

Apuntes para el estudio del tratamiento fiscal de la minería en Argentina

Jorge O. Sereno

Cuadernos del Instituto AFIP – C20

Cuadernos del Instituto AFIP



C20
2011

Cuadernos del Instituto AFIP

Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros
y de los Recursos de la Seguridad Social (AFIP)

Presidente del Instituto AFIP
Ricardo Echegaray

Director Ejecutivo
Mario J. Bibiloni

Consejo Editorial
Alejandro M. Estévez (Editor Responsable)
Susana C. Esper
Francisco Pagliuca

Diseño
Icónica

ISSN: 1851-9873. Hipólito Yrigoyen 370, (CP1086), Capital Federal, República Argentina. //
Publicación trimestral de la AFIP, confeccionada por el Instituto AFIP. // Corresponde
exclusivamente a los autores la responsabilidad por los conceptos expuestos en los
artículos firmados, de lo cual debe inferirse que la AFIP puede compartir las opiniones
vertidas o no. // Se autoriza la reproducción de los textos incluidos en la revista, con la
necesaria mención de la fuente. Impreso en los Talleres Gráficos de la AFIP, Humberto I°
110, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Diseño y armado: Icónica.

Tabla de contenidos

Apuntes para el estudio del tratamiento fiscal de la minería en Argentina *Por Jorge Sereno*

Introducción	7
Naturaleza de la actividad minera	8
Marco legal	9
Código de Minería.....	10
Ley 24.196 de Inversiones Mineras.....	11
<i>Alcance</i>	11
<i>Actividades comprendidas</i>	12
<i>Tratamiento fiscal de las inversiones</i>	12
<i>Beneficios sobre importaciones</i>	17
<i>Regalías</i>	17
<i>Conservación del medio ambiente</i>	18
Ley 24585 de protección del medio ambiente.....	18
Evaluación del impacto cuantitativo del régimen de promoción a la Actividad minera	19
Información disponible.....	19
Gasto tributario.....	23
Algunas reflexiones sobre el régimen fiscal de la Minería	26
Principales argumentos esgrimidos contra el desarrollo actual de la Minería	27
Algunas propuestas de cambios en el régimen que regula la actividad minera	32
1. Modificaciones al régimen de estabilidad fiscal	33
2. Acciones en materia de cuidado ambiental	34

Conclusión.....	35
Anexo I - Tablas.....	36
Anexo II - Ley 24.196	42
Acerca del Autor	62

Apuntes para el estudio del tratamiento fiscal de la minería en Argentina

Por Jorge O. Sereno

RESUMEN

El objeto principal de este informe es el análisis del régimen fiscal aplicado al Sector de la Minería en la República Argentina. Adicionalmente, se incursiona sobre otros tópicos que podrían denominarse extrafiscales pero cuya atención puede tener alguna incidencia o impacto fiscal; en tal sentido, pueden destacarse las cuestiones ambientales relacionadas con la actividad minera y las relativas al uso del agua que dicha actividad requiere. Estos temas se inscriben en lo que técnicamente se conocen como derivaciones externas o, simplemente, externalidades, cuya atención puede requerir de medidas de tipo fiscal.

Este primer informe debe considerarse, necesariamente, como un primer avance al conocimiento del desarrollo de la actividad minera y su relación con los cambios en los aspectos jurídicos y, en particular, de estímulo fiscal a dicha actividad, producidos desde los años 90 del siglo pasado hasta la actualidad.

Palabras clave. Minería – tributos - Argentina

Introducción

La evolución de la actividad minera en la Argentina en los tres últimos lustros ha generado expectativas sobre un cambio importante en el perfil productivo del país. En tal sentido, cabe destacar que el Valor Agregado Bruto del sector ha pasado de representar el 0,11% del Valor Agregado Bruto total del país en 1993 a 0,67% en 2008¹; es decir que se ha incrementado cinco veces con relación a la actividad económica total. Además, las proyecciones realizadas en la Secretaría de Minería, sobre la base de los resultados obtenidos en las tareas de exploración, reflejan un crecimiento sostenido de la actividad de cara al futuro.

Sin embargo, debe señalarse que, a la par de estos auspiciosos resultados se ha desatado un intenso debate sobre las consecuencias indeseables de la actividad en cuanto a la degradación del medio ambiente por contaminación de las aguas derivado del proceso de minería a cielo abierto, uso excesivo de agua dulce, contaminación visual por destrucción del paisaje y exceso de beneficios promocionales que dejan un residuo muy bajo para el país. Las discusiones suscitadas expresan un alto grado de politización y de ideologización que no se traducen en una mayor transparencia sobre el funcionamiento del sector. Así, desde el Sector oficial la información obtenida para la elaboración de este informe está disponible pero no fue publicada; en tanto, desde los sectores que se oponen al desarrollo de la actividad minera en la forma actual se formulan denuncias sobre sus consecuencias pero ninguno de los informes que estuvieron disponibles ofrecen pruebas concretas de tales efectos.

Por estas circunstancias se consideró importante intentar un análisis que pueda aproximar a la verdad de los hechos dejando debida constancia de las dificultades existentes para el logro de un mejor resultado. De todos modos, después de 17 años de vigencia del régimen promocional vigente se considera que puede haber lugar a algunas modificaciones que sin alterar el espíritu de un régimen exitoso permita acotar los beneficios fiscales a niveles razonables.

El presente ensayo comienza con una definición de la naturaleza de la actividad minera, continúa con la descripción del

¹ Sobre la base de información de la Secretaría de Minería y a estimaciones del INDEC.

marco normativo en el cual se encuadra, destacando particularmente los aspectos de tipo fiscal; seguidamente se incorpora información disponible sobre evolución de las principales variables relacionadas con la actividad minera y estimaciones de las medidas de estímulo reseñadas; se incorporan, a continuación, algunas reflexiones generales sobre el régimen de estímulo a la actividad y sobre los referidos aspectos extrafiscales que, sin embargo, podrían derivar en acciones con significación fiscal; estos temas se relacionan con los aspectos ambientales y del uso del agua de la actividad minera. Finalmente, se agregan algunas propuestas de cambios al marco legal vigente.

Naturaleza de la actividad minera

La actividad minera se desarrolla en cinco etapas, a saber:

- **Investigación de base.** Se lleva a cabo el relevamiento geológico minero, se confeccionan los mapas y se realizan otros procesos de investigación general.
- **Prospección.** Define la ubicación de los yacimientos en condiciones de ser explotados. La de carácter regional suele ser realizada por el Estado, mientras que las empresas privadas la efectúan en áreas más delimitadas.
- **Exploración.** Evaluación de la cantidad de mineral existente y del costo de ponerlo en condiciones de ser comercializado. Es reconocido que en esta etapa se realizan inversiones de mucho riesgo, dada la incertidumbre sobre su resultado.
- **Desarrollo del yacimiento.** Preparación para su explotación y definición de las obras de infraestructura necesarias para ponerlo en condiciones operativas.
- **Explotación,** que es la última etapa del proceso, en la que el proyecto entra en la fase comercial. Las etapas de prospección y exploración necesitan entre 5 y 8 años para ejecutarse, antes de entrar en las de construcción que darán paso a la explotación propiamente dicha. Un estudio de rentabilidad de un yacimiento puede durar más de 30 años desde el inicio de las investigaciones hasta el comienzo de la rentabilidad.

De la sucinta descripción realizada surge un conjunto de características específicas de la actividad, entre las que cabe destacar:

- a) Es una actividad de alto riesgo económico, dado por la magnitud de las inversiones a realizar con carácter previo a la explotación propiamente dicha, la que puede ser infructuosa si el proyecto no llega a su faz productiva. Ello se agrava por el hecho de que la actividad exploratoria puede ser casi permanente, en atención a reemplazar las reservas consumidas en la etapa de explotación.
- b) La explotación de los recursos mineros, en lugares con poca o nula dotación de infraestructura, requiere que el proyecto contemple inversiones para la construcción de viviendas, caminos, redes de energía eléctrica, construcciones civiles, etc., las que, generalmente, en otros ámbitos y para otras finalidades son provistas a través de la inversión pública.
- c) Hay una importante diferencia temporal entre el momento de las inversiones y el período de recupero en la etapa de explotación, lo cual hace muy sensible el resultado económico a los cambios de contexto que se producen en plazos largos.

Estas características constituyen, desde el punto de vista económico, la esencia de la actividad minera desarrollada en cualquier parte del mundo. El tratamiento que se dispense a la actividad en cada país depende, sin embargo, de sus características específicas: situación económica, evolución histórica, etc.

Marco legal

El plexo normativo que rige la actividad minera, en aspectos concernientes al interés de este estudio, está constituido por la legislación de base, Código de Minería, y por las Leyes 24.196 de Inversiones mineras y sus modificatorias y 24.585 de Protección Ambiental, modificatoria del Código de Minería.

Código de Minería

Por disposición de la Constitución Nacional (artículo 75, inciso 12) corresponde al Congreso de la Nación el dictado del Código de Minería en todo el país y fue sancionado en 1886.

