



ORGANISMO DE EVALUACIÓN
Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

Aporte por Regulación

del Organismo de Evaluación
y Fiscalización Ambiental

Siglas

APR:

Aporte por Regulación

IGV:

Impuesto General a las Ventas

IPM:

Impuesto de Promoción Municipal

IR:

Impuesto a la Renta

ISC:

Impuesto Selectivo al Consumo

MINEM:

Ministerio de Energía y Minas

OEFA:

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

OSINERGMIN:

Organismo Supervisor de la Inversión en
Energía y Minería

OSIPTEL:

Organismo Supervisor de Inversión Privada
en Telecomunicaciones

OSITRAN:

Organismo Supervisor de la Inversión en
Infraestructura de Transporte de Uso Público

SUNASS:

Superintendencia Nacional de Servicios
de Saneamiento



Aporte por Regulación

del Organismo de Evaluación
y Fiscalización Ambiental



¿Qué es el **Aporte por Regulación (APR)**?

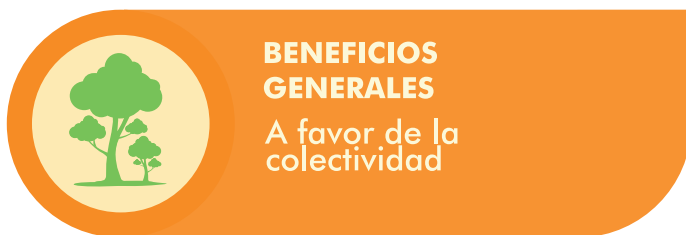
El APR es una contribución creada por el Artículo 10° de la **Ley N° 27332** - Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, que tiene por finalidad financiar las siguientes funciones públicas:

- Función supervisora
- Función reguladora
- Función normativa
- Función fiscalizadora y sancionadora
- Función de solución de controversias
- Función de solución de reclamos



La **Ley N° 27332** establece que las entidades reguladoras recaudarán un APR no mayor al 1% (uno por ciento) del valor de la facturación anual de las empresas y entidades bajo su ámbito de competencia deducido el IGV y el IPM. La alícuota del APR es fijada mediante decreto supremo.

Como toda contribución, el APR se justifica por generar:



¿Qué se entiende **por regulación**?

Es la intención sostenida y focalizada de alterar el comportamiento de otros con el objetivo de producir resultados definidos. Puede incluir mecanismos de establecimiento de estándares, recolección de información y/o modificación de comportamientos.

Julia Black

Cf. *Critical reflections on regulation*, CARR Discussion Paper N° 4, Londres.
London School of Economics and Political Science. p. 20.

Función pública de **regulación**

Martin Lodge y Kai Wegrich, profesores de la London School of Economics, sostienen que son tres elementos los que determinan la función regulatoria: 1) el establecimiento de estándares, 2) la modificación de comportamientos y 3) la recolección de información a efectos de verificar el cumplimiento de las normas emitidas¹.

Toda institución que cuente con dichos elementos cumple la función pública de regulación. El OEFA cumple con los tres elementos mencionados.

Establecimiento de estándares

El OEFA tiene, entre otras, la **función normativa**; es decir, tiene la capacidad de emitir normas de carácter general en el marco de sus competencias.

Modificación de comportamientos

El OEFA tiene la facultad de **imponer sanciones**, dictar medidas preventivas, cautelares y correctivas, así como otorgar los incentivos que correspondan.

Recolección de información

El OEFA, en ejercicio de su **función supervisora**, puede realizar acciones de seguimiento y verificación del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental.

¹ Cf. LODGE, M. and Kai Wegrich. *Managing Regulation. Regulatory Analysis, Politics and Policy*. Palgrave Macmillan. pp. 13 - 14.

¿Cuáles son los tipos de **regulación**?

La función reguladora por parte del Estado debe entenderse en dos dimensiones:



Regulación económica 1

Este enfoque parte de la premisa de que el mercado asigna recursos de manera eficiente. En un mercado competitivo no se requiere ningún tipo de intervención, pues de variar la oferta y la demanda, un nuevo equilibrio sería alcanzado por medio del funcionamiento del propio mercado. No obstante, en un mercado en el cual no existe competencia o esta es escasa, se requiere la intervención estatal para simular su existencia o fomentarla, en aras de tutelar el bienestar general. En este sentido, los argumentos que respaldan la regulación económica se basan principalmente en la existencia de un “monopolio natural”.



