

TRANSPARENCIA Y MINERIA EN LA REPUBLICA DOMINICANA

ESTUDIO DE ALCANCE EITI 2015



El presente Informe ha sido elaborado por un equipo del Banco Mundial (GEEDR), en respuesta a la solicitud de apoyo expresada por el Gobierno de la República Dominicana, específicamente por el Ministerio de Energía y Minas. El propósito del Informe ha sido preparar un documento base para que el Consejo Nacional de EITI lo discuta, revise y difunda en el marco de la implementación del Standard EITI. El equipo tuvo a Francisco Bataller M. como consultor principal, y ha contado con la orientación y supervisión de Javier Aguilar, GEEDR-Banco Mundial.

El equipo a cargo de este Informe agradece especialmente las largas conversaciones e intercambios con Germán Cabreja, Marco Perez, Ramon E. Ramirez y Nathalie Santos, y la efectiva ayuda logística de Helen Pérez. Este informe se basa en una parte significativa en las reuniones mantenidas con:

1. MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS
 - a. Antonio Isa Conde Ministro y Alto Repr. de EITI-Rep. Dominicana
 - b. Ernesto Vilalta Viceministro de Energía
 - c. Edgar Mejía Viceministro de Minas
 - d. Vilma Arbaje Coordinadora de EITI-República Dominicana
 - e. Felipe Ditren Director de Asuntos Ambientales
 - f. Julio Santana Director de Planificación y Desarrollo
 - g. M.S. Gautreau Consultora Jurídica
 - h. Verónica Guzmán Responsable de Acceso a la Información
 - i. Miguelina Marichal Coordinadora de la Consulta Multisectorial
2. DIRECCION GENERAL DE MINERIA (adscrita al Ministerio de Energía y Minas)
 - a. Alexander Medina Director General de Minería
 - b. Eugenio Lugo Subdirector General de Minería
 - c. Ramon Elías Ramirez Director de Planificación, Exploración y Proyectos
 - d. Carlos George Geólogo
 - e. Ulasislao Lora Encargado de Pequeña Minería
3. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE
 - a. Jose Alarcón Viceministro de Suelos y Aguas
4. MINISTERIO DE ECONOMIA
 - a. Juan Monegro Viceministro de Planificación
5. MINISTERIO DE HACIENDA
 - a. Luis Reyes Viceministro de Presupuesto
 - b. Martín Zapata Viceministro de Políticas Tributarias
 - c. Edgar O. Morales Encargado del Departamento de Legislación Tributaria
6. DIRECCION GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS (adscrita al Ministerio de Hacienda)
 - a. Clara Yaryura Gerente de Grandes Contribuyentes
 - b. Somar Perez Coordinador Unidad de Minería, Gerencia Grandes Contrib.
7. DIRECCION GENERAL DE ADUANAS
 - a. Gregorio Lora Asesor del Director General
8. BANCO CENTRAL
 - a. Joel P. Tejeda Subgerente de Políticas Monetaria, Cambiaria y Financiera
 - b. Rafael Capellan Director del Departamento Internacional
 - c. Ramon González Director del Departamento de Cuentas Nacionales
 - d. Elina Rosario Consultor Técnico del Dept. de Cuentas Nacionales
9. CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
 - a. Rafael Germosen Contralor General
 - b. Carlos T. del Pozo Director de Comunicaciones
10. OFICINA NACIONAL DE ESTADISTICA

- a. Luis Madera Director de Estadísticas Continuas
 - b. A. de los Santos Encargado de Infraestructura Estadística
 - c. Juan de Aza Encargado de la División de Estadísticas Sectoriales
11. CENTRO DE EXPORTACION E INVERSION (CEI-RD)
- a. Carolina Pérez Subgerente de Inteligencia de Mercados
 - b. Gerson Pérez Subgerente Coordinador
12. PROVINCIA SANCHEZ RAMIREZ
- a. Teresa Ynoa Gobernadora Civil
 - b. Consesar Hernandez Presidente, FOMISAR
 - c. Mayra Aquino Directora Ejecutiva, FOMISAR
13. SECTOR PRIVADO
- a. Jose B. Sena Presidente del Consejo Directivo, CAMIPE
 - b. Cristina Thomen Secretaria del Consejo Directivo, CAMIPE
 - c. Juan Gil Miembro del Consejo Directivo, CAMIPE
 - d. M. Angeles-Lithgow Director Asuntos Gubernamentales, Pueblo Viejo Dom.
 - e. Luis Díaz Gerente de Relac. Gubernament., Pueblo Viejo Dominicana
 - f. Soraya Cepeda Coord. Resp. Social Corp., Pueblo Viejo Dominicana
 - g. Elisabeth Mena Gerente Legal, CORMIDOM
 - h. Francisco Moncada Director Financiero, Ideal Dominicana
 - i. Alfonsina Nunez Abogada, Ideal Dominicana
 - j. Julissa Baez Directora Ejecutiva, ADOCEM
 - k. Virnabel Garcia Gerente Jurídica, Cementos Andinos
 - l. Marco U. Pérez Consultor, ex-Subdirector Técnico Unidad Corp. Minera
 - m. Nathalie Santos Abogada experta en el sector minero
14. SOCIEDAD CIVIL
- a. Rosalía Sosa Directora Ejecutiva, Participación Ciudadana
 - b. Germán Cabreja Coordinador de comunidades locales
 - c. Oscar Valenzuela Oficial IIEE, Oxfam
 - d. María A. Taveras Coordinadora de Gestión Municipal (IDDI)
 - e. Evaydee Perez Coordinadora del Centro de Cambio Climático (IDDI)
 - f. Danilda Polanco Coordinadora de Maestría de Ing. Ambiental, Univ. del Este
 - g. Millizen Uribe Editora, Periódico Hoy Digital
 - h. Jonatán Firiano Redactor, Periódico Digital El Grillo
 - i. Osiris de León Editorialista
15. SOCIOS INTERNACIONALES
- a. María E. Morales Oficial de Programas, PNUD
 - b. S. Encarnación Oficial de Programas, Delegación de la UE
 - c. Javier Casasnovas Attaché de Cooperación, Delegación de la UE
 - d. Norman Galimba Oficial de Asuntos Políticos, Embajada de Estados Unidos

INDICE

	Página
OBJETIVO	5
RESUMEN EJECUTIVO	8
1. Introducción	12
2. Situación General del Sector	20
3. Actores principales	50
4. Marco Legal/Regulatorio	60
5. Concesiones y contratos: a) Otorgamiento	80
6. Concesiones y contratos: b) Publicidad	87
7. Concesiones y contratos: c) Propiedad Efectiva	90
8. Empresas del Estado	92
9. Marco Tributario	95
10. Distribución de los Ingresos Fiscales Mineros	110
11. Gastos Cuasi-fiscales, Sociales y de Infraestructura	121
OTRAS REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE EL PROCESO DE ADHESION A LA EITI	124

OBJETIVO

El 18 de mayo de 2015 la Presidencia del Gobierno de la República Dominicana, a través de su Ministro Gustavo Montalvo, nombraba al Ministro de Energía y Minas Antonio Isa Conde como “el líder designado para implementar...la iniciativa EITI”¹. Este era el primer paso que adoptaba formalmente el país ante la EITI para avanzar su voluntad de ser considerado candidato a formar parte de la Iniciativa.

Desde entonces, el Ministro Antonio Isa Conde decidió la constitución informal y temporal de un pequeño Grupo Impulsor que, reflejando ya el espíritu de la EITI, está compuesto por representantes de la Administración, del sector privado y de la sociedad civil y que ha empezado a coordinar posturas e estimular consultas entre los actores principales en el proceso EITI, así como a preparar el terreno para otros aspectos de la candidatura del país, especialmente el establecimiento formal de lo que será la Comisión Nacional de la EITI-República Dominicana, el futuro órgano gestor de esta iniciativa en el país.

Al hacer esto, el Grupo Impulsor se ha beneficiado de los conocimientos, experiencia y voluntades aunadas en los últimos años cuando, a través de reuniones, seminarios, etc. se empezaron a gestar inquietudes a favor de la iniciativa. Uno de los primeros hitos, en este sentido, fue un seminario organizado en Santo Domingo en mayo de 2011, a propuesta de la Delegación de la Unión Europea, por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y en el que la Unión Europea hizo un llamamiento a que el país se integrase en la EITI.

Llamamiento que fue seguido por una declaración del entonces Ministro de Economía, Planificación y Desarrollo Temístocles Montás en la que, recordando que el lema del Gobierno en el año en curso era “año de la transparencia y el fortalecimiento institucional”, auspiciaba que la Iniciativa EITI se implantase en el país afirmando que “impulsar la iniciativa era un síntoma más de la voluntad de apostar por la transparencia”².

Un hito siguiente fue la propuesta realizada por la Cámara Minera y Petrolera, la patronal del sector, de un Plan de desarrollo minero uno de cuyos ejes estratégicos era la adhesión a la EITI³.

¹ *Carta PRIN-2015-12428 del Ministro de la Presidencia a la Sra. Clare Short, 18.05.2015*

² *Juan Temístocles Montás, Ministro de Economía, Planificación y Desarrollo, Intervención en el Seminario Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (ITIE), mimeo sin fecha, mayo de 2011. Su apuesta por la transparencia, y otras intervenciones, fueron recogidas por la prensa, entre otros en “Autoridades, inversionistas, ONGs internacionales y académicos promueven transparencia en el sector minero”, Hoy, 12.05.2011*

³ *Marco Perez, Miguel Peña y Juan Gil, Plan Nacional de Desarrollo de la Industria Minera e Hidrocarburos 2012-2030, Propuesta presentada por Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana, CAMIPE, Septiembre 2012*

Igualmente importante en este proceso fue la firma en mayo de 2012 por parte del hoy Presidente del país, y entonces candidato a la presidencia, del Protocolo por la Transparencia y la Institucionalidad, promovido por la organización no gubernamental Participación Ciudadana (y Transparencia Internacional) y cuyo punto 16 establece el compromiso de adherirse a la EITI⁴.

Tras ello, diversas declaraciones del Ministro de Energía y Minas actual han mostrado su apoyo a la adhesión a la EITI⁵.

Talleres de divulgación y orientación organizados en meses recientes por la Cámara Minera y Petrolera y por Participación Ciudadana están ayudando a sensibilizar a diversos estamentos del país sobre las ventajas y responsabilidades de adherirse al estándar de transparencia promovido por la EITI.

Fruto de los esfuerzos iniciales del Grupo Impulsor ha sido auspiciarla preparación del presente Estudio de Alcance, que tiene dos objetivos principales. Uno es permitir a la futura Comisión Nacional de la EITI, que habrá de establecerse antes de la presentación de la candidatura del país a la EITI, a contar con una información lo más completa posible sobre los aspectos legales/regulatorios, económicos y sociales del sector extractivo del país. Otro es ofrecer a esta Comisión Nacional una serie de recomendaciones de opciones sobre las que tendrá que decidir en los meses próximos, en vistas tanto a su candidatura como al cumplimiento de algunas de las obligaciones que conlleva la aceptación de dicha candidatura por el Directorio de la EITI.

Este Informe ha sido elaborado con la ayuda de una representación importante de los principales actores involucrados en el proceso EITI de la República Dominicana, que han sido las fuentes principales de la información utilizada y reflexión llevada a cabo.

⁴ Noticias, "Medina firma Protocolo por la Transparencia", *Diario Libre*, 8.12.2102. El texto completo del Protocolo aparece en la página Web de la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental. El protocolo fue firmado por todos los candidatos a la elección presidencial.

⁵ Antonio Isa Conde, "RD da paso firme para ingreso a Iniciativa para la Transparencia de Industrias Extractivas", *Nota de Prensa del Ministerio de Energía y Minas*, 1.06.2015

RESUMEN EJECUTIVO

1. Existen numerosos factores positivos que han estimulado a la República Dominicana a querer postularse como candidata a la EITI: importancia política actual de la transparencia, deseo de mejorar la carga tributaria, aumento de la importancia de la minería y esperanza de que ello vaya en progreso, impacto que una mayor transparencia puede tener en un mejor manejo social y medioambiental del sector, etc.
2. El esfuerzo por adherirse a la EITI también pretende encontrar energías y motivar voluntades para hacer frente a algunos desafíos como el rechazo de ciertos grupos a la minería, la falta de entusiasmo de la sociedad civil por un sector minero pujante, carencias institucionales significativas, insuficiente confianza internacional en el sector, etc.
3. El sector minero no juega un papel crucial dentro de la economía dominicana, a pesar del importante incremento en la actividad del sector en los últimos años y de ciertas esperanzas de que nuevas inversiones, cuando varios proyectos de exploración en curso den fruto, lleguen a incrementar dicha importancia.
4. Ahora bien, aunque el empleo generado (inferior a los 10 000 trabajadores) y su contribución al PIB y a la fiscalidad general del país no son muy significativos, la inversión extranjera agregada (de unos US\$ 2 500 millones en los últimos cinco años), y unas exportaciones que están alcanzando los US\$ 3 000 millones anuales, son dignos de tener en cuenta.
5. El subsector metálico, con un muy limitado número de empresas, en la que una de ellas resulta muy predominante, está concentrado en la explotación de oro y en menor grado, plata y ferroníquel.
6. El subsector no metálico, durante un tiempo más importante que el metálico, está menos concentrado. Desde el punto de vista económico está dominado hoy por las actividades cementeras y, en menor grado, por la extracción de yeso, caliza y “agregados” (gravas, arenas, piedras).
7. En línea con la naturaleza de la propia EITI, se pueden distinguir en torno al sector minero de la República Dominicana tres grandes grupos de actores principales (“stakeholders”): el Gobierno, el sector privado y la sociedad civil. Particularmente cruciales entre ellos están las Direcciones Generales de Minería y de Impuestos Internos, el Banco Central, la Cámara Petrolera y Minera y las comunidades locales.
8. La Ley de Minería, que data de 1971, establece el régimen de concesiones y el Catastro, esto es, el registro cartográfico y legal de las concesiones mineras, así como los tributos propios del sector. Dicha Ley, aun proporcionando el marco legislativo general para la actividad minera, carece de detalles importantes que no fueron suplidos suficientemente por su Reglamento de aplicación.
9. De todas maneras, algunas de las actividades mineras están reguladas por normas paralelas, como la Ley de Componentes de la Corteza Terrestre o normas más recientes, especialmente la Ley de Medio Ambiente. Es más, gran parte de la minería no metálica está regida por esas leyes sino por Contratos Especiales firmados por el Estado con diversas empresas de minería metálica.
10. Hay tres mecanismos para otorgar títulos mineros; las concesiones de la Ley Minera, las concesiones y permisos de la Ley sobre Componentes de la Corteza Terrestre y las Reservas Fiscales.

11. El Registro y el Catastro dan fe pública, al tiempo que publicidad y transparencia al sistema de concesiones. Los Contratos Especiales, que el Estado firma con ciertas empresas, tras una licitación internacional del título minero, reciben una publicidad adicional ya que son aprobados por el Congreso Nacional y publicados en la Gaceta Oficial.
12. La legislación nacional ni prevé ni impide la publicitación de los Propietarios o Beneficiarios Reales o Efectivos de una empresa. Aunque la legislación dominicana sobre transparencia protege y limita la publicación, sin autorización previa, de datos privados, la propia lógica de la EITI aboga por una mayor apertura en este campo, sobre todo cuando el tema no parece causar preocupación especial entre las mayores empresas del sector, acostumbradas ya a estar bajo el escrutinio público y el de los organismos reguladores en los países donde se encuentran sus empresas matrices.
13. El Estado es propietario total o parcial de varias empresas del sector minero metálico. Ahora bien, no gestiona directamente ninguna de dichas actividades mineras sino que obtiene exclusivamente de ellas los impuestos acordados a través de sus llamados “Contratos Especiales”, así como, normalmente, una parte de los beneficios.
14. Ciertos tributos que afectan a las empresas mineras (sobre la Renta, Activos, el Valor Agregado, impuestos aduaneros, etc.) son semejantes a los de cualquier otra empresa del país. Otros tributos (patentes, regalías, etc.) son propios del sector minero.
15. La mayor parte de los impuestos que afectan al sector minero son de naturaleza central y no municipal o provincial.
16. Las principales empresas mineras están sujetos a una fiscalidad diferente, regida por los ya referidos “Contratos Especiales”. Aunque ello busca aumentar los ingresos del Estado, también añade complejidad administrativa y reduce la transparencia.
17. La mayor parte de los impuestos y otros pagos recaudados del sector minero van a la Dirección General de Impuestos Internos y, a través de su ingreso en la Caja Única de la Tesorería del Estado, van directamente a financiar el Presupuesto Nacional.
18. Sólo hay tres excepciones a ello. Por un lado, el Ministerio y el Fondo de Medio Ambiente se nutren en parte del 25% de las regalías mineras. Por otro, los municipios reciben un 50% de las regalías cobradas por la explotación de los llamados “agregados”. Finalmente, un 5% de los beneficios netos de las explotaciones mineras deben ir destinados a los llamados “municipios mineros”. En general, hay falta de claridad y transparencia sobre qué cuantías deben transferirse, quiénes deben ser sus beneficiarios y cómo deben serlo.
19. Algunas de las empresas mineras utilizan importantes cantidades de sus recursos financiando actividades de mejora social (educativa, medioambiental, etc.) sea en ejercicio solidario de su responsabilidad social corporativa, sea para evitar que tensiones sociales en los alrededores de sus empresas dificulten el ejercicio de las actividades productivas, sea para apoyar directa o indirectamente ciertas actividades productivas que al mismo tiempo benefician a ciertos colectivos.

1. INTRODUCCION

El sector extractivo de la República Dominicana, la economía mayor del Caribe, consta de dos subsectores o grupos de actividades: la minera, predominante por ahora y existente al menos desde el periodo colonial, aunque sólo en décadas recientes ha adquirido métodos modernos y cierta importancia económica; y la de hidrocarburos no sólidos (o sea, petróleo y gas natural), apenas naciente todavía, ya que las actividades por ahora son pre-exploratorias y, aunque hay esperanzas de éxito futuro, sólo existen vagos indicios de procesos encaminados a explorar zonas de potencial petrolífero. De manera que aún no se han otorgado concesiones, contratos o permisos exploratorios en cuanto a petróleo o gas natural.

La actividad minera puede desdoblarse en general, y también en la República Dominicana, en dos grupos principales: Por un lado, la minería metálica, que es el más importante actualmente para la economía del país, en lo que se refiere a la generación de renta y obtención de divisas y se dedica especialmente a la explotación de oro, plata y ferroníquel. Por otro, la minería no metálica (a veces también llamada “de minerales industriales”), dedicada sobre todo a materiales de construcción, como los agregados (gravas, gavillas y arenas), el yeso, la cal y el carbonato de calcio; cemento y los materiales para la producción de éste; piedras ornamentales (mármol, piedra de coral); y piedras semipreciosas (larimar, ámbar) – estas últimas extraídas como minería artesanal.

Dada la relativamente limitada importancia económica actual del sector, y teniendo en cuenta su potencial basado en su geología, la voluntad de la República Dominicana a postularse como candidata a la EITI puede entenderse en un contexto de nueve estímulos principales:

- a. La tradición de transparencia reglada en lo que se refiere al sector. Como se verá más detalladamente en las páginas que siguen, tanto la existencia del Catastro Minero, en el cual quedan registradas las concesiones de exploración y explotación solicitadas u otorgadas, como la obligación de publicación en la Gaceta Oficial de los Contratos Especiales que el Estado establece con ciertas empresas mineras son indicadores de una voluntad, de transparencia pública en cuanto a los derechos y obligaciones de los actores en el sector.
- b. La importancia creciente que el país está otorgando a la transparencia pública tras la adopción de legislación al respecto⁶ desde comienzos de la década pasada, el establecimiento de la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental⁷ (como órgano rector en materia de ética, transparencia, gobierno abierto, etc. en el ámbito administrativo gubernamental) y el establecimiento en todas las dependencias ministeriales de unidades de información al

⁶ Ley General 200-04 de libre acceso a la información, de 28.04.2004, *Gaceta Oficial* no. 10290 de 28.07.2004. que garantiza el acceso de todo ciudadano a acceder de manera completa, pronta y abierta a la información pública de toda oficina gubernamental

⁷ Decreto 486-12 de 21.08.2012 que crea la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental, *Gaceta Oficial* no. 10693 de 21.08.2012

público (“Oficinas de Libre Acceso a la Información”). Importancia corroborada por la atención que la Estrategia Nacional de Desarrollo otorga a “fomentar una cultura de transparencia y acceso a la información”⁸

Adicionales muestras de este compromiso con la transparencia son la adhesión de la República Dominicana a otras iniciativas internacionales como la “Alianza para el Gobierno Abierto” (desde septiembre de 2011), así como su participación en mecanismos como el Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA). Igualmente crucial y revelador fue el logro por parte de la ONG local Participación Ciudadana (filial local de Transparencia Internacional) de que todos los candidatos a la Presidencia del país en la última elección (incluido, por tanto, quien fue posteriormente elegido como Presidente de la República), se comprometieran a aceptar un Protocolo por la Transparencia e Institucionalidad de la República Dominicana, que incluía el apoyo a la iniciativa EITI⁹.

c. La percepción de que las responsabilidades del Estado serían afrontadas mejor con: 1) una carga tributaria superior a la actual, que aunque ha aumentado en años recientes y se sitúa en torno a 14% del PIB¹⁰, es considerablemente baja, y 2) con una transparencia fiscal y presupuestaria mayor que la actual que garantizase a la población que “el aumento de la recaudación ...[serviría] para alcanzar aspiraciones compartidas”¹¹

d. Pese a la mejora de las cuentas nacionales en los últimos tres años, la persistencia de déficits fiscales de cierta importancia y el consiguiente crecimiento del endeudamiento público (cuyo monto era un 37.2% del PIB en 2014, frente al 17.6% diez años antes), endeudamiento que actualmente asciende a 17 mil millones de dólares (2/3 de los cuales son endeudamiento externo y 1/3 es endeudamiento interno)¹². Lo cual estimula a la República Dominicana a buscar medios de financiar su déficit exterior y la deuda, a través, no sólo de mejor recaudación, sino también de mayores exportaciones y mayores flujos de inversión extranjera. La adhesión del país a la EITI, y el consiguiente estímulo a la inversión interior y exterior, pueden ayudar al Ejecutivo a encontrar espacios de maniobra para atender mejor esos desafíos.

e. El papel significativo que en años recientes ha tenido la minería en la economía del país, reconocimiento del cual, y de su potencial, ha sido la creación en 2013¹³, y por primera vez en la historia del país, de un ministerio centrado en el sector extractivo, cual es el Ministerio de

⁸ Ley no. 1-12 de 25.01.2012 sobre la Estrategia Nacional de Desarrollo, Gaceta Oficial no. 10656 de 26.01.2012

⁹ *Op.cit.*

¹⁰ IMF, World Economic Outlook, Junio 2015

¹¹ Pavel Isa Contreras, “Déficits de transparencia fiscal”, El Caribe, 5 de agosto de 2015, p. 19

¹² Dirección General de Crédito Público, Informe Trimestral sobre la Situación y Evolución de la Deuda Pública de la República Dominicana, Ministerio de Hacienda, Sto. Domingo, 31.07.2015

¹³ Ley no. 100/13 de 30.07.2013, Gaceta Oficial no. 10721 de 2.08.2013

Energía y Minas¹⁴, respondiendo así a una reivindicación histórica del sector. Reconocimiento de dicha importancia que queda manifiesto también por la presencia de la Minería en la Estrategia Nacional de Desarrollo¹⁵ en su objetivo General 3.5: “Consolidar un entorno adecuado que incentive la inversión para el desarrollo sostenible del sector minero”.

f. Las fundadas esperanzas de que, tanto la aplicación de nuevas tecnologías como el descubrimiento de nuevos yacimientos y depósitos, van a continuar atrayendo inversiones al sector, fortaleciendo así el papel de la minería en el país. Aun siendo, al menos por ahora, más modestos que las principales iniciativas ya existentes en el país, destacan en ese sentido los esfuerzos de la empresa canadiense GoldQuest que explora los yacimientos de El Romero y La Escandalosa en la provincia de San Juan y ha iniciado ya el proceso formal de obtener una licencia de explotación e invertir más de 10 millones de dólares. Destacan igualmente los esfuerzos exploratorios de la empresa, también canadiense, Unigold en los yacimientos de Los Candelones y Loma La Pinita y su plan de invertir otros 10 millones de dólares¹⁶.

g. La voluntad expresada en un documento considerado sin precedentes por el propio sector empresarial minero de entender el fomento del sector en una perspectiva de largo plazo y fundar ésta, entre otros, en la propia iniciativa de la EITI¹⁷. El documento en cuestión estimaba que el valor potencial de los recursos y reservas mineras metálicas del país en 2012 excedía los 60 mil millones de dólares, si bien el 90 % de ese valor se fundaba en los recursos y las reservas de una sola empresa, la Pueblo Viejo Dominicana, participada a partes iguales por Barrick Gold y el Estado Dominicano¹⁸.

h. La no desdeñable importancia del sector minero no metálico, el valor potencial de cuyos recursos a 25 años ha sido estimado en más de 40 mil millones de dólares, el 80% de los cuales se reparte en partes muy similares entre dos actividades: la producción de cemento y la

¹⁴ Que el anterior ministro responsable de la minería calificó como “llamado a convertirse en el cambio estructural de mayor calado del Estado dominicano” (Ministro Pelegrin Castillo, “Retos y Perspectivas del Ministerio de Energía y Minas en R.D.”, *Energía & Minas Magazine*, 2 (2), pp. 38-46

¹⁵ Ley no. 1-12 sobre la Estrategia Nacional de Desarrollo, *op.cit.*

¹⁶ Véanse entre otros, Alexander Medina, “La minería: Una oportunidad para el Desarrollo Nacional” Disertación ante la Cámara Americana de Comercio), 2013, *mimeo*; Cynthia Abreu, “Minera canadiense explora Dajabón en busca de oro?”, *Diario Hoy*, 3.09.2013; Julio Espaillat, “Descubrimiento del Depósito ‘El Romero’ por GoldQuest”, (página Web de Geonoticias); Ramón Figueroa, “GoldQuest en República Dominicana”, 31.10.2013, “GoldQuest – Otra minera buscando oro en la República Dominicana, 2.09.2013, y “Unigold y otras mineras interesadas en nuestro oro”, 4.09.2013 (*blog*); Luis Rafael Pellerano, “La minería genera beneficios tangibles a la República Dominicana”, Diciembre 2011 (*blog*)

¹⁷ Marco Perez et al., *Plan Nacional de Desarrollo de la Industria Minera e Hidrocarburos 2012-2030*, *op.cit.*

¹⁸ Tabla 5 de Marco Perez et al, *op. cit.*

producción de cal. Lo cual hace que el potencial del sector no metálico sea muy superior al de la minería metálica, si se excluye la contribución de la actividad de Pueblo Viejo Dominicana¹⁹.

- i. La constatación por los altos poderes públicos del impacto social de ciertas formas de actividad minera y del uso de sus recursos y el reconocimiento de que una mayor transparencia puede ayudar a gestionar mejor las controversias que surgen en este contexto. Así, consciente de las inquietudes de las comunidades locales que consideran no recibir suficientes recursos, el anterior Ministro de Energía y Minería ya “reafirmó el compromiso del Estado” a “garantizar progresivamente un nivel de inversión pública mayor” en las comunidades ubicadas en los distritos mineros²⁰. La importante generación de empleo de la pequeña minería y al mismo tiempo, el ejercicio informal de parte de ella, han llevado al Ministro actual a considerar a la Pequeña Minería como una de sus prioridades²¹.

