrada en vigencia, plazo necesario para realizar las labores de difusión de la norma y la emisión de la Resolución Directoral señala en el artículo 12.

*Disposiciones complementarias*

La norma señala que la SUNAT está facultada para hacer uso de la plataforma virtual del REPCO con la finalidad de cumplir con sus funciones de control y fiscalización aplicable al oro establecidas en la tercera disposición complementaria final del Decreto Legislativo N° 1107.

Además, respecto a las casas de compra y venta de oro que adquieran oro de pequeños productores mineros y productores mineros artesanales formales o en proceso de formalización y de las personas registradas en el Padrón de Terceras Personas Naturales y Seleccionadores Manuales de Oro señala que deberán inscribirse en el RECPO y contar con el correspondiente Certificado de Origen de oro. En los casos en que estas solo adquieran joyería en desuso no deberán realizar dicha inscripción.

Por otro lado, la norma dispone la creación de un registro de mineros formalizados denominado REFOR, cuya información será alimentada por las Direcciones Regionales de Energía y Minas y el Ministerio de Energía y Minas, para el caso de Lima Metropolitana, respecto de aquellos pequeños productores minero y productores mineros artesanales que cuentan con autorización de inicio o reinicio de actividad minera, así como de aquellos comprendidos en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 043-2012-EM.

*Disposiciones complementarias transitorias*

La implementación de la presente norma será efectuada progresivamente en todo el país con la finalidad de capacitar y difundir el uso adecuado del aplicativo RECPO y del sistema de reporte de transacciones de compra del oro, en ese sentido, en la primera disposición transitoria, se establece que las disposiciones establecidas en el Decreto Supremo, respecto a la inscripción en el RECPO y reporte en línea de las operaciones de compra del oro se aplican de forma obligatoria a nivel nacional, para esto, se han establecido plazos de implementación de acuerdo al siguiente cronograma:

|  |  |
| --- | --- |
| Tipo de comercializador | Plazo se contabiliza a partir de la vigencia del Decreto Supremo |
| Planta de Beneficio | Hasta 90 días calendario |
| Procesadores | Hasta 150 días calendario |
| Comercializadores restantes | Hasta 180 días calendario |

En ese sentido, la norma ha contemplado la inscripción inicial y obligatoria en el RECPO de un actor importante en la cadena de trazabilidad del oro como lo son las Plantas de Beneficio que compran oro, o prestan servicios a los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales, respecto del producto de la actividad minera sin procesar, concentrado, refogado, relave o cualquier otro estado. Cabe señalar que tales plantas de beneficio deben estar alineadas a las Políticas implementadas y aplicadas por el Gobierno Central; en consecuencia, como actores importantes en la cadena de trazabilidad del oro deben promover la formalidad y no la ilegalidad.

No obstante, el nuevo procedimiento de inscripción normado en el presente decreto supremo, la existencia de personas naturales y jurídicas que ya se encuentran registradas en el RECPO y que suman 9,409 inscripciones merece un tratamiento diferenciado. Para estos casos, la norma dispone que deban adecuar la información contenida en el citado Registro conforme a la información exigida en la norma, para lo cual tienen un plazo máximo de noventa (90) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia de la norma, bajo apercibimiento de ser excluidos automáticamente del RECPO.

Con la finalidad de fortalecer la trazabilidad del oro, es de suma importancia registrar a los compradores de oro, en tal sentido mediante la presente norma se establece con carácter obligatorio que las Joyerías que compran oro deberán inscribirse en el RECPO. De conformidad con la norma, las Joyerías que compran y venden oro tienen un plazo de 90 días calendario para inscribirse en el RECPO, con la finalidad que durante este plazo se socialice tal obligación y las Joyerías del país cuenten con su respectiva inscripción.

*Disposiciones complementarias modificatorias*

Por último, a fin de logar la congruencia entre la norma con las disposiciones sobre comercialización establecidas en el Decreto Supremo N° 012-2012-EM, se propone la modificación de los artículos 5 y 7 del mencionado decreto supremo, precisando la necesidad de reportar en línea las operaciones de adquisición del oro y el carácter de obligatoriedad que tiene el RECPO respecto de aquellas personas que compren oro, respectivamente.

1. **COSTO-BENEFICIO**

La implementación de lo dispuesto en el presente Decreto Supremo se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Energía y Minas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Los costos que pueda ocasionar el presente Decreto Supremo al tesoro público se verán en gran manera compensados con el incremento de la recaudación que se generará por el ingreso a la formalidad de personas naturales y jurídicas que cumplirán con sus obligaciones tributarias.