Regulación social 2

La regulación para ser eficiente debe orientarse a maximizar el bienestar de la sociedad. Por ello, no solo existe la regulación económica, sino también la regulación social. Esta última se orienta a regular aspectos relacionados con la salud, la seguridad, el ambiente, entre otros. Se justifica ante la presencia de las siguientes fallas de mercado: externalidades, asimetría de información, bienes públicos, etc.

La regulación social en materia ambiental

En el sector ambiente, **la regulación social** se justifica en que los ecosistemas, el aire, los recursos hídricos, los bosques y los demás componentes del ambiente son bienes que deben ser protegidos.

El objetivo de la regulación social es obligar al productor a asumir los costos totales de su producción (incluyendo los costos de la contaminación), en lugar de transmitirlos a la sociedad. De esta forma, este tipo de regulación se orienta a proteger el ambiente a fin de garantizar el bienestar de las generaciones presentes y futuras.

La regulación social se puede llevar a cabo mediante inspecciones, verificaciones, imposición de sanciones y medidas correctivas, es decir, acciones de fiscalización ambiental².



² Cf. HUAPAYA TAPIA, Ramón. *Administración Pública, Derecho Administrativo y Regulación. Estudios y cuestiones*. Segunda edición. Lima: Ara Editores, 2011, pp. 794-795.

El OEFA y su función de regulación social

El **OEFA** supervisa y fiscaliza que las empresas cumplan con sus obligaciones ambientales. Si verifica que incumplen sus obligaciones ambientales, impone sanciones y medidas correctivas (remediación) con el propósito de desincentivar este comportamiento y así proteger el ambiente.

Por otro lado, puede otorgar incentivos para fomentar la producción limpia y la implementación de medidas o procesos destinados a prevenir o reducir en mayor medida impactos negativos al ambiente.

Por lo tanto, el **OEFA cumple con la función de regulación social ambiental**, pues fiscaliza el adecuado aprovechamiento y uso de los recursos naturales, garantizando que los impactos negativos que estas actividades podrían generar en el ambiente sean mínimos. Esta es la esencia de la función de regulación social ambiental: garantizar que la inversión se dé, pero de manera responsable y sostenible.



El APR: mecanismo de financiamiento de la **regulación económica y social**

El APR es un mecanismo de financiamiento de la actividad reguladora del Estado, independientemente del tipo de regulación que aplique (económica o social). El fundamento para su aplicación es el beneficio que los regulados obtienen de las actividades de la entidad pública correspondiente (bajos costos de transacción, disponibilidad de la información, coordinación en el establecimiento de estándares, entre otros).

En un principio, el APR fue creado para financiar a organismos reguladores como Osiptel, Osinergmin, Ositran y Sunass. Estos organismos, tradicionalmente conocidos como reguladores económicos, también ejercen funciones de regulación social y, por ende, se benefician del APR derivado de dicha función.



Reguladores **económicos y sociales** financiados por **contribuciones**

Ejemplos:

Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin)

Emplea la regulación económica en los segmentos del subsector hidrocarburos en los que existen monopolios naturales y emplea la **regulación social** al controlar la calidad y cantidad del combustible en estaciones de servicio, plantas y refinerías. Este organismo regulador recauda el APR de las empresas del subsector hidrocarburos bajo su ámbito de competencia, con independencia del tipo de regulación que aplique.

Ministerio de Energía y Minas (Minem)

Realiza **regulación social** y percibe una **contribución** de parte de los administrados para financiar sus funciones. En efecto, en su condición de ente normativo sectorial de las empresas del subsector hidrocarburos, el Minem también realiza regulación social y, como tal, de acuerdo a la normativa vigente, también percibe contribuciones de las empresas reguladas.

¿Al OEFA le corresponde percibir el APR?

Sí. Al OEFA le corresponde percibir el APR para solventar los costos que el ejercicio de su función pública de regulación social ambiental demanda.