Ahora bien, la voluntad de querer ser país candidato a la EITI necesita entenderse también, y la capacidad del país de alcanzar dicha meta debe valorarse asimismo, en un contexto de frenos y contrariedades, entre los que destacan los siguientes:

- a. La controversia vivida en años recientes en la República Dominicana, como ocurre en otros países, y el debate, no siempre bien informados, sobre el papel de la minería en la economía. Mientras unos han abogado por una “minería responsable”, que sea respetuosa con el medio ambiente y compense a las comunidades locales por los costos sociales que la minería pueda causar, hay ciertos grupos que rechazan de plano la actividad minera²². Estos últimos argumentan que la actividad minera no siempre ha contribuido a mejorar el nivel de vida de las poblaciones locales y ha producido importantes daños en salud pública y en el ambiente, sin la mitigación suficiente, aparecen periódicamente en los medios de comunicación²³.
- b. Las carencias institucionales y los limitados recursos del sector público, que reducen la capacidad de fiscalización de los aspectos técnicos, la producción e ingresos así como el monitoreo de la transparencia, y que crean espacios de posible discrecionalidad e inseguridad jurídica. Resultado, en parte de ello, es la preocupante calificación otorgada en la evaluación

¹⁹ *Tabla 6 de Marco Perez et al. op.cit.*

²⁰ *Ministro Pelegrin Castillo, “Retos y Perspectivas del Ministerio de Energía y Minas en R.D.”, Energía & Minas Magazine, 2 (2), (2015), pp. 38-46*

²¹ *SinFirma, “Isa Conde señala creación normativa en minería como prioridad de su gestión”, SieteDias, 18.06.2015*

²² *Cluster Minero Dominicano, Inc. “Minería: ¿Sí o no?”, Energía & Minas Magazine, 2 (2), (2015), pp. 10-11 refleja esta controversia*

²³ *SinFirma, República Dominicana: Estudio ambiental refleja el impacto ambiental y social negativo de minería y planta de Cemento Andino, Diario Digital, 31.08.2015; Eugenio Suarez, “Abinader alerta sobre impacto negativo del Proyecto Loma Miranda”, El Sol de Santiago, 12.03.2014*

de los logros en la República Dominicana de la Alianza por el Gobierno Abierto, según la cual, de los 23 compromisos adquiridos por la República Dominicana, sólo se han cumplido 3 totalmente, mientras en 12 ellos los progresos han sido limitados o no iniciados²⁴. Igualmente preocupante resulta que el país ocupe el puesto 84 entre 189 países en lo que se refiere a la facilidad de establecer y gestionar empresas en su suelo²⁵. Tampoco es alentadora la aparente desconfianza de la ciudadanía en la voluntad y capacidad de las instituciones de asegurar el cumplimiento de las leyes, que está muy ligada a la percepción de corrupción, que aunque ha mejorado ligeramente, sigue siendo devastadoramente alta en la República Dominicana, situada cerca del quinto sextil en el ranking mundial de países menos corruptos²⁶. Que hay espacio para mejorar, y que la población dominicana confía en ello, viene dado por el alto porcentaje de ciudadanos (el mayor en toda Latinoamérica) que piensa que su gobierno está capacitado: un 65% de los dominicanos consideraba en 2013 (no hay datos más recientes) que el gobierno es capaz de resolver los problemas más importantes del país en los siguientes cinco años²⁷.

c. Carencias institucionales que se extienden a la propia administración del sector extractivo, incluyendo el otorgamiento de concesiones, la gestión de su Catastro Mineros, y una insuficiente coordinación con otros departamentos de gobierno, como la Dirección General de Impuestos Internos. Algunos de cuyos problemas han empezado a resolverse en los dos últimos años con la depuración de muchas solicitudes pendientes o inacabadas. Y otros mejorarán posiblemente con el establecimiento de la Comisión Nacional de la EITI, que estimulará una mayor y mejor coordinación interdepartamental. Pero otros, incluidos la mejora de la transparencia y predictibilidad de las decisiones catastrales y el aumento de personal para atender mejor tareas como el seguimiento, la fiscalización, la estadística, necesitarán especial atención.

d. La poca confianza que los inversores internacionales otorgan a la minería del país como lugar atractivo para invertir. La encuesta anual más conocida de los directivos de empresas mineras sitúa en mal lugar a la República Dominicana. Tanto el índice sobre lo atractivas que pueden ser las políticas mineras (“policy perception index”) como el índice que valora el atractivo geológico del país (“best practices mineral potential index”) colocan a la República Dominicana entre los países que son percibidos como poco atractivos para la inversión minera²⁸.

e. La aparente indiferencia en el seno de las organizaciones no gubernamentales a la hora de afrontar los desafíos del sector minero. Mientras algunas de ellas, así como muchas de las

²⁴ *Mecanismo de Evaluación Independiente de la Alianza, República Dominicana - Informe de Avance 2012-13*, pp. 15-18

²⁵ *World Bank, Doing Business, Economy Profile 2015 - Dominican Republic*, Washington, 2014, pp. 6-8

²⁶ *Transparency International, Corruption Perceptions Index 2014*, pp. 1-12

²⁷ *Corporación Latinobarómetro, Informe 2013*, p. 67

²⁸ *Fraser Institute, Survey of Mining Companies, 2013*

comunidades locales, han apostado por la transparencia en el sector y por el apoyo a la EITI como medios de mejorar la gestión del sector, parece existir todavía tanto desconocimiento como desinterés social por el sector minero en tanto no tenga que ver directamente sobre temas de contaminación ambiental.

&&&&&&&&&

Con todo lo anterior como telón de fondo, el objetivo de este informe es proporcionar a la futura Comisión Nacional de la EITI el contexto económico, legislativo, regulatorio y tributario del sector extractivo de la República Dominicana con el fin de valorar la importancia y significado de los pagos (en forma de cánones, impuestos y otros tributos) hechos por las empresas del sector al Gobierno del país y su correspondencia con lo recibido por el Gobierno procedente de dichas empresas. Las observaciones anteriores y constataciones que aparecen más adelante en ese informe también permiten hacer una serie de recomendaciones y opciones sobre la manera en que podría desarrollarse el proceso EITI, particularmente en los momentos previos a la presentación de la candidatura ante la organización y en los momentos inmediatamente siguientes a la aceptación de dicha candidatura.

2. SITUACION DEL SECTOR

El sector minero no juega un papel crucial dentro de la economía dominicana, a pesar del importante incremento en la actividad del sector en los últimos años y ciertas esperanzas de que nuevas inversiones, cuando varios proyectos de exploración en curso den fruto, lleguen a incrementar dicha importancia.

Ahora bien, aunque el empleo generado (inferior a los 10 000 trabajadores) y su contribución al PIB y a la fiscalidad general del país no son muy significativos, la inversión extranjera agregada de unos US\$ 2 500 millones en los últimos cinco años, y unas exportaciones que están alcanzando los US\$ 3 000 millones anuales, son dignos de tener en cuenta.

El subsector metálico, con un muy limitado número de empresas, en la que una resulta muy predominante, está concentrado en la explotación de oro y en menor grado, plata y ferroníquel.

El subsector no metálico, durante tiempo más importante que el metálico, está menos concentrado. Desde el punto de vista económico está dominado hoy por las actividades cementeras y, en menor grado, por la extracción de yeso, caliza y “agregados” (gravas, arenas, piedras).

A. IMPORTANCIA ECONOMICA DEL SECTOR MINERO

Aunque algunos recursos mineros han sido extraídos (más que explotados) desde la época colonial (especialmente el oro de aluvión), la minería, que jugó un papel relevante a principios del siglo XVI, dejó de ser importante, tras ello, en La Isla Española. Así, esta actividad nunca ha llegado a tener, hasta muy recientemente, una importancia destacable en la producción total y en las exportaciones de la República Dominicana. De hecho, es apenas hace ahora 100 años que geólogos norteamericanos determinaron la existencia de oro en Cotuí y de níquel en Bonao.

La explotación industrial sólo comenzó en los pasados años 1950 con la explotación, durante la Dictadura de Rafael Leónidas Trujillo, de minas de yeso y sal en la Provincia de Barahona (por la Bestwall Gypsum Company); con la operación minera de bauxita en Pedernales (por la empresa Alcoa Exploration Ltd.); y con el desarrollo y extracción de rocas ornamentales: mármol en la Provincia de Samaná y travertino en la Provincia de Barahona.

Tras una caída en la explotación de minerales, se retoma la minería como actividad industrial e interés empresarial en los años 70 cuando se produce un auge minero: primero en Loma Peguera

en 1972 con la explotación de ferroníquel (por la empresa Falconbridge Dominicana, subsidiaria de Falconbridge Corp.), y luego en Pueblo Viejo en 1975 con la explotación de oro y plata (por Rosario Dominicana, subsidiaria de la Rosario Resources Corporation Ltd.). La importancia del sector crece mucho en ese periodo y llega a representar, en 1976, el 6.2% del PIB del país²⁹. A mitad de la década pasada, el sector vuelve a tener una importancia significativa cuando (gracias al níquel y su subida de precios) llega a acaparar entre un 26% y un 50% de las exportaciones totales del país³⁰. Hay un declive importante a partir de entonces a causa tanto de la caída de producción (y precios) del níquel como a la muy baja actividad en lo que se refiere al oro. En fechas recientes, el auge de producción y precios de este último ha vuelto a colocar al sector minero en el candelero, al lograr representar una parte importante de las exportaciones.

Por su importancia en la economía nacional y en la balanza comercial, las exportaciones mineras más significativas actualmente son las que aparecen en el Cuadro 1, que muestran un sustancial incremento a partir de 2012 de la minería del oro, que da un gran salto cuantitativo y ya vuelve a ser la exportación minera más importante del país con unas exportaciones superiores a los 3 000 millones de dólares.

Este enorme crecimiento en las exportaciones de oro, se ha debido tanto al aumento de su volumen en unidades físicas (como se verá más abajo), como a los favorables precios experimentados por el oro hasta 2013, que pese a haber descendido en 2014, son todavía muy superiores a los vigentes a principios de la década.

El resto de los minerales metálicos, que llegaron a superar con creces en exportaciones a las de oro hasta 2012, palidecen ahora en comparación con esas exportaciones. Finalmente, la exportación de minerales no metálicos es prácticamente insignificante hoy con oscilaciones importantes bajo un techo en torno a los 10 millones de dólares anuales.

Tras las variaciones que se producen en las cifras de exportación minera más significativas están los comportamientos de dos empresas a las que se hace referencia más adelante y que se reflejan así: Por un lado, la reanudación de las operaciones de extracción y producción de oro (y en menor grado, plata) en la mina de Pueblo Viejo a partir de 2013. Por otro, las paradas de producción de ferroníquel de Falcondo hasta 2010 y luego de nuevo a finales de 2013.

En resumen, el dinamismo de las exportaciones mineras totales contrasta vivamente con el más modesto, aunque significativo, crecimiento del resto de las exportaciones del país. Y, así, aunque las exportaciones mineras actuales estén dominadas totalmente por la exportación de un solo mineral y la operación de una sola empresa, han adquirido casi repentinamente una gran significación en el comercio internacional dominicano, al representar hoy un tercio de sus exportaciones totales del país (frente a un 2% tan sólo 5 años antes).

²⁹ *Analytica, "Barrick Barrio Nuevo", Presentación Power Point, sin fecha*

³⁰ *Xiomara Santos Cuello, "impacto en la Economía de República Dominicana ante una eventual salida de la Minera Xstrata Nickel – Falcondo", Análisis de Coyuntura Internacional (Banco Central de la República Dominicana), 20.09.2013*

CUADRO 1: EXPORTACIONES MINERAS MAS IMPORTANTES DEL PAIS, 2010-14
(en miles \$US)

MINERAL	2010	2011	2012	2013	2014
Oro no Monetario	19,778	25,012	174,756	1,190,666	1,540,952
Oro Doré	32,601	42,288	200,303	1,251,225	1,624,665
Ferroníquel	0	290,130	267,255	157,409	0
Plata	12,822	17,276	25,548	60,559	83,712
Bauxita	220	0	300	20,971	31,1928,732
Cobre	69,505	104,733	103,977	80,485	66,131
Otros minerales metálicos	n.d/n.s	n.d/n.s	n.d/n.s	n.d/n.s	n.d/n.s
TOTAL MIN. METAL.	134,706	479,439	772,139	2,743,296	3,324,192
Minerales no metálicos	7,800	10,020	3,880	3,370	6,900
TOTAL MINERALES	142,506	489,459	776,019	2,746,666	3,331,092
EXPORTACIONES TOTALES DEL PAIS	6,814,641	8,361,400	8,934,941	9,424,929	9,919,564

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Banco Central de la República Dominicana y (para la bauxita, el cobre y los minerales no metálicos) de la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas

Nota: n.d/n.s = no disponible/no significativo

En unidades físicas, las exportaciones correspondientes a los minerales del cuadro anterior aparecen en el cuadro 2 y la mayoría muestra un importante crecimiento que, en el caso de los minerales preciosos, resulta espectacular. El volumen de las exportaciones de plata y de oro se ha multiplicado aproximadamente por 10 en tan sólo 4 años. Únicamente el ferroníquel, que había dejado de exportarse en 2010, y cuyas exportaciones se mantuvieron con altibajos en los tres años siguientes, ha vuelto a dejar de exportarse desde 2014. En contraste con todos ellos, el volumen de las exportaciones de cobre ha permanecido estable y a niveles bastante modestos. Las exportaciones de bauxita, aunque crecientes en los dos últimos años, son erráticas.

CUADRO 2: EXPORTACIONES MINERAS MAS IMPORTANTES DEL PAIS, 2012-14
(en unidades físicas) (Tm)

MINERAL	2010	2011	2012	2013	2014
Oro no monetario	15,873	15,691	144,063	868,785	1,216,540
Oro doré	637,814	501,120	913,753	3,399,879	5,574,948
Plata	621,941	485,429	809,690	2,531,094	4,358,408
Ferroníquel	0	33,894	44,116	26,091	0
Bauxita	8,888	0	55,000	776,716	1,155,273
Cobre	40,430	47,770	59,020	55,420	48,490
Tierras, Gravas, etc.	192,930	179,850	122,070	218,260	356,890
Otros minerales	116,410	123,530	130,840	168,350	325,310
TOTAL	1,625,398	1,387,284	2,223,682	8,117,429	13,273,906

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Banco Central de la República Dominicana y (para la bauxita, cobre, tierras/gravas y otros minerales) la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas

La importancia económica del sector ha sido tradicionalmente marginal dentro de la actividad exportadora del país, enfocada desde hace tiempo a las manufacturas, que hasta recientemente, y como muestra el Cuadro 3, abarcaban las 4/5 partes de las exportaciones totales, mientras que la minería representaba menos del 3% de todas las exportaciones. De hecho, en 2011-12, el oro monetario era el único producto que figuraba entre las diez exportaciones más importantes del país³¹.

Ahora bien, como ya se ha visto en el Cuadro 2, la importancia relativa de las exportaciones mineras se ha disparado en los dos últimos años y el Cuadro 3 confirma que la minería ya ha superado a todos los otros sectores del país, excepto el manufacturero.

CUADRO 3: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DEL PAIS, 1995-2012 (en %)

ACTIVIDAD ECONOMICA	1995	2005	201
Alimentación	16.0	14.4	22.2
Materias primas agrícolas	0.4	0.4	0.9
Combustibles	0.0	0.0	4.2
Minería (incl.. oro no monetario)	2.2	2.6	12.4
Manufacturas	79.2	80.3	58.9
Otros	2.2	2.3	1.4
EXPORTACIONES TOTALES	100.0	100.0	100.0

Fuente: UNCTAD, *Handbook of Statistics 2014*, Cuadro 3.1

Como muestra el cuadro 4, la contribución del sector extractivo al Producto Interior Bruto también resulta reducida y, de hecho, muy inferior a su participación en las exportaciones, aunque su importancia relativa se haya triplicado desde el comienzo de la década. De nuevo, ello se ha debido al importante crecimiento en la extracción y explotación de oro y a unas cifras relativamente estables en la producción minera no metálica, que ha sido sobrepasada en importancia (hasta fechas recientes, esta minería no metálica llegó a tener una importancia relativa bastante significativa).

CUADRO 4: PRODUCTO INTERIOR BRUTO DEL PAIS Y SU MINERIA (2010-2014)

	2010	2011	2012	2013	2014
PIB TOTAL (mill. RD\$)	1,978.852	2,218.429	2,377.504	2,558.586	2,786.230
Val. Agr. Explot. Minas+ Cant. (mill. RD\$)	8.911	14.479	17.266	37,742	44.509
Val. Agr. Min.+Cant./ PIB Total (%.)	0.5	0.7	0.8	1.6	1.7

Fuente: Banco Central de la República Dominicana

³¹ Fuente: UNCTAD, *Handbook of Statistics 2014*, Cuadro 3.2.D

La inversión extranjera en el sector minero dominicano, aun siendo normalmente más importante en términos relativos que la contribución de la minería al producto nacional o incluso a las exportaciones, sólo llega a ser muy importante en momentos muy específicos que coinciden con la puesta en marcha de proyectos mineros concretos. Como muestra el cuadro 5, dicha inversión suele ser significativa en líneas generales dado el carácter intensivo en capital de la minería, especialmente la no metálica. Pero fue especialmente intensivo en 2011 y 2012 cuando se colocaron los cimientos de la explotación de la mina de Pueblo Viejo, una de las inversiones más importantes del país en toda su historia y que llevó a que en esos dos años la inversión en minería representase en torno al 40% de toda la inversión extranjera en el país.

Pasados esos dos años de inversiones en el capital físico de la empresa explotadora, y en ausencia de otros proyectos de explotación nuevos, la inversión extranjera en el sector ha sido mucho más reducida recientemente (e incluso ha llegado a ser negativa).

**CUADRO 5: INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN EL PAIS Y SU MINERIA
(2010-2014)**

	2010	2011	2012	2013	2014
Invers. Extranjera Directa Total (mill. US\$)	2,024	2,277	3,142	1,990	2,208
Invers. Extranjera Directa Sector Minero (mill. US\$)	240	1,060	1,169	94	-39
Invers. Extr. Min +Cant/ Inv. Extr. Total (%)	11.9	46.5	37.2	4.7	-1.7

Fuente: Banco Central de la República Dominicana

Apreciar la importancia del sector minero en el empleo nacional es algo especialmente desafiante en el país por la alta presencia de actividad informal o no declarada, no sólo en la minería sino en todos los sectores económicos, que por su propia naturaleza es difícil de estimar.

Afortunadamente, junto a las estadísticas de empleo declarado por las empresas que están en el sector formal de la economía, el país tiene una encuesta nacional de empleo que distingue específicamente entre los empleos en el sector formal y aquellos en el sector informal. Aunque es probable que estos últimos estén infraestimados ³²(por los habituales, y generalmente inevitables, defectos de muestreo), los datos que aparecen el cuadro 6 son suficientemente ilustrativos.

Dichos datos permiten ciertas observaciones relevantes:

- Variabilidad en los niveles de empleo del sector, claramente asociados a las oscilaciones en la actividad minera, y especialmente al cese de actividad de una de las minas importantes (Loma Peguera, de Falconbridge Dominicana) y al desarrollo de inversiones en la que se ha convertido en la mina más importante del país (Pueblo Viejo, de Pueblo Viejo Dominicana).

³² De hecho las cifras de un reciente censo que está llevando a cabo la Dirección General de Minería parecen sugerir esto

- Poca entidad de dicho empleo en términos relativos – incluso en los mejores momentos del sector, el empleo no ha llegado a alcanzar el 1% de la ocupación laboral nacional, lo que se explica no sólo por la limitada importancia de la producción minera en la producción nacional del país sino también por la alta intensidad de los coeficientes capital/trabajo y producción/trabajo en estas actividades.
- El nivel de informalidad, al menos en lo que se refiere a empleo, se ha acentuado fuertemente en el sector minero: mientras que a principios de esta década, tan sólo un 4% de los mineros trabajaban en el sector informal, hoy 1/3 trabaja en dicho sector. Aunque las estadísticas no permiten constataciones irrefutables parece que ello se ha debido no sólo a la disminución de empleos en las grandes empresas mineras sino también a un aumento en el número de quienes desarrollan pequeña minería.
- Finalmente, frente a lo que parece ser una percepción vigente en el sector, la informalidad en la minería no es mayor que en el resto de las actividades económicas del país. De hecho, la tasa de informalidad nacional en lo que se refiere al empleo es del 55%, muy superior a la encontrada para la minería.

**CUADRO 6: TRABAJADORES OCUPADOS EN EL PAIS Y SU MINERIA
(2010-2014)**

	2010	2011	2012	2013	2014
Ocupación Nacion. Total (núm. personas), de los cuales:	3,753,529	3,912,405	3,990,748	4,018,420	4,199,885
en sector formal	1,631,129	1,686,216	1,716,228	1,769,801	1,865,496
en sector inform.	2,122,400	2,226,189	2,274,520	2,248,619	2,334,389
Ocupación Min+ Canteras (núm. personas), de los cuales:	9,993	18,765	14,164	12,561	8,670
en sector formal	9,592	15,545	12,905	9,756	5,755
en sector inform.	401	3,220	1,259	2,805	2,915
Ocup. Min+Cant/ Ocup. Total (%)	0.3	0.5	0.4	0.3	0.2
en sector formal	0.6	0.9	0.8	0.6	0.3
en sector inform.	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1

Fuente: Banco Central de la República Dominicana, Encuesta Nacional del Trabajo

Nota: Las observaciones muestrales para la actividad Explotación Minas y Canteras no alcanza la masa crítica necesaria para fines de extrapolación, lo que puede llevar a errores de muestreo superiores a los de otras ramas de actividad

Calcular la fiscalidad efectiva del sector (o sea, no la teórica o establecida en las diversas leyes y otras normas, sino los pagos efectivamente efectuados por el sector) resulta especialmente complicado en la República Dominicana, ya que no hay una autoridad administrativa que centralice o publique la información sobre todos los tributos pagados. Por otra parte, las cifras

de que se dispone presentan datos contradictorios a veces y algunas estadísticas inesperadas (por ejemplo, no coinciden los listados de empresas de la Dirección General de Minería y los de la Dirección General de Impuestos Externos).

De todas maneras, aun con datos no completos, la evidencia que surge a partir de los datos disponibles parece sugerir que la contribución de éste a las arcas públicas es reducida como indica el cuadro 7a.

CUADRO 7a: TRIBUTOS DEL PAIS Y SU MINERIA, 2014

	Imp. Renta	Imp. Min. Anual	Particip. Util. Netas	Ganancias Capital	Retor. Neto Fund.		Otros	TOTAL
Tributos pagados por sector minero (mil. RD\$)	3,171	873	4,792	3,151	2,067		n.d.	14,054
Total tributos nacionales (mil. RD\$)	n.d.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.		n.d.	417,390
Trib. minero s/ Imp. Total (%)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.		n.a.	3.4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de informaciones proporcionadas por la Dirección General del Presupuesto, Ministerio de Hacienda

Nota: n.d. = no disponible //n.a. = no aplicable

Efectivamente, lo que el cuadro anterior indica es que, posiblemente, la contribución de la minería a las finanzas públicas del país se encuentra en torno al 4% (en 2014 fue del 3.4%, mientras en 2013 fue algo superior), lo cual no debe sorprender en vistas a la baja importancia relativa del sector en el total de la economía del país y al hecho de que en el cuadro no aparezcan incluidas en el sector minero un número de otras cargas como los impuestos de aduanas, el impuesto sobre el valor añadido e incluso las regalías mineras (que no por ser bajas dejan de contar).

Ahora bien, lo que las cifras del cuadro anterior muestran, cuando se unen a las del Cuadro 4, es que la minería parece contribuir tributariamente más de lo que le correspondería por la parte que representa en el total del PIB nacional. Algo que resulta más visible cuando se calcula la carga tributaria del sector, tal como aparece en el cuadro 7b:

CUADRO 7b: CARGA TRIBUTARIA RECIENTE

	2013	2014
Fiscalidad minera (mil. RD\$)	12,394	14,054
Valor Agregado Min. (mil.RD\$)	37,742	44,509
Fiscal. minera/Val. Agreg. minero (%)	32.8	31.5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de informaciones proporcionadas por la Dirección General del Presupuesto, Ministerio de Hacienda, y el Banco Central

El cuadro muestra que, en términos generales, la carga del sector parece ser relativamente alta al ser el doble de la carga que soporta el país en general. Dicho todo lo anterior, y antes de llegar a conclusiones tal vez apresuradas hay que reconocer que las cifras no son enteramente comparables ya que el PIB mide el valor de la producción nacional mientras que el Valor Agregado Minero mide el valor de la producción minera tras deducir de ella el valor de los inputs intermedios utilizados.

Por otra parte es concebible que las cifras sobre presión tributaria minera puedan estar sobreestimadas, al poder haberse subcalculado el PIB minero, y especialmente el valor de su producción debido a una insuficiente fiscalización de la producción minera.

B. ESTRUCTURA DEL SECTOR

Desde el punto de vista de las sustancias que produce, el sector minero (generalmente identificado estadísticamente como “Explotación de Minas y Canteras”) consta, como ya se ha indicado anteriormente, de dos grupos de actividades: la minería metálica y la minería no metálica. La primera está concentrada en la extracción y primera elaboración del oro, la plata el níquel, y es actualmente el subsector minero más importante en la República Dominicana. La segunda, que hasta la instalación de la empresa Barrick (de la que se habla más abajo) había llegado a ser el sector minero predominante, hoy es mucho menos importante en términos relativos (aquel carácter incompleto de las estadísticas, referido anteriormente, parece imposibilitar dar proporciones precisas por el momento).

El protagonismo dentro de la minería metálica corresponde exclusivamente a cinco empresas tal como aparece en el cuadro inferior. Aunque su evolución ha sido muy dispar, el número reducido de empresas muestra la importante concentración del sector, que es mucho mayor cuando se considera que una sola de ellas realmente domina completamente el sector en términos de producción y exportaciones, mientras que las otras cuatro empresas juegan un papel mucho menor e incluso marginal.

CUADRO 8: EMPRESAS MAYORES DE MINERIA METALICA

EMPRESA	Empresa propietaria	Mineral explotado	Nombre de la mina y Emplazamiento (munic./provincia)	Número de conc. vigentes- Explr/ Explt.	Duración reservas estimadas (a 2013)	Empleo directo (no. de trabaj.)	Valor de la producción (mil US\$), 2104
Pueblo Viejo Dominicana Corporation	Barrick Gold (60%) (Canada) GoldCorp (40%) (Canada)	Oro, plata, cobre	Pueblo Viejo (Cotuí/ S. Ramirez)	1 (Contrato Especial)	30 años	2,200	1,500,000
Falcondo	Americano Nickel (100%) (fondo internat. de invers), comprado a Glencore/Xstrata (100%)(Suiza)	Níquel	Loma Peguera (Bonaó/ Monseñor Nouel)	1 (Contrato Especial)	20 años	127	157,000
CORMIDOM	Perilya (100%) Australia	Cobre, oro, zinc	Cerro Maimón (Maimón/ Monseñor Nouel)	2 (Explor.) 1 (Explot.)	10 años	200	83,000
EnviroGold – Las Lagunas	PanTerraGold (100%) (Australia)	Oro, plata	Las Lagunas (Cotuí/ S. Ramirez)	1 (Contrato Especial)(Remediación)	8 años	160	13,000
DOVEMCO	Empresarios dominicanos	Bauxita	Las Mercedes (Pedernales/ Pedernal.)	1 (Contrato Especial)	20 años	300	8,000
TOTAL						2,987	1,761,000

Fuente: Elaborado a partir de datos proporcionados por la Dirección General de Minería, Ministerio de Energía y Minas

Las grandes empresas mineras

Por diversas razones, incluido el número limitado de empresas del sector, la considerable antigüedad de la Ley Minera y, como se verá a lo largo de los párrafos siguientes, una serie de circunstancias únicas en cada caso, el régimen legal y tributario de la minería metálica no es homogéneo en la República Dominicana y difiere considerablemente de una empresa a otra.

Para comprender esos tratamientos diferenciados, resulta especialmente útil describir brevemente las principales vicisitudes por las que ha pasado cada una de estas grandes empresas del sector metálico.

a. Falconbridge Dominicana (Falcondo)

Opera una mina de ferroníquel a cielo abierto en la Provincia de Bonao en una actividad iniciada en 1956 con la exploración hasta 1961 y primeras pruebas y construcciones cubriendo el periodo hasta 1969. En 1971 queda constituida la empresa Falconbridge Dominicana y comienza su explotación y producción. El establecimiento y operaciones de la mina preceden a la Ley Minera 146-71 de 1971, por lo que sus operaciones se rigen por un Contrato con el Gobierno Dominicano³³ (que la posterior ley de 1971 incluyó dentro de lo que llama “Contratos Especiales”). Según ese contrato, el 50% de los beneficios de la empresa corresponden al Estado Dominicano. Igualmente, y de acuerdo con la Ley 4550 de 23.09.1956 bajo la cual fue firmado aquel contrato, así como un Convenio Suplementario³⁴, un Acuerdo de Enmienda³⁵ y un Addendum a este Acuerdo de Enmienda³⁶, establecieron de modo definitivo hasta ahora las relaciones entre la empresa y el Estado Dominicano, la concesión es por un plazo ilimitado.

La empresa, originariamente propiedad de la Canadiense Falconbridge Ltd., fue adquirida en 2006 por la empresa suiza Xstrata y en agosto de 2015 por Americano Nickel Ltd.

Parte de las acciones de la empresa pertenecieron al Dictador Trujillo, tras cuya muerte entraron a formar parte de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE). La titularidad de esas acciones pasó en 2005 a varios municipios del país.

La empresa dejó de funcionar en los 1990s, debido al bajo precio del níquel. Habiendo resumido operaciones en 2004 con la subida de aquellos precios, dejó de funcionar de nuevo en Diciembre de 2013, debido a los altos costes de producción, incluidos los de energía, así como la fuerte caída de precios del níquel desde 2011. Los sectores mineros del país consideran que la producción será reanudada en fecha próxima, algo que también ha sido expresado por los recientes nuevos propietarios de la empresa³⁷. Hasta la llegada de Barrick, su adquisición de Pueblo Viejo Dominicana y su incremento espectacular de extracción de oro, las exportaciones de ferroníquel de esta empresa eran, con mucho, las principales exportaciones mineras del país.

b. Pueblo Viejo Dominicana

Explotadora de una mina a cielo abierto en las proximidades del municipio de Cotuí. Debido a sus reservas, dicha mina, denominada Pueblo Viejo (por el lugar en el que se encontraba un poblado con ese nombre, próximo a la comunidad de Las Lagunas), es considerada la mayor mina a cielo abierto de Latinoamérica y la séptima del mundo en lo que se refiere a depósitos de oro.

La mina inicia sus operaciones en 1975, explotada por Rosario Dominicana, empresa dominicana de capital mixto (del Estado y de Rosario Resources Corporation Ltd.) que había conseguido la concesión en 1972 bajo el amparo de la entonces reciente Ley Minera de 1971. En 1979, las acciones de Rosario Dominicana que aún no le pertenecían al Estado fueron adquiridas por éste, representado por el Banco Central de la República Dominicana, con lo que la mina se convirtió en propiedad estatal. Forzada a cerrar en 1999 por razones técnicas (sus obsoletos

³³ Resolución no. 4620 del Congreso Nacional de 12.01.1957 que aprueba el contrato suscrito entre el Estado Dominicano y la Minera y Beneficiadora Falconbridge, C. por A., sobre exploración y explotación de yacimientos minerales, *Gaceta Oficial* no. 8084 de 23.01.1957

³⁴ Resolución no. 502 que aprueba el Convenio Suplementario del Contrato de del 24.12.1956, suscrito por el Estado Dominicano la Falconbridge Dominicana, C. por A., *Gaceta Oficial* no. 9164 de 15.11.1969

³⁵ Acuerdo de Enmienda de fecha 26 de mayo de 1988

³⁶ Addendum al Acuerdo de Enmienda de Fecha 26 de Mayo de 1988, de 25 de Agosto de 1994

³⁷ Nota de Prensa Falcondo, “Falcondo reinicia operaciones y aumentará empleos después del cambio de propietarios”, *mimeo*, 16 de agosto de 2015

procesos de extracción hacían que la empresa no fuese competitiva, especialmente en un contexto de bajos precios del oro), el cierre dejó un importante pasivo ambiental, en forma de contaminación de suelos y acuíferos.

