COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025

Señor presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, el Proyecto de Ley 8491/2024-CR, del Grupo Parlamentario Honor y Democracia a iniciativa del Congresista Jorge Carlos Montoya Manrique, que propone la "Ley que modifica la Ley 16000, por la se crea el Banco de la Nación a efectos de ampliar sus funciones y facultades operativas del Banco de la Nación".

Luego de la exposición y debate, en la Décima Quinta Sesión Ordinaria de fecha 04 de junio de 2025, se acordó por mayoría/unanimidad aprobar el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8491/2024-CR, que propone la "Ley que modifica la Ley 16000, que crea el Banco de la Nación, para ampliar sus facultades en comercialización, exportación y supervisión de operaciones de minerales, y establecer su régimen de gestión de riesgos y cumplimiento internacional".

I. SITUACIÓN PROCESAL DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 8491/2024-CR, ingresó al Área de Trámite Documentario y Digitalización el 30 de julio de 2024. Ha sido decretado a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera como única comisión dictaminadora el 9 de agosto de 2024.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 8491/2024-CR tiene por objeto incorporar los literales f) y g) al numeral 1 del artículo 6 de la Ley 16000, Ley por la que se crea el Banco de la Nación, sustituido por el Decreto Ley 20119.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 16000, Ley por la que se crea el Banco de la Nación.
- Decreto Ley 18052, Bienes y Capitales del Estado Administrados por el Sector Público Asegurará Banco de la Nación
- Decreto Ley N° 20119, Gobierno diferencia las actividades que realiza el Banco de la Nación

- Ley 31388, Ley que prorroga la vigencia del proceso de formalización minera integral y Ley 32213 Ley que establece la rectoría y la ampliación del plazo del proceso de formalización minera integral de la actividad en la pequeña minería y minería artesanal
- Decreto Supremo 07-94-EF, Estatuto del Banco de la Nación
- Decreto Legislativo 1031, Decreto Legislativo que promueve la eficiencia de la actividad empresarial del Estado y su Reglamento.
- Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros
- Decreto Supremo 07-94-EF

IV. OPINIONES SOLICITADAS

4.1. Ministerio de Economía y Finanzas - MEF

Mediante Oficio N° 0078-2024-2025-IFLU-CEBFIF-CR de fecha 26 de agosto de 2024, se solicitó opinión al Ministerio de Economía y Finanzas sobre el Proyecto de Ley 8491/2024-CR.

4.2. Presidencia del Consejo de Ministros - PCM

Mediante Oficio N° 0079-2024-2025-IFLU-CEBFIF-CR de fecha 26 de agosto de 2024, se solicitó opinión a la Presidencia del Consejo de Ministros sobre el Proyecto de Ley 8491/2024-CR.

4.3. Ministerio de Energía y Minas – MINEM

Mediante Oficio N° 0080-2024-2025-IFLU-CEBFIF-CR de fecha 26 de agosto de 2024, se solicitó opinión al Ministerio de Energía y Minas sobre el Proyecto de Ley 8491/2024-CR.

4.4. Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía – SNMPE

Mediante Oficio N° 0081-2024-2025-CMRV-CEBFIF-CR de fecha 26 de agosto de 2024, se solicitó opinión a la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía SNMPE sobre el Proyecto de Ley 8491/2024-CR.

V. OPINIONES RECIBIDAS

5.1. Banco de la Nación - BN

Del Banco de la Nación, se ha recibido la Carta N° 106-2024-BN/2000, con fecha 27 de agosto del 2024, adjuntando el Informe N° 066-2024-BN/2760. El informe evalúa el proyecto de ley que propone ampliar las funciones del Banco de la Nación para permitir su participación en la compra, venta o exportación de oro y minerales. Señala que el Banco no tiene experiencia en dichas actividades, ni cuenta con el enfoque, recursos ni

atribuciones estatutarias para desarrollarlas. Además, advierte que asumir estas funciones podría generar riesgos operativos y afectar la calidad de los servicios actuales. No se recomienda la aprobación del proyecto de ley, al no estar alineado con los objetivos ni funciones del Banco de la Nación.

5.2. Presidencia del Consejo de Ministros - PCM

De la Presidencia del Consejo de Ministros, se ha recibido el Oficio N° D001774-2024-PCM-SG, con fecha 4 de setiembre del 2024, adjuntando el Informe N° D001315-2024-PCM-OGAJ. En su análisis, la PCM determinó que el contenido del proyecto no guarda relación con sus competencias, sino que corresponde al ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), motivo por el cual se trasladó el pedido de opinión a dicho ministerio. Concluye que no corresponde a la PCM emitir opinión sobre el proyecto, recomendando que sea evaluado por el MEF en su calidad de sector competente.

5.3. Ministerio de Energía y Minas - MINEM

Del Ministerio de Energía y Minas, se ha recibido el Oficio N° 257-2024-MINEM/DM, con fecha 17 de diciembre del 2024, adjuntando el Informe N° 1146-2024-MINEM/OGAJ. El informe concluye que el Proyecto de Ley que busca ampliar las funciones del Banco de la Nación para intervenir en la compra y exportación de oro y minerales no resulta viable, al no sustentar adecuadamente su necesidad ni considerar el marco normativo vigente. Además, advierte que el Banco carece de capacidades técnicas, logísticas y presupuestales para asumir dichas funciones, y que estas corresponden actualmente a la SUNAT y a la Dirección General de Minería. No resulta viable el proyecto de ley, por falta de justificación técnica y legal, y por no estar el Banco de la Nación preparado para asumir dichas funciones.

5.4. Asociación de Exportadores - ADEX

De la Asociación de Exportadores, se ha recibido la Carta N° 136-2025, con fecha 21 de marzo del 2025. ADEX advierte que dicha medida podría implicar la adquisición de oro de procedencia ilegal o informal, generando riesgos de blanqueo de activos, incentivando la ilegalidad, afectando la trazabilidad en los mercados internacionales y generando competencia desleal frente a empresas formales. Concluye que antes de avanzar con el proyecto, debe aprobarse primero una ley de formalización de la MAPE que garantice la trazabilidad, legalidad y supervisión de la actividad minera artesanal.