Sobre todo si tenemos en cuenta que el APR financia la función de fiscalización ambiental que antes era ejercida por el Osinergmin y que actualmente es desempeñada por el OEFA.



¿Cuál es el **sustento legal** para que el **OEFA** sea acreedor tributario **del APR**?

- En el año 2000, mediante la Ley N° 27332 se crea el APR y se establecen todos sus elementos esenciales:

1

Hecho generador de la obligación tributaria

La función pública de regulación económica y social de la entidad que percibe el tributo.

2

Sujetos

Los acreedores tributarios son las entidades públicas que realizan la función pública de regulación económica o social. Los deudores tributarios son las empresas fiscalizadas.

3

Base imponible

La facturación anual de las empresas supervisadas, deducido el IGV e IPM.

4

Alicuota tope

El 1% (uno por ciento) de la base imponible, para evitar la confiscatoriedad.

Sustento legal

- Al principio, el Osinerg era competente para fiscalizar solo al sector energía. Mediante la Ley N° 28964, se le transfieren competencias para supervisar al sector minero y su denominación cambia a Osinergmin.
- En el año 2008, mediante Decreto Legislativo N° 1013 se crea al OEFA y, dos años después, se le transfieren las funciones de fiscalización ambiental del Osinergmin.
- Como consecuencia de esta transferencia, en el año 2012, mediante la Cuadragésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, se establece que las funciones de fiscalización ambiental del OEFA a los sectores minería y energía se financian con el APR, creado por la Ley N° 27332. De esta forma, se reconoce al OEFA como un nuevo acreedor tributario.
- La condición del OEFA como nuevo acreedor tributario del APR fue ratificada por la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30011, norma que modifica la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, y la Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30115 - Ley del Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014.



29 de julio del 2000

Ley N° 27332

Crea el APR
(contribución)

- Acreedor tributario
- Deudor tributario
- Hecho generador de la obligación tributaria
- Base imponible (facturación anual menos IGV e IPM)
- Alícuota tope: 1% de dicha facturación

4 de diciembre del 2012
Cuadragésima Octava
Disposición Complementaria
Final

Ley N° 29951

- Reconoce al OEFA como acreedor tributario del APR.
- Reconoce como deudor tributario al sector minería y energía.

26 de abril del 2013

Tercera Disposición
Complementaria Final

Ley N° 30011

- Reconoce al OEFA como acreedor tributario del APR.
- Reconoce como deudor tributario al sector minería y energía.

2 de diciembre del 2013

Sexta Disposición
Complementaria Final

Ley N° 30115

- Ratifica la condición de acreedor tributario del OEFA.

¿Cuáles son los **beneficios generados** por el **APR**?

El Tribunal Fiscal ha señalado en la Resolución N° 416-1-2009 lo siguiente: “la contribución es un tributo vinculado porque se asocia en su generación a una actividad estatal (actuación u obra pública), que además de producir beneficios generales a toda la colectividad, genera beneficios diferenciales a cierto número de sujetos dentro de dicha colectividad”.

El APR es una contribución que genera los siguientes beneficios para la sociedad y las empresas supervisadas:

Beneficio general para la sociedad

- **Asegura** que la sociedad viva en un ambiente saludable y equilibrado.

Beneficios diferenciados para las empresas

- **Permite** una mayor aceptación de las poblaciones aledañas a las empresas, lo que reduce la conflictividad social e incentiva la **licencia social para nuevas inversiones**.
- **Promueve** que las empresas cuenten con instalaciones adecuadas para sus propios trabajadores, a fin de evitar que estos sufran las consecuencias de una eventual contaminación.





¿Cómo se **calcula la alícuota** del **APR que percibe** el OEFA?

SOBRE EL VALOR DE LA FACTURACIÓN DE LAS EMPRESAS FISCALIZADAS

Los ingresos (facturación anual) son un buen indicador del desarrollo de las actividades económicas de las empresas, debido a que miden de manera razonable la producción realizada.