En 2002, el Estado, aun manteniendo la propiedad de la mina, inició una licitación pública internacional, que fue ganada por la empresa canadiense Placer Dome, para su explotación mediante un Contrato Especial. Placer Dome, tras negociar dicho contrato especial (que incluía medidas de remediación de los daños ambientales heredados)³⁸, se vio imposibilitada de hacer las inversiones necesarias para reemprender la prevista explotación.

Ello y otras dificultades de Placer Dome Dominicana llevó a que en 2006 la empresa fuese adquirida tras una oferta pública de acciones hostil por un consorcio entre las empresas canadiense Barrick Gold Corporation y GoldCorp, aunque la primera asumió la responsabilidad de gestión.

Con la adquisición de la empresa, y en vista de que las inversiones que se emprenderían serían muy superiores a las programadas por Placer Dome, Barrick pidió se renegociase el contrato firmado originariamente por el Gobierno dominicano con Placer Dome, algo que se hizo en 2009³⁹.

Descontentos sociales, por lo que algunos sectores de opinión consideraban condiciones excesivamente favorables a Barrick Gold Corp. llevaron a una renegociación del contrato, con modificaciones a éste, que duró de septiembre de 2012 a septiembre de 2013, resultados de la cual fue el vigente régimen por el que se rige la explotación de esa mina.⁴⁰

c. EnviroGold-Las Lagunas

La actividad de esta empresa fue producto de otra licitación por parte del Estado Dominicano y la empresa se estableció en 2004 con el objetivo de recuperar material refractario con alto contenido en oro y plata desechado como “cola” (esto es, sobrante inutilizado) por la ineficiente operación de procesamiento mineral de Rosario Dominicana en sus operaciones en la mina de Pueblo Viejo durante el último periodo en que aquella operó dicha mina, entre 1992 y 1999 y en el que se enfrentó a lo que se llamó material de transición, una parte del cual era mineral oxidado y otra era mineral de sulfuro.

Por tanto, EnviroGold-Las Lagunas no explota propiamente una mina sino que recicla, utilizando una tecnología propia y especialmente innovadora, las llamadas colas o desechos contaminados que Rosario Dominicana dejó in situ, en una presa de retención (la presa de Las Lagunas) tras extraer el oro que pudo de ellos con la tecnología de la que disponían en aquel momento. Parte del proceso de extracción actual implica asimismo la inertización de los materiales contaminantes.

³⁸ Resolución no. 125-02 que aprueba el Contrato Especial de Arrendamiento de Derechos Mineros, suscrito en fecha 25.03.2002 entre el Estado Dominicano, Banco Central de la República Dominicana, Rosario Dominicana y Placer Dome Dominicana Corporation, Gaceta Oficial no. 1062 de 4.09.2002

³⁹ Resolución no. 329-09 que aprueba la Enmienda al Acuerdo de Arrendamiento de Derechos Mineros de fecha 10 de junio de 2009, Gaceta Oficial no. 10546 de 7.09.2009

⁴⁰ Resolución no. 144-13 que aprueba la Segunda Enmienda al Acuerdo Especial de Arrendamiento de Derechos Mineros del 25.03.2002, suscrita entre el Estado Dominicano...Rosario Dominicana y Pueblo Viejo Dominicana Corporation”, Gaceta Oficial no. 10732 de 4.10.2013

La operación también se rige por un Contrato Especial con el Estado⁴¹ que garantiza a la empresa el derecho a reprocesar estos desechos y obtener y vender el oro y plata residuales mediante un esquema de participación de beneficios.

d. CORMIDOM

Opera en una mina a cielo abierto en el Cerro de Maimón, concesión que fue adquirida a Falconbridge Dominicana en abril de 2002. Tras obtener dicha concesión de explotación y posteriormente una licencia ambiental en 2004, comenzó la construcción y preparación de la mina en 2006. Sus operaciones de explotación de cobre (como producto principal) y oro y plata (como subproductos) empezaron en 2008.

Es la única empresa extractiva de minería metálica que no se rige por un Contrato Especial con el Estado sino por la Ley Minera de 1971.

e. DOVEMCO

Opera, por contrato (privado) con quienes hoy ostentan los derechos mineros para minar, transportar y exportar bauxita procedente de la mina a cielo abierto de bauxita Las Mercedes, que se encuentra en Pedernales, y originariamente fue explotada por ALCOA hasta 1985, cuando detuvo la explotación por diferencias con el Gobierno sobre una subida en el nivel de las regalías a pagar. La mina fue prácticamente abandonada entonces y revertida al Estado con sus infraestructuras.

Tras diversas vicisitudes (en esos mismos yacimientos trabajaron diversas empresas como Ideal Dominicana), la Administración creó una Comisión Minera de Bauxita en 2001⁴² que fue autorizada a firmar un convenio de venta de bauxita con la empresa Lecanto Materials Co.⁴³, que se encargó de explotarla a cambio de una regalía al Estado por tonelada extraída y garantizando unas ventas mínimas. Lecanto operó de 2003 a 2005 cuando cerró su operación por desavenencias con la administración minera de aquel entonces.

Tras ello, en 2006, fue la empresa Sierra Bauxita S.R.L. quien sustituyó a Lecanto como ostentadora de derechos mineros sobre esos yacimientos mediante un contrato que firmó con el Estado⁴⁴. Por dicho contrato el Estado autorizaba, como propietario de los yacimientos y vendedor de la bauxita, a dicha empresa a que minase de dichos yacimientos y exportase de ellos cuanta bauxita (considerada en ese momento no apta para la metalurgia) quisiera. A cambio, el contrato (para 12 años, aunque fácilmente rescindible) estipulaba la obligación de comprar un mínimo de 200 000 Tm anuales tras el pago al Estado de una cantidad neta por Tm. embarcada (de 2US\$). Bajo este contrato, aún vigente, Sierra Bauxita exportó de 2006 a 2010.

Mientras tanto, y dado que el contrato del Estado con Sierra Bauxita no era un contrato de exclusividad, el Estado firmó en 2007 un contrato semejante con otra empresa, Nova Mining, atraído por la propuesta de ésta de que, con su tecnología propia, la bauxita de esos yacimientos sí podría usarse con fines metalúrgicos (y, por tanto, obtener de ella un mejor rendimiento económico). Bajo este contrato (para 20 años, aunque también fácilmente rescindible), que tampoco era de exclusividad, el Estado Dominicano otorgaba a Nova Mining el derecho a minar toda la bauxita que desease a cambio de instalar una planta de beneficio y de pagar una cantidad neta por Tm. (de 4 US\$, o sea, doble de la estipulada con Sierra Bauxita) que fuese a ser procesada. En contraste con el contrato con esta última, no se estipulaba ninguna cantidad mínima de minado. En contraste también con dicho

⁴¹ Resolución no.204-04 de 30.07.2004 que aprueba el Contrato Especial para la Evaluación, Explotación y Beneficio de la Presa de Colas Las Lagunas, Gaceta Oficial, no. 10283 de 30.07.2004

⁴² Decreto no. 963-01 que crea e integra la Comisión Minera de Bauxita, Gaceta Oficial, no. 10102 de 29.09.2001

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Contrato de Compra y Venta de Bauxita entre Sierra Bauxita S.R.L. y la Secretaria de Industria y Comercio, firmado el 9.12.2006, mimeo

contrato, que declaraba que cualquier tributo aplicable a las actividades en el contrato sería absorbido por el Estado, este contrato con Nova Mining indicaba claramente que esta empresa estaba sujeta al Impuesto sobre la Renta y al impuesto del 5% previsto por la Ley Ambiental. Como ocurre con el contrato con Sierra Bauxita, este contrato sigue vigente, aunque la planta de beneficio nunca llegó a funcionar.

En 2012 entra DOVEMCO en escena y expresa al Estado sus intenciones de asumir las operaciones de minado de bauxita. La intención inicial de firmar un contrato similar al concluido por el Estado con Nova Mining y con Sierra Bauxita se estrelló contra los cambios ocurridos en la Constitución de 2010, lo que obligó a encontrar una alternativa a través de la firma de un contrato con Nova Mining para utilizar los derechos mineros de ésta. Ello se hizo a cambio de una remuneración de 0.4 US\$/Tm. a Nova Mining y una estipulación de extraer 1.8 millones de Tm. de bauxita anualmente⁴⁵. Al mismo tiempo, el Estado exigió una regalía superior a la estipulada por éste con NovaMining: entre 6 US\$ y 8.50 US\$, según la infraestructura que utilizase)

En 2014, DOVEMCO tras desavenencias con el precio que deseaba recibir NovaMining, dejó expirar su contrato con ésta y firma un contrato⁴⁶, ahora con Sierra Bauxita, para utilizar los derechos mineros que ésta tenía (asimismo a cambio de una remuneración, que ahora fue de 0.55 US\$/Tm.) para extraer también 1.8 millones de Tm. de bauxita anualmente. A ello se añadieron las mismas regalías que ya pagaba o sea entre 6.50 y 8 US\$).

No obstante lo anterior, parece existir el plan, por parte de la administración, de que cesen las actividades de esta mina con el fin de convertir la zona en un área de desarrollo turístico⁴⁷, dadas las atractivas condiciones turísticas de la zona⁴⁸.

En contraste con la minería metálica, la no-metálica está mucho más atomizada, tanto porque el tamaño medio de las empresas es menor como por la especialización de dichas empresas en actividades y productos muy diversos. Sólo las empresas cementeras, a caballo en muchos casos entre la extracción y la manufactura del cemento, y de las que se habla más abajo parecen tener un tamaño relativamente mayor, aunque inferior al de las mineras metálicas.

Buscando homogeneizar su clasificación, los productos de la minería no metálica se pueden agrupar en cinco grandes categorías: 1) las rocas ornamentales, tales como el mármol; 2) los materiales de construcción, que incluye los agregados, así como la cal, el carbonato cálcico, etc. 3) los yesos; 4) la sal; y 5) las piedras semipreciosas, como el ámbar y el larimar. Los cuatro

⁴⁵ “Contrato para la Venta y Exportación de Bauxita entre Nova Mining S.A. y DOVEMCO, S.A.”, firmado el 23.05.2013, [mimeo](#)

⁴⁶ “Contrato para la Venta y Exportación de Bauxita entre Sierra Bauxita Dominicana, S.R.L. y DOVEMCO, S.A.”, firmado el 7.07.2014, [mimeo](#)

⁴⁷ Noticias, “Minería reitera cese de explotación de bauxita en mina de Pedernales”, [Diario Libre](#), 2.06.2015; Manuel Perez, ¿Llegó la hora de Pedernales? El Gobierno se inclina en favor del turismo, eliminaría explotación de bauxita y cemento, [Diario Hoy](#), 13.05.2015

⁴⁸ La noticia de la suspensión de actividades mineras ha causado serias preocupaciones en sectores de la población local aunque las encuestas sugieren que la opción turística, y en contra de la minería y el cemento, parece ser favorecida por casi dos tercios de los encuestados. Véanse, SinFirma, “El dilema de Pedernales: los municipios padecen precariedades y reclaman empleos y mejores niveles de vida”, [Fuerza943](#), 23.08.2015; y Layza Sierra, Residentes de Pedernales prefieren turismo a minería”, [Listín Diario](#), 28.07.2015

primeros grupos aparecen identificados en el cuadro 9, del que quedan fuera las piedras semipreciosas por ser objeto exclusivamente de la minería artesanal, que no está censada y cuya producción y empleo no son fácilmente estimables. Consideradas aparte, como una posible categoría 6, posiblemente muy superior en tamaño total al conjunto de las empresas anteriormente citadas, están las empresas cementeras que se discuten más abajo.

Un problema general con el que se enfrenta el análisis de la minería no metálica es el insuficiente conocimiento y control que existe sobre ella por parte de la Administración, y que queda manifestado por el desconocimiento no sólo de su potencial contribución fiscal al país, sino también del nivel de empleo que generan⁴⁹. Estos fenómenos afectan prácticamente a todas las subcategorías de minería no metálica ya que en ellas es frecuente la presencia de empresas unipersonales o familiares inmersas en el sector informal y no declarado de la economía. Pero ocurre, sobre todo, en lo que se refiere al sector de agregados actividad que aunque eminentemente minera es regulada por el Ministerio de Medio Ambiente, mediante la ley 123-71 de Protección de la Corteza Terrestre, de la que se habla más adelante.

Las dificultades de fiscalización, que un reciente protocolo adoptado por el Ministerio de Energía y Minas trata de paliar⁵⁰, vienen ilustradas por el propio reconocimiento del actual Ministro de Energía y Minas que refiriéndose al sector no metálico y su carácter informal decía con singular desenfado: “Eso no lo regula nadie”⁵¹. Pese a esa afirmación, es cierto que tanto el Ministerio de Energía y Minas como el de Medio Ambiente, buscan extremar sus esfuerzos para hacer disminuir la informalidad de la minería no metálica en sus respectivas áreas de competencia y, con ello, conocer mejor sus características. Tarea crucial en ese sentido será lograr que las empresas en cuestión paguen sus tributos, lo que implicará conocer con mayor exactitud su nivel de empleo, su producción, etc.

Con independencia de las observaciones anteriores, el Cuadro 9 contiene un listado de las empresas censadas del sector, de las que sólo parecen tenerse estimaciones generales de su volumen de negocios a nivel subsectorial. La determinación de la materialidad de esas empresas en lo que se refiere al Informe EITI no podrá establecerse hasta no conocer ciertos datos mínimos como los establecidos en dicho cuadro, y, especialmente, el valor de su producción. La información disponible y que aparece en el Cuadro 9 sugiere, no obstante, que la importancia actual de la minería no metálica y no cementera es relativamente limitada cuando se la compara con el sector metálico, ya que su volumen total de ventas en dólares parece estar en torno a los 35 millones de dólares.

⁴⁹ Por ejemplo, en conversaciones privadas se ha aventurado la cifra de 15,000 empleos, que de hecho supera y con mucho, las cifras oficiales sobre el empleo en toda la minería del país, aun aquellas que ya intentan incluir estimaciones de empleo informal

⁵⁰ Aún no publicado en la Gaceta Oficial

⁵¹ Edwin Ruiz, “El agua es más importante que el oro: Entrevista con Antonio Isa Conde, Ministro de Energía y Minas, Diario Libre, 03.08.2015

CUADRO 9: EMPRESAS NO CEMENTERAS DE LA MINERIA NO METALICA

Empresas principales (por tipo)	Número total de empresas	Localización	Valor de la Producción (en miles \$DR)	No. de empleados (estimados)
Piedra ornamental	11		900,000	208
Marmotech		Boca Chica /Sto. Domingo	n.d.	n.d.
Mármoles Panamericanos		Boca Chica /Sto. Domingo	n.d.	n.d.
Explomarca		San P. de Marcorís/ S.P. de Marcorís	n.d.	n.d.
Caribbean Coral & Marble		Boca Chica /Sto. Domingo	n.d.	n.d.
Coraldom		Boca Chica /Sto. Domingo	n.d.	n.d.
Granitos Auténticos		Boca Chica /Sto. Domingo	n.d.	n.d.
Tecnominsa		San Cristóbal/ San Cristóbal	n.d.	n.d.
Central Romana Corp(PROMACO)		La Romana /La Romana	n.d.	n.d.
Priamarcont		San P. de Marcorís /S.P. de Marcorís	n.d.	n.d.
Diseños y Construcciones Civiles		La Romana /La Romana	n.d.	n.d.
La Ensenada		Boca Chica /Sto. Domingo	n.d.	n.d.
Agregados //Cal//Carbonato de calcio	19		700,000	811
Hormigones Titán (Cemex)		/San Cristóbal	n.d.	n.d.
Agregados Orientales		/La Romana	n.d.	n.d.
Hacienda Borinquén		/San Cristóbal	n.d.	n.d.
Construcciones R&H Agregados		/El Seibo	n.d.	n.d.
Miguel Cesar Polanco		/Hato Mayor	n.d.	n.d.
Tecnotiles		/Hato Mayor	n.d.	n.d.
Khoury Industrial		/Barahona	n.d.	n.d.
Agregados Altagracia		/La Altagracia	n.d.	n.d.
Agregados y Hormigones Sanchez		/Sanchez Ramirez	n.d.	n.d.
Docalsa		/San Cristóbal	n.d.	n.d.
Ideal Dominicana		/Pedernales	n.d.	n.d.
Elsamex			n.d.	n.d.

		/La Altagracia		
Industrias Gat		/San Cristóbal	n.d.	n.d.
Central Romana Corp.		/La Altagracia	n.d.	n.d.
Ramon Diaz		/La Altagracia	n.d.	n.d.
Cementos Cibao		/Santiago	n.d.	n.d.
Calizamar		/Santo Domingo		
Ing. William Grullon		Boca Chica /Sto. Domingo	n.d.	n.d.
Jose Ramon Rodriguez		Villa Altagracia /San Cristóbal	n.d.	n.d.
Yeso	7		75,000	120
Minera Hatillo, S.A.		/Barahona	n.d.	n.d.
Coop. Extract. Yeso y otros Minerales La Esperanza		/Barahona	n.d.	n.d.
Dante Alfonso Méndez		/Barahona	n.d.	n.d.
Cemex Dominicana S.A.		/Barahona	n.d.	n.d.
Inversiones Tobago, S.A.		/Independencia	n.d.	n.d.
PORLAMAR S.R.L.		/Barahona	n.d.	n.d.
PANAM		/Bahoruco	n.d.	n.d.
Sal de Mina	¿???		11,000	20
CORDE		Las Salinas /Barahona	n.d.	n.d.
TOTAL	n.a.	n.a.	1,686,000	1,159

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos en, entre otros, Marco Perez et al., *Plan Nacional de Desarrollo de la Industria Minera...*, op.cit. y de la Dirección General de Minería
 Nota: n.d. = no disponible //n.a. = no aplicable

El caso de las empresas cementeras

Un caso aparte es el de las empresas cementeras. Efectivamente, la producción de cemento plantea una pregunta existencial de imposible respuesta unívoca: hay quien considera al cemento como parte integral del proceso minero (y, por ejemplo, como tal, ADOCEM, la asociación de empresas cementeras es miembro de la Cámara Minera y Petrolera de la República Dominicana), mientras que otros consideran que la actividad cementera es una actividad manufacturera ya que (como, por ejemplo, la fundición de hierro), supone la transformación de unos materiales en otros con función y características diferentes. Optar por una respuesta u otra no es sencillo, pues argumentos existen en ambas direcciones. Las respuestas se complican

cuando, como ocurre con frecuencia, las empresas productoras de cemento son, al mismo tiempo, extractoras en canteras propias de los materiales que luego utilizan para producir el cemento.

Como muestra de estas dificultades conceptuales a la hora de incluir o no a las empresas cementeras dentro del sector minero no metálico, basta indicar que el sistema estadístico de la UNCTAD, por ejemplo, excluye al cemento de la definición de minería mientras que el sistema de clasificación utilizado en las estadísticas de comercio exterior en la República Dominicana incluye al cemento y a las gravas en el mismo rubro, y ambas como parte de la minería.

La discusión de este tema podría ser banal si la actividad cementera no fuese de especial importancia, pues considerarlas mineras o no tendría poca materialidad en el contexto del EITI. Ahora bien, las cementeras ocupan un lugar importante en la economía del país: contribuyen un 1% al PIB del país, como puede deducirse de las cifras de los Cuadros 4 y 10. Claramente, ello sitúa a las cementeras en una situación totalmente dominante dentro del sector minero no-metálico ya que el valor de su producción es incomparablemente mayor que el de la minería no metálica en sentido estricto.

Dentro del sector cementero, la empresa dominante es CEMEX que acapara la mitad de la producción del sector. Le sigue en importancia, aunque a una distancia considerable, Domicen.

CUADRO 10: EMPRESAS CEMENTERAS

EMPRESA	Municipio/Provincia	Volumen de producción 2014 (en Tm.)	Empleo (no. de trabajadores directos)	Valor de la producción 2014 (en miles de pesos dominicanos)
Andino	Pedernales/ Pedernales	167,260	n.d.	n.a.
Argos (ex Colon)	Nigua/ San Cristóbal	407,484	n.d.	n.a.
Cemex	San Pedro de Marcorís/ S.P.Marc.	2,111,255	n.d.	n.a.
Cemento Cibao	Palo Amarillo/Santiago	700,000*	n.d.	n.a.
Domicen	Palenque/ San Cristóbal	882,513	n.d.	n.a.
Cementos Panamericana	Gautier/ S. P. Marcorís	351,195	n.d.	n.a.
Santo Domingo	Hatillo/Azua	300,000	n.d.	n.a.
TOTAL		4,921,721	10,000	33,402,542

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Dirección General de Minería

* En años precedentes la producción de Cibao excedió las 700,000 Tm. y la empresa estima una producción semejante para 2014

El caso de la pequeña minería y la minería artesanal

No se puede hablar de la estructura del sector minero sin hacer una referencia a la pequeña minería y a la minería artesanal. Ello pese a que, desde el punto de vista puramente económico, su significación pueda palidecer en la República Dominicana con la de la que podría llamarse “gran minería”. Ello, también, pese a que se conozca poco de ellas, aparte de que son una forma de actividad intensiva en empleo, que ocupan a una parte importante de la población minera y que proporcionan ocupación y medio de vida en diversas áreas especialmente pobres del país.

Ello es en contraste con la minería metálica, más intensiva en capital y más concentrada en unos pocos municipios y provincias del país. En contraste también con la gran minería metálica que forma parte de la economía formal del país, la minería artesanal y, se especula, una parte importante de la pequeña minería, forman parte del sector informal, lo que lleva a la poca constancia de sus volúmenes de producción, y a una baja recaudación fiscal procedente de ellas.

En contraste con las legislaciones de otros países, en la República Dominicana ni la pequeña minería ni la minería artesanal son mencionadas en la Ley Minera ni en su Reglamento de aplicación. No obstante, ambas son mencionadas frecuentemente en los medios como si fueran parte del mismo fenómeno lo cual no es exactamente cierto, ya que se suelen diferenciar en términos de escala (tanto en lo que se refiere a producción como empleo) y de métodos de extracción y operación. Se suelen diferenciar también en cuanto a la tenencia de títulos mineros: mientras que esto no ocurre en la minería artesanal, ciertas pequeñas empresas mineras sí que tienen concesiones o permisos mineros.

Por **minería artesanal** se suele entender aquélla que utiliza medios artesanales o muy simples y no mecánicos en sus actividades de extracción y obtención de minerales, trabajando bien individualmente, bien en grupos reducidos, a veces de familiares o vecinos. En la República Dominicana es la forma de minería que predomina en la minería de aluvión, especialmente la del oro, que se practica recogiendo el mineral que se encuentra en los lechos y terrazas de los ríos y procede del drenaje que dichos ríos hacen de ciertas rocas de montañas. Ocasionalmente, estos mineros artesanales se agrupan como en el caso de una cooperativa de aluvioneros en Monción (Provincia de Santiago Rodríguez).

La extracción subterránea de larimar, así como la de ámbar, también parecen ser exclusivamente artesanales aunque con un cierto mayor predominio del asociacionismo y cooperativismo. Así, en lo que se refiere al larimar, existen dos asociaciones de explotadores, La Cooperativa y la Asociación de Productores de Larimar, con 170 y 100 afiliados, respectivamente. De manera semejante, los mineros del ámbar frecuentemente se agrupan en cooperativas y, aunque de manera artesanal, realizan labores mineras subterráneas (pozos y socavones).

La **pequeña minería** se diferencia de la minería artesanal por una mayor dimensión de las actividades, así como generalmente por el uso de algunos útiles mecánicos incluidos cierta maquinaria industrial y vehículos de transporte, como pequeños camiones o un número reducido de estos. Suele ser propia de la minería no metálica, incluida la minería de agregados.

En ausencia de una definición formal de pequeña minería en el país es difícil hacer generalizaciones sobre ella y su importancia. Es más, y como ocurre en otros países, el conocimiento del sector viene dificultado por la propia informalidad de algunas/muchas de sus empresas, lo que impide que haya registros de ellas y que, en general, no formen parte de CAMIPE, la patronal minera y petrolera del país. Pero no se puede ignorar su existencia. Los deseos expresados sobre esta forma de actividades por el propio Ministro de Energía y Minas, de conocer y gestionar mejor el sector, por su contribución al empleo minero deben encontrar plasmación práctica en un futuro próximo.

C. DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LAS ACTIVIDADES MINERAS

En general se observa una concentración significativa en lo que se refiere a la gran minería metálica que está presente en unos pocos municipios y provincias. La minería no metálica está más dispersa. Datos sobre ambos aparecen en los cuadros 11 y 12.

Como muestra el Cuadro 11, la minería más importante del país, la metálica, se concentra en sólo tres provincias y cinco municipios. Desafortunadamente los medios estadísticos al alcance dificultan conocer hoy el impacto económico y fiscal de esas actividades un próximo estudio del Banco Mundial intentará arrojar luz sobre algunos de esos temas.

**CUADRO 11: MUNICIPIOS MINEROS MAS IMPORTANTES DEL PAIS
(MINERIA METALICA)**

MUNICIPIO	PROVINCIA	MINERAL EXTRAIDO	Numero de conces. en el municipio	Mina principal	Empresa concesionaria de la mina
Cotuí	S. Ramirez	Oro, plata, cobre	4 Explor. 1 Explot.	Pueblo Viejo	Pueblo Viejo Dom.
Cotuí	S. Ramirez	Oro	4 Explor. 0 Explot.	Las Lagunas	Enviro Gold
Bonao	M. Nouel	Níquel	1 Explor. 1 Explot.	Loma Peguera	Falcondo
Maimón	M. Nouel	Oro, cobre	2 Explor. 1 Explot.	Cerro Maimón	CORMIDOM
Pedernales	Pedernales	Bauxita	1 Explor. 1 Explot.	Las Mercedes	DOVEMCO

Fuente: Elaboración propia, con informaciones de la Dirección General de Minería

Caso aparte es la minería aluvionera de oro, sobre la que hay pocos datos, pero parece concentrada en la cuenca del río Mao (Monción, provincia de Santiago Rodríguez), el valle del río Haina (Villa Altagracia, provincia de San Cristóbal) y San Francisco de Macorís (Provincia de Duarte).

Como muestra el Cuadro 12, la distribución geográfica de la minería no metálica, aunque concentrada en seis provincias, es más dispersa que en lo que se refiere a la minería metálica.

**CUADRO 12: PROVINCIAS MINERAS MAS IMPORTANTES DEL PAIS
(MINERIA NO METALICA)**

PROVINCIA	MINERAL EXTRAIDO	Numero de conces. en la provincia	Valor de la producción minera en la provincia
Azua	Yeso	0	n.d.
	Mármol	3	
	Carbonato de calcio	0	
	Piedra caliza	1	
Barahona	Sal	1	n.d.
	Yeso	5	
	Larimar (Sierra Bahoruco)	1	
Dajabón	Piedra caliza	0	n.d.
	Granito	0	
Pedernales	Carbonato de sodio	0	n.d.
	Piedra caliza	3	
Puerto Plata	Ámbar	(no concesión)	n.d.
Samaná	Mármol	7	n.d.
	Granito	0	

Fuente: *Elaboración propia, con informaciones de diversas publicaciones y datos de la Dirección General de Minería*

Nota: *n.d. = no disponible*

RECOMENDACIONES PARA UN MEJOR CONOCIMIENTO Y UNA MAYOR TRANSPARENCIA DEL SECTOR MINERO

1. *Resulta de crucial relevancia, a efectos de futuros informes EITI, establecer de manera fehaciente, esto es, con datos en la mano, la **importancia cuantitativa del sector** y especialmente de la **minería no metálica**, de la cual existen menos datos, en la economía y en la fiscalidad del país. En ese sentido, aun reconociendo el papel clave que hoy juega la minería metálica, es necesario conocer mejor el papel que juega el sector no metálico, posiblemente más sostenible en el tiempo que la minería metálica, sobre la creación de rentas y empleos.*
2. *Es necesario apoyar tanto la **mejora de las capacidades y sistemas estadísticos** de la Dirección General de Minas, por un lado, y del Banco Central y la Oficina Nacional de Estadística (ONE), por el otro lado, como el logro de una mejor integración y compatibilidad de la información de que disponen estos organismos. En ese sentido, sería deseable mejorar las estadísticas económicas a nivel provincial y municipal.*
3. *También será deseable mejorar las **capacidades de fiscalización** de la Administración para reducir la dependencia respecto a informaciones no contrastadas proporcionadas solamente por el sector productivo. Un paso positivo en esa dirección podría ser la obligatoriedad de declaraciones de producción auditadas o, al menos, juradas, en lugar*

de las actuales declaraciones simples, ya que asegurarían una mayor precisión en las cifras proporcionadas.