5.5. Superintendencia de Banca, Seguros y AFP - SBS

De la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, se ha recibido el Oficio N° 24178-2025-SBS, adjuntando el Informe N° 00051-2025-SBS. En su análisis, la SBS advierte que estas funciones no corresponden a la naturaleza del Banco de la Nación y podrían comprometer su solvencia, afectando fondos públicos y depositantes. Asimismo, señala que dicha

intervención estatal vulneraría los principios constitucionales de libre iniciativa y subsidiariedad, generando riesgos de competencia desleal frente al sector privado. También resalta que estas operaciones implican riesgos financieros incompatibles con el principio de sostenibilidad financiera que rige al Banco, y recuerda que el Estado solo puede participar empresarialmente cuando no existe oferta privada suficiente o exista un alto interés público debidamente justificado. Concluye que el proyecto de ley no resulta viable, por desviarse del objeto institucional del Banco de la Nación, contravenir principios constitucionales y comprometer su sostenibilidad financiera.

Otras opiniones:

5.6. Opiniones Ciudadanas

Se ha recibido una opinión ciudadana en contra del Proyecto de Ley 8491/2024-CR, la cual ha sido registrada a través del portal del Congreso de la República y puede ser consultadas en el siguiente enlace:
https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/8491

VI. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

6.1. Situación Actual de la MAPE (2022–2024)

Brechas en la cadena de comercialización y trazabilidad: La minería artesanal y de pequeña escala (MAPE) enfrenta serias deficiencias en sus canales de comercialización y mecanismos de trazabilidad. A pesar de los esfuerzos de formalización, solo **2,025 mineros habían logrado formalizarse a nivel nacional al cierre de 2023** según el Reporte de cumplimiento de políticas nacionales del Ministerio de Energía y Minas del Perú (2024, *OP.03)*[1], una cifra mínima frente a los 300,000 – 500,000 mineros informales que se estima operan en el país[2],[3]. Esto implica que la gran mayoría de pequeños productores de oro sigue al margen del circuito formal, vendiendo su producción a intermediarios o redes ilegales. La consecuencia es una baja trazabilidad del oro producido por la MAPE: apenas alrededor del 9% de las asociaciones o cooperativas de pequeña minería contaban

[1] Ministerio de Energía y Minas del Perú. (2024). *Seguimiento y evaluación de la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030: Reporte de cumplimiento 2023*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6490378/5660440-reporte-de-cumplimiento-de-la-poltica-mape-2023.pdf
[2] ComexPerú. (2024). *22 años de "lucha" contra la minería ilegal: un fracaso absoluto*. Recuperado el 3 de junio de 2025, de: https://www.comexperu.org.pe/articulo/22-anos-de-lucha-contra-la-mine
[3] Instituto Peruano de Economía – IPE. (2024, junio). *Análisis comparativo de la respuesta gubernamental a la minería informal e ilegal en América del Sur*. Recuperado el 3 de junio de 2025, de: https://ipe.org.pe/wp-content/uploads/2024/06/2024_Junio_Analisis-comparativo-de-la-respuesta-gubernamental-a-la-mineria-informal-e-ilegal-en-America-del-Sur.pdf

en 2023 con alguna certificación de comercio responsable (Fairmined, Fairtrade, etc.), proporción que se ha mantenido prácticamente estancada desde 2020 (8%), dado que el Estado aún no implementa una certificación nacional de origen del oro que facilite el acceso masivo a estos esquemas. Según registros de la Alianza por la Minería Responsable (ARM) y Fairtrade International, solo un número reducido de organizaciones peruanas mantienen certificación activa bajo estos estándares internacionales. De igual modo, solo el 17.1% de los mineros formalizados o en vías de formalización declararon su producción de oro en 2023, lo que representa una mejora marginal respecto de 2020 (15%), reflejando las persistentes limitaciones en los sistemas de trazabilidad y control de la producción formal. Estos indicadores evidencian brechas significativas: la mayoría de la producción aurífera de la MAPE no es declarada ni trazada adecuadamente, lo que facilita su desvío a canales informales. según el mismo Reporte de cumplimiento de políticas nacionales del Ministerio de Energía y Minas del Perú.

Acceso limitado a mercados internacionales; Debido a las fallas en trazabilidad y formalización, los pequeños mineros peruanos tienen dificultades para acceder directamente a mercados formales y exigentes. La comercialización internacional de oro se concentra en agentes y exportadores que muchas veces prefieren oro de origen plenamente legal y documentado. Como resultado, buena parte del oro de la MAPE termina canalizándose a países con controles más laxos. En la última década se ha observado que India y Emiratos Árabes Unidos han ganado participación como destinos del oro peruano, desplazando a tradicionales compradores como Suiza y EE.UU. Esto coincide con el incremento del oro de procedencia dudosa en nuestras exportaciones. De hecho, casi la mitad del oro exportado por Perú en 2024 tendría origen ilegal, aproximadamente US$ 6,840 millones, equivalentes al 45% del total exportado ese año. Esta cifra récord (estimada por fuentes oficiales y análisis técnicos)[4] representa un salto de 46% respecto al 2023, y sitúa al Perú como responsable de cerca de la mitad del oro ilegal que sale de Sudamérica.

[4] Instituto Peruano de Economía (IPE) & Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE). (2023). *Minería ilegal e informal en América del Sur*. Presentación disponible en: https://issuu.com/sociedadmineroenergetica/docs/snmpe-miner_a-ilegal-e-informal-en-am_rica-del-sur

Fuente: Instituto Peruano de Economía (IPE) & Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE). (2023). Minería ilegal e informal en América del Sur

La ausencia de un comprador/aglutinador estatal deja a los pequeños mineros a merced de redes de comercialización informal que les pagan precios inferiores y evaden controles. En síntesis, la situación actual se caracteriza por una MAPE mayoritariamente informal, con mínima trazabilidad de su producción, y con dificultad para insertarse en mercados internacionales formales, lo que se traduce en pérdidas económicas y prevalencia de actividades ilícitas en la cadena del oro, según estimaciones recogidas por Gestión (2023), los tributos evadidos por la minería ilegal alcanzarían los S/ 2,000 millones anuales[5]

Indicadores clave de la MAPE (2020–2023): *(Fuente: Ministerio de Energía y Minas y estimaciones oficiales)*

Porcentaje del oro exportado de origen ilegal (valor): ~45% (2024, estimado).