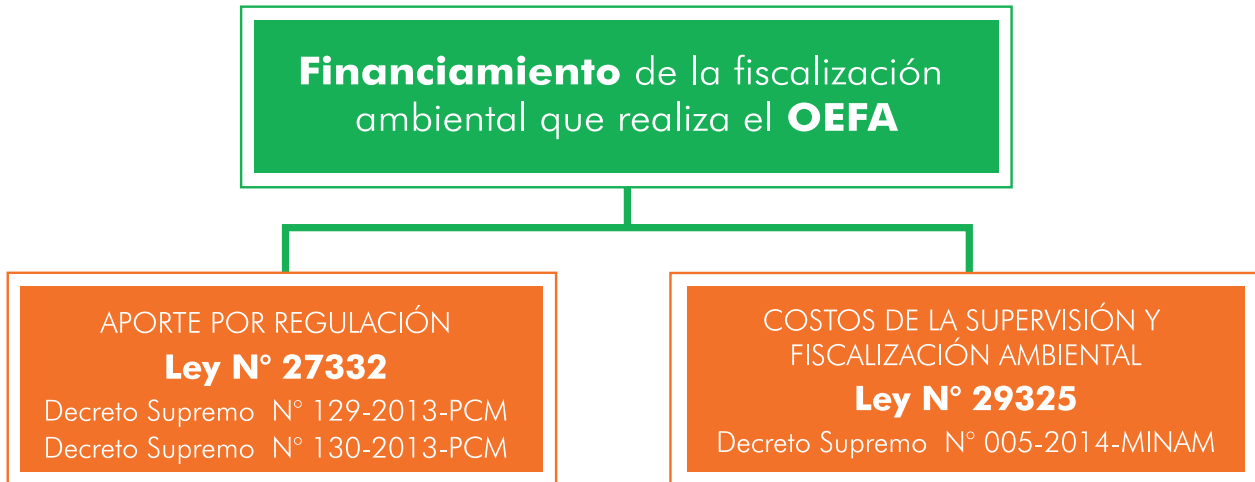
Mientras más produzca una empresa, más impactos puede generar en el ambiente. Por ello resulta razonable que se tenga en cuenta dicho criterio (facturación anual) para calcular el APR que precisamente financia las actividades de fiscalización destinadas a verificar que dichas empresas cumplan con sus obligaciones ambientales (que no dañen al ambiente).

Teniendo en cuenta que las posibles **externalidades negativas** (impacto negativo en el ambiente) generadas como resultado del desarrollo de una actividad se encuentran estrechamente relacionadas con el **nivel de producción** alcanzado por el infractor, puede concluirse que **los ingresos** (facturación anual) constituyen una medida razonable para estimar el APR.

Por último, debe indicarse que el monto a pagar por una contribución **no puede calcularse por el servicio específico** (servicio individualizado) que se brinda al contribuyente, porque ello es propio de una tasa y no de una contribución.

¿Solo las empresas mineras financian la fiscalización del OEFA?

No. Por el principio de internalización de costos, todos los administrados del OEFA están obligados a asumir los gastos que genera la fiscalización de su actividad. **Los sectores minería y energía abonan el APR, mientras que los demás sectores deben abonar los costos de supervisión y fiscalización ambiental.**



El APR se destina exclusivamente para financiar la fiscalización ambiental

El APR percibido por el OEFA se destina en forma exclusiva a financiar la fiscalización ambiental de las actividades de minería y energía, bajo el ámbito de competencia del OEFA, lo que permite ejecutar en forma independiente, imparcial, ágil y eficiente dicha función.

La Ley N° 30115 señala que el monto recaudado por el APR financia las actividades de sostenimiento institucional vinculadas a la fiscalización ambiental que desarrolla el OEFA en los sectores minería y energía.



¿Existe alguna diferencia entre una tasa, un impuesto y el APR?

Sí. El APR, al ser una contribución, se diferencia claramente de una tasa y de un impuesto. Para entender mejor esta diferencia, es necesario conocer las siguientes definiciones:

TRIBUTO

Es una prestación monetaria que el Estado exige a los ciudadanos, en virtud de una ley, para cubrir los gastos que le demande el cumplimiento de sus fines.
Los tributos pueden ser de tres tipos:

IMPUESTO

Es el tributo cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa en favor del contribuyente por parte del Estado (por ejemplo: IGV, ISC, IR, entre otros).