- 4. En ese sentido, y como esfuerzo para dar visibilidad a la contribución que la minería hace al desarrollo de las economías y comunidades locales, la Dirección General de Minería debería poder preparar una base pública de datos con la **distribución de la actividad minera por municipios y provincias**, incluyendo el número de concesiones otorgadas y solicitadas, las superficies correspondientes, la producción y la exportación, los impuestos municipales recibidos por el sector minero, etc.*
- 5. En paralelo, y con el fin de mejorar la homogeneidad, centralización y divulgación de la información minera, así como facilitar la realización de estudios y proyecciones sobre el sector, por parte de la Dirección General de Minería y la Cámara Minera y Petrolera, sería deseable que una de ambas o ambas cooperativamente, liderasen la publicación de un **anuario estadístico sobre las actividades mineras**, incluidas las cifras de producción, exportación, empleo, etc. con un grado de desagregación por productos y subsectores suficiente como para permitir estudios pormenorizados y con una autoridad fehaciente que evite incertidumbres y malentendidos.*
- 6. Deberían continuar los esfuerzos por parte de la Dirección General de Minería y del Ministerio de Energía y Minas en general para lograr que **la pequeña minería y la minería artesanal vayan desprendiéndose de su informalidad**, con el fin no sólo de asegurar que contribuyen al esfuerzo fiscal del país sino también con el objetivo de conocer mejor su papel en la economía minera. Sería aventurado decir que la pequeña minería y la minería artesanal son la actividad minera que hoy necesita más transparencia. Ahora bien, dado lo poco que se conoce de ellas con detalle, y aun reconociendo que probablemente sólo comprende una parte pequeña del sector minero y que las mayores ventajas cuantitativas de la transparencia procederán de otras actividades mineras, no puede ignorarse la importancia de conocer mejor estas actividades.*

3. ACTORES PRINCIPALES (EN LA ACTIVIDAD MINERA Y EN EL PROCESO EITI)

En línea con la naturaleza de la propia EITI, se pueden distinguir en torno al sector minero de la República Dominicana tres grandes grupos de actores principales (“stakeholders”): la Administración, el sector privado y la sociedad civil.

En el primer grupo, y a efectos del estándar del EITI, los dos protagonistas principales son los gestores de las políticas minera y fiscal. Junto a ellos existe un número significativo de dependencias administrativas que pueden y deben jugar un papel clave en la obtención e interpretaciones de las informaciones disponibles.

En el segundo grupo destacan las dos principales asociaciones empresariales, así como las mayores empresas del sector

El tercer grupo incluye una variada serie de representantes de las organizaciones no gubernamentales, de las comunidades locales y de estamentos profesionales, académicos, investigadores, etc.

Como bien refleja la estructura tripartita de la gobernanza de la EITI, los actores principales en toda actividad productiva, o sea aquéllas que pueden y tienen algo que decir y decidir respecto al sector (“stakeholders”), pueden agruparse en tres grandes categorías:

- La Administración Pública, como diseñadora de las leyes y regulaciones en que se desarrolla la actividad, así como colectora de los tributos y otros pagos que ella genera.
- El sector productivo empresarial, que engloba a todos los agentes que participan en la actividad productiva en cuestión y que suele representarse por las empresas y sus asociaciones.
- Y el resto de la sociedad, con sus vastos y diversos intereses, desde los sociales y medioambientales a los políticos y redistributivos y agrupada en torno a lo que se suele denominar sociedad civil.

Un poco a caballo entre las dos últimas categorías se encuentran los trabajadores del sector, a un tiempo parte de las empresas en las que trabajan y parte de la sociedad en la que se inscriben, y por ello interesados primariamente tanto en el éxito de la actividad productiva y sus rentas como en la protección de sus derechos laborales, sanitarios y ambientales.

Esta misma estructura grupal puede discernirse y definirse en lo que se refiere a la República Dominicana y su sector minero. De las tres categorías de actores principales, aparecen brevemente descritas en los párrafos siguientes, aquéllas ligadas más directamente al desarrollo y transparencia del sector.

1. Organismos públicos

a. Ministerio de Energía y Minas

Creado por Ley 100/13, de 30.07.2013, dicho Ministerio ha recibido, en lo que se refiere a energía y minería las competencias que hasta entonces ostentaba el Ministerio de Industria y Comercio, que hasta esa fecha cobijaba administrativamente, entre otras, a la Dirección General de Minas.

La ley que lo crea establece que este Ministerio es, desde su creación, el encargado de la formulación y la administración de la política energética y de minería metálica y no metálica (con una excepción, tal vez anómala, que aparece indicada más abajo). Desde el punto de vista normativo, su papel clave en cuanto a la minería, es la definición de las políticas en el sector minero, así como el diseño de la legislación necesaria para llevarlas a cabo. Desde el punto de vista de gestión, su función clave en lo que se refiere a la minería es la definición y el otorgamiento o la denegación de títulos mineros.

b. Dirección General de Minería

Creada por Ley 4550 de 13.10.1956, y originariamente adscrita a la Secretaria de Estado de Agricultura y más tarde al Ministerio de Industria y Comercio, hasta que con la creación del Ministerio de Energía y Minas en la reforma administrativa de 2013, comenzó a pertenecer a este último.

Sus funciones clave son dos. Por un lado, asesorar al Ministerio de Energía y Minas en lo que se refiere a la actividad minera. Por el otro, mantener al día el Registro y Catastro Mineros, valorar las solicitudes de concesiones de títulos mineros asesorando a su propio Ministerio en ese sentido, y dar seguimiento al uso de esos títulos fiscalizando las operaciones de exploración y explotación que se llevan a cabo en el ejercicio de dicho uso.

Esta Dirección General es la fuente de información sobre el otorgamiento y transparencia de concesiones y contratos mineros.

c. Ministerio de Medio Ambiente

Creado por Ley 64/00 de 18.08.2000 como Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se convirtió en Ministerio en la reforma administrativa del año 2010. Establecido como parte de las disposiciones que por primera vez definieron sistemáticamente las políticas medioambientales, el objetivo fundamental de la ley y de ese ministerio es velar por la conservación, protección y calidad del medio ambiente.

Tiene varias responsabilidades que afectan al sector minero. La primera y más obvia es diseñar y aplicar en general, incluido en lo que se refiere a la minería, las políticas medioambientales en la República Dominicana. La segunda, como parte de dichas responsabilidades, es la concesión de las autorizaciones ambientales para el ejercicio de tareas mineras (y otras), siguiendo el protocolo del llamado Procedimiento de Evaluación Ambiental. La tercera es la definición de la política del subsector minero de agregados (gravas, gravilla, arena), como sucesora desde la Ley de Medio Ambiente, de la antigua Secretaria de Obras Públicas en lo que se refiere a la gestión de este subsector. Finalmente, la recepción y uso del 25% de las regalías pagadas por la explotación de recursos naturales (lo que incluye tanto a la minería metálica como a lo no metálica) para contribuir a financiar, tal como prevé la ley de Medio Ambiente, el funcionamiento del propio ministerio y del Fondo Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales para proyectos de protección, conservación, educación, etc. del medio ambiente.

d. Dirección General de Impuestos Internos (DGII)

Creada por Ley 227-06 de 19.07.2006, que le otorgó personalidad jurídica y autonomía funcional (lo que la convierte en un ente semiautónomo conocido en otros países como la “agencia tributaria”), forma parte del Ministerio de Hacienda. Su función es la administración y recaudación de los impuestos llamados internos (los externos corresponden a la Dirección General de Aduanas).

Consta de una Gerencia de Grandes Contribuyentes (cuya aportación tributaria es un 70% de la recaudación total de esa Dirección General), a la que están adscritas las principales empresas mineras del país. Esta Dirección General es la fuente primordial de información sobre la tributación del sector y posiblemente será, por su propia naturaleza, la contraparte de las empresas en el ejercicio de reconciliación de pagos y cobros que se lleva a cabo en los informes de la EITI.

e. Banco Central

Es considerada, entre la administración, como la fuente principal y más fiable de datos macroeconómicos (incluidos los tributos) del país. Con la Dirección General de Presupuestos, y la Oficina Nacional de Estadística, que tiene una mayor presencia y detalle en las estadísticas de producción, así como en las estadísticas sociales, es la fuente crucial para poder conocer y describir cuantitativamente la situación y evolución del país y, por tanto, establecer el análisis contextual de los Informes EITI.

Además, es el propietario de la empresa Rosario Dominicana de propiedad estatal que es la dueña de los yacimientos mineros de Pueblo Viejo, que actualmente opera la empresa Pueblo Viejo Dominicana.

f. Municipios en zonas mineras

Frecuentemente conocidos como “municipios mineros” o referidos también como “distritos mineros”, especialmente en las zonas de minería metálica, su principal papel activo en lo que se refiere al sector minero es su derecho y obligación a otorgar el permiso de utilización del suelo, en este caso para usos mineros (declaración de no objeción) sin el cual no puede comenzar a explotarse una concesión. Este permiso también es conocido como la “licencia social”.

Un papel de crucial importancia es, asimismo, el derecho a beneficiarse de dos tributos: por un lado, el impuesto previsto en la Ley de Medio Ambiente de un 5% de los beneficios netos obtenidos por la explotación de recursos naturales (y por tanto la minería metálica y no metálica) que se encuentran en su jurisdicción municipal; por otro, la mitad de la regalía que paga la minería no metálica.

Ahora bien, como se destaca en el sub-epígrafe que sigue, en la práctica generalmente no son estos municipios quienes reciben directamente (ni siempre) esos fondos (especialmente los referidos al “impuesto del 5%”). Cuando los reciben, lo suelen hacer a través de entidades provinciales – los fondos mineros mencionados más abajo. Dos excepciones, al menos, son las de los municipios de Maimón, que recibe el impuesto del 5% en exclusividad, y Pedernales, que comparte ese impuesto con el organismo provincial correspondiente.

g. Fondos Mineros Provinciales

Estos llamados “fondos”, que de una forma u otra existen en las cuatro principales provincias con minería metálica (La Vega, Monseñor Nouel, Pedernales y Sanchez Ramírez), son organismos de ámbito provincial a los que ha sido encomendada la gestión de los recursos fiscales que la Ley de Medio Ambiente prevé se concedan a los municipios afectados por la actividad minera. Sus presupuestos actúan fuera de, y son adicionales a, los obtenidos por vía “normal” por las provincias o municipios en los que se encuentran.

Adoptan distintas formas y nombres: Consejos para el Desarrollo de las Provincias de Monseñor Nouel y Bonao, Consejo para la Administración de Fondos Mineros de la Provincia Sanchez Ramirez y Patronato para el-Desarrollo de la Provincia de Pedernales).

Creados para los casos en que la actividad minera afecte a más de un municipio, su objetivo ostensible es asegurar también que los recursos obtenidos a través del tributo en cuestión sean gestionados con carácter estratégico para beneficio general de cada provincia en cuestión y no sólo de los municipios más aledaños.

Los recursos en sus manos son gestionados, no mediante la entrega directa de dichos recursos a municipios y comunidades, sino financiando proyectos de desarrollo que son presentados por aquéllos y aquéllas y reciben financiación en competencia con los proyectos presentados por otros municipios y comunidades.

2. Sector privado

Junto a la amplia diversidad de empresas en el sector, existen dos organizaciones con capacidad de aglutinar voluntades e intereses de aquéllas:

a. CAMIPE (Cámara Minera y Petrolera)

Establecida en 1997, es la organización que agrupa al sector extractivo del país y parece ostentar considerable representatividad de éste. Aparte de su emergente componente de hidrocarburos, forman parte de ella empresas del sector metálico (incluidas todas las que actualmente obtienen dicho mineral) y del sector no metálico (incluidas las principales cementeras). No pertenecen a ella un número tal vez importante de pequeñas empresas no metálicas. Sin embargo, también pertenecen a ella personas que no forman parte, al menos directamente, de las empresas extractivas, sino que están trabajando en sectores afines como la consultoría, la abogacía minera o el aprovisionamiento de maquinaria minera.

Muestra un gran interés en los temas de gobernanza y transparencia y realiza labores de divulgación y formación para sus miembros y otros interesados

b. ADOCEM (Asociación Dominicana de Cementos Portland)

Organización que representa al sector productor de cemento del país. Creada con el objetivo de fomentar el desarrollo de la industria del cemento y contribuir a la defensa de sus intereses. Agrupa hoy a las cuatro principales empresas cementeras (Cemex, Domicem, Cementos Cibao y Argos Dominicana). Tanto ADOCEM, como algunos de sus miembros forman parte, al mismo tiempo, de la Cámara Minera y Petrolera.

3. Sociedad Civil

a. Organizaciones no gubernamentales (ONGs)

Por gozar de mecanismos de gobernanza formal, estas organizaciones constituyen la parte normalmente más organizada entre la sociedad civil. En lo que se refiere al tema minero en el país, las ONGs existentes suelen ser menos activas cuando la preocupación minera no se cruza con preocupaciones ambientales.

Sólo dos de estas ONGs parecen poder significarse actualmente por su preocupación por la transparencia en la tributación minera. Ambas tienen conexiones con organizaciones matrices en el exterior que son activas en esta área. Una es Participación Ciudadana (asociada a Transparencia Internacional), muy activa en temas de transparencia en el país, aunque no ha sido muy activa hasta ahora en temas de transparencia minera, excepto en lo que se refiere a la inclusión de una referencia al EITI en el Protocolo Pro-Transparencia, ya referido anteriormente,

y que firmaron todos los candidatos a la presidencia del país en las últimas elecciones. La otra es Oxfam República Dominicana (asociada a Oxfam internacional) y, aunque tampoco se ha significado públicamente mucho en cuanto a la transparencia minera, ha manifestado su interés en involucrarse más en ello pues uno de sus ejes de trabajo en el país es “ciudadanía y gobernabilidad”.

Una de las tareas pendientes de las ONG dominicanas es hacerse más sensibles a los temas de transparencia y gobernanza en el sector minero con el fin de poder contribuir efectivamente a la gestión y éxito de la futura candidatura de la República Dominicana a la EITI.

b. Comunidades locales

Conocidas a veces como “organizaciones campesinas”, “comunidades de barrio”, etc. esas comunidades son normalmente de raíz exclusivamente autóctona (en contraste con importantes ONGs, que suelen tener lazos orgánicos con organizaciones internacionales) y están enraizadas muy directamente en las necesidades concretas de quienes viven en lugares próximos a las zonas mineras. Ofrecen mecanismos de participación frecuente más informales que los de las ONGs establecidas y con frecuencia más urbanas.

Su grado de organización y la sostenibilidad de estas comunidades varían mucho con los lugares y el tiempo, pero suelen existir en todos los municipios mineros, como mecanismo de estímulo a una mayor responsabilidad social corporativa. También han expresado un interés especial en la transparencia y en la EITI y en el potencial de éstas para poder recurrir más a, y lograr un mejor uso de, los fondos procedentes del impuesto del 5% establecido por la Ley de Medio Ambiente.

En ocasiones, se unen en redes locales como la Federación de Campesinos Zambrana-Chacuey ubicada en la zona de operación de la mina Pueblo Viejo y que desde hace más de un año tiene en marcha lo que ella denomina un “Comité EITI”, al parecer el único de ese género en el país. A través del cual ha organizado talleres sobre la transparencia minera y la necesidad de apoyar la candidatura de la República Dominicana al estándar de la EITI y ha enviado comunicaciones a altos cargos de la administración para animar dicho proceso.

c. Otros miembros de la sociedad civil

Aunque son menos visibles y están menos organizados grupalmente que los componentes anteriores de la sociedad civil, ésta no se agota con aquéllas dos categorías. Existen en ese sentido personas individuales y profesionales que pueden tener, y tienen en la República Dominicana, interés especial en el sector minero y su transparencia y no trabajan en las empresas extractivas⁵².

⁵² Incluido el autor del único texto existente a día de hoy en el país sobre la EITI y las ventajas para la República Dominicana de adherirse a ese estándar

Ello incluye potencialmente centros académicos como la Universidad Tecnológica del Cibao Oriental, único centro de formación superior del país que ofrece grados en minería y cuya fundación se debió precisamente, a fondos manejados por el Patronato de Desarrollo de la Provincia Sánchez Ramírez y procedentes, en aplicación de las previsiones tributarias de la Ley de Medio Ambiente, de la empresa Rosario Dominicana, que operaba entonces la mina de Pueblo Viejo.

Incluye igualmente centros de investigación (como la Sociedad Dominicana de Geología o la Academia de Ciencias de la República Dominicana), colegios profesionales como los de Geólogos o Periodistas, etc.

RECOMENDACIONES EN TORNO A LOS ACTORES PRINCIPALES

Aunque se ve un claro, e incluso generalizado, interés en distintos componentes de los tres principales grupos de actores, tanto en la minería como en su transparencia económica, los niveles de entusiasmo varían, y existe un grado considerable de desconocimiento no sólo sobre el proceso de adhesión a la EITI sino, sobre todo, sobre su potencial y sobre cómo cada uno puede participar efectivamente en dicho proceso. Aunque este fenómeno es común en países en una situación de pre-candidatura como la República Dominicana es importante que continúen los esfuerzos para involucrar con éxito a todos los que deben, pueden y quieren apoyar y aportar a su éxito:

- a. En general, continuando la iniciativa de convocar talleres de divulgación y reuniones de debate y llevándolos a lo largo del país para evitar la centralización de iniciativas y que la candidatura a la EITI sea vivida como algo que afecta más a la capital del país que al interior de éste.*
- b. En general también, contribuyendo a crear una cultura de cooperación entre las tres grupos de actores principales, algo que no puede tomarse por adquirido o fácil, ya que siempre existen motivos de escepticismo por cada una de las partes sobre la posibilidad, el mérito y las posibilidades de éxito de iniciativas de este género que sin embargo, se han ido convirtiendo en buena práctica internacional.*
- c. En el caso de las administraciones públicas, buscando una buena sinergia entre departamentos y evitando batallas burocráticas que desmotiven la participación de sectores importantes del Gobierno.*
- d. En el caso del sector privado, que pese a su interés por la iniciativa, no deja de sentir cierto nervosismo o aprensión sobre las obligaciones y responsabilidades que va a suponer para ellos la pertenencia a la EITI, explicándoles que hoy las grandes empresas extractivas forman parte del Directorio internacional de la EITI porque comprenden que la*

transparencia beneficia a todos y contribuye a crear un entorno de competencia más leal y más atractivo para los inversores.

- e. En el caso de las ONGs de desarrollo, concienciándolas sobre la importancia crucial de que tomen un papel activo en la transparencia minera como forma de participar en un amplio proceso de mejora de la gobernanza económica del país.*
- f. En el caso de las comunidades locales y de los Fondos Mineros, ayudando a que adquieran protagonismo en el ejercicio de la transparencia de la EITI.*
- g. En el caso de los componentes de la sociedad que podríamos llamar “los otros” (universidades, centros de investigación, colegios profesionales, figuras independientes, etc.), ayudándoles a adquirir una mayor concienciación tributario-minera y de su involucración en él ya que ello contribuiría a un mayor enraizamiento social de la iniciativa EITI*

4. MARCO LEGAL/REGULATORIO

La Ley de Minería, que data de 1971, establece el régimen de concesiones y el Catastro como mecanismos que dan valor jurídico y otorgan publicidad legal a la exploración y explotación de recursos mineros. Establece asimismo los tributos propios del sector.

Dicha Ley, aun proporcionando el marco legislativo general para la actividad minera, carece de detalles importantes que no fueron suplidos suficientemente por su reglamento de aplicación que, aunque más reciente, también data ya de varias décadas.

De todas maneras, algunas de las actividades mineras están reguladas por normas paralelas, como la Ley de Protección de la Corteza Terrestre o normas más recientes, especialmente la Ley de Medio Ambiente.

Es más, gran parte de la minería no metálica está regida por Contratos Especiales firmados por el Estado con diversas empresas de minería metálica.

A. LEGISLACION VIGENTE

La regulación del sector minero de la República Dominicana tiene especial complejidad por dos motivos. En primer lugar, porque según la naturaleza física del mineral en cuestión, se aplica una ley u otra. Así, la ley central, que es la Ley Minera de 1971⁵³, y su Reglamento de aplicación⁵⁴ actúan sobre la minería metálica y sobre parte de la minería no-metálica. El resto de la minería no metálica viene regulada por otra Ley también de 1971 sobre la extracción de minerales en la corteza terrestre y su reglamento correspondiente⁵⁵. Finalmente, la ley de Medio Ambiente, también tiene implicaciones regulatorias sobre ciertos aspectos de ambas formas de minería, no sólo, y como sería de esperar, en temas medioambientales, sino también fiscales.

En segundo lugar, porque la legislación vigente, no siempre es la fuente primordial de derecho, especialmente en lo que se refiere a la minería no-metálica, sino que son los contratos que el

⁵³ *Ley Minera de la República Dominicana no. 146-71 , de 04.06.1971, Gaceta Oficial, no. 9231 de 16.06.1971*

⁵⁴ *Decreto del Reglamento no 207-98 de 3.06.1998, para la aplicación de la Ley Minera no. 146-71, Gaceta Oficial, no. 9985 de 3.06.1998*

⁵⁵ *Decreto del Reglamento no. 1315 de 29.07.1971 para la aplicación de la Ley no. 123-71, Gaceta Oficial no. 9240 de 29.07.1971*

Estado ha establecido con ciertas empresas, como ya se ha aludido anteriormente y que actúan como fuente de los respectivos títulos mineros y de las obligaciones de dichas empresas frente al Estado.

Para mayor claridad de exposición, a continuación se describen consecutivamente lo que prescriben dichas leyes y tras ello los contratos en cuestión.

1. Ley 146-71 de Minería y su Reglamento 207-98 de aplicación

Esta ley cubre el reconocimiento (o, como se conoce en otras legislaciones, la prospección), exploración, explotación y beneficio de la mayor parte de los productos minerales, así como su tributación. Es aplicable a lo que implícitamente reconoce como minería metálica, así como a la minería de rocas ornamentales (tales como el mármol, travertino, etc.), al igual que al ámbar, el grafito, la caliza, la sal de mina, el yeso y sustancias similares.

Explícitamente excluidos de esta ley, aparte de las sustancias radioactivas, se encuentran el petróleo y demás hidrocarburos, así como lo que denomina “gravas y arenas que constituyen materiales de construcción”, ya que ambos grupos quedan regulados por legislación diferente⁵⁶.

La ley reconoce, por tanto, cuatro tipos de actividades mineras, que resumidamente define así:

- Reconocimiento: búsqueda de indicios o manifestaciones de sustancias minerales”, que cuando es superficial⁵⁷ puede ser realizada libremente por cualquier (nacional o extranjero) en toda área que no esté siendo objeto de una concesión, y siempre que se cuente con el permiso del dueño del terreno.
- Exploración: realización de trabajos con el fin de descubrir, delinear y definir zonas que contengan yacimientos minerales.
- Explotación: preparación y extracción de sustancias minerales de los yacimientos para su aprovechamiento económico.

⁵⁶ En el primer caso, entre otros, por la llamada Ley de Hidrocarburos, más formalmente conocida como Ley no. 4532 de 31.08.1956 que regula la Exploración, Explotación, Beneficios por particulares, de los Yacimientos del Petróleo y sus Derivados, los Hidrocarburos y demás combustibles similares, Gaceta Oficial, No. 8026 de 31.08.1956, modificada por la Ley 4833 de 16.01.1958, que amplía la No. 4532, sobre Yacimientos de Petróleo y otros combustibles, Gaceta Oficial, No. 8207, del 17 de enero de 1958. En el segundo caso, por la Ley 123/71, que se cita más adelante.

⁵⁷ La alternativa a los reconocimientos superficiales son los reconocimientos aéreos, para los cuales, en contraste, sí que se necesita una autorización del Poder Ejecutivo, previa recomendación del hoy Ministerio de Energía y Minas

- Beneficio: establecimiento industrial en el que se realizan, sobre sustancias minerales, operaciones de concentración mecánica o de tratamiento minero-metalúrgico, incluyendo operaciones de fundición o de refinación.

Lo que no reconoce la ley, ni define, son las llamadas “pequeña minería” y “minería artesanal”, cuya presencia en el país ha sido aludida en el capítulo anterior. No existen, por tanto, normas específicas para estas formas de actividad minera, en contra a lo que ocurre en otras legislaciones que, a veces, establecen regímenes de concesión o licencia adaptadas a ellas.

Como es habitual en casi todas las legislaciones, las actividades de exploración y de explotación cubiertas por esta ley (es decir, todas menos la extracción de agregados) requieren la obtención de un título minero, en forma de una concesión, esto es un derecho real, independiente del de la propiedad del suelo que permite llevar a cabo las actividades mineras en cuestión aun sin afectar la propiedad del subsuelo, que pertenece al Estado.

En línea con otras legislaciones, la obtención de una concesión de explotación no exige haber disfrutado de una concesión de exploración sobre ese mismo terreno. Al mismo tiempo, quien está disfrutando de una concesión de exploración tiene prioridad para solicitar una concesión de explotación sobre el mismo terreno, en tanto lo haga en las condiciones y plazos previstos.

Existen tres únicas excepciones a la obligación que las actividades mineras tienen de obtener una concesión:

- Las labores de reconocimiento no requieren la obtención de una concesión. Por otra parte, si durante los reconocimientos se encuentran indicios que garanticen el comienzo de una exploración, el interesado puede denunciar el hallazgo a la Dirección General de Minería, lo que reserva un periodo de 30 días para presentar una solicitud formal de exploración o explotación.
- Las actividades de beneficio no están sujetas a concesión – sólo requieren una autorización (de la Dirección General de Minería).
- La extracción de oro de los ríos y aluviones, que se lleve a cabo por “medios rudimentarios manuales”, puede ser realizada libremente y en tanto no se interfiera con operaciones de concesiones mineras. No sólo no exige una concesión sino que ni siquiera requiere un permiso o licencia, en tanto la actividad no dañe el entorno ambiental.

Limitaciones a las concesiones de exploración y explotación: Dimensiones

Ni la Ley Minera ni otra legislación establecen explícitamente extensiones mínimas o máximas para las concesiones mineras (ya sean de exploración o de explotación), ni hacen, en contraste

con otras legislaciones, ninguna distinción en ese sentido, entre la minería metálica y la no metálica o entre yacimientos continentales y otros que estén en la plataforma marítima.

Ahora bien, la Ley Minera sí que establece las superficies máximas que en total puede ostentar un concesionario o sus empresas conexas. Dichos límites actúan, a fortiori, como los límites máximos de una concesión y son los siguientes:

CUADRO 13: EXTENSIONES MINIMAS Y MAXIMAS DE LAS CONCESIONES MINERAS

TIPO DE CONCESION	EXTENSION MAXIMA
de Exploración	30 000 Ha.
de Explotación	20 000 Ha.

Fuente: Ley Minera de 1971

Limitaciones a las concesiones de exploración y explotación: Duración

También en línea con otras legislaciones (pero no todas, incluida la propia Ley Minera de 1950 de la República Dominicana, que otorgaba derechos ilimitados en el tiempo), la Ley Minera de 1971 establece que las concesiones tengan una duración limitada, como muestra el cuadro siguiente:

CUADRO 14: DURACION MAXIMA DE LAS CONCESIONES MINERAS

Tipo de concesión	Periodo inicial	Prórrogas
de Exploración	3 años	1 año + 1 año
de Explotación	75 años	No prevista

Fuente: Ley Minera de 1971

Limitaciones a las concesiones de exploración y explotación: Transferibilidad

La Ley Minera establece la libertad de transferencia de derechos mineros. La transferencia de concesiones de exploración no tiene ningún límite, excepto la obligación de inscribir el cambio de título en el Registro Público de Derechos Mineros si se quiere poder hacer oponible este derecho frente a terceros⁵⁸.

En contraste, la transferencia de concesiones de explotación sí que exige que el nuevo titular satisfaga, a juicio del Ministerio de Energía y Minas, las condiciones exigidas a cualquier solicitante de concesión de explotación. En términos prácticos, ello implica que el potencial nuevo titular debe iniciar un proceso de solicitud semejante al de una solicitud de explotación, con el resultado de que hasta que éste no resulte positivo, no se puede considerar la transferencia como llevada a cabo.

⁵⁸ Posiblemente a efectos disuasorios, la tasa que debe pagarse por la inscripción del título transferido es 10 veces superior a la de inscribir un título minero obtenido originariamente

Ni la Ley Minera ni ninguna otra estipulan ninguna obligación legal en lo que se refiere a la transferencia de propiedad de las empresas propietarias de las filiales dominicanas.

Limitaciones a las concesiones de exploración y explotación: Zonas de exclusión

Al mismo tiempo, pese a que la Ley Minera declara el principio general de que las concesiones mineras se consideran de utilidad nacional y tienen preferencia sobre cualquier otro aprovechamiento del terreno, existen limitaciones, algunas reconocidas por la propia ley, sobre las áreas sobre las que se pueden otorgar concesiones.

En cuatro tipos de áreas quedan excluidas de posibles concesiones:

- Allá donde ya estén concedidas o sobre las que exista un procedimiento de otorgamiento en trámite.
- En lugares donde existan cementerios, parques o jardines públicos y, en términos más generales, en zonas urbanas.
- En áreas protegidas⁵⁹.
- En las llamadas “reservas fiscales” de las que se habla más adelante.

Principales derechos y obligaciones de las concesiones de exploración

El otorgamiento de la concesión minera de exploración entraña dos derechos cruciales. Por un lado, el de buscar, encontrar y evaluar *en exclusividad* los minerales que se encuentren dentro de la concesión. Por otro, el de tener prioridad a la hora de solicitar una concesión de explotación.

Ahora bien, aparte de cumplir con todas las obligaciones medioambientales y realizar labores de mitigación en caso necesario, la concesión también acarrea, aparte de las obligaciones tributarias, una óctuple obligación no tributaria de especial interés:

- Iniciar los trabajos exploratorios no después de 6 meses desde la concesión de exploración (a menos que se haya obtenido dispensa por parte de la Dirección General de Minería).
- No suspender los trabajos exploratorios por un periodo superior a seis meses consecutivos (a menos que se haya obtenido dispensa por parte de la Dirección General de Minería).