Estos datos oficiales revelan las brechas persistentes: la formalización avanza muy lentamente, la trazabilidad y certificación de origen están lejos de ser la norma, y un volumen sustancial de oro sale del país sin pasar por los cauces legales. En paralelo, el Estado viene reforzando la fiscalización: por ejemplo, la SUNAT incrementó significativamente los operativos contra la minería ilegal en 2024-2025, con la intervención de 85 plantas de procesamiento y la incautación de 9,536 toneladas de minerales auríferos en solo los primeros meses de 2025[6]. No obstante, dichas acciones de control, si bien

[5] Gestión. (2024, 2 de diciembre). *Oro ilegal: los tributos evadidos por la minería ilegal serían de S/ 2000 millones anuales*. Gestión. https://gestion.pe/opinion/oro-ilegal-los-tributos-evadidos-por-la-mineria-ilegal-serian-de-s-2000-millones-anuales-noticia/

[6] TV Perú. (2025, 24 de mayo). *SUNAT refuerza su lucha contra la minería ilegal con más de 85 plantas intervenidas y récord de incautaciones*. https://tvperu.gob.pe/noticias/nacionales/sunat-refuerza-su-lucha-contra-la-mineria-ilegal-con-mas-de-85-plantas-intervenidas-y-record-de-incautaciones

necesarias, abordan el problema a posteriori. Persisten las fallas de origen, falta integrarlos en la economía formal y proveerles canales de comercialización transparentes.
En conclusión, la situación actual de la MAPE adolece de:

a) Integración deficiente al mercado formal, con cadenas de comercialización dominadas por intermediarios informales;
b) Escasa trazabilidad y certificación, lo que limita el acceso a compradores internacionales de alto estándar; y
c) Predominio de circuitos ilegales que generan evasión fiscal y problemas sociales.
Esto sienta las bases del debate sobre la necesidad de que el Estado, a través del Banco de la Nación intervenga como actor en la compra/venta y exportación de minerales de la MAPE, para cerrar estas brechas.

6.2. Análisis Técnico-Legal y Social de la Propuesta

Marco normativo vigente y la ley propuesta: El Banco de la Nación (BN) fue creado por Ley 16000 de 1966 con la finalidad principal de brindar servicios bancarios al sector público. Sus funciones actuales, definidas en dicha ley y normas modificatorias[7], se circunscriben a operaciones financieras y bancarias (recaudación de fondos públicos, pagos del Tesoro, servicios a entidades del Estado, etc.), sin contemplar la comercialización de bienes o commodities. No existe en la Ley 16000 disposición que autorice al Banco de Nación a comprar o vender metales preciosos ni otros productos mineros. Por tanto, el proyecto de ley en cuestión propone modificar el Artículo 6° de la Ley 16000[8], incorporando los literales f) y g) al numeral 1 de dicho artículo, para ampliar las funciones operativas del Banco de Nación. Con esta modificación, el Banco de la Nación estaría facultado expresamente para:

a) Comprar y vender oro y otros minerales en el mercado interno, y
b) Exportarlos, ya sea por cuenta propia o por encargo de terceros, al precio que dicte la oferta y demanda. En otras palabras, se le daría un mandato legal expreso para intervenir en la cadena comercial de la MAPE, algo sin precedente en la legislación peruana vigente.

Esta propuesta se articula con los esfuerzos normativos recientes de formalización minera. Cabe señalar que el Estado, vía el MINEM, ha venido elaborando una Ley de Pequeña Minería y Minería Artesanal (Ley 31388, **Ley que prorroga la vigencia del proceso de formalización minera integral y Ley 32213 Ley que establece la rectoría y la**

[7] Banco de la Nación del Perú. (s.f.). *Ley N° 16000 - Ley de creación del Banco de la Nación*. https://www.bn.com.pe/nosotros/archivos/Ley-1600.pdf
[8] Congreso de la República del Perú. (2025). *Dictamen de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera: Proyecto de Ley 8491/2024-CR*. https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/comision-capital-peru-aprueba-presentar-iniciativa-que-faculte-al-banco-de-la-nacion-comprar-y-vender-oro-y-minerales/

ampliación del plazo del proceso de formalización minera integral de la actividad en la pequeña minería y minería artesanal) para adecuar el marco normativo a la realidad de este estrato[9]. Asimismo, el Plan Nacional para la Formalización al 2030[10] reconoce la necesidad de mejorar los mecanismos de comercialización y trazabilidad del oro artesanal. Sin embargo, hasta ahora las soluciones normativas se han concentrado en requisitos y procedimientos para que los mineros se formalicen (permisos, estudios ambientales, REINFO, etc.), no en la fase de comercialización. La ley propuesta llena ese vacío al permitir que un ente estatal actúe directamente en la compra y exportación del mineral. De aprobarse, deberá armonizarse con normativas sectoriales existentes, por ejemplo, los mineros que vendan al Banco de la Nación, seguirán sujetos a la regulación minera (obligación de producir en concesiones autorizadas, cumplimiento de estudios ambientales, etc.), y el Banco de Nación deberá coordinar con la SUNAT y aduanas para los procedimientos de exportación y devolución de IGV, entre otros. No se derogan las leyes vigentes de control de insumos, tributación minera o prevención de lavado; más bien, el Banco de Nación operaría dentro de ese marco, pero con nuevas facultades específicas otorgadas por su ley orgánica modificada.

Implicancias legales de otorgar nuevas facultades al Banco de Nación: La incorporación de funciones comerciales al Banco de la Nación trae varias implicancias a considerar:

Naturaleza de las operaciones.- El Banco de Nación pasaría de un rol estrictamente financiero a uno comercial-operativo en el sector minero. Legalmente, esto lo habilita a celebrar contratos de compraventa de mineral con mineros formalizados, almacenar mineral, certificar su calidad/origen y efectuar exportaciones. Estas actividades requieren reglamentación específica para asegurar, por ejemplo, estándares de pureza, manejo de valores (el oro es un activo de alto valor por volumen) y seguridad en el transporte. Es previsible que, tras la ley, se deba emitir un reglamento que detalle cómo el Banco de Nación implementará estas operaciones (posiblemente en coordinación con el MINEM, Ministerio del Ambiente y otros).