Su aplicación corresponde a las autoridades nacionales o provinciales, según donde estuviesen situados los recursos mineros.

El Código de Minería establece los derechos de fondo y regula los procedimientos adquisitivos y extintivos de esos derechos, mientras que las Provincias establecen las normas procesales formales para el ejercicio de tales derechos ante las autoridades mineras pertinentes.

Los aspectos más relevantes que pueden identificarse son:

a) El dominio originario de las minas pertenece a los estados Nacional y provinciales dependiendo de la ubicación geográfica de las minas; sin embargo, en la actualidad, la mayor parte de los dominios es de jurisdicción provincial dado el elevado grado de provincialización del territorio terrestre argentino.

b) La propiedad de las minas se define por concesión, con fundamento legal en el Código. Los concesionarios adquieren un derecho de carácter real a la propiedad inmobiliaria, cuyo goce es regulado por el propio Código.

c) El mantenimiento de la propiedad minera en el patrimonio del concesionario (la figura se denomina Amparo), requiere del cumplimiento de tres condiciones:

- Pago del canon minero.
- Inversión Mínima.
- Reactivación de la mina paralizada durante más de cuatro años, cuando ello fuere exigido por la autoridad minera.

d) El canon de explotación es la contribución anual que hace el minero al estado concedente (nacional o provincial) para mantener vigente la concesión.

El monto del canon está fijado por ley nacional (actualmente es la Ley N° 24.224 de Reordenamiento Minero) y se establece por categoría de minas.

e) Además del pago del canon minero, el concesionario debe realizar una inversión en activos fijos para la explotación de la mina no inferior a trescientas veces el valor del canon anual que corresponda abonar a la concesión. La inversión debe encontrarse cumplida en el término de cinco años (en los dos primeros debe invertirse el 20 % cada año; el remanente se invertirá en los tres años restantes). Caduca la concesión si dicha inversión no se realiza en los términos establecidos.

f) Si los trabajos de exploración o explotación de la mina se suspenden por más de cuatro años continuos la autoridad minera puede requerir al concesionario un plan de activación o reactivación que deberá ser cumplido en el término de cinco años. La falta de presentación del plan o su incumplimiento produce la caducidad de la concesión.

g) A través de los años algunas provincias han establecido regalías sobre la producción minera cuyos valores no eran uniformes. A través de la Ley N° 24.196 de Inversiones Mineras se fijó el tope máximo del 3% del valor del mineral puesto en boca mina. Las modalidades y formas de cálculo y pago de las regalías están sujetas a las reglamentaciones provinciales.

h) Finalmente, en cuanto resulta de interés a los efectos de este estudio, cabe señalar que el Código de Minería en el artículo 214 establece una exención impositiva durante los primeros cinco (5) años de la concesión, que abarca a todo gravamen o impuesto nacional, provincial o municipal, aplicable a la explotación y a la comercialización de la producción minera; quedan excluidas de esta exención las tasas retributivas de servicios y el sellado de actuación.

Ley 24.196 de Inversiones Mineras

Fue sancionada en 1993 y tiene las siguientes características:

Alcance

Las personas físicas residentes en la República Argentina y las personas jurídicas constituidas en el país o habilitadas para actuar en él, que se dediquen a actividades mineras o se establezcan con ese propósito.

Los prestadores de servicios mineros y los organismos públicos (de cualquier jurisdicción) sólo podrán acogerse a los beneficios del Art.21 (exenciones a las importaciones).

Todos los interesados en este régimen deben inscribirse en un Registro habilitado a tal efecto por la Autoridad de Aplicación (Secretaría de Minería).

Las provincias deben adherirse por Ley e invitar a los municipios a hacer lo propio.

Actividades comprendidas

Las actividades de prospección, exploración, desarrollo, preparación y extracción de sustancias minerales comprendidas en el Código de Minería. Es menester señalar que no se incluyen en este régimen a los hidrocarburos líquidos y gaseosos, el proceso industrial de fabricación de cemento a partir de la calcinación, el proceso industrial de fabricación de cerámicas y las arenas y el canto rodado destinados a la Industria de la Construcción.

Se incluyen los procesos de trituración, molienda, beneficio, pelletización, calcinado, etc., siempre que sean realizados por una misma unidad económica (que parte del material en bruto, triturado o molido o de los concentrados primarios) e integrados regionalmente con las explotaciones mineras (*son los procesos instalados en un radio de 200 Km de los yacimientos que les provean en un 50% o más de los insumos minerales. Esta restricción puede ser relajada en la medida en que en el área respectiva no haya infraestructura necesaria*).

Tratamiento fiscal de las inversiones

A los sujetos que desarrollen las actividades comprendidas en el presente régimen se les aplica el régimen tributario general, con las modificaciones que se detallan a continuación:

Estabilidad fiscal

a) Los proyectos nuevos incluidos gozarán de estabilidad fiscal por 30 años desde la fecha de presentación del estudio de factibilidad (de un nuevo proyecto o ampliación de una unidad productiva existente).

b) Alcanza a todos los tributos, es decir: impuestos directos, tasas y contribuciones impositivas, aranceles, derechos u otros gravámenes a las Importaciones y Exportaciones.

c) Estabilidad fiscal significa que las empresas no podrán ver incrementada la carga tributaria total, la que se determinará en forma separada para cada una de las jurisdicciones que corresponda (nacional, provincial y municipal).

d) Se entiende por incremento en la carga fiscal (en cada jurisdicción y originadas en medidas que no fueron compensadas), la que se produzca por:

- i. Creación de nuevos tributos.
- ii. Aumento en alícuotas, tasas o montos.
- iii. Modificación en los mecanismos de determinación de la base imponible, cuando implique su incremento.
- iv. Derogación de exenciones otorgadas.
- v. Eliminación de deducciones admitidas.
- vi. Incorporación al ámbito de un tributo de situaciones antes exceptuadas.

e) En los pagos de intereses a organizaciones financieras externas (Título IV de la Ley de Impuesto a las Ganancias, t.o. 1997 y sus modificatorias) la estabilidad alcanza al:

- Incremento de alícuotas, tasas, etc.
- Cambio en los porcentuales y/o mecanismos de determinación de la Ganancia presunta de fuente argentina, cuando las empresas acogidas hubieran tomado, contractualmente, a su cargo el respectivo gravamen.

f) Los beneficios de la estabilidad comprenden a los regímenes cambiario y arancelario, con excepción de la paridad cambiaria y de los reintegros, reembolsos y/o devolución de impuestos con motivo de la exportación.

g) Cabe señalar, que la estabilidad no es simétrica ya que a los beneficiarios les resultarán aplicables las medidas que impliquen una disminución de la carga tributaria.

h) No están incluidas en la estabilidad fiscal:

- i. El Impuesto al Valor Agregado.

- ii. Los aportes y contribuciones al SUSS (Sistema Único de Seguridad Social) y los impuestos indirectos.
- iii. Las modificaciones en la valuación de los bienes.
- iv. La prórroga de las normas (vigentes al momento de presentar el estudio de factibilidad) a su vencimiento.
- v. La caducidad de exenciones otorgadas por tiempo determinado.
- vi. La incorporación de disposiciones que permitan verificar actos por los que los contribuyentes puedan disminuir en forma indebida la Base imponible.

i) La Autoridad de Aplicación emitirá un certificado con los tributos y tasas (nacionales, provinciales y municipales) vigentes al inicio del período de estabilidad fiscal, que remitirá a las respectivas autoridades impositivas.

Impuesto a las Ganancias

1) Se puede deducir hasta el 100 % de los montos invertidos en gastos de prospección, exploración, estudios especiales, ensayos mineralúrgicos, metalúrgicos, de planta piloto, de investigación aplicada, y demás trabajos destinados a determinar la factibilidad técnico-económica de los mismos, sin perjuicio del tratamiento que como gasto o inversión amortizable le corresponda en la Ley del Impuesto a las Ganancias. **Esta disposición implica la posibilidad de deducir dos veces la inversión señalada.**

Estas deducciones se efectuarán en la oportunidad que se determine en el Impuesto a las Ganancias para imputaciones. Se pueden realizar totalmente en un plazo máximo de 5 (cinco) años contados a partir del ejercicio fiscal en que se inicie el proceso productivo.

Se puede incluir en el monto a deducir, los gastos de todas las actividades exploratorias desarrollados en el país que no hayan llegado a resultados positivos. **Esta disposición define claramente que el riesgo, por el resultado incierto de las actividades exploratorias, señalado al principio de este informe, lo asume el Estado.**

2) Las inversiones de capital gozan del siguiente régimen optativo de amortización en el Impuesto a las Ganancias:

a) La forma que establece con carácter general la Ley del Impuesto.

b) El siguiente régimen especial de Amortización acelerada:

- Inversión en equipamiento, obras civiles y construcciones para proporcionar la infraestructura necesaria para la operación (accesos, obras viales, toma y transporte de aguas, tendido de líneas de electricidad, instalaciones para generación eléctrica, viviendas para el personal, instalaciones para servicios de salud, educación, etc.) el 60% del monto total de la unidad de infraestructura en el ejercicio fiscal en que se produzca la habilitación; el 40% restante, en partes iguales en los 2 (dos) años siguientes.