1. **IMPACTO EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE**

El presente proyecto cumple lo dispuesto en la Sétima Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo Nº 1105, mediante la cual se establece que el Poder Ejecutivo, con el fin de promover la formalización de los Pequeños Productores Mineros y Productores Mineros Artesanales, podrá, mediante Decreto Supremo refrendado por los Ministros de Economía y Finanzas y de Energía y Minas, emitir las normas complementarias referidas a la comercialización del oro proveniente de la actividad minera de los productores anteriormente mencionados. No presentándose incompatibilidades entre la norma propuesta y otras disposiciones legales contenidas en el ordenamiento jurídico nacional.

1. Ver “REGLAMENTO (UE) 2017/821 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 17 de mayo de 2017 por el que se establecen obligaciones en materia de diligencia debida en la cadena de suministro por lo que respecta a los importadores de la Unión de estaño, tantalio y wolframio, sus minerales y oro originarios de zonas de conflicto o de alto riesgo” [↑](#footnote-ref-1)
2. Cabe resaltar los esfuerzos y liderazgo de la Unión Europea por implementar un marco regulatorio que asegure cadenas de suministro socialmente responsables, siendo el Reglamento (ue) 2017/821 del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea una de las iniciativas internacionales más ambiciosas para establecer obligaciones en materia de diligencia debida en la cadena de suministro de minerales. [↑](#footnote-ref-2)
3. El sector forestal ha avanzado hacia la definición de “trazabilidad”, habiendo aprobado en el 2019 el documento técnico “Trazabilidad de los Recursos Forestables Maderables” (Resolución de Dirección Ejecutiva Nº 230-2019-MINAGRI-SERFOR-DE. [↑](#footnote-ref-3)
4. Fuente: Dirección General de Formalización Minera – Ministerio de Energía y Minas [↑](#footnote-ref-4)
5. Extraído del documento de trabajo denominado: Situación de la cadena de trazabilidad para la comercialización del sector de la minería artesanal y de pequeña escala, preparado por el Ministerio de Energía y Minas conjuntamente con la agencia de *Copperación Better Gold I Iniciative-BGI* y expuesta en la *“Mesa de Trabajo: Fortaleciendo la trazabilidad en la comercialización de oro: un camino hacia la consolidación de una pequeña minería y minería artesanal formal y sostenible”,* llevada a cabo el 12 de octubre del 2020 en Lima [↑](#footnote-ref-5)
6. Uno de los reclamos más frecuentes de representantes del sector MAPE se refiere a las detenciones e incautación y decomiso arbitrario de su mineral, el desconocimiento de los agentes de control de la legislación minera y la poca coordinación o comunicación entre autoridades sectoriales (MINEM) y los agentes de control para unificar criterios de control. [↑](#footnote-ref-6)
7. Valdés, Ricardo, Basombrio, Carlos y Dante Vera (2019). Minería no formal en el Perú, realidades, tendencias y ¿soluciones? Konrad Adenauer Stiftung. [↑](#footnote-ref-7)
8. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, ‘La realidad de la minería ilegal en países amazónicos´ (Lima: SPDA, 2014). [↑](#footnote-ref-8)
9. Torres, Víctor (2013). ‘La economía ilegal del oro en el Perú: Impacto socioeconómico’, Pensamiento Crítico 19 (2) , pp. 177-219. [↑](#footnote-ref-9)
10. Centro de Estudios sobre Minería y la Sostenibilidad de la Universidad del Pacífico. Cadena de valor del oro proveniente de la minería artesanal y la pequeña escala de madre de dios: diagnóstico, oportunidades, propuestas Informe final (2020) [↑](#footnote-ref-10)
11. De acuerdo a la Resolución del Tribunal Fiscal N° 03294-2-2002:

    *“e) Se identificó tres tipos de comportamientos irregulares en las empresas participantes en las cadenas de comercialización de oro (proveedores de los distintos niveles), aún cuando entre algunas de estas cadenas no existió nexo de comunicación:*

    * *Empresas limpiadoras, destinadas a formalizar las operaciones de compra de oro de procedencia informal o de contrabando. Estas empresas se caracterizan por tener domicilio fiscal y representantes legales habidos, llevar contabilidad completa por sus respectivos registros contables, sus ventas eran cobradas con chques o transferencias bancarias y sus pagos a proveedores eran efectuados con cheque o efectivo según se alargue o no la cadena de comercialización del oro.*
    * *Empresas comisionistas y/o intermediarias, creadas con el único fin de entregar comprobantes de pago en blanco, previamente firmado y con el sello de cancelados a cambio de un beneficio económico (comisión). El objetivo era dejar constancia de la recepción del precio de venta de una operación compra y venta de oro que realmente no había ocurrido.*
    * *Empresas fantasmas, no tenía capacidad económica para realizar las operaciones que aparecen consignadas en las facturas que emitieron, no declararon, son no habidas, han sido creadas con documentos falsos por un solo sujeto, y no realizan operaciones.”*

    [↑](#footnote-ref-11)