Supervisión y riesgos.- Como banco estatal, el Banco de Nación está sujeto a la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS). La SBS considera la compra/venta de metales preciosos como una actividad de alto riesgo de lavado de activos, dado que el oro ha sido utilizado para blanquear dinero de actividades ilícitas. Legalmente,

---

[9] Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. (2023). *Consolidado de reportes de cumplimiento de políticas nacionales 2023*. https://www.mef.gob.pe/contenidos/transparencia/doc_gestion/Consolidado_reportes_cumplimiento_politicas_nacionales_2023.pdf

[10] Ministerio de Energía y Minas del Perú. (2023). *Reporte de seguimiento de la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6482602/5660440-reporte-de-seguimiento-de-la-poltica-mape-2023.pdf

el tendría que reforzar sus mecanismos debida diligencia al cliente (KYC) y reporte de operaciones sospechosas (ROS) al incorporar a pequeños mineros como clientes proveedores de oro. Solo podrían venderle aquellos mineros debidamente formalizados y acreditados, lo que exigirá verificar en línea con el MINEM (padrón de formalizados) antes de cada transacción. La *unidad de cumplimiento* del Banco de Nación deberá actualizar sus manuales y quizá la SBS emita lineamientos especiales. Además, el Banco de Nación asume riesgo comercial y financiero, el precio internacional del oro es volátil, por lo que comprar y acumular oro implica riesgo de mercado. Legalmente, el Banco de Nación tendría que gestionar ese riesgo. por ejemplo, con ventas inmediatas al exterior o contratos de cobertura, pues su mandato no es especular sino facilitar el comercio. La Junta Directiva del Banco de Nación (y eventualmente el MEF) deberá establecer límites y políticas para estas operaciones, en congruencia con la nueva ley.

Compatibilidad con otras normas.- Otorgar al Banco de Nación facultades para exportar minerales lo coloca en potencial traslape con funciones de otras entidades. Por ejemplo, actualmente la SUNAT/Aduanas exige que cualquier exportador de oro esté inscrito y declare el origen legal del mineral. El Banco de Nación no estaría exento de ello; por tanto, internamente deberá cumplir con las formalidades de exportador (permiso de exportación, guías de remisión, certificaciones de origen si aplican). Asimismo, existe el Decreto Legislativo 1103 que regula la Decreto Legislativo que establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de Insumos Químicos que puedan ser utilizados en la Minería Ilegal. El Banco de Nación, al operar, se convertiría en un agente adicional de control: solo podría comprar oro con documentos que acrediten su procedencia de concesiones formales. Legalmente, esto lo sitúa como garante de la legalidad en el **último tramo** de la cadena comercial. También tendrá que coordinar con el Ministerio Público y la Policía en caso detecte intentos de venderle oro ilegal (p. ej., oro de procedencia desconocida presentado como formal). En suma, la propuesta fortalece el andamiaje legal anti-minería ilegal al introducir un actor estatal que compite con los acopiadores informales bajo reglas estrictas.

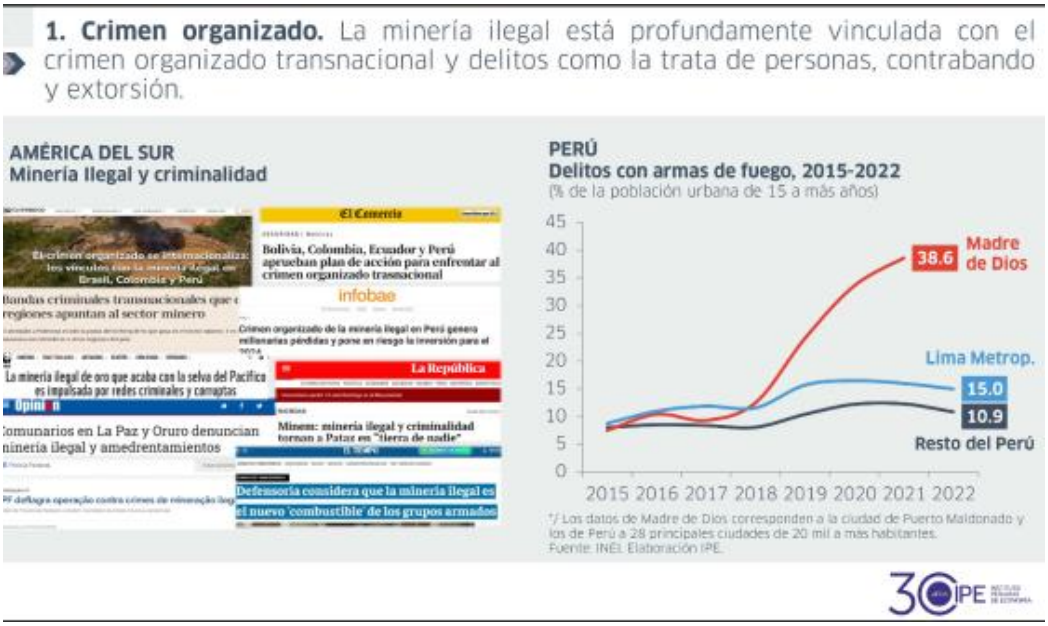
Impactos sociales esperados.- En el plano social, la medida podría tener efectos positivos significativos:

- **Formalización e inclusión financiera**.- Al ofrecer el Banco de la Nación una ventanilla de compra asegurada para el oro de la MAPE formalizada, se crea un poderoso incentivo para que los mineros informales culminen su proceso de formalización. Muchos pequeños mineros han permanecido al margen porque no tenían a quién venderle su producción de manera segura o debían hacerlo a través de intermediarios que les pagaban menos. Con el Banco de Nación como comprador confiable (pagando precio de mercado y de forma inmediata), los

mineros tendrán mayor motivación para registrarse, cumplir requisitos y entrar a la legalidad. Además, una vez formalizados y con historial de ventas al Banco de Nación, estos mineros podrán acceder a otros beneficios; apertura de cuentas bancarias, historial crediticio e incluso créditos productivos (el mismo Banco de Nación u otros bancos podrían financiar equipos o capital de trabajo al ver ingresos formales). Esto redundaría en inclusión financiera de un sector tradicionalmente excluido.