- Resto de inversiones, en maquinarias, equipos, vehículos e instalaciones: un tercio por año a partir de la puesta en funcionamiento.

El beneficio de amortización acelerada es de tipo financiero, ya que no se otorga ninguna exención. Su justificación es que las empresas concesionarias deben hacerse cargo de obras de infraestructura cuya provisión, normalmente, se define a través del Presupuesto Público, en el Plan de Inversiones. Si bien por la naturaleza de las inversiones la observación es correcta, no es menos cierto que el emplazamiento físico de tales inversiones hace que el beneficiario principal, aunque no excluyente, de estas, sea la empresa concesionaria.

3) Las utilidades provenientes de los aportes de minas y de derechos mineros, como capital social, en empresas que desarrollen actividades comprendidas en el presente régimen, estarán exentas del Impuesto a las Ganancias. El aportante y las empresas receptoras de tales bienes deberán mantener el aporte en sus respectivos patrimonios por un plazo no inferior a cinco (5) años continuados, contados a partir de su ingreso, excepto que por razones debidamente justificadas la Autoridad de Aplicación autorice su enajenación.

La ampliación del capital y emisión de acciones a que diere lugar la capitalización de los aportes mencionados en el párrafo anterior estarán exentas del impuesto de sellos.

Beneficios a la exportación

Los créditos fiscales por IVA sobre las importaciones y adquisiciones de bienes y servicios que determine la autoridad de aplicación, y que efectúen las empresas que realicen tareas de exploración minera y que, luego de transcurridos 12 (doce) períodos fiscales, conformaren el saldo a favor de los responsables mencionados en el párrafo primero del art.24 de la Ley de IVA, les serán devueltos en la medida que se cumplan las siguientes condiciones:

1. Las tareas de exploración minera sean efectuadas por sujetos inscritos en el régimen de la presente ley.

2. Las importaciones y adquisiciones de bienes y servicios tengan por destino realizar actividades mineras consistentes en prospección, exploración, ensayos mineralúrgicos e investigación aplicada.

Esta devolución no podrá realizarse cuando los referidos créditos fiscales hayan sido financiados mediante el régimen establecido por la ley 24.402, ni podrá solicitarse el acogimiento a este último cuando se haya solicitado la citada devolución.

El régimen mencionado en el párrafo anterior dispone el financiamiento de los créditos fiscales por IVA que grave:

a) Las operaciones de compra o importación definitiva de bienes de capital nuevos.

b) Las inversiones realizadas en obras de infraestructura física para la actividad minera.

Son beneficiarios de este régimen, los adquirentes o importadores de los referidos bienes, en tanto los mismos sean destinados al proceso productivo orientado hacia la venta en el mercado externo.

El presente régimen se implementará a través de una línea de créditos, que otorgarán las entidades financieras regidas por la Ley N° 21.526 y sus modificaciones.

El Estado Nacional compensará a las entidades financieras por los créditos previstos precedentemente, con una retribución que no podrá superar el equivalente al doce por ciento (12 %) de tasa efectiva anual aplicable sobre los mismos. Las entidades financieras que adhieran al régimen, podrán computar como pago a cuenta en sus liquidaciones del impuesto al valor agregado, el

importe de la retribución mencionada, que mensualmente corresponda por los créditos otorgados.

Otras disposiciones fiscales

Los inscriptos en el presente régimen para las inversiones en actividades mineras están eximidos del Impuesto sobre los Activos. A tal efecto, dentro de los 30 días posteriores al vencimiento para la presentación de la Declaración Jurada de Ganancias, los comprendidos en este régimen deben presentar una Declaración Jurada de los trabajos e Inversiones efectivamente realizadas.

Beneficios sobre importaciones

En materia de Importaciones, los inscriptos en el presente régimen están exentos del pago de los Derechos de importación y todo otro gravamen sobre las importaciones, incluido Derecho de Estadística y excluidas las demás tasas por servicios. Esta exención es aplicable a los Bienes de capital (incluidas sus partes, repuestos y accesorios), los que están sujetos a comprobación de destino, y a los insumos que determine la Autoridad de Aplicación.

Se incluyen en esta franquicia a los no inscriptos que cedan los bienes en leasing comercial o financiero a inscriptos en el régimen.

Regalías

Como fue señalado, se dispone que las provincias pueden cobrar hasta 3 % del valor boca mina en concepto de regalías. Se considera "mineral boca mina", el mineral extraído, transportado y/o acumulado previo a cualquier proceso de transformación.

Se define el "valor boca mina" de los minerales y/o metales declarados por el productor minero, como el valor obtenido en la primera etapa de su comercialización, menos los siguientes costos:

a) Costos de transporte, flete y seguros hasta la entrega del producto logrado, menos los correspondientes al proceso de extracción del mineral hasta la boca mina.

b) Costos de trituración, molienda, beneficio y todo proceso de tratamiento que posibilite la venta del producto final, a que arribe la operación minera.

c) Costos de comercialización hasta la venta del producto logrado.

d) Costos de administración hasta la entrega del producto logrado, menos los correspondientes a la extracción.

e) Costos de fundición y refinación.

Queda expresamente excluido de los costos a deducir todo importe en concepto de amortizaciones.

En todos los casos, si el valor tomado como base de cálculo del valor boca mina fuese inferior al valor de dicho producto en el mercado nacional o internacional, se aplicará este último como base de cálculo.

Conservación del medio ambiente

Para prevenir y subsanar las alteraciones ambientales que pudieran producirse por la actividad minera, las empresas deben constituir una previsión especial a tal fin; el monto anual lo define la empresa, pero será considerado cargo deducible para la determinación del Impuesto a las Ganancias un monto equivalente hasta el 5% de los costos operativos y beneficio.

Al final del ciclo productivo los montos no utilizados de estas previsiones deben ser devueltos al balance impositivo del Impuesto a las Ganancias.

Ley 24585 de protección del medio ambiente

Esta ley fue sancionada en 1995 y se incorporó como título complementario en el Código de Minería.

Como característica destacada se señala que la Autoridad de Aplicación de esta ley son las autoridades que las provincias designen en el ámbito de su jurisdicción. Es decir, que todas las tareas de control que emanen de la aplicación de este régimen corresponden a la jurisdicción provincial.

El proceso operativo de este régimen comprende los siguientes pasos:

a) Quienes desarrollen actividades mineras deben presentar a la Autoridad de aplicación, con carácter previo a cualquier actividad, un Informe de Impacto Ambiental.

b) Si no merece reparos, la Autoridad de aplicación elabora una Declaración de Impacto Ambiental para cada una de las etapas del proyecto. Esta Declaración debe ser actualizado como máximo en forma bianual.

c) Toda persona física o jurídica, responsable de las actividades comprendidas, puede solicitar un Certificado de Calidad Ambiental que certifica el cumplimiento de la Declaración de Impacto Ambiental.

Evaluación del impacto cuantitativo del régimen de promoción a la Actividad minera

Información disponible

La información utilizada fue provista por la Secretaría de Minería de la Nación y agregada en el Anexo estadístico en los Cuadros I a VI. Del análisis de la mencionada información se deducen las siguientes observaciones:

a) El Valor Bruto de la producción, expresado a precios constantes de 1992, creció 300 % en el período 1992-2007. En el siguiente cuadro (Cuadro I) se presenta, en números índices, la evolución del total y su composición por los principales componentes. Como puede observarse, en 1997 se insinúa un incremento del Valor de producción minera que se confirma en forma contundente a partir del año siguiente, 1998; este comportamiento se mantiene, aunque con altibajos que, se presume, están relacionados con las alternativas cambiantes de la economía nacional, retomando la tendencia creciente desde 2003 en adelante.

En esta *performance* se destaca, particularmente, la evolución de la producción de minerales Metalíferos, que pasó de representar el 12,9 % del Valor total de producción minera en 1992 al 48,1 % en 2007, reflejando una importante diversificación de la producción. Hasta la aparición efectiva de los efectos del nuevo régimen, la actividad productiva se concentraba en mayor proporción en Rocas de aplicación y, en menor medida, en minerales No metalíferos.