⁵⁹ Definidas en la Ley Sectorial no. 202-04 de 30.07.2004 de Áreas Protegidas, Gaceta Oficial no. 10282 de 30.07.2004 y ampliadas por Decreto no. 571-09 que crea varios parques nacionales, de 7.08.2009, Gaceta Oficial no. 10535 de 7.08.2009

- No emprender labores de explotación (a menos que haya autorización de la Dirección General de Minería).
- No exceder una extensión de 30 000 Has en el total de concesiones obtenidas por el concesionario y empresas ligadas a él.
- Comunicar a la Dirección General de Minería el hallazgo de minerales diferentes a los que se pensaba encontrar y se habían indicado en la solicitud de concesión.
- Presentar ante la Dirección General de Minería, informes semestrales de progreso y anuales de operación – estos últimos deberán indicar, entre otros, los métodos de exploración utilizados.
- Solicitar la concesión de explotación sobre el terreno de la presente concesión dentro de los seis meses previos a que expire el periodo de exploración.
- En el caso de empresas extranjeras, haber hecho reconocer su personalidad jurídica.

Principales derechos y obligaciones de las concesiones de explotación

El otorgamiento de la concesión minera entraña dos derechos cruciales. Por un lado el de poder extraer y explotar *en exclusividad* los minerales que encuentre en su concesión. Por otro, poder establecer servidumbres (previo pago de una compensación) para el uso de terrenos necesarios para desempeñar la explotación.

Ahora bien, aparte de cumplir con todas las obligaciones medioambientales y realizar labores de mitigación en caso necesario, la concesión también acarrea, aparte de las obligaciones tributarias, una quintuple obligación no tributaria de especial interés:

- Iniciar los trabajos preparatorios o de explotación no después de 1 año desde que se obtuvo la concesión (a menos que se haya obtenido dispensa por parte de la Dirección General de Minería).
- No suspender los trabajos preparatorios o de explotación por un periodo superior a dos años consecutivos (a menos que se haya obtenido dispensa por parte de la Dirección General de Minas).
- Obtener una autorización para una planta de Beneficio en el caso en que se apliquen transformaciones o procesos metalúrgicos a los minerales contenidos
- Presentar ante la Dirección General de Minería, informes semestrales de progreso y anuales de operación – estos últimos deberán indicar, entre otros, las cantidades extraídas, producciones anuales, las reservas estimadas, etc.
- En caso de empresas extranjeras, tener un domicilio y un administrador o representante legal en la República Dominicana o haber iniciado los trámites a ese efecto.

Significativamente, la legislación no prevé, en contraste con otras legislaciones, el establecimiento de mínimos de producción. No obstante, alguna empresa dominicana no metálica ha informado de obligaciones de realizar un mínimo de exportaciones, so pena de pagar un impuesto compensatorio).

2. Ley 123 sobre los restantes minerales-no metálicos y su Reglamento 1315 de aplicación

Más formalmente, es una ley sobre los componentes de la corteza terrestre llamados “agregados” (arena, grava y gravilla y piedra), que se utilizan comúnmente como materiales de construcción. La ley en cuestión, que fue promulgada apenas días antes que la Ley Minera, aunque sin hacer ninguna referencia a ésta (tampoco la Ley Minera hace referencia a ella), justificó su existencia como respuesta a lo que calificó como “modo indiscriminado” con el que se estaba llevando a cabo la extracción y dragado de estos materiales.

Las atribuciones de esta ley, originariamente adscritas a la Secretaria de Obras Públicas, se encuentran bajo la competencia del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales desde que se promulgó la Ley de creación de este ministerio. Esto es, la regulación de los minerales en cuestión quedó fuera, desde sus comienzos, de la administración “minera” y, en cierta manera, quedó y permanece bajo la jurisdicción del sector “ambiental” de la Administración.

La ley prevé el otorgamiento de permisos o concesiones para poder efectuar la extracción, remoción o dragado de esos materiales de construcción. En línea con el párrafo anterior, estas Concesiones o Permisos los otorga el Ministerio de Medio Ambiente tras escuchar la opinión de una Comisión pluridisciplinar creada al efecto.

Las Concesiones y permisos en cuestión no pueden ser otorgados por periodos que excedan los 5 años, aunque pueden ser renovados por el mismo término, a petición, dentro de plazo, del interesado. Pueden ser revocados por razones de salud pública o medioambiental y, en contraste con las concesiones bajo la Ley Minera no pueden ser objeto de traspaso o cesión.

Limitaciones a las concesiones y permisos: Zonas de exclusión

En diversos tipos de áreas, la Comisión al efecto puede recomendar la prohibición de explotación o extracción. Concretamente,

- Donde los depósitos estén en la proximidad de viviendas u otros edificios.
- Cuando su explotación pueda causar derrumbes o inundaciones que amenacen vida o propiedad.
- En la vecindad de playas marítimas y en playas de interés turístico.
- En los lechos de las riberas de los ríos con uso doméstico o agrícola
- En áreas cuyo uso económico sea de mayor utilidad que el de la explotación o extracción de los materiales objeto de la Concesión o el Permiso.

Principales derechos y obligaciones de las Concesiones o Permisos

El otorgamiento de la Concesión o el Permiso de extracción o explotación entraña dos derechos cruciales. Por un lado, el de extracción o explotación de los depósitos de arena, grava, gravilla y piedra que se encuentran en el área sobre la que se ha otorgado la Concesión o el Permiso. Por otro, el de tener prioridad a la hora de solicitar una renovación de la Concesión o el Permiso.

Ahora bien, aparte de cumplir con todas las obligaciones medioambientales y realizar labores de mitigación en caso necesario, la Concesión y el Permiso también acarrea una triple obligación de especial interés:

- Comenzar las labores en el plazo fijado en la Concesión o el Permiso.
- No suspender las labores durante un periodo superior a 2 meses (salvo autorización correspondiente).
- No desviarse de los objetivos de la extracción o explotación a otros minerales no autorizados por la Concesión o el Permiso en cuestión.

3. Ley 64-00 de Medio Ambiente y su Reglamento de aplicación⁶⁰

Esta ley establece tres tipos de requerimientos a las empresas mineras, sea cual sea la naturaleza de los recursos sobre los que centran su actividad.

- En primer lugar, un requerimiento general, esto es, para todas las actividades o proyectos que, como los mineros, puedan afectar a los recursos naturales, la calidad del medio ambiente y la salud de las personas. En línea con la determinación que la Ley adopta de que los estudios de evaluación ambiental y los informes ambientales serán los instrumentos básicos de la gestión ambiental, el requerimiento consiste en la realización de una Evaluación de Impacto Ambiental.

Esta evaluación y su resultado positivo, en forma del otorgamiento de un Permiso o Licencia Ambiental, deben acompañar a la solicitud de un título minero ya que éste no puede otorgarse si en el expediente no consta la aprobación del Ministerio de Medio Ambiente. Para llegar ahí, el promotor de la iniciativa debe solicitar dicho Permiso o Licencia ante el Ministerio de Medio Ambiente, acompañando su solicitud de una declaración de no objeción de uso del suelo por parte del ayuntamiento del terreno de la concesión, así como de un estudio ambiental realizado por consultores registrados en dicho ministerio.

⁶⁰ Ley no. 64-00 de 18.08.2000 que crea la Secretaria de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Gaceta Oficial no. 10056 de 18.08.2000 y Resolución no. 6-04 sobre el Reglamento del Sistema de Permisos y Licencias Ambientales

El Estudio deberá contener, entre otros, el programa de gestión y adecuación ambiental, así como las medidas de mitigación previstas. El expediente es analizado por la Dirección de Evaluaciones Ambientales del Ministerio, se pondrá a disposición del público y, de ser necesario, conllevará una audiencia pública. Con los resultados de lo anterior y las recomendaciones de la Dirección de Evaluaciones Ambientales, el expediente es analizado por un Comité de Evaluación del Ministerio que recomendará a éste el otorgamiento o no de la Licencia o Permiso Ambiental.

- En segundo lugar, un requerimiento propio de la minería, o sea del aprovechamiento de los recursos mineros. En virtud de ello, todo concesionario minero tiene una doble obligación:
 - Una vez comenzadas las actividades mineras, de informar al Ministerio de Medio Ambiente sobre el desarrollo de los trabajos y el efecto de los mismos sobre el medio ambiente.
 - De actuar, eliminando todos los materiales de desecho y rehabilitando todas las áreas degradadas por su actividad, para garantía de lo cual el Ministerio de Medio Ambiente exigirá el establecimiento de un seguro o de una fianza.
- En tercer lugar, esta Ley establece una nueva obligación tributaria de la que se habla con más detalle más adelante y que consiste en un impuesto que asciende al 5% de los “beneficios netos generados” y es pagable para financiar actividades locales por parte de todas las empresas que exploten recursos naturales (no afecta por tanto sólo a la minería pero sí afecta a toda la minería).

4. Ley de Municipios⁶¹

Esta ley establece como propias o exclusivas de cada ayuntamiento las competencias en cuanto al ordenamiento del territorio y la gestión del suelo. Por ello corresponde a todo concesionario minero (al igual que todo aquel que desea modificar el uso del suelo, por ejemplo, mediante la construcción de una fábrica o un hotel) obtener de la municipalidad una autorización o certificado de uso de suelo o una no objeción de que se use el suelo para fines mineros.

Dado que es una competencia descentralizada, el carácter específico de esa certificación o licencia varía de municipio a municipio, tanto en lo que se refiere a la formulación específica de la solicitud como a la información o documentos que deben acompañar a la solicitud. Ahora bien, por regla general, la documentación exigida es sencilla y las tasas correspondientes no son exorbitantes.

⁶¹ Formalmente conocida como Ley no. 176-07 de 17.07.2007 del Distrito Nacional y los Municipios, Gaceta Oficial, no. 10426 de 17.07.2007

Esencialmente, lo que el municipio tiene que determinar es, y en su caso objetar, si el uso minero que se pretende para un terreno es consistente con las normas vigentes referidas a la zonificación del municipio y respeta las distancias respecto a las vías públicas y los límites con otras propiedades.

En otras palabras, pese a que el papel de esta autorización no es desdeñable, y pese a las posibles incertidumbres sobre los requerimientos específicos en cada caso, la decisión sobre la licencia en cuestión descansa esencialmente sobre criterios burocráticos y técnicos y no se basa en decisiones de índole política.

B. LOS CONTRATOS ESPECIALES

Aunque la Ley Minera de 1971 es concebida como la norma central de regulación del sector minero, lo cierto es que una parte muy importante de la minería dominicana está regida por lo que la propia ley llama Contratos Especiales alguno de los cuales, de hecho, preceden temporalmente a la existencia de la propia ley.

Estos contratos se establecen en línea con esa ley, aunque en cierta manera a su margen, ya que con frecuencia estipulan condiciones diferentes a las de la propia ley o como excepciones a ésta.

Es concebible que los Contratos Especiales no existiesen si las provisiones tributarias de la Ley Minera no estuviesen lo desfasadas que están y si el sistema fiscal estuviese, en general, mejor preparado para aplicar, de manera efectiva, los impuestos generales que existen en el país, junto con tributos propios y comunes a todas las empresas mineras. Pues, al fin y al cabo, el principal argumento sobre el que el Estado se apoya para utilizar los Contratos Especiales parece ser recaudatorio: la Administración piensa que a través de estos contratos especiales, es capaz de obtener unos mejores rendimientos a sus concesiones mineras que aplicando normas generales válidas para toda concesión.

De hecho, hay dos factores más que institucionalmente parecen apoyar la opción de los Contratos Especiales. En algunos casos, el Estado por razones no siempre planeadas, y como se explica más adelante, ha acabado siendo propietario de toda o parte de una empresa minera. Por otro lado, estos Contratos Especiales suelen establecerse con empresas que van a explotar minas cuyo potencial la Administración conoce bien, lo que le hace pensar que ello le otorga un mejor medio de extraer un buen rendimiento a las concesiones en cuestión.

De esa forma, los Contratos Especiales se otorgan cuando el Estado decide otorgar una explotación minera dentro de lo que la Ley Minera actual llama "Reservas Fiscales", que se entienden como "áreas en las que, por motivos de interés del Estado, no se puede otorgar

derechos a explotar yacimientos a no ser que sea a través de una licitación pública y subsiguiente celebración de un contrato especial con el Estado”.⁶²

La parte más distintiva y también más controvertida de estos Contratos Especiales son sus provisiones tributarias. Dado que el marco tributario se analiza en el próximo capítulo, la descripción de estos Contratos Especiales será relativamente breve y se concentrará en ilustrar las características principales no tributarias de cada contrato.

Los Contratos Especiales, que hoy por hoy sólo afectan a la minería metálica, existen con tres de las cinco empresas activas⁶³ en el sector y son, por su orden cronológico de firma, los siguientes:

1. “Contrato” con Falconbridge Dominicana (1956, 1969, 1988, 1994)

El contrato fue suscrito en 1956 por los representantes de la entonces Secretaría de Estado de Agricultura y la empresa entonces llamada Minera y Beneficiadora Falconbridge Dominicana C. por A., teniendo por objeto la exploración y explotación de la concesión minera Quisqueya no. 1 “y las que se le puedan otorgar en el futuro”, los derechos y obligaciones sobre la cual habían sido adquiridos por Falconbridge Dominicana a su antigua propietaria, Minera y Beneficiadora Dominicana C. por A. El contrato fue aprobado por el Congreso Nacional en 1956, tal como preveía la ley vigente en aquel momento (la Ley 4550 de dicho año).

Siendo anterior a la ley hoy vigente, el contrato en cuestión no utiliza la terminología de “Contrato Especial” aunque, a la vista de su contenido, sí lo es. Por lo demás, contiene algunas provisiones que luego aparecen en la ley de 1971 (prohibición de venta de la empresa en parte o enteramente a entidades estatales extranjeras, derecho a establecer servidumbres, etc.). Sólo obliga a la empresa a informar a lo que hoy es la Dirección General de Minería, una vez al año y a requerimiento de ella, sobre el desarrollo de los trabajos en la concesión.

Trece años después de aquel contrato inicial, las partes suscribieron un llamado Convenio Suplementario, esta vez suscrito por el propio Presidente de la República y el Presidente de la ahora ya llamada Falconbridge Dominicana que comienza confirmando una modificación de linderos aprobada en 1958, aclarando que la concesión es ilimitada en el tiempo (por haber sido otorgada bajo la Ley Minera de 1956), e identificando la producción de ferroníquel como el objetivo principal de la concesión (el contrato original no mencionaba ningún mineral).

Este Convenio Suplementario confirma y ratifica los términos del contrato original, excepto en lo que se refiere a las modificaciones que este convenio establece y que en los aspectos no fiscales son las siguientes:

⁶² No toda Reserva Fiscal está sujeta a un Contrato Especial. Ahora bien, los “Contratos Especiales”, por definición, deben versar sobre una Reserva Fiscal

⁶³ Como ya se ha visto anteriormente, el estado también tiene un contrato con una cuarta empresa del sector, DOVEMCO. Ahora bien, este contrato no es “especial” ya que no versa sobre una Reserva Fiscal, sino que es un “contrato de venta”.

- Define y establece periodos de exploración, retención y mineraje
- Exige un mínimo de inversión anual por hectárea durante el periodo de exploración
- Introduce la noción de “bloque minero”, que define como las áreas individuales dentro de la concesión que la empresa decide conservar al final de cada año y sólo sobre las cuales debe tributar el impuesto de superficie, siempre y cuando cada una de las áreas a las que desea renunciar exceda las 25 Has. y con el derecho a recuperar cualquiera de dichas áreas en el futuro siempre que no hayan sido concedidas a otro solicitante. Renuncia de áreas que debe ir acompañada de una entrega a la Dirección General de Minería de las informaciones y datos que la empresa posea sobre la exploración, desarrollo y explotación de las áreas a las que renuncia.
- Por primera vez establece también:
 - la obligación explícita de que la compañía informe semestralmente a la Dirección General de Minería sobre sus datos de extracción, evolución de los trabajos de exploración y desarrollo, etc.
 - un derecho de inspección por parte de la Dirección General de Minería en forma de inspección de la documentación que exista en poder de la compañía de orden geológico, geofísico y geoquímico.
 - la obligación de que las cuentas de la empresa sean auditadas por una auditora “de renombre internacional”.
 - provisiones respecto a los precios de transferencia.
 - la obligación de evitar la contaminación del aire y el agua en las zonas mineras

En 1988 y 1994, se suscribieron un tercer y cuarto documentos adicionales que, aparte de varios temas menores, se concentraron en remozar el régimen tributario aplicable, que endurecieron considerablemente y del que se trata más extensamente en el capítulo sobre el marco tributario.

2. “Acuerdo Especial de Arrendamiento de Derechos Mineros” con Pueblo Viejo Dominicana (2002, 2009, 2013)

Declarada la empresa Placer Dome como ganadora de la licitación pública internacional lanzada para acometer la explotación del yacimiento de sulfuros de Pueblo Viejo, ricos en oro y plata entre otros metales, el acuerdo fue suscrito en 2002 por los representantes de la entonces creada Comisión de Licitación Minera, el Banco Central y Rosario Dominicana S.A, por un lado, y los de la empresa Placer Dome Dominicana Corporation por el otro. El contrato fue aprobado por el Congreso Nacional ese mismo año, en cumplimiento de lo que prevé la Ley Minera.

El contrato reconoce que el área del yacimiento había sido declarada “reserva fiscal” por el Estado bajo el nombre de Montenegro tras determinar que Rosario Dominicana renunciase a las concesiones que tenía sobre él, llamadas Concesión de Pueblo Viejo y Concesión de Pueblo Viejo

II, como herencia de la concesión original obtenida por dicha compañía en los años 1970 y referida anteriormente.

El plazo del arrendamiento es de 25 años, prorrogables automáticamente en dos ocasiones consecutivas por periodos de 25 años, a menos que haya notificación por el arrendatario de no desearlo.

Ampliando lo previsto en el Convenio Suplementario con Falconbridge este Acuerdo define y establece los periodos de estudio de factibilidad, desarrollo, construcción, operacional, cierre y post-cierre. En línea también con dicho Convenio Suplementario,

- establece un derecho de inspección por parte de la Administración, aunque es más amplio que aquél al indicar explícitamente que el derecho es a “inspeccionar periódicamente todas las operaciones”, así como “todos los libros y registros”.
- contiene provisiones medioambientales, aunque mucho más amplias y explícitas – incluida la obligación de Placer Dome de preparar una Evaluación de Impacto Ambiental antes de la conclusión del periodo de desarrollo (la noción de estas evaluaciones estaba recién introducida por la Ley de Medio Ambiente que acababa de aprobarse).

Establece asimismo varias nuevas obligaciones, derechos y responsabilidades:

- la obligación por parte de Placer Dome de realizar ciertos pagos al Estado en los momentos de aprobación del Acuerdo y de conclusión del periodo de desarrollo.
- un máximo de deuda que la empresa puede asumir (inferior al 70% de las inversiones realizadas).
- posibilidad por parte de la empresa de suspender operaciones por periodos inferiores a dos años (en caso contrario, el Estado puede terminar el acuerdo), exigiéndose notificación al Estado siempre que el cierre exceda los 6 meses.
- responsabilidad del Estado de reinstalar a los habitantes en la llamada Cuenca de los Cacaos (a los que luego se añadió a los de la Cuenca de El Llagar).
- responsabilidad del Estado de expropiar los terrenos que Placer Dome considere necesarios, con el Estado cargando con las indemnizaciones por tales expropiaciones y arrendando los terrenos en cuestión a Placer Dome sin costo adicional para ella.

Siete años después, y en vista de que las inversiones requeridas para la explotación y que emprendería Barrick Gold, que había adquirido en 2006 los activos de la empresa Placer Dome, eran muy superiores a las previstas, y arguyendo la necesidad de términos contractuales más favorables que hicieran la operación beneficiosa, dicha empresa pidió renegociar el Acuerdo Especial anterior.

Resultado de ello, fue a llamada Enmienda al Acuerdo Especial que fue suscrita en 2009 en este caso por el Secretario de Industria y Comercio, el Banco Central y Rosario Dominicana por un lado y la ahora llamada Pueblo Viejo Dominicana Corporation, por el otro. Aun ratificando los términos del acuerdo original, esta enmienda incluye ciertas modificaciones significativas, las más importantes de las cuales son de naturaleza tributaria y se tratan más adelante. Otras fueron:

- reconocimiento de que legislación posterior al Acuerdo había incluido a la Cuenca de El Llagar en la reserva minera de Montenegro.
- mayor atención a algunos aspectos medioambientales para futuras operaciones.
- derivación hacia la empresa de la responsabilidad del 50% del pasivo ambiental de pasadas operaciones pero sólo hasta un tope de 37.5 millones de US\$.
- estableciendo que el Fondo de Garantía para la Remediación Ambiental en el cierre de operaciones sería financiado mediante deducciones que hará la empresa periódicamente a los pagos debidos al Estado por el Impuesto sobre la Renta o el reparto de los beneficios que le corresponde.
- reconociendo los avances de fondos hechos por la empresa al Estado a cuenta de futuras obligaciones para que éste financiase la reubicación de los pobladores de las cuencas de Los Cacaos y El Llagar.

Ahora bien, debido a las inquietudes sociales que habían causado las nuevas condiciones tributarias de la Enmienda anterior, que la opinión pública consideraba excesivamente onerosas para el Estado, una segunda enmienda al Acuerdo Especial de 2002 fue negociada (“para establecer el equilibrio económico entre las partes”, reza su Preámbulo) desde finales de 2012 a finales de 2013. Dicha Segunda Enmienda fue suscrita en 2013 por el Estado Dominicano (representado por el Ministro de la Presidencia), el Banco Central y Rosario Dominicana, por un lado, y Pueblo Viejo Dominicana.

Aunque los aspectos cruciales de esta segunda enmienda, mucho más breve que la anterior, también son tributarios, se aprovechó la ocasión para introducir cambios de otra naturaleza incluyendo una mayor vigilancia sobre los costes máximos de financiamiento que podrían imputarse a las actividades del proyecto minero y el reconocimiento de nuevos avances de fondos realizados por la empresa al Estado para financiar nuevos gastos de reinstalación y otros gastos de expropiaciones, asesorías, etc.

3. Contrato Especial con EnviroGold-Las Lagunas (2004)

Declarada Las Lagunas Ltd. como ganadora de la licitación pública internacional para la explotación de la Presa de Colas Las Lagunas, el contrato fue suscrito por los representantes de la entonces Secretaría de Estado de Industria y Comercio y los de la empresa Las Lagunas Ltd. El contrato, tal como prevé la ley a cuenta de las exenciones fiscales previstas, fue aprobado por el Congreso Nacional, lo que ocurrió en 2004, con el simultáneo objetivo de explotar los desechos

de oro y otros minerales que había dejado la empresa explotadora anterior y remediar los impactos ambientales pendientes.

El plazo de validez del contrato fue de 11.5 años, prorrogable por acuerdo ente las partes por un periodo de dos años, renovable por un periodo similar de otros dos

Estableció un compromiso por parte de la empresa Las Lagunas Ltd. de una producción anual de 1 millón de Tm. de minerales. En línea con el contrato con Pueblo Viejo Dominicana, el Estado:

- autoriza a la empresa a suspender la producción por razones técnicas o económicas por periodos que no excedan los 2 años; si el cierre durase más tiempo, el Estado tiene el derecho a terminar el contrato.
- se compromete a agilizar la obtención de los permisos requeridos, incluida la aprobación de la Evaluación de Impacto Ambiental.

Entre las previsiones que no aparecen en contratos previos están:

- compromiso del Estado de no traspasar o ceder los derechos u obligaciones del contrato durante su vigencia.
- en contraste, la empresa puede transmitir sin restricciones ni consentimiento del Estado la totalidad de las obligaciones y derechos si lo hace a una empresa filial y menos del 50% de ellas si lo hace a otra empresa.
- tan sólo cuando el porcentaje de cesión excede el 50% la empresa necesita el consentimiento del Estado, “que no sería irrazonablemente negado”.

RECOMENDACIONES PARA UNA MAYOR TRANSPARENCIA EN TORNO AL MARCO JURIDICO Y REGULATORIO DEL SECTOR MINERO

1. *Cuando se ponga al día la Ley Minera, sería ideal establecer provisiones dentro de la legislación minera sobre la pequeña minería y la minería artesanal, con el fin de preparar el camino para su progresiva incorporación al sector formal de la economía y, con ello, una mayor transparencia.*
2. *En general, sería útil incluir todas las normativas mineras bajo una sola ley con el fin de dar un tratamiento más homogéneo a la temática minera (incluidos sus aspectos medioambientales, su impacto a nivel local, etc.) con el fin de destacar claramente al ciudadanía la compatibilidad entre minería y gestión social y medio ambiental.*
3. *Debería considerarse la posibilidad de simplificar las obligaciones y derechos establecidos en los Contratos Especiales, dejando la singularidad y diferencias entre ellos, si cabe, a los aspectos tributarios.*

5. CONCESIONES Y CONTRATOS: A) OTORGAMIENTO

Hay tres mecanismos para otorgar títulos mineros. Uno es el previsto en general por la Ley de Minería, a través de Concesiones. Las condiciones del otorgamiento de una concesión dependen de si es de exploración o explotación.

Otro es el previsto por esa misma ley para casos especiales (reservas fiscales), a través de una licitación internacional.

El último es el previsto por la Ley de componentes de la corteza terrestre en forma de Concesiones o Permisos para la minería de “agregados”. En este caso, sólo se otorgan títulos mineros de explotación, no de exploración., por parte del Ministerio de Medio Ambiente.

El primer y tercer mecanismo otorgan el título minero a quien, cumpliendo los requisitos legales, sea el primero en solicitarlo para un terreno. En el segundo caso, y sólo en éste, el Estado establece contratos con las empresas mineras en cuestión.

Como ya se indicó, y como ocurre prácticamente en todas las demás legislaciones, la ley dominicana exige un título minero para poder ejercer la actividad minera de exploración o explotación. Ahora bien, la legislación del país contempla tres mecanismos diferentes para el otorgamiento de un título minero, en cada uno de los cuales los requisitos y procedimientos son diferentes. Este capítulo describe las características principales de estos mecanismos.

A. Mecanismo general de la Ley Minera

El título minero se logra a través de la obtención de una concesión que, a petición de interesado legítimo, el Estado otorga, previa una solicitud formal. En ese sentido, existen varios principios generales que rigen el otorgamiento de estas concesiones. Son principios comunes a las concesiones de exploración y a las de explotación, y son aplicables también (excepto el primero de ellos) incluso a las concesiones otorgadas por el mecanismo de los Contratos Especiales:

- “prior in tempore, potior in iure”, esto es, el título minero se otorga al primero que lo haya solicitado. Es más, mientras se resuelve el trámite de la solicitud, no se puede admitir otra solicitud sobre el mismo terreno. Todo lo cual contribuye significativamente a la transparencia y a la reducción de posibilidades de abuso y de corrupción.

- Exclusividad: La concesión otorga derecho de exclusividad de operar sin intervención de nadie más en el terreno de la concesión.
- Totalidad: En contraste con otras legislaciones que restringen el uso del título al mineral para el que se solicitó la concesión, en la República Dominicana el título minero permite el uso sobre todas las sustancias que se encuentren dentro del perímetro de la misma, siempre que se notifique su existencia a la Dirección General de Minería.
- Inhabilitación: A dos grupos de personas se les impide obtener títulos mineros: Por un lado, salvo en casos excepcionales, y sólo bajo autorización del Congreso, a las empresas extranjeras que sean de propiedad (incluso parcial) estatal. Por otro lado, y ello sólo durante el periodo en que estén ejerciendo sus funciones, a los altos cargos de la administración del Estado así como a todo el personal relevante de la Dirección General de Minería y sus familiares próximos. A éstos, no obstante, se les permite mantener los títulos adquiridos antes de acceder a la función que les impide solicitarlos.

Solicitudes de otorgamiento de concesiones mineras: Requisitos

Los criterios mediante los que se juzga si una solicitud reúne las condiciones válidas para que desemboque en el otorgamiento de un título minero no son muy claros y específicos en la ley, pero son exclusivamente administrativos:

1. Un grupo de ellos es identificativo y su objetivo es dejar constancia inequívoca de quien es el peticionario, cuál es el terreno sobre el que se ha solicitado la concesión (para asegurarse de que no existe una concesión previa sobre ellos, de que no se exceden los límites fiscales establecidos, etc.) y quienes son el dueño del terreno y de los colindantes (presumiblemente en caso de que haya conflicto de lindes o de derechos).
 - Un segundo grupo, también identificativo, trata del objeto de la concesión e incluye el tipo de tareas y forma en que se llevarán a cabo, así como el tipo de minerales que se espera encontrar (y para las solicitudes de explotación, reservas estimadas).
 - El tercer grupo es valorativo y se refiere a la evidencia que avale la idoneidad del solicitante para llevar a cabo las tareas (de exploración o de explotación) que la concesión en cuestión implica. En concreto, los criterios de evaluación en ese sentido (y los documentos que deben presentarse en apoyo) son:
 - solvencia económica
 - capacidad técnica experiencia en desarrollos mineros
 - capacidad económica

Dada la generalidad de esos criterios valorativos y la falta de detalle en cuanto a ellos en la Ley minera y su reglamento, existe el riesgo de falta de consistencia y transparencia en la valoración

de los expedientes, algo que es corregible. Conscientes de ello, la Dirección General de Minería y el Ministerio de Energía y Minas están estudiando posibles cambios en la normativa para hacer más eficiente y transparente el otorgamiento de los títulos mineros.

Solicitudes de otorgamiento de concesiones mineras: Procedimiento

La presentación de la solicitud en cuestión se realiza ante el Registro Minero y abre el proceso catastral que, tras el correspondiente examen y publicación de la solicitud para el caso de que haya objeciones a ella, y una verificación sobre el terreno de la localización y tamaño de la superficie solicitada concluirá con la aprobación o rechazo de la solicitud.

En caso de ser aprobada, tras el pago de la patente por el solicitante, la decisión favorable queda anotada en el Catastro y otorga los derechos de exploración o explotación en los términos previstos legalmente.

Dicho lo anterior, la ya citada Ley de Medio Ambiente del año 2000 introdujo un requisito adicional en lo que se refiere a las solicitudes de una concesión de explotación y es la obtención de una licencia ambiental que sólo se logra tras un proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, y a falta de la cual no se puede otorgar una concesión de explotación.