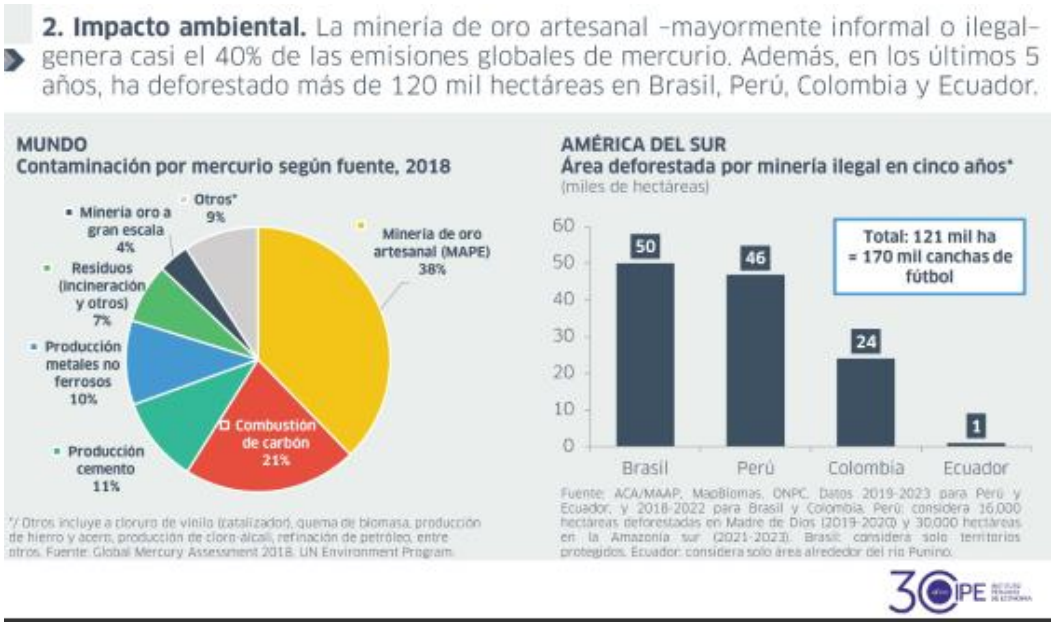
- **Mejores ingresos y condiciones de trabajo**.- Al acortar la cadena (minero -> Banco de la Nación -> exportación), se elimina o reduce la figura del acopiador informal que solía aprovecharse de los mineros pagándoles montos muy por debajo del valor internacional. El Banco de Nación, al regirse por precios de oferta y demanda, pagará precios más justos y transparentes. En consecuencia, mejorará el ingreso del pequeño productor por cada gramo de oro vendido. Un mayor ingreso familiar puede traducirse en mejoras en su calidad de vida y en la capacidad de inversión en tecnología limpia y seguridad. Socialmente, también se espera que la formalización conlleve mejores condiciones laborales, los mineros formalizados están sujetos a fiscalización en seguridad y salud (p. ej. por SUNAFIL) y deben abandonar prácticas altamente peligrosas (trabajo infantil, uso indiscriminado de mercurio, etc.). La ley propuesta, aunque no actúa directamente sobre estos aspectos, refuerza la formalización que es condición para acceder al canal del Banco de Nación, y con ello empuja la mejora en estas condiciones.

Prevención de ilícitos y crimen organizado.- Uno de los objetivos centrales es reducir la minería ilegal y sus delitos conexos (lavado de activos, evasión fiscal, corrupción, trata de personas en campamentos mineros, etc.). Al proveer una ruta legal para el oro, el Banco de Nación le resta volumen y atractivo al mercado negro. Por cada kilo de oro que el Banco compre formalmente, se reduce en igual medida la materia prima disponible para exportadores informales o redes criminales. Esto tiene impacto directo en regiones afectadas; por ejemplo, Madre de Dios ha sufrido altos índices delincuencia asociados a la economía ilegal del oro (en 2021, 38.6% de la población de 15 años a más de esa región reportó haber sido víctima delitos con arma de fuego, un incremento dramático desde 7.5% en 2015).



Fuente: Instituto Peruano de Economía (IPE) & Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE). (2023). Minería ilegal e informal en América del Sur

Asimismo, la minería ilegal causó devastación ambiental –más de 1 millón de hectáreas de bosques amazónicos perdidos en Madre de Dios desde 2001– generando conflictos con comunidades nativas y problemas de salud por contaminación con mercurio.



Fuente: Instituto Peruano de Economía (IPE) & Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE). (2023). Minería ilegal e informal en América del Sur

Al fomentar la producción solo en áreas permitidas y con métodos legales, la intervención del Banco de Nación puede contribuir a mitigar estos daños sociales y ambientales. En perspectiva, si la MAPE se formaliza y opera dentro de la legalidad, será más sencillo para el Estado brindarles asistencia técnica en temas como restauración ambiental o minería sostenible, lo que beneficia tanto a las comunidades locales como al país en general.
En resumen, desde un enfoque técnico-legal, la propuesta es viable y se complementa con el marco vigente siempre que se implementen adecuadas salvaguardas (reglamentación, coordinación interinstitucional, controles antilavado). Y desde el enfoque social, las externalidades positivas esperadas, mayor formalización, incremento de ingresos locales, reducción delitos y depredación ambiental son considerables. No obstante, será clave el acompañamiento estatal: el Banco de Nación por sí solo no resolverá todos los problemas, pero actuará como pieza catalizadora dentro de una política más amplia de formalización y lucha contra la minería ilegal.

6.3. Impacto Económico Potencial

Proyecciones sobre empleo y formalización.- El sector de la MAPE es un importante generador de empleo en zonas rurales y de la Amazonía. Aunque informal, se calcula que entre 300 mil y 500 mil peruanos dependen directamente de la pequeña minería y minería artesanal (Gestión, 24 dic 2024). Si las nuevas facultades del Banco de Nación logran canalizar una porción significativa de este universo hacia la formalidad, no se crearía "nuevos" empleos en el acto, pero sí se formalizarían decenas de miles de empleos existentes, dándoles estabilidad y reconocimiento legal. Un efecto de segundo orden es que la formalización permite que estas unidades productivas crezcan y mejoren su productividad, lo que a mediano plazo podría generar empleos adicionales. Por ejemplo, un minero artesanal formal puede asociarse, invertir en maquinaria y contratar ayudantes, evolucionando hacia pequeña empresa minera. Asimismo, la presencia del Banco de Nación como comprador podría dinamizar cadenas de valor locales, se requerirán servicios de transporte de valores, laboratorios de ensayo, seguridad, logística de exportación, etc., lo que implica más empleo indirecto especializado alrededor de la actividad minera formal. Si bien es difícil cuantificar ex-ante, una mejora en las condiciones de comercialización suele traducirse en mayor producción legal, lo que demandará mano de obra. Algunos analistas estiman que una formalización exitosa de la MAPE podría multiplicar por **4 o 5 el número de mineros formalizados en pocos años**, quizás pasando de ~2 mil actualmente a 10 mil o más en el corto plazo, siempre y cuando las barreras burocráticas se reduzcan. Ese orden de formalización significaría decenas de miles de trabajadores mineros directos y sus familias ingresando a la economía formal, con acceso a protección social (salud, pensiones) y derechos laborales básicos.