Tabla I

Valor Bruto de la Producción minera. Años 1970-2007 a precios constantes de 1992 - Evolución de los principales componentes
1992 = 100

Año	Metalíferos	No metalíferos	Rocas de aplicación	Total
1992	100,0	100,0	100,0	100,0
1993	79,0	104,7	119,8	110,6
1994	73,0	98,9	119,2	107,8
1995	75,8	102,6	134,2	118,2
1996	72,1	123,9	136,8	125,2
1997	100,5	116,8	151,6	152,5
1998	977,6	68,5	147,2	236,3
1999	1.439,2	86,3	149,6	304,2
2000	1.010,2	85,2	120,2	225,2
2001	1.252,4	76,0	83,7	234,8
2002	1.319,6	65,7	77,3	235,2
2003	1.248,6	81,7	102,3	246,5
2004	1.174,4	99,8	150,5	271,0
2005	1.229,0	151,0	163,8	303,7
2006	1.526,0	149,8	186,6	354,4
2007	1.492,4	177,3	260,5	400,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Minería de la Nación (Cuadro I del Anexo estadístico)

b) En virtud del incremento de la producción, el Valor Agregado de producción del Sector Minero, expresado a pesos de 1993 ascendió en 2007 al 0,17% del PIB, con picos de 0,24% en 1999 y 2002, en tanto en 1993 era del 0,10% del PIB.

c) El incremento en el nivel de actividad referenciado en los párrafos anteriores es consecuencia del crecimiento en la inversión, motivo principal de la Ley 24.196, que se muestra con elocuencia en el Cuadro n° III del apéndice, reproducido en el siguiente:

Tabla II

Inversiones en Minería-Período 1992-2007
Inversiones en Mill de USD

Año	Exploración	Producción	Total
1993	15	0	15
1994	51	23	74
1995	80	101	181

1996	110	708	818
1997	130	658	788
1998	100	249	349
1999	80	167	247
2000	140	231	371
2001	47	142	189
2002	60	115	175
2003	80	154	234
2004	130	480	610
2005	180	650	830
2006	120	1.020	1.140
2007	140	1.560	1.700

Fuente: Dirección de Inversiones y Normativa Minera

La Inversión total promedio en el período 1995-2007 fue equivalente a 13 veces el promedio registrado en el período 1993-1994 (en 2007 fue equivalente a 38 veces).

Al respecto, es menester destacar particularmente el impacto en la inversión en exploración la que en el período 1970-1991 estaba casi en su totalidad a cargo del Estado y presentaba un promedio anual de 6 millones de dólares; después del cambio en la política para el sector la inversión exploratoria creció hasta alcanzar un total de U\$S 140 en 2007 y se estima en U\$S 190 millones en el 2008 y 140 millones en el 2009. Este desempeño no ha sido parejo, sin embargo; desde 1997 y hasta 2003 se produjo una reducción en el ritmo inversor como consecuencia de la crisis asiática y de la caída en el precio de los metales que afectó las posibilidades de financiamiento de las empresas extranjeras. En consecuencia, “se produjo un desaceleramiento del crecimiento en los niveles de inversión en actividades exploratorias, aunque esto no se vio reflejado en el abandono de áreas sino en una disminución de la actividad al tiempo que dichas empresas iniciaron la búsqueda de socios, financiamiento o la negociación de las mismas” (Informe de la Secretaría de Minería: “Análisis de los principales indicadores del Sector minero argentino”).

Cabe destacar que, la inversión exploratoria fue realizada casi exclusivamente por empresas privadas de capitales extranjero, entre las que predominan las de origen canadiense. Una información interesante que destaca el atractivo inversor por la actividad minera en nuestro país es la evolución de los metros perforados, agregada en el Cuadro IV del Apéndice: en el período 1995-2007 significaron 5 veces lo realizado en el período 1993-

1994 (en 2007 fue casi 14 veces); según estimaciones preliminares, en 2008 habría llegado a 670 mil metros para descender en 2009 a 480 mil metros (en este último caso se reflejan los efectos de la crisis internacional).

Como consecuencia de este esfuerzo inversor de la actividad exploratoria se triplicó el volumen de reservas minerales del país.

“Un fenómeno interesante que se ha potenciado desde 2002 es un importante incremento de capitales extranjeros para el desarrollo de proyectos PyMEs en no metalíferos entre los que se destacan: yeso, pórfidos, lajas, mármoles, sulfatos de sodio anhidro, bentonita, calizas y dolomitas, lo cual permite hacer no sólo una proyección creciente de las inversiones sino también, y muy fuertemente, de las exportaciones en este rubro”. (Informe de la Secretaría de Minería: “Análisis de algunos indicadores del Sector minero argentino”).

d) El comportamiento del comercio exterior relacionado con la Minería siguió las características descritas en la evolución del Valor de Producción minera. En el Cuadro III siguiente se exponen los datos:

Cuadro III

Año	Importaciones Mill de USD	Índice 1995=100	Exportaciones Mill de USD	Índice 1995=100
1995	536,56	100,0	260,11	100,0
1996	563,27	105,0	252,98	97,3
1997	603,02	112,4	302,39	116,3
1998	606,44	113,0	659,04	253,4
1999	460,19	85,8	774,56	297,8
2000	558,57	104,1	710,85	273,3
2001	483,36	90,1	861,56	331,2
2002	442,97	82,6	989,15	380,3
2003	529,42	98,7	1.062,51	408,5
2004	807,28	150,4	1.409,75	542,0
2005	1.167,38	217,6	1.631,67	627,3
2006	1.375,66	256,4	2.825,00	1.086,1
2007	1.507,12	280,9	3.007,00	1.156,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección Nacional de Minería (producida basándose en datos de la Unidad de Monitoreo del Comercio Exterior de la SICyPYME).

El valor de las Importaciones se incrementó en 181% con relación al total de 1995, siguiendo más cercanamente la evolución del Valor de Producción; por su parte, las exportaciones crecieron 1.056% respecto al total de 1995, reflejando el doble efecto de nuevas exportaciones, por la mayor diversificación de la producción, y, también, mayores precios promedio.

e) Finalmente, debe destacarse el efecto del régimen vigente de aliento a la actividad minera sobre el empleo de personas y la evolución del salario medio de la actividad. Lamentablemente la información correspondiente a empleo sólo está disponible a partir del año 2001 y la estimación del salario promedio a partir de 2003, no permitiendo una apreciación completa del período de vigencia de la nueva legislación. No obstante, cabe mencionar la significación de los valores absolutos de ambos indicadores ya que este es un objetivo crucial asignado al régimen de promoción de la Minería. Así, se estima que hacia 2007 el empleo total ascendió a 212.000 personas, entre empleo directo (42.000) e indirecto (170.000), proyectándose a más de 400.000 en el año 2015, de los cuales 87.000 será empleo directo y 316.000 empleo indirecto, según informa la Secretaría de Minería en su página web.

Por su parte el salario promedio de 2007 se estima en \$ 4.930 que supera en 208% al de 2003. Esta evolución es comparable con la del Índice General de Salarios publicada por el INDEC, que, en el período diciembre 2007-diciembre 2001 creció 97%.

Gasto tributario

En la página web del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas se adjunta un informe de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, dependiente de la Secretaría de Hacienda, relativo a la estimación de los denominados Gastos Tributarios.

Este concepto se refiere al costo fiscal derivado de las pérdidas de ingresos por el otorgamiento de desgravaciones impositivas, reducción de alícuotas o deducciones de la base imponible, con el objeto de beneficiar a actividades, zonas o personas. Estos tratamientos especiales, que establecen condiciones fiscales diferentes al régimen general vigente, pueden estar consagrados en las mismas leyes impositivas o, alternativamente, están contemplados en regímenes específicos para las actividades, zonas o personas involucradas; un ejemplo de estos últimos, es el régimen que beneficia a la Actividad minera.

El informe metodológico que acompaña a la información de referencia incluye dos aspectos que deben destacarse especialmente:

a) Se consideran como Gastos tributarios a las pérdidas definitivas de recaudación; ello implica que no se tomen en cuenta algunos conceptos tales como amortización acelerada, diferimiento de impuestos y deducción anticipada de créditos fiscales.

Es cierto que estas medidas tienen para el fisco un costo financiero, que no está incluido en las estimaciones del estudio de referencia. Sin embargo, es preciso señalar que, en períodos de alta inflación, estas medidas pueden tener efectos similares a la reducción definitiva de la carga tributaria cuando los montos involucrados no son ajustados por inflación, o, eventualmente, reconocen una tasa de interés menor a la tasa de inflación.

Como fue señalado, el beneficio de amortización acelerada está incluido en la Ley 24.196, de Inversiones mineras.

b) Las estimaciones realizadas incluyen una hipótesis de mínima para evitar sobreestimaciones de eventuales incrementos de recaudación derivados de la derogación de beneficios; ello así, por la baja confiabilidad de la información disponible para efectuar las estimaciones.

El trabajo mencionado incluye una estimación del Gasto tributario por aplicación del régimen de Promoción de la Actividad Minera, que se agrega en el Cuadro n° IV, que incluye estimaciones para la serie 2001-2010. Como puede observarse, la significación de los beneficios se incrementó notoriamente con relación a los primeros años de la serie analizada. Así, el total anual en millones de \$ y en % del PBI fueron las siguientes:

Cuadro IV
Gasto Tributario Años 2001-2010

Año	en mill. de \$	en % del PIB
2001	38,0 (0)	0,01 (0)
2002	153,0 (102,0)	0,05 (0,03)
2003	231,0 (190,0)	0,06 (0,05)
2004	341,1 (190,1)	0,08 (0,04)
2005	504,1 (273,0)	0,09 (0,05)
2006	730,6 (389,4)	0,11 (0,06)
2007	913,6 (567,8)	0,11 (0,07)
2008	326,6 (18,9)	0,03 (...)