CONTRIBUCIÓN

Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales (por ejemplo: aporte a EsSalud, contribución al Sencico, entre otros).

En el caso del OEFA, el hecho generador del APR es la función pública de fiscalización ambiental.



Aporte por Regulación

TASA

Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado al contribuyente.

Las tasas pueden ser:

- Arbitrios: son tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público.
- Derechos: son tasas que se pagan por la prestación de un servicio administrativo público o el uso o aprovechamiento de bienes públicos.
- Licencias: son tasas que gravan la obtención de autorizaciones específicas para la realización de actividades de provecho particular sujetas a control o fiscalización.

¿El arancel de fiscalización minera es similar al APR?

No. El arancel de fiscalización minera financiaba la **supervisión** ambiental (de campo y gabinete). Comprendía los honorarios de los profesionales que intervenían en las supervisiones, los viáticos, los costos de ensayos de laboratorios y otros que fueran necesarios para realizar únicamente la acción de supervisión. No comprendía los costos de la evaluación de la zona de influencia de la unidad minera, la elaboración del informe técnico acusatorio, el trámite del procedimiento administrativo sancionador, entre otros.

Actualmente, las empresas mineras, eléctricas y de hidrocarburos abonan el APR, el cual es un tributo de tipo contribución. Este se abona por los beneficios que los contribuyentes obtienen por las obras públicas o actividades que realiza el Estado. Este tributo se orienta a financiar la función estatal de fiscalización ambiental, la cual constituye un macroproceso que comprende la **evaluación, supervisión y fiscalización en sentido estricto** (procedimientos sancionadores).

Por ello, no resulta razonable comparar el pago del arancel de fiscalización minera con el APR, pues cada uno de estos tiene una **naturaleza jurídica distinta y comprende costos diferentes**.

¿Qué sucedería si el OEFA no percibiera el APR?

Debilitaría el cumplimiento de sus funciones

El APR que percibe el OEFA permite que esta entidad pública ejerza con mayor eficiencia su función de fiscalización ambiental y se afiance como el garante del cumplimiento de las obligaciones ambientales en el país.

El APR es primordial para no debilitar la capacidad técnica, administrativa y financiera del OEFA.

Vulneraría el cumplimiento de las normas ambientales y los derechos fundamentales

Se restringiría la posibilidad de alcanzar un equilibrio entre la libertad económica y la protección ambiental, lo que repercutiría negativamente en toda la sociedad.

Se reduciría la capacidad del OEFA de realizar una adecuada protección del ambiente y de la salud de las personas.

La Defensoría del Pueblo³ sostiene que una débil gestión ambiental constituye una fuente de desconfianza de la población hacia el Estado, lo que genera conflictos socioambientales. Una eficiente fiscalización ambiental facilita la licencia social para nuevas inversiones.

Impactaría negativamente en el funcionamiento del mercado

Las actividades mineras y energéticas generan impactos en el ambiente que requieren ser internalizados en los costos de producción. Las empresas que no cumplen con este precepto reducen indebidamente sus costos.

A través de la fiscalización ambiental, el OEFA asegura el cumplimiento de las obligaciones ambientales, desincentivando la realización de conductas que afecten el ambiente. De esta manera, la fiscalización ambiental contribuye al óptimo funcionamiento del mercado, pues evita que las empresas que cumplen con sus obligaciones ambientales se encuentren en una posición de desventaja frente a aquellas que no cumplen.

³ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Informe Extraordinario: Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2007, p.18.

¿Qué opina la Defensoría del Pueblo sobre el APR que percibe el OEFA?

Mediante Oficio N° 393-2014/DP, del 29 de agosto del 2014, la Defensoría del Pueblo se dirigió a la Presidencia del Consejo de Ministros para brindarle su opinión respecto al APR que percibe el OEFA. En dicho oficio se manifestó lo siguiente:

“(…) es indispensable –ente otros aspectos– fortalecer a las entidades supervisoras, dotándolas de capacidad técnica, autonomía política y sostenibilidad presupuestal. De esta manera, se podrá garantizar que las importantes funciones a su cargo se realicen de forma rigurosa, imparcial y en un plazo razonable. Lo que, a su vez, permitirá el desarrollo económico del país, el fortalecimiento del Estado y el respeto al derecho a un ambiente saludable.