El impacto económico más tangible para el Estado sería el aumento de la recaudación tributaria al incorporar al circuito legal la producción hoy informal. Actualmente, la minería ilegal aurífera genera un significativo perjuicio fiscal derivado de varios factores: exportación de oro sin el pago de regalías ni impuestos a la renta, desvío de insumos exonerados (como combustibles) hacia actividades ilegales, y ganancias ilícitas no declaradas.

Si bien no existen cifras oficiales consolidadas por parte de las entidades públicas encargadas (SUNAT, MINEM, Contraloría General de la República, DEVIDA), diversos estudios independientes permiten establecer un rango estimado de la magnitud del perjuicio fiscal anual. La consultora Macroconsult (2024) ha calculado que los tributos evadidos por la minería aurífera ilegal en el Perú ascenderían aproximadamente a USD 305 millones anuales, mientras que el informe de Global Financial Integrity (2017), al analizar los flujos financieros ilícitos asociados al comercio ilegal de oro en América Latina, sitúa el rango regional de pérdidas fiscales entre USD 500 y 600 millones anuales, siendo el Perú uno de los principales países afectados. Sobre esta base, y considerando márgenes conservadores, se ha utilizado para efectos del presente análisis un rango de referencia equivalente a aproximadamente S/ 2,000 millones anuales (≈ USD 540 millones). Si mediante la intervención del Banco de la Nación se logra formalizar incluso una fracción de ese flujo, la ganancia para el fisco será sustancial. Por ejemplo, por cada 10% del oro ilegal que se incorpore al circuito formal, se podrían generar del orden de S/ 200 millones adicionales anuales en recaudación tributaria, considerando los diversos tributos involucrados (impuestos a la renta, IGV en la cadena de insumos y regalías mineras)[11],[12],[13]

Un escenario optimista en el que, digamos, 50% del oro hoy ilegal (aprox. US$ 3,400 millones en valor) pase a ser exportado vía el Banco de Nación, implicaría potencialmente S/ 1,000 millones más de ingresos fiscales anuales. A esto se suma la posibilidad de cobrar regalías mineras o contraprestaciones específicas, actualmente los pequeños productores a veces no pagan regalía si están por debajo de cierto umbral de producción, pero al crecer la producción formal el Estado podría evaluar un régimen especial de contribución por cada onza comercializada vía Banco de Nación, destinando esos fondos a remediación

[11] Global Financial Integrity. (2017). *Illicit Financial Flows and the Illegal Gold Trade in Latin America*. Washington, DC: Global Financial Integrity. Recuperado de: https://gfintegrity.org/report/illicit-financial-flows-and-the-illegal-gold-trade-in-latin-america/
[12] Macroconsult. (2024). *Estimaciones económicas sobre la minería ilegal en el Perú* [Reporte de consultoría, acceso limitado].
[13] Contraloría General de la República del Perú. (2018). *Informe de auditoría de desempeño: Pasivos ambientales mineros*. Lima: CGR.

ambiental o desarrollo local. En cualquier caso, el volumen de negocio legal de oro aumentaría. Para dimensionar, el Perú constituye uno de los principales exportadores mundiales de oro. Según datos consolidados del Observatorio de Complejidad Económica (OEC), en 2023 las exportaciones peruanas de oro alcanzaron aproximadamente los USD 8.92 mil millones (código arancelario HS 710812, oro en bruto no monetario), teniendo como principales destinos Canadá, India y Suiza. Esta cifra es consistente con los registros estadísticos de comercio exterior del Banco Mundial (WITS), que reporta exportaciones por aproximadamente USD 8.37 mil millones en el mismo periodo para el mismo código arancelario[14], [15].

Exportaciones de oro de Perú en 2023: monto total, principal destino y participación mundial, variables clave para estimar el impacto económico de la formalización. Fuente: OEC.WORLD (2024).

Si gran parte del oro ilegal se formalizara, las exportaciones podrían crecer a más de US$ 12-15 mil millones, fortaleciendo nuestra balanza comercial y generando efectos multiplicadores en la economía formal.

El Banco de la Nación, al actuar como intermediario exportador, también podría generar ingresos propios por comisiones o spreads de compraventa. Si bien no es el objetivo lucrar, cualquier margen (por ejemplo, comprando a mineros a un precio ligeramente menor que el de exportación para cubrir costos operativos) podría permitir la sostenibilidad del programa. Esos ingresos del Banco de Nación finalmente benefician al erario público. ya que el Banco de Nación es una empresa estatal. En resumen, la formalización del comercio de oro vía Banco de Nación traería ingresos fiscales directos e indirectos significativos,

[14] Observatory of Economic Complexity (OEC). (2024). *Peru Exports: Gold (HS: 710812), 2023 data*. Recuperado de: https://oec.world/en/profile/bilateral-product/gold/reporter/per
[15] World Bank - WITS. (2024). *Trade data: Peru Exports of HS 710812 (Gold, unwrought, non-monetary) in 2023*. Recuperado de: https://wits.worldbank.org/trade/comtrade/en/country/PER/year/2023/tradeflow/Exports/partner/ALL/product/710812

ayudando a reducir la brecha fiscal y permitiendo financiar programas sociales (vale destacar que S/ 2,000 millones equivalen, como menciona un análisis, a todo el presupuesto anual de programas sociales emblemáticos como Juntos y Pensión 65).

Competitividad del sector MAPE.- La intervención del Banco de Nación puede elevar la competitividad de la pequeña minería peruana en varios sentidos. Primero, al integrarlos a una cadena de comercialización formal, los productores podrán acceder a mejores precios internacionales. Actualmente, mucho oro de la MAPE se vende con descuentos por riesgo; en cambio, el Banco de Nación pagando a precio internacional (menos costos mínimos) permite al minero capturar el valor pleno de su producto. Segundo, la formalización viene acompañada de mejoras tecnológicas y de productividad, el Estado ya está capacitando a mineros en métodos modernos por ejemplo plantas piloto sin mercurio. (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2023). Con mayores ingresos y seguridad en la venta, es más factible que inviertan en esas tecnologías, aumentando su recuperación de oro y reduciendo costos a largo plazo. Tercero, la reputación internacional del oro peruano podría mejorar. En años recientes, Perú ha enfrentado cuestionamientos en mercados mundiales por el alto volumen de oro ilegal; esto ha llevado a refinerías y joyerías responsables a ser cautelosas con el oro peruano. Si gracias al Banco de Nación se implementa un sistema de trazabilidad confiable (cada onza con certificación de origen legal), el oro peruano podría recobrar espacio en mercados premium. Incluso se podría aspirar a obtener premios de precio por oro responsable o ecológico, como ocurre con algunas cooperativas certificadas. Mayor competitividad también significa que la MAPE formal pueda integrarse en cadenas de suministro de grandes compradores, quizás mediante contratos a futuro o ventas aseguradas con mejores condiciones. Adicionalmente, al estar bancarizados, los mineros podrían acceder a crédito barato para capital de trabajo o compra de maquinaria, elevando aún más su productividad frente a competidores informales que operan con financiamiento de prestamistas informales a altos intereses.