2009	372,5 (22,4)	0,03 (...)
2010	398,0 (23,7)	0,03 (...)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la serie de Gasto Tributario estimado por la Dirección de Investigaciones y Análisis Fiscal de la Secretaría de Hacienda.

Para facilitar el análisis, entre paréntesis se muestra la incidencia de los Derechos de Exportación, tanto en \$ como en % del PIB. El análisis del detalle de conceptos arroja que, en gran medida, el incremento en el total estimado obedece a la imposición de Derechos de exportación, así como su caída posterior, nos remite a la derogación de tales derechos.

Se consideró importante mantener una entrevista con los responsables de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, con el objeto de conocer la metodología de estimación aplicada y la información disponible para efectuar las mencionadas estimaciones.

Por último, cabría agregar una reflexión de tipo conceptual que tiene relación con la denominación de Gasto Tributario; ello supone que el mencionado Gasto, cuya estimación y publicación constituye, sin ninguna duda, un aporte efectivo a la transparencia fiscal, mide el costo de oportunidad fiscal de largo plazo, por atraer capitales a la actividad promocionada, detrayéndolos de otras actividades, y que, en ausencia de promoción, estarían generando en ellas ingresos fiscales. Sin embargo, se argumenta, en el caso de la promoción de la actividad minera, la parte mayoritaria de la Inversión, de origen externo, incluye capitales con especialización en esta actividad y, por ende, no estarían dispuestos a ingresar a cualquier otra actividad; obviamente esto no incluye a los beneficios que alcanzan a los proveedores de servicios mineros (en la Ley 24.196 se benefician con la exención de Derechos de importación). Aún cuando este criterio pueda ser discutible, no parece objetable que se intente una medición del total de beneficios, no ya como medición de gasto sino como cuantificación del aporte que la economía hace al desarrollo de una actividad, que sería comparable con los resultados de esa decisión. Ello hace aconsejable la definición de una metodología que mida la totalidad de los conceptos que los sujetos promocionados perciben como beneficio.

Algunas reflexiones sobre el régimen fiscal de la Minería

En el proceso de investigación orientado a producir este estudio, se mantuvieron reuniones con personas allegadas a la actividad minera: ex funcionarios de la Secretaría de Minería, asesores del Congreso nacional, técnicos, etc., quienes a través de sus comentarios aportaron valiosos elementos para la comprensión de las características de la actividad y del marco legal vigente aplicable a la misma.

En tal sentido, cabe señalar que se registró una significativa coincidencia en calificar de generoso para con los beneficiarios, al régimen especial de promoción de la Minería. Al mismo tiempo se justifica, en general, la concesión de tales beneficios en atención a la escasa o casi inexistente “cultura minera” de la Argentina y a su desempeño controvertido como país durante los últimos 50 años.

Al respecto, se señala que las primeras manifestaciones de actividad minera se remontan a principios del siglo XX, con la llegada de inmigrantes con experiencia en el laboreo de minerales no metalíferos, particularmente, piedra.

En las vísperas de la Segunda guerra mundial se desarrollaba alguna actividad, a cargo de empresas inglesas y alemanas; inclusive, la historia registra episodios que anticipaban el clima de enfrentamiento que se concretaría durante la Gran conflagración (espionaje, voladura de minas, etc.).

Hacia fines de la década de los 50 y con el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas, se desarrolló a escala internacional una propuesta de estudios e investigaciones que permitiera calificar las posibilidades de desarrollo de la Minería en algunos países seleccionados, entre ellos Argentina y Sudáfrica. Nuestro país, durante la gestión presidencial del Doctor Arturo Frondizi, aceptó participar del proyecto y se dispuso que lo hiciera a través de Fabricaciones Militares.

Como resultado del proyecto desarrollado por la ONU se identificaron varias áreas susceptibles de ser explotadas a escala económica. Sin embargo, los procesos licitatorios no llegaron a buen término dada la exigencia de Fabricaciones Militares de participar en los diferentes proyectos asociados con capitales privados pero con el 51% del paquete accionario. Estas condiciones fueron rechazadas por los capitales extranjeros.

La frustración de estos proyectos llevó a que en la década de los 90, a partir del relevamiento de las condiciones necesarias para la atracción de capitales extranjeros especializados en la Minería, se implante el régimen legal vigente que ha sido descrito más arriba.

Principales argumentos esgrimidos contra el desarrollo actual de la Minería

Del debate actual sobre la actividad minera, al que se ha hecho referencia al principio de este informe, se destacan algunas imputaciones realizadas contra el actual proceso de desarrollo minero. Un análisis crítico de tales afirmaciones requiere contar con información que permita rebatirlas o aceptarlas y, en este caso, proponer las medidas que deberían implementarse para atacar las justificadas causas de los hechos criticados. En general, fue difícil encontrar la información específica del sector, lo que es esencial para un análisis contundente de las críticas formuladas al proceso actual de desarrollo minero, así como tampoco fue posible encontrar los fundamentos sobre estas críticas. No obstante estas carencias, se intentará un análisis de los principales temas de discusión con el objeto de enfatizar la importancia de la información que no ha sido proporcionada y para fundamentar algunas propuestas de cambios que se agregan al final de este informe.

a) Las empresas mineras se llevan todo el producto de la explotación sin aportar nada al país.

Se señala que en virtud del régimen descrito las empresas mineras no pagan ningún impuesto y sólo abonan Regalías mineras cuyo valor es inferior al reembolso que reciben por las exportaciones.

Al respecto, cabe señalar que el régimen vigente de estímulo a la minería consagra algunas exenciones (Derechos de Importación) y condiciones más favorables para la deducción de gastos (Impuesto a las Ganancias), pero es aplicable el régimen general impositivo aplicable por las diferentes jurisdicciones de Gobierno, sin excepción; esto es, las empresas mineras deben pagar todos los impuestos vigentes.

La única característica particular del citado régimen es la Estabilidad Fiscal, es decir, la inamovilidad de las normas tributarias vigentes en el momento de aceptación del proyecto, en la medida que las modificaciones que se produjeran en lo sucesivo y por el plazo de 30 años impliquen un incremento de la carga tributaria; en cambio, si las eventuales modificaciones legislativas implicaran una reducción de la carga tributaria estas novedades se harán extensivas a las explotaciones mineras en marcha.

Un aporte de indudable valor para el esclarecimiento de este debate es la información sobre recaudación impositiva de empresas mineras²; lamentablemente, en la elaboración de este estudio, una de las dificultades más grandes afrontadas fue la disponibilidad de la mencionada información. Así, se contó sólo con el resultado del Impuesto a las Ganancias de Sociedades para el año 2008 que exhibe los siguientes resultados:

Cuadro V

Impuesto a las Ganancias de Sociedades - Año 2008
Impuesto determinado en miles de pesos corrientes

	Total (I)	Minería (II)	(II)/(I) %
Sector Primario	7.309.044	486.477 (1)	6,66
Sector secundario	14.774.757	658.794 (2)	4,46

(1) Incluye: Extracción de minerales y concentrados de uranio y torio, Extracción de minerales de hierro, Extracción de minerales metalíferos no ferrosos, excepto minerales de uranio y torio, Extracción de piedra, arena y arcillas y Otros explotación de minas y canteras.

(2) Incluye: Fabricación de otros productos minerales no metálicos, Fabricación de productos primarios de metales preciosos y metales no ferrosos y Fundición de metales.

Del cuadro anterior surge que las empresas del Sector minero, lejos de estar exentas de impuestos, han presentado las respectivas Declaraciones Juradas del Impuesto a las Ganancias correspondiente al año fiscal 2008, con Impuesto determinado, es decir, con obligación impositiva determinada y exigible. Tomando a las actividades extractivas exclusivamente, el gravamen determinado representó el 6,66% del total correspondiente al Sector Primario de la economía. Además, si se compara con el Impuesto determinado total (40.865,8 millones de \$ corrientes) el gravamen determinado del Sector minero primario significó 1,2%;

² Esta información debe, necesariamente, ser agregada para el conjunto de empresas con el objeto de no violar las disposiciones legales vigentes sobre secreto fiscal.

este resultado es comparable con la relación del Valor Bruto de Producción de la Minería con el Valor Bruto de Producción Total que ascendió para el mismo año al 0,67%.

No cabe dudas que sería deseable contar con información correspondiente a otros impuestos y que, además, se abarque un número de años que permita apreciar la evolución del sector vista desde el devengamiento de impuestos, para su comparación con la reflejada por los indicadores de producción.