En ese contexto, es clave el funcionamiento del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), que constituye la entidad responsable de la supervisión y fiscalización ambiental, entre otras, de las actividades minero energéticas. (…)

(…) nuestra institución observa con suma preocupación la posibilidad de que, en adelante, el OEFA no cuente con recursos suficientes para llevar a cabo sus funciones de supervisión y fiscalización ambiental, como lo viene haciendo a la fecha.

Esto no solo debilitaría la institucionalidad ambiental, sino que afectaría la labor de vigilancia del cuidado del ambiente a cargo del Estado, la misma que tiene por finalidad garantizar que el desarrollo de actividades económicas y la promoción de la inversión privada que el país requiere se desarrolle en armonía con el derecho que tenemos todos los peruanos y peruanas a vivir en un ambiente sano.

En ese sentido, es indispensable garantizar que las entidades competentes en materia ambiental cuenten con recursos que les permitan un adecuado cumplimiento de sus funciones, más aun tratándose de aquellas que tienen a su cargo asegurar el cumplimiento de las exigencias ambientales, determinar responsabilidades, así como exigir la adaptación de medidas destinadas a revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo de las conductas infractoras, como la contaminación ambiental. (…)”



ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL - OEFA

La versión digital de este documento se encuentra disponible en

www.oefa.gob.pe

Tiraje: 1 000

Hecho en el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-12055

Algunos derechos reservados. Esta publicación está disponible bajo la Licencia Creative Commons Reconocimiento-Uso no Comercial-Sin Obras Derivadas 2.5 Perú (CC BY-NC-ND 2.5 PE).

Esta licencia permite reproducir, distribuir copias y comunicar públicamente la obra por cualquier medio o formato conocido o por conocerse, siempre y cuando el propósito principal no sea la obtención de una ventaja comercial o compensación monetaria y se reconozca la autoría de la obra.

El texto íntegro de la licencia puede ser obtenido en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/pe/legalcode>

Esta publicación está impresa en Cyclus Print Matt, papel fabricado con 100% fibras recicladas, libres de cloro y blanqueadores ópticos, certificadas por NAPM (National Association of Paper Merchants).

Ha sido elaborado además con Bio Energía (energía no contaminante) y está certificado por Ecoflower y Blue Engel que identifican productos hechos bajo el manejo medio ambientalmente apropiado, con responsabilidad social y económicamente viable de los recursos.

Los beneficios por el uso de papel 100% fibra reciclada se refleja en un menor impacto al ecosistema, equivalente a:

165 kg. de fibra de árbol no consumida
2,816 lt. de agua ahorrados
102 kg. de residuos sólidos no generados
20 kg. de gases de efecto invernadero evitados
259 KWH de energía no consumida
200 km no recorridos en auto estándar



OTRAS CERTIFICACIONES :

Licence 544.021	Nordic Swan
ISO9001	Quality management
EMAS, ISO1400	EU environmental management/certification scheme
DIN6738	Archive properties, LDK class 24-85 (> 200/g years)
EN71-3	Safety of toys, migration of certain elements

Créditos:

APORTE POR REGULACIÓN DEL ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

Primera edición: agosto del 2014

**Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA**

Impreso por:

Billy Víctor Odiaga franco

RUC: 10082705355

Av. Arequipa 4558 Miraflores - Lima

Comité de redacción y revisión:

- Equipo de la Coordinación General de Proyectos Normativos
- Equipo de la Coordinación General de Publicaciones
- Equipo de la Oficina de Comunicaciones y Atención al Ciudadano
- Equipo de la Coordinación General de Recaudación y Control del Aporte por Regulación
- Equipo de la Procuraduría Pública
- Equipo de Ejecución Coactiva



*Fiscalización ambiental
para el cambio*

Av. República de Panamá 3542
San Isidro - Lima - Perú
(51 1) 713-1553
webmaster@oefa.gob.pe
www.oefa.gob.pe