Desde una perspectiva macro, formalizar y hacer más competitivo al sector MAPE puede incrementar la competitividad país en producción aurífera. Perú ya es uno de los mayores productores mundiales de oro; al sumar la producción "oculta" de la MAPE a las estadísticas oficiales, podríamos ascender en el ranking global de producción, reforzando nuestra participación de mercado. Un sector MAPE próspero y formal también diversifica la base de productores mineros, reduciendo la dependencia de unas pocas grandes minas. Esto aporta resiliencia, por ejemplo, frente a choques de precios, miles de pequeños productores pueden responder de manera flexible. Por supuesto, existen riesgos: si el Banco de Nación no logra competir eficientemente con compradores ilegales (quienes a veces ofrecen liquidez inmediata y evaden impuestos), podría no capturar suficiente volumen. Pero con el respaldo estatal, es factible que el Banco de Nación ofrezca

condiciones atractivas (precios de contado, facilidades logísticas), erosionando la competitividad de los ilegales. En suma, el proyecto de ley tiene el potencial de transformar la economía de la MAPE, llevándola de una competencia desleal en las sombras a una competencia abierta y productiva en la luz, con beneficios tanto para los productores como para la economía nacional.

6.4. Experiencia Internacional Comparada

Varios países han implementado esquemas en que bancos públicos o centrales participan en la compra y comercialización de oro de la pequeña minería, con resultados interesantes. A continuación, se resumen algunos casos relevantes y sus impactos:

En Bolivia, la medida es reciente, pero de gran escala.- al comprar más de 23 toneladas en ~20 meses, el Banco Central de Bolivia logró capturar oro que antes salía ilegalmente por la frontera (mucho oro peruano informal cruzaba a Bolivia para ser exportado desde allí). Ahora ese oro se vende al BCB, aumentando reservas y dejando divisas en el país. Un aspecto a resaltar es que Bolivia tuvo que ofrecer incentivos a las cooperativas (por ejemplo, precios cercanos al del mercado internacional, simplificación de trámites) para competir con intermediarios privados. Aun así, la política enfrenta algunas críticas por parte de mineros bolivianos que quisieran libertad total de exportación; sin embargo, el Gobierno la considera un logro en términos de control sobre un recurso estratégico.

El caso de Tanzania es ilustrativo de África.- ante un grave problema de contrabando (mucho oro artesanal se iba ilegalmente a Kenia y Emiratos), el gobierno estableció centros de compra administrados por el Estado en 2019 y, más recientemente, involucró directamente al Banco Central. La exigencia de vender 20% al Banco Central de Tanzania asegura que el Estado retenga una parte de la producción y acumule reservas, pero también han surgido desafíos en la implementación, como la burocracia para que los mineros accedan a los centros formales y la persistencia de intermediarios que siguen financiando operaciones informales. Aun así, Tanzania ha logrado que una fracción importante del oro artesanal pase por los canales oficiales, incrementando la recaudación de regalías y dando mayor transparencia (se reporta que, desde los centros de venta, el gobierno tanzano recaudó millones en regalías que antes se perdían).
Para el Perú, estos ejemplos sugieren algunas lecciones importantes:

El precio de compra y facilidad de trámite serán cruciales. Los mineros venderán al Banco de la Nación si éste les ofrece un precio competitivo y un proceso ágil (pago rápido, mínima burocracia). De lo contrario, podrían continuar en el mercado informal que, aunque ilegal, a veces paga en efectivo y sin preguntas. La experiencia boliviana muestra que igualar casi el precio internacional fue necesario para atraer vendedores.

La articulación interinstitucional debe ser sólida. En todos los casos, el banco trabaja de la mano con otras entidades: aduanas, policía, ministerios sectoriales. Perú deberá coordinar Banco de Nación, MINEM, SUNA y SBS para garantizar que solo se compre oro legal, que se controle el transporte desde las minas hasta las agencias del Banco de Nación, y que los flujos de dinero sean transparentes.
Es importante definir el destino del oro comprado. Colombia y Bolivia integran ese oro a sus reservas internacionales, fortaleciendo su posición financiera. Perú podría evaluar si el Banco de Nación entregará el oro al BCRP para reservas o si lo exportará directamente a refinerías internacionales para obtener divisas. Cualquiera sea el caso, debe haber un plan claro para evitar acumulación innecesaria de inventarios o riesgo de precio.

Tamaño del mercado.- Perú tiene un volumen de MAPE ilegal mayor que estos ejemplos (se calcula más de 100 toneladas anuales de oro ilegal en Perú, versus ~20 toneladas en Bolivia). Por tanto, la escala de intervención del Banco de Nación podría ser mayor. Es posible que el Banco de Nación deba crecer en capacidad operativa (más personal, seguridad, logística) proporcionalmente. La experiencia de crear múltiples centros de compra es pertinente: el Banco de Nación quizá deba apoyarse en sus agencias regionales o en convenios con Gobiernos Regionales para tener puntos de acopio cercanos a las zonas mineras (p.ej. Juliaca, Puerto Maldonado, Nazca, Chala, Puno, etc.).
Aceptación social: Inicialmente puede haber desconfianza de los mineros hacia vender al Estado (por miedo a fiscalización o represalias si alguna documentación no está en orden). Campañas de información y un período de ajuste serán necesarios. En Bolivia, la implementación tomó meses de socialización; en Tanzania, al principio pocos mineros acudían a los centros oficiales hasta que se ajustaron normas de licencias (Reuters, 28 set 2024). Perú debe acompañar la medida con apoyo en formalización exprés y asistencia técnica para que los mineros puedan cumplir requisitos mínimos y aprovechar la oportunidad.