No obstante la insuficiencia de la información presentada, ella permitiría, en principio, desestimar la denuncia sobre la liberación del pago de los impuestos que, se aduce, permite la legislación vigente. De todos modos, la información más completa, sobre todo para distintos años, permitiría verificar si, en términos relativos, las condiciones de rentabilidad de los proyectos mineros ha mejorado (desde el punto de vista impositivo) como consecuencia, por ejemplo, de cambios en los precios internacionales que, suele afirmarse, han permitido incrementar los beneficios esperados por sobre los valores resultantes de los estudios de factibilidad.

Por lo señalado, podría afirmarse que la crítica respecto a que la explotación minera en manos de empresas extranjeras “no dejan nada para el país” sería infundada; para defender esta conclusión es muy importante contar con información de origen impositivo más completa que la reseñada más arriba. En todo caso, es posible imaginar que la crítica podría redefinirse alegando que esas empresas pagan poco frente a un beneficio extraordinario que refleja la elevada renta derivada de la explotación de un recurso no renovable, propiedad del Estado argentino, a partir de las particulares condiciones que han afectado a los mercados internacionales de commodities desde el período 2002-2003. Así, frente a situaciones no contempladas en los estudios de factibilidad y que mejoran sustancialmente la rentabilidad de los proyectos, la participación del Estado argentino (a través de los tres niveles de gobierno) se ve limitada a lo que definía la estructura impositiva vigente al momento de ser aprobada la concesión en virtud de la garantía de estabilidad fiscal mencionada, impidiendo una distribución “más equitativa” de esa renta extraordinaria.

b) Contaminación ambiental y uso del agua

Como fue señalado, hay dos temas recurrentes en todos los análisis críticos del tema minero y, en particular, del régimen de

estímulo a la actividad por exacerbar las consecuencias negativas de la Minería con relación a la contaminación ambiental y el uso excesivo de agua.

Desde el punto de vista ambiental las críticas son más severas en los casos de explotación a cielo abierto, ya que a la denunciada contaminación por uso de elementos como el cianuro en el proceso de separación de los minerales, se agrega el efecto de las explosiones, que degradan la calidad del aire, destruyen el paisaje, etc.

Cabe señalar que la difusión de la explotación a cielo abierto se debe a que es el método más económico de explotación minera. Sin embargo, y como es habitual en cualquier estudio sobre decisiones económicas que generen, eventualmente, efectos externos, los costos relevantes para la evaluación económica son los costos sociales, que incluyen a las mencionadas externalidades y a los costos privados; así, en el caso de la Minería, si hubiera contaminación por la explotación a cielo abierto, los costos derivados de los fenómenos externos deberían sumarse a los costos privados con el objeto de conocer los verdaderos costos de la actividad, lo que resulta imprescindible para definir la asignación de recursos socialmente óptima en dicha actividad.

En las entrevistas celebradas, a las que se ha hecho referencia más arriba, se obtuvo la sensación que, con el dictado de la Ley 24585, De protección del medio ambiente, y sus reglamentaciones, se conformó una legislación de avanzada en la materia, homologable con el mejor tratamiento de nivel internacional.

Es innecesario aclarar que la tarea de control del cumplimiento de la norma debe ser rigurosa, para evitar que la legislación sea letra muerta. En Argentina el control está, formalmente, a cargo de los organismos provinciales encargados específicamente de esa tarea y no existe una instancia de control que opere como auditoria externa de estos controles descentralizados. En consecuencia, se afirma, los criterios de control no son uniformes en todo el territorio de la Nación debido a las diferencias en la rigurosidad con que las diferentes autoridades locales aplican las normas pertinentes; ello, en la mejor de las hipótesis formuladas, obedece al interés de las autoridades provinciales por apoyar la diversificación de la producción local, con su secuela de mayor empleo directo e indirecto por la mayor actividad minera y de las actividades conexas. Un ejemplo ofrecido hace referencia a la falta relativa de

celo en la tarea de control en las fases de baja de los precios de productos de la Minería, circunstancias en las que se incrementa la probabilidad de incumplimientos de las normas con el objeto de reducir costos.

Al respecto, no parece que la federalización de la responsabilidad de control que consagra la legislación vigente pueda ser argumento suficiente para impedir toda tarea que verifique la uniformidad en la aplicación de la normativa sobre preservación del medio ambiente; el cuidado de la salud pública es un objetivo que debería superar cualquier dificultad derivada de la distribución de competencias y responsabilidades entre diferentes niveles de Gobierno. De todos modos, existe, especialmente en los países de formas de gobierno democráticas, el control social que, con denuncias debidamente fundadas, puede hacer un aporte fundamental al objetivo planteado de preservar el medio ambiente.

Cabe agregar, por último, que, desde el punto de vista institucional, debe asegurarse que las normas se actualicen permanentemente; teniendo en cuenta la dinámica del cambio tecnológico, normas que, en su momento estuvieron a la vanguardia a escala internacional, pueden ser mejoradas a partir de tales cambios.

El otro aspecto de carácter extrafiscal y que es mencionado en forma permanente en los análisis críticos sobre la actividad y su promoción, tiene relación con el uso excesivo de agua en el proceso de producción. Técnicamente es reconocido este hecho pero deberían extremarse los estudios tendientes a verificar la veracidad de algunas denuncias. Así, se argumenta que las consecuencias de la sequía que ha azotado a nuestro país en los últimos años se vieron agravadas en algunas provincias (Córdoba, por ejemplo) por la pérdida de caudal de los ríos subterráneos debido al uso de agua que realizan las explotaciones mineras en las provincias andinas.

Por ahora, estos dos casos, contaminación ambiental y uso excesivo de agua dulce, son ejemplos de fuertes críticas relacionados con la actividad minera y a las que no debería restarse importancia, aún cuando tuvieran una fuerte carga presuntiva, ya que podrían aprovecharse las circunstancias de algunas debilidades estructurales en el sistema de control para conferir a tales denuncias una veracidad que la ausencia de fundamentos conocidos y probados no otorgaría.

Algunas propuestas de cambios en el régimen que regula la actividad minera

Como fue señalado antes en este informe, el régimen de estímulo a las Inversiones mineras ha resultado exitoso en cuanto a generar un notorio incremento en la producción de minerales, en el empleo de mano de obra y en el desarrollo económico de zonas prácticamente inhabitadas.

El desarrollo minero ha cambiado en forma sustancial el perfil productivo de muchas provincias sin que, al momento, pueda avizorarse el verdadero potencial del Sector a la luz del incremento de reservas que se sigue verificando a partir de la inversión en exploración.

Adicionalmente, los empleados del Sector registran uno de los niveles de remuneraciones más elevados del país.

Esta *performance* no ha evitado, como fue señalado, duras críticas de sectores sociales y políticos basadas en diversos argumentos que fueron analizados en este informe y rebatido uno de ellos, el de la ausencia total de pago de impuestos. No obstante, como fue enfatizado, es imprescindible ofrecer información pública que permita desestimar las denuncias presentadas; en su defecto, es preciso contar con sólidos argumentos que justifiquen tales denuncias a efectos de adoptar las medidas correctivas o las decisiones políticas que correspondan. En síntesis, para que el debate sea útil a los intereses del país debe basarse en una información con elevado nivel de transparencia y que para la elaboración del presente trabajo no estuvo disponible públicamente.

A pesar de estas observaciones se formularán algunas propuestas que, se estima, permitirían incrementar el consenso social en torno a la actividad minera. Al mismo tiempo, podría esclarecerse el debate instalado en la sociedad argentina sobre las motivaciones de las posiciones antagónicas.

Las acciones propuestas son:

1. Modificaciones al régimen de estabilidad fiscal

Como se ha señalado, el régimen de estabilidad fiscal no es simétrico ya que se preserva al proyecto minero en ejecución de cualquier decisión que implique el incremento de la carga fiscal total derivado de la aplicación de impuestos nacionales, provinciales y municipales, mientras que se concede el beneficio de toda modificación fiscal que implique una reducción de dicha carga.

Claramente, el objetivo de esta norma es asegurar a la concesionaria el mantenimiento de las reglas de juego vigentes al momento de la aprobación del proyecto, evitando todo cambio en la legislación fiscal que pudiera afectar por esa vía la rentabilidad prevista en los estudios de factibilidad respectivos; sin embargo, si las eventuales modificaciones significaran una reducción de la carga fiscal, estas serían extendidas a las concesionarias de minas.

Manteniendo el espíritu del legislador, puede interpretarse que la estabilidad de marras debe ser mantenida en la medida que permanezcan invariables los valores de las variables relevantes comprendidos en el análisis de factibilidad del proyecto. En caso contrario, parece equitativo que el compromiso de la estabilidad se asegure para dichos resultados esperados, en tanto que el Gobierno quedaría habilitado para aplicar reglas diferentes para el excedente de rentabilidad que surgiera de cambios no previstos de las condiciones de mercado. Así, por ejemplo, el incremento registrado desde los años 2002-2003 en los precios internacionales de las *commodities*, incluidas las del sector minero, ha generado beneficios extraordinarios que están sujetos a las reglas vigentes al momento de hacerse efectiva la concesión. Obsérvese que si el cambio hubiera sido el inverso, es decir, el empeoramiento de las condiciones internacionales que afectaran negativamente a la rentabilidad de los proyectos, el Gobierno no tendría restricciones para disminuir la carga fiscal, si se tomara la decisión política de aplicar medidas fiscales compensatorias, ya que la ley, como se ha dicho, prevé esa circunstancia.