A diferencia de otras legislaciones, no se requiere realizar, sin embargo, una consulta social o ciudadana, normalmente de ámbito local, para poder obtener una concesión o la autorización para ejercer la actividad minera en una determinada concesión ya otorgada.

Extinción de las Concesiones

La ley establece cuatro mecanismos o causas por las cuales se extinguen los títulos mineros:

1. Vencimiento, esto es cuando los periodos de duración de las concesiones y sus prórrogas (descritos en el capítulo anterior) se han agotado.
2. Renuncia, de toda o de parte de la concesión (el segundo caso se conoce como "reducción"). La renuncia parcial o reducción es obligatoria para quien tenga concesiones de exploración en exceso de 20 000 Has. cuando quiera solicitar su conversión en concesiones de explotación.
3. Nulidad, o sea cuando la concesión fue otorgada en contravención de las disposiciones de la Ley Minera y, especialmente, cuando fue dada a personas inhábiles (bien empresas estatales extranjeras, bien altos funcionarios del país o funcionarios en la administración minera), en reservas fiscales, en zonas sobre las que estaba pendiente una solicitud de concesión y cuando el concesionario sobrepasa el número de hectáreas permitido.

4. Caducidad, o sea, cuando no se ha utilizado el título de la manera exigida por la ley: iniciar los trabajos o interrumpirlos más allá de los plazos previstos, realizar explotación en una concesión de exploración, no pagar la patente (y en el caso de explotación, la regalía a la exportación o el Impuesto sobre la Renta) , no realizar los trabajos programados (y en el caso de explotación, cesar la producción comercial), no presentar los informes previstos y (en el caso de explotación) no constituirse en compañía dominicana.

B. Mecanismo de los Contratos Especiales

Mientras que el anterior es el procedimiento primario de obtención de un título minero, existe una vía alternativa que es el que rige para las llamadas “reservas fiscales”, esto es, áreas mineras de interés para la Administración (frecuentemente porque en ellas ella tiene información suficiente como para conocer su contenido minero y su valor económico).

De ahí que en este caso el otorgamiento de título minero no se lleve a cabo siguiendo el principio de “prior in tempore...” y no se siga el procedimiento descrito anteriormente sino mediante licitación pública y posterior establecimiento de un contrato llamado “especial” entre la empresa ganadora y el Estado, procedimiento que puede permitir extraer una mayor plusvalía que redunde en beneficio público.

Ello implica establecer una Comisión de Licitación que asegure la transparencia y eficacia del proceso de licitación, monitoreando desde sus términos de referencia a la selección final de su ganador.

Cuando estos contratos especiales contienen incentivos fiscales (como ha ocurrido hasta ahora con los contratos celebrados con las empresas Falcondridge Dominicana, Rosario Dominicana y EnviroGold-Las Lagunas), necesitan ser aprobados por acto del Congreso.

Las condiciones de extinción de las concesiones así logradas suelen establecerse en los mismos contratos. En su defecto, rige lo previsto en estos casos por la ley Minera.

C. Mecanismo de la Ley sobre componentes de la corteza terrestre

Esta ley es mucho más parca que la Ley Minera en todos los aspectos regulatorios que ésta cubre respecto al otorgamiento de concesiones. Así, de los cuatro principios identificados en esta ley (prior in tempore, exclusividad, totalidad e inhabilitación) ninguno es mencionado en la Ley sobre componentes de la corteza terrestre y sólo uno (exclusividad) aparece en su reglamento. Es cierto que el primero (o sea, “prior in tempore”) posiblemente puede colegirse interpretativamente. El tercero (totalidad) probablemente no se aplica. Del cuarto (inhabilitación) es muy difícil opinar si sería aplicable por paralelismo.

Llaman la atención, no obstante, dos principios adicionales sobre estas Concesiones o Permisos (ni la Ley ni el Reglamento llegan a definir nunca la diferencia entre ambos): Por un lado, la prohibición absoluta de traspasar o ceder las Concesiones o Permisos (en contraste, la ley Minera no se opone a la transferencia de Concesiones de Explotación y establece un procedimiento para validar la transferencia de Concesiones de Explotación). Por otro, el principio de revocación, que autoriza a la Administración a revocar la Concesión o Permiso no sólo cuando concurren causas de nulidad o caducidad sino también cuando “estima que es perjudicial a la salud, la seguridad o el orden público”.

Las Concesiones o Permisos de Explotación (los de Exploración no existen en este caso) tienen un periodo de vigencia mucho más corto que los previstos por la Ley Minera: 5 años, prorrogables por un mismo término de 5 años. La Ley es ambigua sobre si se pueden conceder prórrogas adicionales.

También es parca la ley en el detalle de los requisitos de la solicitud para obtener una Concesión o un Permiso: sólo se refiere a la necesidad de rellenar un formulario de solicitud en el que se indicará el lugar y lindes del depósito de materiales en cuestión (acompañándolo de un plano en el que aparezcan los datos tipográficos aledaños), el volumen y forma de explotación, y poco más.

Apenas dice nada la Ley o su Reglamento de aplicación sobre el procedimiento por el cual se otorgan los títulos de explotación. Sólo indica que las solicitudes se presentan ante, y las Concesiones y Permisos los otorga, el Poder Ejecutivo a través de la Secretaria de Obras Públicas (competencia en este sentido transferida hoy al Ministerio de Medio Ambiente) después de escuchar la opinión de la Comisión de altos funcionarios de los departamentos a cargo de la minería, las aguas y el turismo.

En contraste con las referidas parquedades, la Ley cita una larga serie de criterios que dicha Comisión debe tener en cuenta al decidir otorgar un Permiso o Concesión, pero no especifica la manera en que deben tenerse en cuenta o cual es la prioridad entre ellos, que son:

- Límites de la propiedad
- Impacto posible de la actividad sobre las áreas adyacentes, erosión, acción de las aguas, acceso a vías públicas, etc.
- Medios que se utilizarán para remover o dragar los materiales
- Demanda industrial de los materiales en cuestión
- Beneficios de la actividad para el área que la rodea
- Propósito de la extracción de los materiales en cuestión

Finalmente, la Ley indica que de ser aprobada la solicitud, se procederá a su correspondiente otorgamiento mediante una Resolución.

RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LOS OTORGAMIENTOS

1. *Cuando se pongan al día la Ley Minera y la Ley de componentes de la corteza terrestre una de las prioridades podría ser establecer criterios más claros y operativos respecto a los requisitos que deben cumplirse para poder obtener una concesión y las razones motivadas que pueden llevar al rechazo de expedientes y solicitudes.*
2. *En dicho momento, otra de las prioridades podría ser evitar la situación actual en lo que se refiere al otorgamiento de los títulos mineros bajo la Ley de componentes de la corteza terrestre en la que dicho otorgamiento se gestiona de forma independiente del Ministerio de Energía y Minas, ya que ello presenta graves problemas de colisión y superposición con el Catastro Minero, lo cual afecta negativamente a la seguridad del título.*
3. *Hasta que llegue ese momento de remozar o remplazar ambas leyes, una posibilidad de aumentar la predictibilidad y la transparencia reducir los riesgos de discrecionalidad sería una revisión de los procedimientos actuales de otorgamiento, apoyados por un Manual de Aplicación en conformidad con los criterios adoptados por las buenas prácticas internacionales . Este Manual debería ser público y al mismo tiempo de consulta obligada por los funcionarios que hacen las valoraciones de las solicitudes.*

6. CONCESIONES Y CONTRATOS: B) PUBLICIDAD

El Registro y el Catastro dan fe pública, al tiempo que publicidad y transparencia al sistema de concesiones.

Los Contratos Especiales, que el Estado firma con ciertas empresas, tras una licitación internacional del título minero gozan de un carácter público adicional ya que son aprobados por el Congreso Nacional y publicados en la Gaceta Oficial.

Para registrar y dar fe pública de las concesiones mineras (excluidas las referentes a los componentes de la corteza terrestre o agregados), existe en la República Dominicana un **Registro Público Minero** y un **Catastro Minero**, del que el Registro forma parte, elementos cruciales ambos en la transparencia del sector.

En ambos se inscriben todas las concesiones mineras así como los actos de transferencia de ellas y, las servidumbres que se establezcan para el desarrollo de las actividades correspondientes en cada concesión. La información en el registro catastral se conserva tanto en versión papel, que da fe, como digitalizada para su más fácil uso y consulta.

El establecimiento y mantenimiento del Catastro es una de las responsabilidades cruciales de la Dirección General de Minería para afrontar la cual existe una unidad operativa. Con tal fin, sus funciones son:

- Registrar, dando fe de las concesiones: sus solicitudes, otorgamientos, denegaciones, servidumbres, transferencias, etc.
- Preparar el dictamen técnico correspondiente como parte del proceso de otorgamiento de las concesiones
- Elaboración de la cartografía relacionada con el sector minero
- Mantenimiento de la base de datos técnica que incluye las áreas protegidas y las cuencas.

El Catastro es de carácter público por lo que todo ciudadano puede consultar directa y gratuitamente el registro, presentándose personalmente en las oficinas de la Dirección General de Minería o acudiendo en línea a la dirección electrónica www.dgm.gob.do. Ello permite a cualquier interesado indagar si el título correspondiente a una cierta parcela catastral está en trámite o ya se encuentra otorgado. Todo ciudadano tiene derecho asimismo a recibir o exigir un certificado que confirme que una determinada parcela está o no disponible para ser solicitada.

Cada vez que se solicita una concesión de exploración o de explotación se abre un expediente y con él una entrada en el Catastro que contiene, por cada parcela o grupo de parcelas en ese expediente, sus dimensiones y localización (la base topográfica), los títulos en vigor o las solicitudes en trámite y, en su caso, los títulos extinguidos, con la identificación de los titulares en cada caso. Contiene asimismo los derechos y patentes percibidos.

En los últimos meses, desde la creación del Ministerio de Energía y Minas se ha llevado a cabo un proceso de “limpieza” del Catastro, poniéndolo al día y eliminando de él las concesiones de exploración que habían expirado así como solicitudes que tenían defectos de forma y estaban pendientes y sin ninguna dinámica desde hacía tiempo.

Lo que tiene carácter confidencial mientras duren las concesiones, y por tanto no es accesible al público, son los informes semianuales y anuales que cada concesionario debe presentar ante la Dirección de Minería. Ahora bien, los concesionarios están obligados a declarar qué partes de esos informes pueden ser compartidos con el exterior con fines científicos y culturales, tras lo cual la Dirección General de Minas debe separar la información no confidencial para que pueda ser utilizada para los fines previstos.

Las concesiones otorgadas en el contexto de los “Contratos Especiales” tienen una publicidad adicional ya que, por contener provisiones tributarias específicas, requieren su aprobación por el Congreso Nacional lo que implica asimismo su publicación en la Gaceta Oficial.

Las Concesiones o permisos otorgados para la minería de “agregados” bajo la Ley sobre componentes de la corteza terrestre no son registradas en el Catastro, que sólo rige para las actividades bajo la Ley Minera. Pero tampoco consta dónde quedan o deberían quedar registrados dichos Concesiones y Permisos para los agregados. Ni la ley en cuestión ni su reglamento contienen una sola referencia a Libros Registro donde se guarde constancia de fácil acceso público de todos los expedientes de solicitudes presentadas, concedidas, rechazadas, etc. Existe la voluntad por parte del Ministerio de Medio Ambiente y del Ministerio de Energía y Minas para unificar las bases de datos de ambos en lo que se refiere a los títulos mineros.

RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA PUBLICITACION DE CONCESIONES Y CONTRATOS

- 1. Las dificultades encontradas en la preparación de este informe cuando se ha querido localizar todos los Contratos Especiales existentes, algo teóricamente asequible pero en la práctica no tanto, sugiere la oportunidad de que, tras el nombramiento de la Comisión Nacional de la EITI, ésta tome como tarea el establecimiento de un repositorio de fácil acceso por vía electrónica con todos los Contratos Especiales existentes.*
- 2. Sería especialmente conveniente integrar toda la información sobre títulos mineros en un Catastro Minero Unificado para evitar los riesgos actuales de superposición, insuficiente seguridad del título y falta de seguimiento técnico.*

7. CONCESIONES Y CONTRATOS: C) PROPIEDAD EFECTIVA

La legislación nacional no prevé ni impide la publicación de los Propietarios o Beneficiarios Reales o Efectivos de una empresa. Aunque la legislación dominicana sobre transparencia protege y limita la publicación, sin autorización previa, de datos privados, la propia lógica de la EITI aboga por una mayor apertura en este campo, sobre todo cuando el tema no parece causar preocupación especial entre las mayores empresas del sector, acostumbradas ya a estar bajo el escrutinio público y el de los organismos reguladores en los países donde se encuentran sus empresas matrices.

El nuevo estándar de la EITI no exige, aunque recomienda, que el gobierno de cada país mantenga un registro disponible públicamente de los beneficiarios reales o efectivos de las empresas extractivas, esto es, de quienes en último término controlan las actividades de esas empresas y reciben sus beneficios. La razón reside en que, con frecuencia, las empresas extractivas de un país son propiedad de otra empresa internacional, el nombre de cuyos propietarios no es necesariamente asequible a la administración del país en que opera la empresa. O, a veces, los propietarios legales de la empresa son simples apoderados que pueden escudar a los propietarios reales que, así, podrían evitar normas tributarias o procedimientos establecidos de adjudicación de concesiones y contratos.

Por ello, tras las trabas a identificar los beneficiarios reales se suelen encontrar sutilezas para

- disimular que uno o más de los verdaderos dueños evada obligaciones tributarias,
- para que pueda ser propietario alguien que no debería serlo (porque la ley lo impide, como es el caso dominicano, cuya legislación identifica ciertas funciones públicas cuyos titulares están inhabilitados para solicitar una concesión minera)
- para permitir que el propietario oculto practique conductas ilícitas para lograr el otorgamiento de una concesión.

Conocer los beneficiarios reales permite llevar a cabo una investigación y un debate públicos sobre el origen de una sospechosa propiedad, un repentino enriquecimiento o el pasado criminal de un propietario real, así como sobre su posible relación con los dirigentes del país o de un partido. La frecuencia con la que, en ciertos países, las concesiones se otorgan a veces a un pariente próximo de un Ministro o a alguien relacionado con un alto funcionario no es anecdótica.

Consultas informales con diversos miembros del tejido empresarial minero dominicano han mostrado una disposición en ningún momento desfavorable a la posibilidad de establecer un registro de Beneficiarios Reales de las empresas extractivas del país. Posiblemente porque una

importante mayoría de estos interlocutores pertenece a empresas con lazos en el exterior, cuyas matrices están sujetas al escrutinio de entes reguladores de la Bolsa en sus países de origen. Varios de ellos han manifestado que mucha de la información que se encontraría en un Registro de Beneficiarios Reales ya está disponible en Registros y Directorios del país y a veces en las propias publicaciones de las empresas.

En vista de lo anterior, las condiciones pueden estar maduras para establecer dicho Registro en la República Dominicana o al menos colocarlo en la agenda política.

RECOMENDACIONES PARA ESTABLECER UN REGISTRO DE LA PROPIEDAD EFECTIVA

- 1. Dada la postura especialmente abierta del sector empresarial hacia el establecimiento de un Registro de Beneficiarios Reales, la propia Comisión Nacional de la EITI, cuando sea establecida, podría tomar la creación de este registro como una oportunidad temprana de mostrar la utilidad de la iniciativa EITI. Este aumento de transparencia podría lograrse al principio a través de una participación voluntaria de las empresas.*
- 2. El Poder Ejecutivo podría utilizar la oportunidad de nombrar a la Comisión Nacional de la EITI para proponer una norma que indicase que la protección de la privacidad personal y empresarial queda en suspenso cuando se trata de cumplir las obligaciones y compromiso adquiridos por el país en la defensa de la transparencia fiscal, incluida entre otras, la adhesión a la EITI.*

8. PAPEL DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

El Estado es propietario total o parcial de varias empresas del sector minero o, directamente, de las propias minas.

Ahora bien, el Estado no gestiona directamente ninguna de las minas metálicas sino que obtiene exclusivamente de ellas los impuestos acordados con ellas (a través de los llamados “contratos especiales”), así como, dependiendo de la forma del contrato, una parte de los beneficios de las empresas o los pagos estipulados por unidad de mineral extraído o exportado.

Como ocurre en algunos otros países, en la República Dominicana el Estado tiene una participación relativamente activa en el sector extractivo, no sólo como legislador y regulador, sino también como propietario de ciertas empresas públicas activas en el sector minero e inversionista.

Las razones son, en algunos casos, accidentales y tienen que ver todavía con la expropiación que se hizo de las propiedades adquiridas durante sus años de gobierno por el dirigente R.L. Trujillo y que cubrían un número de empresas en muy diversos sectores (desde azucareras y otras actividades alimentarias hasta empresas de transporte y otros servicios, desde inmobiliarias a mineras).

Tras la muerte del dictador en 1961, esas empresas fueron confiscadas y pasaron a ser propiedad del Estado Dominicano. Algunas fueron privatizadas posteriormente - en los años 1990. Otras no. Este es el caso de la empresa Loma de Sal y Yeso en Pedernales. También es el caso de la empresa Falconbridge Dominicana, productora de ferroníquel, como se ha visto en páginas anteriores, y un 9.5% de cuyas acciones (o sea, 285,982 acciones) fueron heredadas por el Estado, a través de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE), establecida originariamente para administrar las empresas confiscadas a Trujillo.

No obstante, el Estado no participó en la gestión de la empresa y, por otra parte, cedió el beneficio de sus acciones a la provincia de Monseñor Nouel y en menor grado a la provincia de Sanchez Ramirez en respuesta a la demanda social y en lugar de lo que luego hubiera podido ser una obligación legal de Falconbridge por aplicación de la Ley de Medio Ambiente de 2000, si no hubiera sido porque su Contrato Especial eximía a Falconbridge de éste y otros impuestos.

En otros casos, como el de la empresa Pueblo Viejo Dominicana, el Estado fue socio de la empresa explotadora desde sus comienzos. Así, cuando la compañía Rosario Resources Corporation, al comenzar sus operaciones en Pueblo Viejo, organizó la empresa Rosario Dominicana, el Banco

Central, adquirió “como accionista” un 20%⁶⁴ de la nueva empresa. La razón en este caso fue el deseo de dicho Banco Central, en un tiempo de escasez de divisas, de querer fortalecer las reservas internacionales del país al obtener cobrar en oro los dividendos de esa empresa,⁶⁵

Proporción que luego el Estado, al inyectar capital a la empresa para financiar sus actividades, aumentó al 46% para llegar al 100% en 1979. A partir de entonces y mientras Rosario Dominicana siguió extrayendo de la mina de Pueblo Viejo, el Estado sí que desempeñó una gestión empresarial directa. Dicha gestión empresarial fue exitosa hasta 1992 cuando se realizó el primer cierre operativo de su mina. Tras ello, y con el agotamiento de las tierras óxidas que contenían el oro y otros metales, la empresa se vio incapaz con la tecnología de que disponía de afrontar la obtención de oro en las nuevas tierras sulfurosas, lo que llevó a su cierre y a dejar un pasivo ambiental importante. Cierre que duró hasta la llegada de la empresa Placer Dome y la compra de ésta por la empresa Barrick Gold.

O sea, aún hoy, la empresa sigue siendo propiedad del Estado pero, de nuevo, no es ya el Estado quien explota la mina de Pueblo Viejo Dominicana. Como ya se ha visto anteriormente, tiene establecido un llamado “contrato de arrendamiento de derechos” a la empresa Pueblo Viejo Dominicana, propiedad de Barrick Gold que es quien de hecho explota la mina y paga al Estado una participación en los beneficios.

En cuanto a Las Lagunas-EnviroGold, el propietario del yacimiento que esa empresa explota (en realidad, técnicamente se conoce como una “presa de colas”, o sea, el depósito al que se echaban las rocas y tierras procesadas en los que se entendía que ya no había metales preciosos utilizables) también es el Estado. Igualmente a través de Rosario Dominicana, ya que el lugar en el que desarrolla su labor es parte de la antigua concesión que Rosario Dominicana tenía, y tiene, en Pueblo Viejo. Mediante un “contrato de remediación”, el Estado ha logrado que esa empresa (en realidad, una recicladora) vaya reparando los daños ambientales que la propia Rosario Dominicana causó en la explotación de la mina Pueblo Viejo en tanto que, con nuevas tecnologías, se beneficia de las tierras que trata recuperando así oro y plata que, de otra manera, se hubieran dado por perdidos. De nuevo, el Estado no es gestor aunque sí propietario y su compensación es a través de los pagos previstos en el Contrato Especial que ha firmado con dicha empresa.

Finalmente, en cuanto a los yacimientos de bauxita en Pedernales, también propiedad del Estado, tras el abandono que de ellos hizo Alcoa, la acción del Estado ha sido la de firmar contratos (a través de la Dirección General de Minería) con diversas empresas para que a cambio, en este caso, de una remuneración por tonelada de mineral vendido, dichas empresas extraigan y exporten dicha bauxita.

⁶⁴ “Contrato intervenido entre el Banco Central de la República Dominicana, la Rosario Resources Corporation y Rosario Dominicana en fecha 28 de junio de 1973”, mimeo

⁶⁵ Parece ser que pudieron jugar un papel también las presiones sociales de la época que pedían una explotación directa por parte del Estado, en lugar de que lo hiciese una empresa extranjera

En resumen, el único papel activo del Estado en todos estos casos es el de receptor de tributos y de participación en los beneficios o recibiendo una comisión por las ventas. En todos los casos, esas rentas pasan directamente a la Tesorería del Estado. Incluso en el caso de Falconbridge, las rentas como accionista van primeramente al Estado y éste las transfiere a las provincias de Monseñor Nouel y Sanchez Ramirez.

RECOMENDACIONES SOBRE LA TRANSPARENCIA DE LAS EMPRESAS ESTATALES MINERAS

Sería útil que la Administración:

- 1. estableciese una doctrina estratégica explícita sobre los motivos, ventajas y desventajas de mantener hoy la propiedad estatal de ciertas empresas mineras.*
- 2. Determinase hasta qué punto, desde una perspectiva tributaria y de transparencia, es preferible la opción actual de participación en los beneficios a la de un uso eficaz y eficiente del sistema fiscal.*

9. MARCO TRIBUTARIO

Ciertos tributos que afectan a las empresas mineras (sobre la Renta, Activos, el Valor Agregado, impuestos aduaneros, etc.) son semejantes a los de cualquier otra empresa del país. Otros (patentes, regalías, etc.) son propios del sector minero.

Todos los tributos de especial relevancia son competencia de la Administración Central. Las administraciones locales (provinciales o municipales) y ciertos entes locales (como los Patronatos y Consejos de Desarrollo, por ejemplo) reciben y gestionan parte de esos tributos pero no los colectan (excepto ciertas tasas y arbitrios).

Las principales empresas mineras están sujetos a una fiscalidad diferente regida por “Contratos Especiales”.

La complicación de que ciertos tributos están establecidos mediante Contratos Especiales añade complejidad administrativa y reduce la transparencia.

Como ocurre en la mayor parte de los regímenes mineros, el sector minero de la República Dominicana está sujeto a dos tipos de tributación. Por un lado, a la tributación general. Por otro, a una tributación propiamente minera. La primera, a la que la mayoría de los ciudadanos y empresas está obligada, incluye el Impuesto sobre la Renta, el Impuesto sobre Activos, el Impuesto sobre el Valor Agregado, etc.

La segunda toma una doble forma: por un lado, los impuestos, patentes, regalías y otros pagos propios de la actividad minera y previstos por la Ley Minera o la Ley sobre componentes de la corteza terrestre; por otro, la fiscalidad establecida para y con ciertas empresas cubiertas por “Contratos Especiales” que en cierta forma constituyen un régimen excepcional que generalmente exime del pago de tributos que sean distintos a los establecidos en dichos contratos.

Todos estos tributos (con la excepción de pequeñas conceptos, como tasas municipales⁶⁶) son devengados ante, pagados a, y percibidos por, la Administración Central del país, normalmente en las dependencias de la Dirección General de Impuestos Internos, que es la agencia tributaria nacional.

⁶⁶ Algunos arguyen que el llamado Impuesto del 5% del que se habla más adelante es también un Impuesto de naturaleza municipal. Como se verá más adelante la legislación no es muy clara en ese sentido y, aunque lo previsto en la Ley de Medio Ambiente podría inducir a esa interpretación, legislación posterior parece negar esa posibilidad

Por razones expositivas, se discute en primer lugar la tributación propiamente minera bajo tres apartados: la que se aplica a toda la minería, la que se aplica sólo a los agregados y la que se aplica sólo al resto de la minería. Tras ello se presenta la tributación general que más afecta al sector minero.

Tributación minera general

Prevista por la legislación minera, esta tributación no ha cambiado desde hace décadas ya que la legislación que la sustenta data ya de más de 40 años. Uno de los aspectos notables de esta legislación es la “estabilidad tributaria” que implícitamente establece por largos periodos. En concreto, la Ley Minera sólo obliga a las empresas bajo su competencia, y al menos en tanto no se rijan por “Contratos Especiales”, a aceptar un nuevo régimen tributario únicamente cada veinticinco años: “sólo cada veinticinco años el concesionario estará obligado a someterse al régimen impositivo previsto por la legislación minera que rija en ese momento”.

En la práctica, y pese a que ninguna norma posterior parece haber derogado esta provisión, la aplicación de este principio parece haber sido muy limitada, en parte porque los Contratos Especiales tiene sus propias cláusulas de estabilidad fiscal, y en parte porque ninguna otra empresa parece haber existido más de 25 años o si lo ha hecho no ha planteado ante los tribunales la incompatibilidad de nuevas normas tributarias con ese derecho adquirido.

Dicha legislación es de tres tipos, según el tipo de mineral. Una se aplica a todos los minerales, otra sólo a ciertos minerales usados como materiales de construcción llamados “agregados” y otra al resto de los minerales no-metálicos y todos los minerales metálicos.

1. Tributación minera para todos los minerales

Sólo hay un tributo bajo esta categoría y está previsto por la Ley de Medio Ambiente que establece que los “beneficios netos” generados por la explotación de los recursos naturales (lo que incluye, entre otros, a toda la minería) estarán sujetos a una fiscalidad del 5%. La ley no da un nombre a este impuesto que se suele mencionar informalmente como el **Impuesto del 5%**.

Se ha convertido en un impuesto especialmente controvertido por tres razones:

- Porque no establece una definición unívoca de “beneficio neto” lo que ha llevado a disputas sobre las cantidades exactamente devengadas por una empresa o esperadas por una municipalidad.
- Porque no todas las empresas parecen pagarlo, ni hacerlo a tiempo. Es frecuente oír la queja de que apenas lo paga la minería no metálica y de que de hecho se paga de manera algo errática por las actividades de las empresas bajo “Contratos Especiales”.

Tales afirmaciones sólo son ciertas en parte y las disputas en torno a ellas se deben tanto a la poca transparencia y regularidad con las que ciertas empresas o el Estado parecen hacer los pagos como a los desacuerdos prevalentes a día de hoy sobre quién debe recibir los fondos en cuestión (si los municipios directamente o si entes provinciales como los mencionados anteriormente) y cómo debe ser distribuidos los fondos (si directamente o sobre la presentación de proyectos de desarrollo).

En general, parece no haberse alcanzado un claro consenso social sobre estos temas. Ahora bien, la legislación adoptada parece estar decantada claramente respecto a las segundas opciones, algo que está ampliamente criticado por ciertos grupos ciudadanos, ciertos partidos políticos, etc.

2. Tributación minera para los llamados agregados (grava, gavilla, piedras)

Está prevista por la ya citada Ley 123-71 sobre componentes de la corteza terrestre, y sus provisiones no han variado desde que se promulgó.

Dicha ley establece una **Regalía** (la ley no utiliza este término sino el de impuesto) de 0.10 \$RD/m³ de material extraído, removido o dragado. Dado que su tasa es nominal, en lugar de ad valorem, y no ha variado en los más de 40 años de existencia de esta ley, su efecto recaudatorio neto lógicamente es hoy muy poco significativo.

Es un tributo que se debe liquidar trimestralmente y se paga en la Colecturía de Rentas Internas del municipio donde se realiza la explotación (pese a ello, es un impuesto del Estado). Un sistema de facturas obligatorias, con formularios propios en varios ejemplares busca asegurar que todas las operaciones de extracción, transporte y venta son contabilizadas por los distintos participantes en la cadena de valor.

Los recursos provenientes de dicho impuesto se destinan como sigue:

- 50% para ingresar en la Tesorería General de la Nación
- 50% para ingresar en el Tesorería del Municipio en el que se encuentre la zona objeto de la concesión.

3. Tributación minera para la minería metálica y el resto de la minería no metálica

Prevista por la ya citada Ley Minera 146-71, esta tributación tampoco ha cambiado ya que esta ley que la sustenta no ha sido modificada en sus más de 40 años de existencia. Uno de los aspectos notables de esta ley es la “estabilidad tributaria” que implícitamente establece por largos periodos. En concreto, las empresas bajo esta Ley Minera, y a menos que se rijan por uno

de los Contratos Especiales, solamente están obligadas a aceptar un nuevo régimen tributario cada veinticinco años: “solo cada veinticinco años el concesionario estará obligado a someterse al régimen impositivo previsto por la legislación minera que rija en ese momento”.