En conclusión, la revisión comparada indica que es viable y beneficioso incorporar a un banco público en la cadena de comercialización de oro, siempre que se creen las condiciones apropiadas. Los países que lo han hecho lograron reducir la informalidad en el comercio de oro, aumentar reservas o ingresos fiscales, y ofrecer mayor estabilidad a los productores pequeños. Perú, con esta ley, estaría siguiendo buenas prácticas internacionales al innovar en la lucha contra la minería ilegal mediante mecanismos de mercado y no solo con prohibiciones. El éxito dependerá de la correcta implementación **posterior a la promulgación de la ley**, reglamentos claros, incentivos adecuados, controles robustos y un enfoque centrado en integrar al minero artesanal como aliado en la economía formal. De aprobarse el proyecto, se recomienda monitorear de cerca su

ejecución y, de ser necesario, aprender y ajustar en base a estas experiencias internacionales para maximizar los impactos positivos en nuestro país.

VII. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La implementación de la presente ley no ocasiona gasto al Estado, dado que expresamente se establece que el Banco de la Nación financiará el desarrollo de estas nuevas facultades con cargo a su presupuesto institucional y a sus propios recursos, sin generar obligaciones adicionales para el tesoro público; además, al ser el Banco de la Nación una entidad financiera auto sostenible, la incorporación de actividades vinculadas a la comercialización, exportación y supervisión de operaciones de minerales no compromete recursos fiscales, sino que se estructura como una ampliación de servicios que generan ingresos. Los principales beneficios de la norma radican en fortalecer la trazabilidad, transparencia y supervisión del comercio de minerales, en particular del oro proveniente de la minería artesanal y de pequeña escala formalizada (MAPE), reduciendo los riesgos de lavado de activos y comercialización informal, al tiempo que se promueve la formalización de productores mineros y se mejora la competitividad del sector en los mercados internacionales. Los actores beneficiados incluyen a los pequeños productores mineros formalizados, que tendrán acceso a un canal de comercialización seguro y transparente; al Estado, que fortalecerá los mecanismos de control tributario, aduanero y financiero; al sistema financiero nacional, que contará con mejores estándares de debida diligencia; y a las comunidades locales, que podrán beneficiarse indirectamente de un desarrollo minero más formal, trazable y sostenible.

VIII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la APROBACIÓN del Proyecto de Ley 8491/2024-CRcon el siguiente texto sustitutorio:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 16000, QUE CREA EL BANCO DE LA NACIÓN, PARA AMPLIAR SUS FACULTADES EN COMERCIALIZACIÓN, EXPORTACIÓN Y SUPERVISIÓN DE OPERACIONES DE MINERALES, Y ESTABLECER SU RÉGIMEN DE GESTIÓN DE RIESGOS Y CUMPLIMIENTO INTERNACIONAL

Artículo 1. Modificación de los artículos 2 y 6 de la Ley 16000, que crea el Banco de la Nación.

Se modifica el artículo 2 y se incorporan los literales f) y g) en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 16000, que crea el Banco de la Nación, en los siguientes términos:

"**Artículo 2.** El Banco de la Nación tiene como finalidad principal proporcionar a todos los órganos del Sector Público Nacional los servicios bancarios que dichas entidades requieren para el cumplimiento de sus funciones. **Asimismo, realiza operaciones de compra, venta, exportación y comercialización de minerales, particularmente oro, provenientes de la minería artesanal y de pequeña escala formalizada, en el marco de la legislación sobre la materia vigente.**

Artículo 6.- Son facultades operativas del Banco de la Nación;
1. Como Agente Financiero del Estado:

[…]

f) Comprar o vender oro en el mercado interno, así como exportarlos por cuenta propia o por encargo conferido para operaciones de comercio exterior, a través de personas jurídicas debidamente habilitadas. El precio de dicho mineral se rige por la oferta y la demanda, considerando las fluctuaciones del mercado internacional y las tarifas o comisiones que fija el Directorio del Banco de la Nación, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, a fin de fomentar el desarrollo de la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE).

g) Implementar la tecnología, infraestructura, procedimientos y mecanismos adecuados para la comercialización, control de calidad, trazabilidad y exportación de oro respetando las normas ambientales, tributarias, aduaneras, de prevención de lavado de activos, de comercio internacional y demás disposiciones aplicables.

[…]".

Artículo 2. Incorporación de los artículos 6-A y 6-B en la Ley 16000, que crea el Banco de la Nación

Se incorporan los artículos 6-A y 6-B en la Ley 16000, que crea el Banco de la Nación, con la siguiente redacción:

"**Artículo 6-A**.- Las operaciones de compra, venta, comercialización, custodia y exportación de oro autorizadas al Banco de la Nación están sujetas a la supervisión funcional de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS), conforme al marco de supervisión especializada aplicable, sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Economía y Finanzas en materia de políticas públicas financieras, así como de los organismos nacionales e internacionales de control en los aspectos ambientales, tributarios, aduaneros, comerciales y de prevención de delitos financieros vinculados a la comercialización de minerales.

Artículo 6-B.- Las operaciones de compra, venta, comercialización y exportación de oro autorizadas al Banco de la Nación se sujetan a políticas de gestión de riesgos financieros, políticas de trazabilidad, debida diligencia, medidas de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, así como al cumplimiento de los estándares internacionales aplicables al comercio de metales preciosos. Dichas políticas son aprobadas por el Directorio del Banco de la Nación, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS), la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y demás organismos nacionales e internacionales competentes".

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Instrumentos normativos adicionales

El Poder Ejecutivo, en un plazo de noventa días calendario contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, aprueba los instrumentos normativos adicionales que resulten necesarios para la ejecución de las modificaciones dispuestas por esta ley.

SEGUNDA. Informe ante el Congreso de la República

El Poder Ejecutivo, en un plazo de treinta días hábiles contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, informa ante las comisiones de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera; de Presupuesto y Cuenta General de la República;

de Energía y Minas; y ante las comisiones especiales del Congreso de la República que correspondan, sobre la implementación de los instrumentos normativos adicionales y las acciones adoptadas.

TERCERA. Financiamiento

La implementación de las facultades conferidas al Banco de la Nación en virtud de la presente ley se financia con cargo a su presupuesto institucional y a sus propios recursos, sin demandar recursos adicionales del tesoro público.

Salvo mejor parecer
Dese cuenta
Sala de la Comisión

Lima, 04 de junio del 2025