Esta modificación se justificaría, además, en el caso de la actividad minera, por tratarse de la explotación de un recurso no renovable de propiedad estatal y cuya renta debería ser apropiada por el Estado, total o parcialmente, en la medida que exceda el nivel previsto en el estudio de factibilidad.

2. Acciones en materia de cuidado ambiental

En esta materia se proponen dos tipos de acciones, una de carácter legal y otra de carácter instrumental.

Como fue señalado, la incorporación al Código de Minería de la ley 24585, de Preservación del medio ambiente, representó, a juicio de los expertos en la materia, un avance sustancial en los aspectos ambientales correspondientes a la explotación minera. En 1995, año de dictado de la ley mencionada, la República Argentina se ubicó a la vanguardia de los países con mejores regulaciones de la actividad minera con fines de protección del medio ambiente. Sin embargo, desde entonces, no se han producido modificaciones en el mencionado régimen legal, lo que podría estar ocasionando cierto grado de obsolescencia normativa en vista de los avances tecnológicos registrados en estos últimos quince años.

Por lo expresado se propone un estudio concienzudo del régimen legal formado por la ley mencionada más todas las reglamentaciones que de ella se hayan derivado, con el objeto de verificarse la actualidad de los parámetros de control fijados para la Minería. Esta tarea debería ser encarada en forma urgente y debería estar a cargo de un grupo de trabajo formado por especialistas y en el que, necesariamente, tengan representación las Universidades nacionales con reconocida autoridad en materia minera y de protección del medio ambiente.

El otro aspecto a considerar es la relativa al efectivo control del cumplimiento de las normas por parte de las empresas mineras; esa tarea está a cargo de las autoridades provinciales correspondientes en su carácter de autoridad de aplicación. Algunas de las críticas conocidas hacen alusión a la ausencia de uniformidad en los criterios de control de las distintas provincias.

La descentralización de funciones reconocidas por la legislación minera es consistente con la provincialización de hecho de la propiedad del subsuelo; es decir que, en materia de explotación minera se ha alcanzado una total federalización de la propiedad del recurso y de su explotación, a partir de un Código único de Minería. Sin embargo, la eventual contaminación que surgiera de controles imperfectos no reconoce fronteras políticas y sus efectos dañinos pueden tener efectos de derrame negativos sobre residentes de otras jurisdicciones, distintas a la del lugar de

emplazamiento de la mina contaminante. Esta circunstancia justifica la existencia de una instancia de control en el nivel superior de Gobierno cuya función sustancial sería fiscalizar la correcta aplicación de la normativa en materia ambiental, a través de inspecciones de oficio dispuestas por el órgano respectivo que, incluso, pueden derivar de denuncias recibidas. La idea es que sea un órgano supraprovincial pero, asimismo, independiente del poder político nacional, con competencia técnica debidamente acreditada en materia de control ambiental.

Conclusión

La República Argentina, a tenor de la evolución de la producción y del crecimiento de reservas que se ha verificado en los tres últimos lustros, podría constituirse, en opinión de los expertos, en un país minero. El descubrimiento de depósitos de diversos minerales, entre los que sobresalen oro, plata, cobre y litio, destacándose en cantidad y calidad, así parece atestiguarlo. De igual forma, el crecimiento del empleo directo e indirecto en las zonas mineras ha escalado en forma muy significativa y las remuneraciones de los trabajadores figuran entre las más elevadas que se pagan en el país.

Sin embargo, la opinión parece estar dividida entre aquéllos que apoyan este desarrollo sin ambages, y los que tienden un manto de sospecha sobre la conveniencia de dicho desarrollo, en cuanto al resultado económico para el país por el efecto predador de las compañías extranjeras que, afirman, se llevan al exterior todo el producido de la actividad y dejan tierra arrasada por la contaminación ambiental y visual.

Este trabajo se propuso hacer una descripción lo más exhaustiva posible del escenario actual, incluyendo algunos aportes que puedan ser útiles para el debate que debe producirse.

No cabe dudas que lo mejor para el país es la explotación plena de los recursos disponibles, en este caso minerales, con la utilización de tecnología de vanguardia que asegure la mayor eficiencia técnica y con el cómputo de todos los costos que la actividad supone en el marco del cumplimiento irrestricto de las leyes vigentes o las que se dispongan en el futuro. Ello asegura una asignación de recursos óptima desde el punto de vista económico y mayor bienestar a la sociedad. El consenso social en torno a la

actividad minera requiere de información transparente de carácter público.

Anexo I - Tablas

Tabla I

Valor bruto de la producción. Años 1990-2007. En miles de pesos de 1992

Año	Metalíferos	No metalíferos	Rocas de Aplicación	Piedras semipreciosas	Combustibles sólidos	Total
1970	60.743,5	87.056,0	305.536,7	3.280,0	44.688,3	501.304,4
1971	65.153,9	93.167,3	324.496,8	1.620,0	45.865,6	530.303,6
1972	66.247,8	93.264,3	381.333,0	2.700,0	50.415,3	593.960,6
1973	57.528,9	93.919,9	307.000,3	2.380,0	32.901,7	493.730,9
1974	64.561,9	102.148,8	329.478,4	484,0	45.422,0	542.095,2
1975	56.686,7	126.286,2	336.601,2	372,0	36.456,7	556.402,8
1976	63.754,2	100.365,1	340.763,6	222,0	44.618,9	549.723,8
1977	74.287,2	106.453,7	365.990,0	940,0	50.415,3	598.086,2
1978	65.697,7	97.683,5	389.553,0	841,2	31.518,6	585.294,1
1979	66.019,2	114.668,8	433.775,0	1.498,7	52.775,8	668.737,4
1980	60.255,6	109.486,7	424.733,6	1.748,0	28.270,1	624.494,0
1981	61.027,2	92.948,5	380.531,1	606,0	36.121,8	571.234,6
1982	69.802,0	79.573,2	352.581,7	792,2	37.381,1	540.130,1
1983	70.416,5	103.010,1	330.434,4	1.004,0	35.273,4	540.138,5
1984	63.168,0	94.741,9	294.085,0	460,0	36.964,4	489.419,2
1985	67.776,8	105.546,0	321.606,5	120,0	29.056,8	524.106,1
1986	75.841,7	125.836,1	312.989,6	260,0	26.862,0	541.789,3
1987	65.974,2	120.889,6	381.096,3	540,8	27.650,1	596.150,9
1988	71.243,7	128.241,3	372.503,6	388,0	36.663,0	609.036,6
1989	77.263,5	103.133,4	280.704,0	809,1	32.020,4	493.930,4
1990	86.127,8	105.662,2	208.501,5	1.397,3	19.627,7	421.316,5
1991	69.203,5	109.888,5	237.168,2	577,7	0,0	416.837,9
1992	55.875,2	120.603,3	257.170,0	5,2	0,0	433.653,7
1993	44.136,9	126.264,0	308.023,5	1.194,3	0,0	479.618,7
1994	40.821,3	119.248,6	306.646,7	957,7	0,0	467.674,3

1995	42.357,1	123.717,3	345.208,5	1.402,1	0,0	512.685,1
1996	40.287,6	149.456,8	351.767,9	1.480,3	0,0	542.992,6
1997	112.041,5	140.870,0	389.942,8	492,4	18.159,9	661.506,5
1998	546.280,1	82.631,7	378.474,4	1.324,9	15.846,4	1.024.557,5
1999	804.229,3	104.026,8	384.814,3	509,1	25.688,7	1.319.268,2
2000	564.518,4	102.707,0	309.051,0	486,8	0,0	976.763,2
2001	699.824,3	91.675,9	215.377,4	425,3	10.879,2	1.018.182,0
2002	737.404,6	79.245,3	198.679,6	465,7	4.089,1	1.019.884,4
2003	697.741,2	98.538,5	263.111,6	1.127,6	8.554,6	1.069.073,5
2004	656.266,0	120.409,3	386.981,2	2.937,5	8.716,4	1.175.310,4
2005	686.745,8	182.051,6	421.255,1	3.576,7	23.232,0	1.316.861,1
2006	852.783,0	180.673,3	479.756,3	2.381,6	21.441,2	1.537.035,3
2007	833.987,9	213.777,7	669.819,2	1.207,0	15.977,4	1.734.769,3

Fuente: Secretaría de Minería de la Nación.