Esta ley prevé tres tipos de tributos para las empresas mineras:

En primer lugar, la **Patente Minera** (que se conoce como Canon Minero o Impuesto de Superficie en otros países – y en algunos “Contratos Especiales” del país). Es un pago anual, que se establece por unidad de superficie y que no es deducible de otros impuestos. La tasa de este impuesto está sujeta a una escala progresiva y varía con el número total de hectáreas que tiene un concesionario, así como con el carácter de la concesión. Así, la patente para una concesión de exploración oscila entre 0.10 RD\$ y 1.00 RD\$ por Ha. y para las de explotación oscila entre 0.20 RD\$ y 2.00 RD\$ por Ha., las tasas superiores correspondiendo a un total de 20 000 Has. Hasta las 30 000 Has. (algo sólo posible para la exploración), la patente es de 1.50 RD\$ por Ha.

Como ocurría con las tasas mencionadas anteriormente para los agregados, el hecho de que son nominativas y no ad valorem hace que el paso de los años haya reducido mucho la capacidad recaudatoria neta de las patentes. Los pagos por este tributo se hacen semestralmente ante la Colecturía de Rentas Internas y son ingresados en la Tesorería General de la Nación.

En segundo lugar, la **Regalía** sobre la exportación de sustancias minerales naturales o en forma de concentrados minerales. Su tasa es del 5% del precio de venta FOB y no se aplica a los minerales no exportados ni a los transformados por beneficio. El pago se liquida en la Oficina de Aduanas del puerto de embarque y la legislación adopta medidas sencillas para desanimar la manipulación de precios de transferencia. En contraste con la patente minera, este tributo sí que es deducible del Impuesto sobre la Renta y es considerado un impuesto mínimo. Es decir, es un impuesto que se paga, aunque la empresa no tenga beneficios, sobre todo mineral que se exporte sin transformación.

En tercer lugar, el **Impuesto sobre la Renta**, que grava las “ganancias netas” anuales. Esta Ley Minera fijó la tasa del impuesto en el 40% pero desde que se estableció el Código Tributario en 1992, dichas tasa del impuesto así como las tasas de depreciación específicas para la industria minera quedaron derogadas. En aplicación del Código Tributario, la tasa del impuesto (general para el país, salvo excepción explícita – por ejemplo, en los “Contratos Especiales” de ciertas empresas mineras) es actualmente del 27% (fue del 28% en 2014 y 29% en 2013 y 2012).

Las tasas de depreciación sólo son las permitidas actualmente por el Código Tributario y la Ley Minera no considera depreciable la pérdida de valor de la mina por agotamiento de sus recursos. Tampoco permite depreciación acelerada salvo cuando es concedida por el Poder Ejecutivo.

La ley establece la posibilidad de que ciertas empresas mineras tengan exoneración o exención de impuestos durante 25 años sobre la importación de maquinaria y equipos, si así lo especifican sus concesiones.

Los pagos de la deuda anual por este impuesto se realizan mensualmente en forma de un anticipo de la doceava parte del impuesto liquidado en la declaración del año anterior.

Tributación minera en los Contratos Especiales

Una de las características de los Contratos Especiales mineros es su régimen tributario propio, que es lo que obliga cuando así existe, a que cada Contrato Especial tenga que ser aprobado por el Congreso Nacional. Casi por definición, cada Contrato especial tiene unas provisiones tributarias diferentes de manera que la única forma razonable de estudiar la tributación minera en estos casos es hacerlo caso por caso acudiendo en cada ocasión al Contrato Especial correspondiente.

1. Contrato con Falconbridge (1988, 1994)

El contrato establece el principio de que la empresa **sólo está obligada a pagar los tres tributos siguientes**, quedando “exenta de cualquier otro impuesto o recargo, presente o futuro, incluidos arbitrios fiscales o municipales, gastos de registros... derechos de exportación etc.”:

En primer lugar, un **Impuesto sobre la Renta** con dos componentes, ambos basados sobre más o menos la misma base imponible: el primero, con una tasa del 1% sobre la Renta Imponible, de la que serán deducibles, entre otros gastos, una serie de cargos por depreciación y de amortización. El segundo, con una tasa del 33% sobre los llamados Beneficios Mensuales, definidos como el producto del número de libras de níquel vendidas cada mes por la diferencia entre el precio de venta y el precio de costo unitarios.

En segundo lugar, un **Impuesto de Superficie** (o sea, una patente o canon, con tasas, eso sí, muy superiores a las de la Ley Minera) cuya tasa varía con el número de Has. de los “Bloques Mineros” (o sea, las áreas superiores a las 25 Has. que el concesionario opta por destinar a la explotación) retenidos por el concesionario y con el número de años de explotación transcurridos. Durante los primeros 4 años, la tasa de este impuesto oscila entre los 4 RD\$/ Ha. y los 10 RD\$ cuando se retienen hasta 70 000 Has. A partir del noveno año, esas tasas oscilan entre los 12 y los 18 RD\$/Ha. Ahora bien, durante el llamado periodo de retención (antes del comienzo de la explotación comercial) son deducibles los gastos de exploración y explotación realizados. Y durante el periodo de mineraje, un 67% de los pagos por este impuesto de Superficie son deducibles del Impuesto sobre la Renta.

En tercer lugar, un **Impuesto Adicional o Carga Suplementaria** (el contrato usa ambas expresiones) que asegure que la suma de los anteriores impuestos y de cualquier otro cargo, asciende al 50% de los Beneficios Totales de la empresa (calculados mensualmente). Esto es, ese 50% es el impuesto mínimo que la empresa debe pagar, en tanto en cuanto tenga beneficios y el Impuesto Adicional es la diferencia entre ese 50% de los Beneficios Totales y la suma de los impuestos ya pagados.

Un cuarto tributo, que fue acordado en 1988 (en el “Acuerdo de Enmiendas” citado anteriormente) en forma de una Regalía que actuaba como impuesto o **Carga Mínima** “con independencia de los costos de operación y precios de venta”, fue suprimido cuando se estableció la Enmienda de 1994.

Finalmente, el Contrato establece en particular la exoneración total de impuestos (implícitamente por el periodo de duración del contrato) sobre la importación de maquinaria y equipos, en tanto no existan en el país productos similares en calidad y con precio igual o inferior.

En resumen, Falconbridge Dominicana tiene garantizada la “estabilidad tributaria” mientras el contrato esté en vigor. Además, resulta implícito en el contrato que Falconbridge Dominicana tampoco está sujeta al Impuesto del 5% - que es posterior al Contrato - de ahí que fuese el Estado quien asumiese públicamente una cierta obligación política de compensar a los municipios aledaños, cediéndoles los beneficios de las acciones que posee en la empresa. De igual manera, Falconbridge Dominicana tampoco está sujeta ni a la Regalía a la exportación, ni al Impuesto sobre Activos ni al Impuesto sobre Transferencia de Bienes Industrializados.

2. Contrato Especial con Las Lagunas-EnviroGold (2004)

El contrato establece el principio de que la empresa **sólo está obligada a pagar los tributos siguientes**, quedando exenta de cualquier “otro tipo de impuestos, tasas, arbitrios, nacionales o municipales, vigente a la fecha o que se establece en el futuro durante la vigencia de este contrato”:

En primer lugar, una regalía denominada **Retorno Neto de Fundición (RNF)**. La tasa de este tributo es el 3.2% de los cobros netos por ventas hechas a terceros. Dichos cobros netos son definidos como la diferencia entre el valor de las ventas y una serie de costos incurridos después del minado, extracción o remoción de los minerales (costos del beneficio, transporte al puerto, gastos de venta, etc.). Los pagos de este impuesto son mensuales, se realizan ante la Dirección General de Minería y son independientes de que la empresa tenga beneficios o pérdidas.

En segundo lugar, una mal llamada regalía (ya que, en todo caso, sería asimilable a un impuesto sobre la renta) aplicable a los beneficios netos denominada **Participación sobre utilidades netas (PUN)**, que sólo será pagable cuando la empresa haya recuperado su inversión en la planta⁶⁷ y que como máximo será del 25% de esas “utilidades netas”. Tanto el cálculo de la base del Impuesto (Flujo de Efectivo, o sea, “cash flow”) como el de la tasa del impuesto son particularmente complejos. Entre las deducciones admisibles para el cálculo de esas utilidades netas está lo pagado en concepto de Impuesto sobre la Renta. La segunda tiene un componente fijo (5%, que actúa de mínimo) y un componente móvil que depende sobre todo del precio del oro – cuanto mayor sea éste, más alta es la tasa, aunque con el tope del 25%).

⁶⁷ De aproximadamente 70 millones de dólares. Se estima que en 2016 ya se habrá logrado dicha recuperación y la empresa comience a pagar este impuesto

En tercer lugar, el Contrato determina la sujeción a las “obligaciones impositivas generales”; lo que incluye implícitamente la obligatoriedad de declarar y satisfacer el Impuesto sobre la Renta, a la tasa vigente en cada momento.

Para completar, el Contrato establece en particular la exoneración total de impuestos sobre la importación de materias primas, maquinaria y equipos, etc. (sin la excepción prevista en el Contrato con Falconbridge Dominicana de que ello sólo era aplicable en tanto no existieran en el país productos similares en calidad y con precio igual o inferior). También establece explícitamente la exoneración del Impuesto sobre Transferencia de bienes Industrializados (ITBIS).

En resumen, Las Lagunas-EnviroGold tiene garantizada una “estabilidad tributaria” mientras el contrato esté en vigor. Además, parece quedar implícito en el contrato que la empresa no está sujeta al Impuesto del 5% ni a la Regalía a la exportación (del que en cualquier caso no sería responsable pues lo que exporta son minerales transformados). De igual manera tampoco está sujeto al Impuesto sobre Activos.

3. Acuerdo Especial con Pueblo Viejo Dominicana (2013)

El contrato establece el principio de que la empresa **sólo está obligada a pagar los cuatro tributos o pagos siguientes**, quedando “exenta de todos [otros] gravámenes, tributos, arbitrios...y aranceles de cualquier tipo, incluyendo contribuciones municipales”:

En primer lugar, una regalía denominada “**Retorno Neto de Fundición (RNF)**” que ascenderá al 3.2% de las ventas brutas de los minerales extraídos de las que se deducirán los costos incurridos por la empresa por el traslado, transporte, seguro, almacenaje, etc. realizados por la empresa tras el minado, extracción o remoción de los minerales. Los pagos del impuesto son mensuales y serán deducibles de ellos los costos de mantenimiento ambiental.

En segundo lugar, un **Impuesto sobre la Renta** cuya tasa es del 25%. De la renta disponible son deducibles los pagos hechos al Fondo de Reserva Medioambiental, así como amortizaciones y depreciaciones y los intereses calificativos. Los pagos por el impuesto se realizan trimestralmente ante la Dirección General de Impuestos Internos, previa estimación trimestral de las obligaciones tributarias.

En tercer lugar, una **Participación en las Utilidades Netas (PUN)**, esto es, una participación que se otorga al Estado en los beneficios de la empresa. La tasa de esta participación es variable, según sea el precio internacional del oro y otros parámetros. Oscila entre un mínimo del 5% y un 25% y el impuesto no será aplicable hasta que la empresa no haya recuperado el total de la inversión. Los pagos se deben hacer trimestralmente también ante la Dirección General de Impuestos Internos.

Finalmente, se establece un **Impuesto Mínimo Anual (IMA)**, que es independiente de que la empresa tenga beneficios o no y que sólo se aplica en el caso de que la suma del Impuesto sobre la Renta y la Participación en las Utilidades sea inferior a dicho impuesto mínimo. Su tasa depende exclusivamente del precio internacional del oro y se obtiene en una tabla que aparece en el mismo Acuerdo: la tasa es, por ejemplo, del 9.12% cuando el precio del oro esté en 1,000 US\$/oz, de 20.94% cuando el precio esté a 1,500 US\$/oz. y del 32.37% cuando el precio esté a 3000 US\$/oz.

Además, el contrato establece una cláusula de estabilidad fiscal explícita al indicar que “los impuestos y pagos establecidos [en este contrato] no serán incrementados durante el plazo del Acuerdo”.

Tributación general

De ella destacan los siguientes cuatro impuestos:

a. Impuesto sobre la Renta

Al principio, este impuesto sólo era aplicable al resto de las actividades mineras que no estuviesen regidas por la Ley Minera de 1971, ya que ésta establecía, como se ha visto más arriba, un régimen diferenciado del Impuesto sobre la Renta. Con el establecimiento del Código Tributario, dicho tratamiento diferenciado desapareció casi completamente, de manera que las disposiciones de este Código son las que se aplican ahora no sólo a las actividades mineras no sujetas a la Ley de 1971 sino a todas las demás también excepto cuando estén cubiertas por uno de los Contratos Especiales analizados previamente.

Este impuesto grava todos los rendimientos de cualquier persona natural o jurídica residente en la República Dominicana. En base a ello, en el caso de las personas jurídicas, como lo son las empresas mineras, este impuesto gravó el 28% en 2014 en 1914 y gravará a partir de 2015 el 27% de la “renta neta gravable”⁶⁸.

Los pagos de la deuda anual por este impuesto se realizan mensualmente en forma de un anticipo de la doceava parte del impuesto liquidado en la declaración del año anterior. Si al final del período fiscal al cual corresponden los anticipos así calculados, resultara un saldo a favor del contribuyente por efecto del exceso en el pago de anticipos, lo podrá compensar con el Impuesto sobre Activos, que se menciona más abajo.

⁶⁸Título II de la Ley 11-92 de 16.05.1992 que instituyó el Código Tributario, Gaceta Oficial no. 9835 de 16.05.1992 y Decreto 138/98 del Reglamento de Aplicación de dicha ley, Gaceta Oficial no. 9979 de 8.04.1998. y modificaciones posteriores de aquella ley (incluida la Ley 253-12, de , Gaceta Oficial no..10697 de 9.11.2012, que, entre otras, modificó los tipos del impuesto)

La determinación y percepción del impuesto se efectúa sobre la base de declaraciones juradas que deberán presentar los responsables de la empresa.

Todas las empresas mineras, incluidas las sujetas a Contratos Especiales están sujetas al Impuesto.

b. Impuesto sobre Activos

Este impuesto actúa como complementario al Impuesto sobre la Renta y con carácter de “impuesto mínimo” de éste. Grava el activo de todas las personas jurídicas (así como el de las personas físicas con negocios de único dueño).

Establecido en 2005⁶⁹, hasta 2014 su tipo era del 1% del valor neto de dichos activos, pero ha quedado reducido al 0.5% para 2015 y desaparecerá en 2016, en tanto se cumplan las metas de presión tributaria previstas en la Estrategia Nacional de Desarrollo. Una vez se produzca esta desaparición, se aplicará el impuesto al patrimonio inmobiliario⁷⁰ sobre los inmuebles que son propiedad de personas jurídicas.

La liquidación de este impuesto se efectúa en la misma declaración jurada del Impuesto sobre la Renta que presenta el contribuyente. El pago del impuesto se efectúa en dos cuotas semestrales. El monto liquidado por concepto de este impuesto se considera ser un crédito contra el Impuesto sobre la Renta correspondiente al ejercicio fiscal declarado. Si el monto liquidado por concepto de Impuesto sobre la Renta fuese igual o superior al impuesto sobre activos a pagar, se considerará extinguida la obligación de pago de este último.

La determinación y percepción del impuesto se efectúa sobre la base de declaraciones juradas que deberán presentar los responsables de la empresa. Están exentos de pagar este impuesto las tres empresas mineras sujetas a Contratos Especiales. Deben tributar por él el resto de las empresas mineras.

c. Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Industrializados (ITBIS)

Este es el impuesto conocido en otros países como el Impuesto sobre el Valor Agregado o Valor Añadido. Están obligados a su pago todas las personas físicas o jurídicas que adquieran en el país o importen bienes industrializados o que adquieran servicios gravados con ese impuesto, si bien es el vendedor (o el importador en su caso) quien está obligado a percibir y retener el impuesto.

La base imponible es el precio de venta y la tasa normal del impuesto es del 16% en 2015 (habiendo bajado del 18% vigente hasta ahora), aunque hay una tasa reducida (con frecuencia

⁶⁹ Título V de la citada Ley 11-92, modificada por el artículo 19 de la Ley No. 557-05, de 13.12.2005) que agregó este impuesto

⁷⁰ Previsto en la ley No. 18-88 que establece un impuesto anual denominado Impuesto sobre las viviendas suntuarias y los solares urbanos no edificados, Gaceta Oficial no. 9728 de 5.02.1988

del 8%) para ciertos bienes de necesidad. Excluidos totalmente del ITBIS se encuentran un amplio número de servicios, especialmente los de educación y salud, así como los de transporte, electricidad, agua, etc.

El impuesto se calcula restando al impuesto facturado el impuesto ya pagado que se pueda acreditar, así como los saldos favorables de periodos anteriores. El impuesto se liquida mensualmente ante la Dirección General de Impuestos Internos.

En la práctica no lo pagan las grandes empresas metálicas por estar exentas de él en virtud de sus "Contratos Especiales". Sí lo deben pagar el resto de las empresas mineras que, si son meramente exportadoras, recuperan cuando realizan la exportación, el ITBIS ya pagado por bienes o servicios utilizados en el proceso productivo.

d. Impuestos Aduaneros

El principal de ellos es el impuesto a la importación o arancel. Gestionado por la Dirección General de Aduanas, sus tasas, ad valorem, se encuentran recogidas en el Arancel de Aduanas⁷¹ y son variables, oscilando normalmente⁷² entre un máximo del 20% sobre ciertos bienes terminados y 0% para la mayor parte de las materias primas.

El impuesto se devenga en el momento de cumplimentar la declaración de importación y se paga previo a la retirada de las mercancías. Están exentos de él las tres empresas mineras metálicas que se rigen por Contratos Especiales, así como toda otra minera cuyo título de concesión les otorgue esa exención.

A efectos comparativos, el cuadro 15 que aparece más abajo ofrece un resumen de los impuestos previstos, para la minería metálica, por la Ley Minera y la Ley sobre componentes de la corteza terrestre, así como los previstos en cada uno de los Contratos Especiales. Lo últimos se aplican, con variaciones, a las tres empresas bajo dichos contratos (Falconbridge Dominicana, Las Lagunas-EnviroGold y Pueblo Viejo Dominicana) mientras los tributos establecidos en las dos leyes se aplican uniformemente a las dos mineras metálicas restantes (CORMIDOM y DOVEMCO).

⁷¹ Ley 146-00 de 27.12.00 de Reforma Arancelaria y Compensación Fiscal, *Gaceta Oficial*, no. 10069 de 27.12.2000

⁷² Hay tasas muy superiores que se aplican a ciertos productos agrícolas que compiten directamente con la producción nacional pero que, evidentemente, nada tiene que ver con usos mineros

CUADRO 15: REGIMEN FISCAL PROPIO DE LA MINERIA METALICA

	Ley Minera	Ley Med. Amb.	Falcon-bridge	Las Lagunas	Pueblo Viejo	CORMI DOM	DOVEMCO
Impuesto sobre Renta	27%	n.a.	1%+33%	n.a.	25%	27%	27%
Impuesto Adicional	n.a.	n.a.	50% benef. menos Imp. Renta	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Part.Util. Netas (PUN)	n.a.	n.a.	n.a.	Entre 5% y 25% útil. netas	Entre 5% y 25% útil. netas	n.a.	n.a.
Retorno Neto Fund. (RNF)	n.a.	n.a.	n.a.	3.2% s/. ventas netas	3.2% s/. ventas netas	n.a.	n.a.
Imp. del 5% Benef.	n.a.	5% de los beneficios	n.a.	5% de los beneficios	n.a.	n.a.	25% de las regalías
Carga/ impuesto Mínimo	n.a.	n.a.	0.17 US\$/libra níquel	n.a.	Variable	n.a.	n.a.
Patente	0.10RD\$ a 2.00 RD\$/Ha	n.a.	12 a 18 RD\$/Ha.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Regalía Export.	5% s/. precio venta	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	5% s/. precio venta	5% s/. precio venta

RECOMENDACIONES EN TORNO A LA TRIBUTACION MINERA

1. *Dados los distintos puntos de vista que afloran sobre quién es verdaderamente el sujeto pasivo del llamado Impuesto del 5%, se necesita un principio claro, basado en un aceptable y aceptado consenso social, que defina entre otros y como norma general quien es está obligado al pago de este impuesto, cuál es la intención del legislador al hacer referencia a “municipios ubicados” (en lugar de “municipios afectados”) y cómo se determinan cuáles son esos municipios.*

Ello permitirá zanjar la inacabada disputa entre quienes arguyen que los montantes correspondientes a este tributo deberían ser recibidos directamente por los municipios “donde está ubicada dicha actividad” (tal como dice literalmente la Ley de Medio Ambiente que estableció este impuesto) y quienes arguyen que la ley sólo exige que esos montantes sean gastados en beneficio de dichos municipios. También permitirá mayor transparencia sobre las cuantías que deben transferirse a los beneficiarios y verificar mejor hasta qué punto las cuantías transferidas coinciden con las previstas legalmente y con las que los potenciales beneficiarios esperan recibir.

- 2. Convendría que la Dirección General de Minería y la Dirección General de Impuestos publicaran un pequeño Manual Tributario Minero, traducido asimismo al inglés, que permitiese dar a conocer claramente al público dominicano, así como a los posibles futuros inversores extranjeros, las responsabilidades tributarias en el sector. Ello permitiría remediar la dispersión e insuficiente claridad sobre cómo aplicar ciertas normas tributarias y ayudar a entender la complejidad de las normas tributarias contenidas en los “Contratos Especiales”.*

10. DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS FISCALES MINEROS

Con buen criterio de técnica y política presupuestarias, prácticamente la totalidad de los tributos recaudados del sector minero van directamente a financiar el Presupuesto Nacional a través de su ingreso en la Caja Única de la Tesorería del Estado.

Solo parece haber una excepción a ello: la transferencia del Impuesto de 5% establecido por la Ley de Medio Ambiente para los llamados “municipios mineros”. Esta se hace directamente a dichos municipios por parte de algunas empresas – como parece debería ser la norma general según una interpretación literal de esa Ley.

Por otro lado, hay tres tipos de tributos cuya percepción por sus beneficiarios finales está sujeta a una “reserva presupuestaria”, esto es, obligatoriamente van a destinos específicos. Así, en primer lugar, el Ministerio y el Fondo de Medio Ambiente se nutren en parte del 25% de todas las regalías mineras. En segundo lugar, los pagos del Impuesto del 5% no realizado por las empresas directamente a los municipios correspondientes son, en mayor o menor grado, llevados a cabo por el Estado. En tercer lugar, un 50% de las regalías sobre los agregados lo transfiere el Estado al municipio en el que hace la extracción.

Tanto en un como en otro caso, hay falta de claridad y transparencia sobre qué cuantías deben transferirse, quienes deben ser sus beneficiarios reales y cómo deben manifestarse estos beneficios, cuánto se transfiere en la práctica y cuál es el destino de esos recursos.

El principio general vigente en la República Dominicana es el de la Caja Única, según el cual todos los tributos y pagos equivalentes hechos por las empresas mineras al Estado pasan a ingresar una cuenta única, la de la Tesorería General del Estado. De ahí, todos ellos son destinados a financiar el Presupuesto General de Estado, con sólo una importante excepción, establecida por la ley del Medio Ambiente.

La excepción se refiere el **Impuesto del 5%** sobre los beneficios netos de las empresas mineras – la Ley del Medio Ambiente, como ya se ha indicado previamente, dictaminó en el año 2000 que “cuando se trate de recursos no renovables, el o los municipios donde esté ubicada dicha explotación recibirán el 5% de los beneficios netos generados”.

Tras esta norma yace la preocupación por favorecer y compensar, con recursos surgidos de la minería, a lo que podrían llamarse “distritos” o “áreas” mineras, preocupación que precede a la

propia Ley de Medio Ambiente. Hasta el punto de que algunas acciones en ese sentido fueron emprendidas por el propio Estado antes incluso de que la Ley de Medio Ambiente lo hiciera obligatorio (caso de Falconbridge Dominicana, como se verá más adelante).

Ahora bien, esa Ley dio mucha mayor fuerza a reivindicaciones sociales en ese sentido. No obstante, cómo interpretar exactamente lo que prescribía la ley ha dado lugar a controversias y quejas entre ciertos grupos sociales. Pues aunque parece que el objetivo de la ley pudo haber sido compensar a los municipios cuyo medio ambiente se hubiese visto o se viera afectado por la actividad minera, no existe aquí una gran claridad normativa ni está claro cuál fue la intención precisa del legislador ya que hay varias preguntas de posible doble respuesta:

¿Deben ser recibidos estos recursos solamente por los municipios en los que las operaciones mineras están “ubicadas” o en todos los municipios “afectados” por esas operaciones? ¿Deben ser estos recursos recibidos directamente por esos municipios o pueden/deben ser recibidos y administrados por entidades diferentes de ellos, aunque lo hagan en nombre suyo? ¿Quién está obligado a responder por esta obligación: el Estado o las empresas? Si son las empresas las que están obligadas, ¿cómo hacer compatible esto con el derecho de las empresas bajo “Contratos Especiales” a no pagar más impuestos que aquéllos previstos en dichos contratos, alguno de los cuales es anterior a la Ley del Medio Ambiente y ninguno de los cuales menciona el Impuesto del 5% como uno al cual están sujetas?

Las divergencias de opinión al responder a preguntas semejantes a las anteriores han llevado a optar por soluciones diversas, normalmente ad hoc y frecuentemente insatisfactorias para quienes serían en principio sus beneficiarios potenciales y que se analizan más abajo.

El hecho es que hoy por hoy sólo hay constancia del pago directo de este Impuesto del 5% al municipio de Maimón, que lo realiza CORMIDOM, la única empresa metálica minera que, con DOVEMCO, no tiene un Contrato Especial. Las tres empresas mineras metálicas bajo Contratos Especiales están exentas de ese Impuesto del 5% (como se indica de nuevo, más abajo) y es el Estado quien de una manera u otra hace pagos que responden a la preocupación latente en lo previsto por la Ley de Medio Ambiente, aunque no existan estadísticas sistemáticas sobre dichos pagos ni resulte claro si corresponden (o por qué no corresponden) al 5% en cuestión. DOVEMCO, que tampoco tiene un Contrato Especial, aunque sí un contrato de ventas, también parece exenta de dicho impuesto:: ha sido el propio Estado quien ha hecho pagos al municipio y provincia donde ella opera (como también se ve más abajo).

En cuanto a las empresas mineras no metálicas, sujetas igualmente a este impuesto y no exentas de su pago directo, la evidencia sobre su comportamiento no parece constar: aunque ciertas cementeras como CEMEX y DOMICEN parece que sí están satisfaciendo este impuesto, no i hay

estadísticas sobre ello, ni parece existir evidencia todavía⁷³ de que otras empresas de este subsector hayan realizado alguno de esos pagos.

Por otro lado, en cuanto al uso de los tributos mineros hay tres tipos de usos que se nutren de dichos tributos en lugar de alimentar los recursos generales del Estado.

- En primer lugar, se encuentra lo que podría denominarse el “**25% de la Regalía**” – la misma Ley de Medio Ambiente dictaminó que “los recursos operativos del [Ministerio] de Medio Ambiente y Recursos Naturales y los del Fondo Nacional para el Medio Ambiente y Recursos naturales se integrarán [entre otros]por el 25% de las regalías por concesiones o contratos de exploración y explotación de recursos naturales”.

No resulta claro, sin embargo, cuáles son exactamente esas regalías (por ejemplo, se habla de regalías a la explotación pero estas no existen ni en la Ley Minera ni en la Ley sobre componentes de la corteza terrestre), cómo son calculadas y contabilizadas dichas regalías y cómo el porcentaje en cuestión es atribuido al Ministerio y al Fondo citados, ya que no existe ninguna disposición al respecto.

Es más, la mayor parte de las empresas de minería metálica están en la práctica, exentas del pago de estas regalías y, por tanto, si el Estado no las cobra, no podrá destinar un 25% de ellas a los destinos medioambientales previstos. En primer lugar, las tres empresas sujetas a los Contratos Especiales están exentas de dicho pago, pues así lo establecen implícitamente dichos contratos respectivos, que no mencionan ese tributo entre los que ellas deben pagar. Por otro lado, dado que DOVEMCO lo que tiene con el Estado es un contrato de venta de bauxita y no un título de concesión de explotación, no parece probable que sus operaciones en Pedernales (o las de las compañías con quienes esta empresa contrata o ha contratado (NovaMining, Sierra Bauxita) den origen al pago de regalías . Es concebible que sólo las regalías pagadas por la empresa CORMIDOM por sus actividades en Cerro Maimón, y las que puedan ser pagadas por la minería no metálica cubierta por la Ley Minera sean las únicas que en un 25% vayan destinadas a las necesidades del Ministerio y Fondo indicados.

De hecho, la Dirección General de Minería no tiene constancia de que este “25% de la Regalía” sea entregado de manera consistente y regular al Ministerio de Medio Ambiente. Sí le consta, no obstante, que dicho Ministerio cobra 4 pesos por metro cúbico de minerales no metálicos extraídos, especialmente los agregados de construcción procedentes de canteras y terrazas de ríos - aunque no parece evidente cual sea la base legal de dicho cobro y dicha cuantía. Es destacable, al mismo tiempo que, en el presupuesto de 2015, el Gobierno haya asignado al Ministerio de Medio Ambiente una partida extraordinaria de 202 millones de pesos (de los 350 millones acumulados por las

⁷³ *La Dirección General de Minería está trabajando, no obstante, en ese sentido*

regalías de la exportación de bauxita) para trabajos de remediación forestal en la provincia de Pedernales⁷⁴.

- Por otro lado, se encuentra el pago a los municipios del 50% de la regalía que pagan las empresas de minería no metálica, de acuerdo con la Ley de Componentes de la Corteza Terrestre.
- Finalmente, se encuentran los pagos que el Estado está realizando a cuenta del impuesto del 5% en los casos ya citados de actividades mineras gestionadas por empresas bajo contratos especiales. En vista de la contradicción entre las exigencias de la ley de Medio Ambiente y la exención de esas empresas respecto a tributos no exigidos en los contratos, el Estado ha asumido en unos casos más explícitamente que en otros, la obligación prevista por dicha ley de Medio Ambiente de que los municipios mineros reciban dichos fondos. Estos pagos constituyen en cierta forma una reserva presupuestaria al obligarse el Estado a reservar parte de los tributos mineros recibidos para hacer frente a esas obligaciones políticas adquiridas. La forma cómo lo ha hecho el Estado difiere considerablemente de un caso a otro tal como se ve con más detalle en la Caja adjunta.

Distribución de tributos entre las zonas mineras a cuenta de actividades mineras metálicas

Respondiendo a un anhelo que ya había sido manifestado en las décadas precedentes, la Ley de Medio Ambiente (y ante la ausencia de reformas de la propia Ley Minera) establece el principio de la obligatoria distribución de beneficios de las empresas mineras entre los municipios mineros.

Aunque algunas comunidades locales han entendido que eran ellas las verdaderas destinatarias de esos recursos (y han pedido ser quienes los gestionasen), el texto de la Ley de Medio Ambiente parece ser claro al hablar de municipios y no comunidades. Ahora bien, diversas acciones del Estado y ciertas normas surgidas tras la ley de Medio Ambiente, parecen no reconocer siempre a los municipios como gestores ni tampoco a los municipios “ubicados” como los únicos beneficiarios de los fondos en cuestión. En ese sentido, la creación de los llamados Fondos Mineros en distintas provincias se ha producido para que estas entidades de ámbito provincial sean formalmente las gestoras de dichos fondos.

Los párrafos que siguen muestran la manera en la que el Estado ha abordado política y legislativamente el desafío presentado por la obligación marcada por la Ley de Medio Ambiente en el reparto del Impuesto del 5% en un contexto en el que las empresas mineras más importantes están exentas del pago de ese impuesto. Por tanto, los ejemplos citados se circunscriben a la minería metálica y excluyen el caso de CORMIDOM que, como se ha indicado antes, es la única empresa que paga directamente este impuesto al municipio en el que se encuentra su yacimiento.

⁷⁴ Según comunicación directa al autor pt parte de la Dirección General de Minería

1. El caso de Falconbridge Dominicana

La primera mención de una posible distribución a nivel subnacional de una parte de los beneficios obtenidos por las empresas mineras empieza a discutirse en los años 1970 en el contexto de las operaciones de la empresa Falconbridge. Se llega a hablar en ese momento, y por primera vez, de la posibilidad/oportunidad de que las comunidades colindantes del yacimiento de esa empresa se beneficien de un 5% de los rendimientos netos de la empresa. De hecho, bajo esa justificación, aunque de motu proprio, y sin obligación legal de hacerlo, la propia empresa llega a distribuir ciertos fondos entre municipios cercanos.

En la década de los años 1990, y también todavía antes de que se promulgase la Ley de Medio Ambiente, como forma de distribuir parte de los beneficios mineros entre las zonas aledañas, el Estado cede a los municipios de la provincia de Monseñor Nouel los beneficios que se derivan de las acciones que el Estado posee (a través de CORDE, la Corporación Dominicana de Empresas Estatales) en la empresa Falconbridge Dominicana⁷⁵.

Ahora bien, reconociendo que la cesión no ha sido completa y que no sólo los municipios de dicha provincia sino que municipios de otras provincias también reciben impactos negativos medioambientales de la operación de dicha empresa, diez años más tarde el Congreso adopta otra norma más general⁷⁶ que establece los criterios definitivos de la distribución no sólo de los beneficios de las acciones en cuestión sino también de la propiedad de dichas acciones, de la manera siguiente:

- i. 70% de las acciones, a los municipios de la Provincia Monseñor Nouel, repartido así: 35% para el municipio de Bonao y el otro 35% para los demás municipios en partes iguales.
- ii. 20% de las acciones, a la Provincia de la Vega
- iii. 10% de las acciones, a la Provincia de Sánchez Ramírez

Desde entonces, Falcondo transfiere los rendimientos de las acciones a CORDE que, a su vez, los distribuye entre los Consejos Provinciales mencionados, según esos porcentajes citados.

La misma norma también establece que la administración de los recursos generados por estas acciones estará a cargo de Consejos Provinciales al efecto (el Consejo para el desarrollo de la provincia Monseñor Nouel, y los Consejos Provinciales para la administración de los fondos mineros de La Vega y de Sánchez Ramírez (FOMISAR).

Aunque dicha ley no especifica si esos fondos (que deben utilizarse exclusivamente en “obras que redunden en beneficio de esas comunidades”) van directamente a los presupuestos municipales o a las comunidades locales o no, la práctica ha sido dejar a los órganos de

⁷⁵ Decreto 152-94 de 9.05.1994 que ordena transferir en favor de los municipios que integran la provincia de Monseñor Nouel, los beneficios que generan las 285,982 acciones de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales en la Falconbridge Dominicana, C. por A., incluyendo los RD\$10,724,325.00 recibidos por CORDE el 4 de abril de 1994, como avance a cuenta de dividendos para el año fiscal 1993, *Gaceta Oficial* no. 9885 de 9.05.1994

⁷⁶ Ley 507-05 de 22.11.2005 que crea el Consejo Provincial para la Administración de los Fondos Mineros de la Provincia Sánchez Ramírez, *Gaceta Oficial*, no. 10345 de 22.11.2005

dirección de dichos Consejos la potestad de gastar los recursos recibidos sobre la base de proyectos que son presentados ante ellos por los municipios.

Aparte de ello, es destacable como conclusión que, como la empresa Falconbridge no está obligada al desembolso del Impuesto del 5% (porque el Contrato Especial al que está sujeto le guarece de ello), el Estado ha asumido implícitamente esa responsabilidad, aunque no exactamente como lo prevé la Ley de Medio Ambiente. En primer lugar, porque tal vez ha cedido más de lo que la propia ley preveía, ya que las acciones de CORDE en Falconbridge Dominicana ascienden al 9.5% de las acciones de esta empresa. Si los beneficios de cada ejercicio se distribuyen en su totalidad, ascenderían, por tanto a una cantidad superior al 5% previsto por la Ley de Medio Ambiente. En segundo lugar, porque los beneficiarios de esos fondos es un grupo de municipios más amplio del presumiblemente previsto por esa Ley.

2. El caso de Pueblo Viejo Dominicana

Cuando la mina de Pueblo Viejo estaba todavía bajo control de la gestión de Dome Placer, aun sin estar en producción, otra ley del Congreso Nacional⁷⁷ establece el ya citado FOMISAR formalmente conocido como “Consejo Provincial [de la Provincia Sanchez Ramirez] para la administración de los Fondos Mineros” con el fin de gestionar dichos fondos procedentes sobre todo de la explotación de la mina de Pueblo Viejo. Al mismo tiempo, la Ley exige el establecimiento de un plan quinquenal para dicho fondo y determina la transferencia “directamente por la empresa de los beneficios correspondientes”.

Aunque el art. 3 exige que la transferencia se haga a “los municipios que integran la provincia Sánchez Ramirez”, el art. 4 pide que los recursos se transfieran al “Consejo Provincial para la Administración de los Fondos Mineros”. En la práctica ha prevalecido esta segunda prescripción al pedirse que sea el Consejo Provincial quien administre los fondos (art. 6), que deberán ser utilizados para proyectos de desarrollo, y no para financiar gastos corrientes, de la manera siguiente:

3. 40% en el municipio de Cotuí, el más próximo a las actividades mineras de la empresa en cuestión.
4. 10% entre las secciones de Tocoa, Zambrana y Chacuey Maldonado de la municipalidad de Cotuí.
5. 40% entre los demás municipios de la provincia, en proporción a su población.
6. 10% para el Consejo Provincial de la vecina provincia Monseñor Nouel.

De hecho, el Reglamento de aplicación de esta ley⁷⁸, establece de manera explícita e inequívoca que la asignación de los fondos a proyectos de los municipios “no implica la transferencia incondicionada de los recursos a los Ayuntamientos u otras instancias de carácter municipal”.

⁷⁷ Ley No. 91-05 de 26.02.2005 que crea el Consejo Provincial para la Administración de los Fondos Mineros, *Gaceta Oficial*, no. 10313 de 15.03.2015

⁷⁸ Decreto no. 266-09 de 27.03.2009 que establece el Reglamento para la aplicación de la Ley No. 91-05, que crea el Consejo Provincial para la Administración de los Fondos Mineros de la Provincia Sánchez Ramirez, *Gaceta Oficial*, no 10516 de 27.03.2009

Ahora bien, aunque el Acuerdo original con Rosario Dominicana, la explotadora en aquel momento de la mina, ya había aludido a la obligación del Impuesto del 5%, la Enmienda de 1969 deja más claro aún que "los municipios donde está ubicada la mina recibirán el 5% de los beneficios netos" y también que "el Estado asumirá frente a los municipios donde se ubica la mina el pago de dicha contribución". Es destacable por tanto que no sólo se confirma así el derecho de los municipios a recibir esos recursos, sino que confirma también que Pueblo Viejo Dominicana está exenta de esa obligación.

Pese a lo claro de esas manifestaciones legales, las transferencias de esos fondos aún no han tenido lugar, pues el Estado, y particularmente, el Ministerio de Hacienda, parecen tener cierta reticencia (manifestada a veces en privado) sobre la capacidad de gestión de los organismos mancomunados creados al efecto. Oponentes de la Administración manifiestan periódicamente su disconformidad con esta inacción de la Administración⁷⁹.

3. El caso de EnviroGold-Las Lagunas

La situación parecería semejante a la de Pueblo Viejo Dominicana, excepto que en el contrato con EnviroGold-Las Lagunas nada parece decirse sobre el asunto – ni el Estado exime a la empresa del pago de ese impuesto (aunque sí que hace una exención implícita de él al excluir todo impuesto que no esté acordado en el Contrato Especial firmado por las partes).

Toda vez que, debido a que las amortizaciones de las inversiones siguen pesando sobre la cuenta de resultados, la empresa aún no ha contabilizado beneficios, el tema de la distribución de beneficios a los municipios cercanos no se planteado todavía. Pero en el próximo futuro parece razonable esperar que estos beneficios se produzcan con lo que surgirá de nuevo el tema de la obligación del Estado de transferir un 5% de ellos a los municipios correspondientes (ya que por tener un Contrato Especial, la empresa estará exenta del pago del impuesto en cuestión).

4. El caso de DOVEMCO

Podría llegarse a pensar que por las características del contrato de DOVEMCO que simplemente vende bauxita a cuenta del Estado, vía los acuerdos de éste con las empresas Nova Mining y Sierra Bauxita, DOVEMCO no estaría obligada al pago del Impuesto del 5% ya que no lleva a cabo lo que es estrictamente una explotación minera.

Parece ser que ésa es la misma interpretación de la Dirección General de Minería que, como representante de la propiedad del Estado, ha versado recursos tanto al Municipio como a la Provincia de Pedernales a efectos del Impuesto del 5%. Así lo estableció en el contrato inicial con Lecanto que ya en 2001 preveía la entrega al Patronato para el Desarrollo de la Provincia de Pedernales del 25% de las regalías recibidas por el Estado. Y, con una significativa variación, y en reacción al cese de operaciones de Lecanto el año pasado, un Decreto Presidencial⁸⁰

⁷⁹ Noticias, "Pide entrega de 5% de Barrick", *Listín Diario*, 12.07.2015

⁸⁰ Decreto 46-14 de 17.02. 2014 que dispone que los recursos generados por las regalías recibidas por el Estado dominicano por la exportación de la bauxita extraída del depósito ubicado en la

estableció la obligación general (o sea, con independencia de quien sea la empresa a cargo) de entregar a la Provincia de Pedernales el 20% y, al municipio de Pedernales, el 5% de las regalías que el Estado recibe de las exportaciones de bauxita, estipulando que los fondos se usen para gastos de infraestructura.

Las cuantías versadas han sido importantes⁸¹ pero no hay evidencia de cómo han sido calculadas y qué representan en relación con el Impuesto del 5% previsto sobre los beneficios por la Ley de Medio Ambiente.

Particularmente destacable es, de nuevo, la acción de la Administración que implícitamente exime a las empresas privadas que de una manera u otra han gestionado el yacimiento de Pedernales de cualquier responsabilidad a cargo del Impuesto del 5% previsto sobre los beneficios y toma sobre sus propias espaldas la financiación de esos pagos.

RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA CLARIDAD Y TRANSPARENCIA EN LA RECAUDACION Y USO DE LOS INGRESOS FISCALES GENERADOS POR EL SECTOR MINERO.

1. *Es aconsejable que siga respetándose lo más posible el principio de la Caja Única.*
2. *Sería útil aumentar la claridad, estableciéndose estadísticas de acceso público respecto a la cuantía y procedencia de las regalías efectivamente transferidas de hecho para la financiación del Ministerio y Fondo de Medio Ambiente.*
3. *Considerando que reservar recursos para financiar ciertos usos exclusivos no suele ser una buena técnica y política presupuestarias y considerando también que hay entes distintos al Ministerio y al Fondo de Medio Ambiente, incluidos la Dirección General de Minería y el Ministerio de Energía y Minas, que no son financiados por mecanismos como el de reservar una parte de las regalías mineras, convendría que existiese un debate público informado sobre la conveniencia o no de mantener esa práctica.*
3. *Sería necesario establecer una mayor claridad y transparencia sobre hasta qué punto se cumplen las provisiones de la Ley del Medio Ambiente sobre el Impuesto del 5%, sobre las razones por las cuales partes de estos recursos no son transferidas localmente y sobre el uso que se hace de dichos recursos.*

Sección Las Mercedes, Municipio de Pedernales, se entregue el 20% al patronato para el desarrollo de la Provincia de Pedernales, *Gaceta Oficial*, no. 10748 de 11.03.2014

⁸¹ Noticias, "Entrega Pedernales \$RD 27.5 MM", *Listín Diario*, 1.07.2014

11. GASTOS CUASIFISCALES, SOCIALES Y DE INFRAESTRUCTURA

Los pagos y gastos por parte de las empresas no terminan con sus obligaciones tributarias.

Algunas de las empresas mineras utilizan importantes cantidades de recursos financiando actividades de mejora social (educativa, medioambiental, etc.) sea en ejercicio solidario de su responsabilidad social corporativa, sea para evitar que tensiones sociales en los alrededores de sus empresas dificulten el ejercicio de las actividades productivas, sea para apoyar directa o indirectamente ciertas actividades productivas que al mismo tiempo benefician a ciertos colectivos.

Aparte de los pagos al Estado previstos por la legislación fiscal y minera, las empresas mineras incurren en tres tipos de gastos que benefician a la Administración Central, a los entes locales y sus ciudadanos y que pueden ser sustantivos.

Algunos de esos pagos son voluntarios y se refieren a los gastos sociales (como apoyo a la educación o la salud de comunidades locales) y de infraestructura (mejora de carreteras, etc.) que como parte de su responsabilidad social corporativa realizan dichas empresas.

La falta de un registro de dichos gastos imposibilita conocer cuán sustantivos son, aunque referencias ocasionales y evidencias fortuitas dan a entender que así puede ser. Por ejemplo, se lee que la “Fundación Falcondo ha invertido desde 1991 más de 500 millones de pesos, la mitad de ellos en educación con su programa de apadrinamiento de escuelas públicas....también en salud, desarrollo de pequeños productores campesinos apoyo cultural en las provincias de Monseñor Nouel y La Vega”⁸². De igual modo se lee también que “el municipio de Cotuí recibió en 2010 una contribución de Barrick Pueblo Viejo de 2 millones de dólares, como parte de una donación directa de 7 millones de dólares por 6 años para infraestructura municipal”⁸³.

Por otro lado existen otras contribuciones no voluntarias, esto es, previstas por la ley con carácter obligatorio, y que tienen carácter parafiscal aunque no son recibidas por el Estado, sino por los propios trabajadores en aplicación del Código del Trabajo⁸⁴. Efectivamente, éste, aparte de establecer otros derechos laborales, prevé que las empresas que tengan beneficios deberán distribuir un 5% de éstos entre sus trabajadores.

⁸² Alexander Medina, *op.cit.*

⁸³ Alexander Medina, *ibid.*

⁸⁴ Título VIII de la Ley 16-92 del Código de Trabajo de la República Dominicana de 29.05.1992, *Gaceta Oficial* no. 9836 de 29.05.1992; y el Decreto 258-93 del Reglamento para la aplicación del Código de Trabajo de 1.10.1993, *Gaceta Oficial* no. 9867 de 1.10.1993

A medio camino entre los gastos sociales voluntarios y los requeridos por ley o derechos adquiridos se encuentran finalmente los que algunas empresas han realizado para reubicar comunidades, afectadas por actividades mineras directas. Destacan entre ellos el traslado de la comunidad de La Manaclita (completado en febrero de 2011)⁸⁵ financiado por Falconbridge Dominicana y el traslado de la comunidad de El Llagar (completado en 2009-10), realizado por el Estado y por Barrick como socios en la empresa Pueblo Viejo Dominicana.

Finalmente, a medio camino entre los tributos y la armonía entre el sector privado y la Administración, están los pagos que a veces las empresas mineras bajo Contratos Especiales hacen, a cuenta del Estado y a cargo de futuros impuestos, para financiar mejoras ambientales y sociales. En principio, como adelanto de fondos que simplemente son, no existe una carga adicional para las empresas (excepto posibles intereses menguantes), aunque sí tienen un coste en términos de eficacia y transparencia presupuestarias.

RECOMENDACIONES PARA MEJORAR EL CONOCIMIENTO DE LOS GASTOS PARAFISCALES

- 1. Sorprende el desconocimiento bastante generalizado que en general se tiene sobre la cantidad de recursos fuera del sistema tributario que han sido gastados por las principales empresas mineras a lo largo de los años. Sería muy útil y relativamente fácil de llevar a cabo, y una repercusión temprana de la iniciativa EITI, elaborar un pedagógico Catálogo de las actividades financiadas anualmente por las empresas y dedicados a mejorar las condiciones de vida (sociales, educativas, ambientales, de infraestructura) del país y, especialmente, de las poblaciones más cercanas a los núcleos mineros. Ello redundaría no sólo en una mayor transparencia sino también en realzar la imagen positiva de las empresas en cuestión.*
- 2. Desde un punto de vista de técnica y transparencia presupuestarias, sería deseable que la Administración procurase no utilizar los adelantos de recursos por parte de las empresas bajo Contratos Especiales como mecanismo para financiar mejoras ambientales y compromisos sociales en zonas mineras.*

⁸⁵ A. Jiménez Lagos, “Manzana de la discordia”, *El Nacional*, 15.02.2014

OTRAS REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE EL PROCESO DE ADHESION A LA EITI

La misión sobre el terreno ha permitido, junto a informaciones de otro origen, trazar la radiografía del sector minero de la República Dominicana que aparece en las páginas precedentes. Pero también ha dado la oportunidad de observar el desarrollo de los preparativos que el país está llevando a cabo para asegurar el éxito de su solicitud a ser considerado candidato a la EITI por el Directorio de esta iniciativa.

Ha permitido elucidar igualmente algunas de las opciones sobre las que la Comisión Nacional de la EITI, que pronto será establecida, deberá decidir. Estas opciones se refieren tanto al proceso que permita al país ser aceptado como candidato de la EITI como al periodo siguiente en que, de ser aceptada la candidatura, deberá demostrar su capacidad y voluntad de ser país cumplidor.

La impresión general de la misión es que se puede ser optimista respecto a la voluntad y la capacidad de los actores principales para cumplir con el papel que a cada corresponde y asegurar que la Comisión Nacional de la EITI funciona satisfactoriamente, particularmente en lo que se refiere a:

- Voluntad y capacidad de los sectores clave de la Administración de proporcionar los datos necesarios sobre los pagos recibidos de las empresas mineras, así como sobre la situación general del sector en comparación con el resto de la economía.
- Prontitud de datos: las estadísticas y datos económicos relevantes suelen estar disponibles por parte de instituciones clave como la Dirección General de Impuestos Internos y el Banco Central con una brecha pequeña de tiempo – por ejemplo, de preparase el próximo informe de la EITI a día de hoy podrían utilizarse ya los datos correspondientes a 2014
- Aunque aún será necesario aclarar la intensidad y naturaleza exactas de sus propias obligaciones respecto a la Iniciativa, son claras la voluntad y la disposición del empresariado de mayor relevancia en el sector minero para aceptar su papel en el proceso, informando de los pagos realizados a la Administración.
- Existencia de contabilidades auditadas en las empresas según estándares internacionales.
- Aunque parte de la Sociedad Civil necesita adquirir una mayor conciencia sobre el papel crucial de la transparencia fiscal en el sector minero, hay un claro interés de importantes sectores de la sociedad civil en ver que el proceso se pone en marcha, funciona y responde a las esperanzas generadas.

- Ausencia de barreras obvias a la divulgación de los datos empresariales que deben aparecer en los Informes de la EITI
- Pese a algún escepticismo y suspicacias de unas partes hacia otras, buena disposición de los actores principales en trabajar conjuntamente.

El presente estudio ha identificado, no obstante, ciertas carencias y es en este marco en el que hay que valorar y entender las recomendaciones que se han hecho en los capítulos previos de este Estudio, particularmente en las Recomendaciones del Capítulo sobre “Actores Principales”.

Las recomendaciones adicionales que se formulan más abajo se hacen en el mismo marco y con el objetivo de facilitar el proceso de candidatura y mejor cumplimiento del estándar EITI. Algunas de estas últimas recomendaciones están dirigidas al Gobierno y otras a la futura Comisión Nacional.

Recomendaciones adicionales al Gobierno

1. Aunque los signos dados por el Gobierno sobre su voluntad de ser país candidato a la EITI parecen inequívocos (como ha quedado patente en la Introducción a este Estudio de Alcance), llama la atención la falta de una Declaración formal por parte del Gobierno, dirigida al Directorio de la EITI y facilitada en acto público a los medios de comunicación. Esta es la buena práctica en la EITI y un requerimiento del nuevo estándar. Sería deseable que, aunque el compromiso público parece implícito en el mismo nombramiento ya realizado del Ministro Isa Conde como líder formal y oficial de la iniciativa en la República Dominicana, el Presidente de la República o el Ministro de la Presidencia enviase una carta a la Sra. Clare Short, presidente del Directorio de la EITI en ese sentido. Carta a la que se debería dar publicidad entre los medios de comunicación.
2. A pesar de los signos inequívocos del Ministerio de Energía y Minas, y de su propio Ministro y del Director General de Minería, sería deseable que la página Web del Ministerio ya contuviese referencias sobre la EITI. Esto es algo fácilmente reparable, contribuiría a dar visibilidad a los esfuerzos del Ministerio en ese sentido y ayudaría a que la iniciativa EITI fuera conocida de manera creciente dentro del país.
3. Es importante que junto a los departamentos ministeriales cuya participación resulta más obvia (notablemente las Direcciones Generales de Minería y de Impuestos Internos), no se deje de considerar incluir activamente a otros como el Ministerio de Medio Ambiente, el Banco Central y la Contraloría en el proceso EITI. Ello puede lograrse bien nombrándoles como suplentes, bien manteniéndoles informados a través de mecanismos ad hoc, bien consultándoles en reuniones de preparación, etc.

Recomendaciones a la futura Comisión Nacional

1. El Comité Impulsor que hasta ahora ha llevado las riendas de motivar y lanzar el proceso de la candidatura del país a la EITI debe ser reemplazado a la mayor brevedad por una Comisión Nacional EITI que pueda exhibir tanto su músculo administrativo y político como su representatividad.
2. La importancia de un pronto establecimiento de la Comisión Nacional no debe suponer un aceleramiento precipitado del ritmo natural de los procesos previstos ya que, al fin y al cabo, lo importante no es tanto el nombramiento de los miembros de dicha Comisión sino el funcionamiento adecuado del mecanismo lo que requerirá, para que el Directorio de la EITI esté convencido de que se cumplen las condiciones para ser declarado candidata, que dicha Comisión se haya reunido en algunas ocasiones y haya dado prueba de su capacidad de trabajar y decidir bajo consenso.
3. Una Mesa Técnica de la Comisión Nacional propiamente dicha debería ser establecida tan pronto quede formalmente constituida dicha Comisión con el fin de, a partir de ese momento, poder discutir en primera instancia e incluso resolver ciertos temas, dejando a la Comisión Nacional abordar los temas más estratégicos.
4. Convendría que la Comisión Nacional pudiese lograr el establecimiento de un pequeño Secretariado, descargando así la mayor parte de las responsabilidades organizativas y logísticas asumidas actualmente por la Coordinadora de la EITI y su equipo en el Ministerio de Energía y Minas.
5. La iniciativa de la EITI sólo tendrá éxito en el país si es comprendida como un esfuerzo nacional que va más allá de la capital y es entendida en el resto del país. Convendrá que, para ello, la Comisión Nacional haga un ejercicio de pedagogía y publicidad sobre la EITI y sus implicaciones en el interior del país.
6. Dada la importancia social de la minería no metálica, convendrá que en el medio plazo la Comisión Nacional consagre esfuerzos para mejorar el conocimiento de ese subsector y el establecimiento de estadísticas fiables sobre él, como forma de facilitar su progresiva integración en el proceso de la EITI.
7. Puede ser importante dar temprana visibilidad a ciertos logros de la iniciativa EITI en la República Dominicana ("early achievements" o "early deliverables"). Junto a los informes anuales de la EITI, hay tres buenos candidatos para ello: Uno, establecer una página web de la EITI-República Dominicana, que vaya dando a conocer la Iniciativa e informando puntualmente de su progreso. Otro, dar los pasos para el establecimiento de un Registro de Propiedad Efectiva en dicha propia página - dada la buena disposición y aparente buen clima para ello, lograrlo no debería de ser muy complejo. Finalmente, crear un repositorio

en dicha página Web con todos los Contratos Especiales (y sus Addendum, Anexos, etc.) – de manera que cualquier ciudadano pueda tener acceso fácil a ellos.

Opciones para el futuro

Próximamente, la Comisión Nacional deberá tomar una serie de decisiones, aparte de las que ya se han expresado, en relación con la preparación de los primeros informes EITI del país. Algunas de ellas se indican más abajo acompañadas de unos apuntes sobre cómo la Comisión puede afrontar dichas decisiones:

1. Horizonte temporal del próximo informe

Desde el punto de vista técnico, no hay ningún obstáculo para que dicho informe se refiera al año inmediatamente anterior al de la fecha en que comienza a prepararse el Informe. Las estadísticas y datos existen en ese sentido.

2. Cobertura material respecto a las empresas que puede/debe cubrir el informe

Aquí hay varios factores que la Comisión Nacional debería tener en cuenta a la hora de decidir sobre este asunto:

- La materialidad mínima se suele expresar como un porcentaje (que suele oscilar entre el 80 y el 90% del valor añadido de la producción del sector). Alcanzar ese umbral suele ser garantía de que se ha cubierto “lo más importante”. Ahora bien, dado que en la República Dominicana la producción de una sola empresa ya cubre en torno al 90% del sector, este criterio de materialidad no es muy funcional. Parecería más razonable que, como mínimo, se incluyeran en el Informe idealmente todas las mineras no metálicas o, al menos, la mayor empresa más dos de las cuatro restantes de ese subsector.
- El tema de las empresas cementeras: a caballo como está entre la extracción y la manufactura, la actividad cementera no es propiamente una actividad extractiva. Ahora bien, el estándar EITI es muy abierto a cubrir sectores adicionales a los puramente mineros o de hidrocarburos. Por otra parte, hay expertos en el país y fuera de él, que no conciben que al sector cementero se le considere parte del sector minero, pero también hay otros que opinan lo contrario. Finalmente, el sector cementero tiene una identidad significativa incluso cuando se le compara con algunas de las empresas de minería metálica. Hay por tanto un tema que discutir aquí y una decisión que tomar. Entre las opciones alternativas, la que parece algo complicada, desde el punto de vista técnico, es enfocar la transparencia sólo con referencia al componente exclusivamente extractivo del sector cementero.

- El tema de la (otra) minería no metálica: hay diversas razones políticas (generación de empleo, impacto geográficamente más diversificado) que aconsejarían la inclusión de la minería no metálica en el ejercicio de la transparencia de la EITI. Hay una razón más: es el sector del que se tiene menos información y en el que posiblemente menos transparencia existe. Ahora bien, a día de hoy no parece estrictamente necesario incluirlo en su totalidad, considerando no sólo la falta de información sino también su bajo nivel de materialidad. Tal vez lo más importante en estos primeros momentos sea que la Comisión Nacional movilice esfuerzos para poder disponer de los instrumentos que permitan analizar el sector y su transparencia de pagos en el próximo futuro. Por lo tanto, sería recomendable, y suficiente, lograr incluir un par de empresas importantes del sector.

3. Cobertura Material respecto a los impuestos y pagos que deben incluirse en el informe

- Los impuestos más relevantes y que no pueden dejar de aparecer en el ejercicio de conciliación de la EITI son los impuestos sobre la Renta, así como los impuestos referidos en los Contratos Especiales. Convendría, evidentemente, incluir asimismo las patentes y la regalía por ser tributos típicamente mineros pero, en caso necesario y dada su baja entidad económica, podrían tal vez excluirse del informe de conciliación.
 - No puede dejar de incluirse, entre los impuestos de mayor materialidad, el Impuesto del 5%. Muchas razones abocan a ello: la conflictividad que le subyace, la insuficiente transparencia sobre sus cuantías, su potencial impacto regional y extrapresupuestario, la complejidad de sus transferencias intra-gubernamentales etc.
- Las retenciones que las empresas realizan por cuenta del Impuesto sobre la Renta Personal y otros tributos son sustanciales en la minería dominicana. Estas retenciones no son impuestos que las empresas pagan al Estado, sino que los retienen de otras personas, y en ese sentido no son “impuestos de la minería”. Ahora bien, desde el punto de vista de transparencia de los pagos sí que son relevantes y, no deben dejarse de lado sin una reflexión y explicación.