Tabla II
Valor agregado bruto del sector minero a precios de productor

Año	Miles de pesos corrientes	Miles de pesos de 1993
1993	242.086	242.086
1994	241.522	233.219
1995	268.739	256.645
1996	274.319	271.374
1997	330.988	325.516
1998	568.550	568.936
1999	655.580	675.650
2000	490.211	518.326
2001	526.622	565.948
2002	1.094.420	557.246
2003	1.444.079	599.347
2004	2.490.893	579.062
2005	3.542.660	633.216
2006	5.625.753	649.797
2007	5.828.651	641.833
2008	5.635.059	657.167

Fuente: Secretaría de Minería de la Nación

Tabla III
Inversiones en minería. Años 1993-2007 en millones de U\$D.

Año	Inversiones en Exploración	Inversión Productiva	Total
1993	15	0	15
1994	51	23	74
1995	80	101	181
1996	110	708	818
1997	130	658	788
1998	100	249	349
1999	80	167	247
2000	140	231	371
2001	47	142	189
2002	60	115	175
2003	80	154	234
2004	130	480	610
2005	180	650	830
2006	120	1.020	1.140
2007	140	1.560	1.700

Fuente: Dirección Nacional de Inversiones y Normativa
Minera de la Secretaría de Minería de la Nación

Tabla IV
Metros perforados años 1992-2007

Años	Metros
1992	17.000
1993	20.000
1994	73.000
1995	110.000
1996	150.000
1997	181.000
1998	240.000
1999	235.000
2000	230.000
2001	165.000
2002	135.000
2003	156.000
2004	250.000
2005	400.000
2006	478.500
2007	604.216
*2008	670.000
*2009	480.000

*Estimado

Fuente: Dirección Nacional de Inversiones y Normativa Minera de la Secretaría de Minería de la Nación

Tabla V
Comercio internacional de sustancias minerales y productos
derivados
Años 1995-2007- En millones de U\$D

Año	Importaciones (CIF)	Exportaciones (FOB)
1995	536,58	260,11
1996	563,27	252,98
1997	603,02	302,39
1998	606,44	659,04
1999	460,19	774,56
2000	558,57	710,85
2001	483,36	861,56
2002	442,97	989,15
2003	529,42	1.062,51
2004	807,28	1.409,75
2005	1.167,38	1.631,67
2006	1.375,66	2.825,00
2007	1.507,12	3.007,00

Fuente: Dirección Nacional de Minería en base a
 datos de Unidad de Monitoreo del Comercio
 Exterior de la SICyPYME

Tabla VI
Empleo directo e indirecto y salario medio del sector minero

Año	Empleo directo	Empleo indirecto	Empleo total	Salario medio
2001	21.400	89.300	110.700	S/D
2002	19.000	78.500	97.500	S/D
2003	24.000	97.000	121.000	1.600
2004	27.840	106.700	134.540	2.250
2005	30.730	116.774	147.504	3.280
2006	37.000	160.000	197.000	4.760
2007	42.000	170.000	212.000	4.930

Fuente: Dirección Nacional de Minería en base a estimaciones de AOMA

Anexo II - Ley 24.196

Inversiones Mineras. Ámbito de aplicación. Alcances. Actividades comprendidas. Tratamiento fiscal de las inversiones. Estabilidad fiscal. Impuesto a las Ganancias. Avalúo de Reservas. Disposiciones Fiscales Complementarias. Importaciones. Regalías. Conservación del Medio Ambiente. Autoridad de Aplicación. Disposiciones Complementarias.

Sancionada: Abril 28 de 1993.

Promulgada de Hecho: Mayo 19 de 1993.

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc., sancionan con fuerza de Ley:

INVERSIONES MINERAS

Capítulo I.

Ámbito de Aplicación

ARTICULO 1º - Institúyese un Régimen de Inversiones para la Actividad Minera, que regirá con los alcances y limitaciones establecidas en la presente ley y las normas reglamentarias que en su consecuencia dicte el Poder Ejecutivo Nacional.

Capítulo II

Alcances

ARTICULO 2º - Podrán acogerse al presente régimen de inversiones las personas físicas domiciliadas en la República Argentina y las personas jurídicas constituidas en ella, o que se hallen habilitadas para actuar dentro de su territorio con ajuste a sus leyes, debidamente inscriptas conforme a las mismas, que desarrollen por cuenta propia actividades mineras en el país o se establezcan en el mismo con ese propósito.

Las personas o entidades prestadoras de servicios mineros y los organismos públicos del sector minero —nacionales, provinciales o municipales— podrán acogerse, exclusivamente, a los beneficios del artículo 21 de esta ley, en las condiciones y con los alcances establecidos por la autoridad de aplicación: En el caso de organismos públicos, será requisito esencial para el acogimiento, que la respectiva provincia o municipio se encuentre adherida al presente régimen.

Los interesados en acogerse al presente régimen deberán inscribirse en el registro habilitado por la autoridad de aplicación.

(Artículo sustituido por art. 1º de la Ley N°25.429 B.O. 1/6/2001)

ARTICULO 3º - No podrán acogerse al presente Régimen:

a) Las personas físicas condenadas por cualquier tipo de delito doloso, incompatible con el régimen de la presente ley, y las personas jurídicas cuyos directores, administradores, síndicos, mandatarios o gestores se encuentren en las condiciones antes mencionadas.

b) Las personas físicas y jurídicas que al tiempo de la inscripción, tuviesen deudas firmes exigibles e impagas de carácter fiscal o previsional; o cuando se encuentre firme una decisión judicial o administrativa declarando tal incumplimiento en materia aduanera, impositiva o previsional, hasta que no se dé cumplimiento a lo resuelto en ella.

(Artículo sustituido por art. 2º de la Ley N°25.429 B.O. 1/6/2001)

ARTICULO 4º - El presente Régimen de Inversiones será de aplicación en todas las provincias que componen el Territorio Nacional que hayan adherido expresamente al mismo, en los términos de la presente ley.

Las Provincias deberán expresar su adhesión al presente régimen a través del dictado de una ley en la cual deberán invitar

expresamente a las municipalidades de sus respectivas jurisdicciones a dictar las normas legales pertinentes en igual sentido.

Capítulo III

Actividades Comprendidas

ARTICULO 5° - Las actividades comprendidas en el Régimen instituido por la presente ley son:

- a) Prospección, exploración, desarrollo, preparación y extracción de sustancias minerales comprendidas en el Código de Minería.
- b) Los procesos de trituración, molienda, beneficio, pelletización, sinterización, briqueteo, elaboración primaria, calcinación, fundición, refinación, aserrado, tallado, pulido y lustrado, siempre que estos procesos sean realizados por una misma unidad económica e integrados regionalmente con las actividades descriptas en el inciso a) de este artículo en función de la disponibilidad de la infraestructura necesaria.

ARTICULO 6.º - Quedan excluidas del régimen de la presente ley las actividades vinculadas a:

- a) Hidrocarburos líquidos y gaseosos.
- b) El proceso industrial de fabricación de cemento a partir de la calcinación.
- c) El proceso industrial de fabricación de cerámicas.
- d) Las arenas y el canto rodado destinados a la industria de la construcción. *(Inciso sustituido por art. 1º de la Ley N°24.296 B.O. 13/01/94).*

Capítulo IV

Tratamiento fiscal de las inversiones

ARTICULO 7º - A los sujetos que desarrollen las actividades comprendidas en el presente régimen de acuerdo a las disposiciones del Capítulo III , les será aplicable el régimen tributario general con las modificaciones que se establecen en el presente Capítulo.

Título I

Estabilidad Fiscal

ARTICULO 8° - Los emprendimientos mineros comprendidos en el presente régimen gozarán de estabilidad fiscal por el término de treinta (30) años contados a partir de la fecha de presentación de su estudio de factibilidad.

1. La estabilidad fiscal:

1.1. Alcanza a todos los tributos, entendiéndose por tales los impuestos directos, tasas y contribuciones impositivas, que tengan como sujetos pasivos a las empresas inscriptas, así como también a los derechos, aranceles u otros gravámenes a la importación o exportación.

1.2. Significa que las empresas que desarrollen actividades mineras en el marco del presente régimen de inversiones no podrán ver incrementada su carga tributaria total, considerada en forma separada en cada jurisdicción determinada al momento de la presentación del citado estudio de factibilidad, en los ámbitos nacional, provinciales y municipales, que adhieran y obren de acuerdo al artículo 4°, última parte de esta ley.

1.3. Comprende a los emprendimientos nuevos y a las unidades productoras existentes que incrementaren su capacidad productiva mediante un proyecto de ampliación. En este último caso en la forma y condiciones que establezca la autoridad de aplicación.

2. Por incremento de la carga tributaria total, y en atención a las pertinentes normas legales vigentes a la fecha de presentación del estudio de factibilidad, se entenderá a aquel que pudiere surgir en cada ámbito fiscal, como resultado de los actos que se enuncian en el párrafo siguiente y en la medida que sus efectos no fueren compensados en esa misma jurisdicción por supresiones y/o reducciones de otros gravámenes y/o modificaciones normativas tributarias que resulten favorables para el contribuyente.

2.1. En la medida que se trate de tributos que alcanzaren a los beneficiarios del presente régimen como sujetos de derecho, los actos precedentemente referidos son los siguientes:

2.1.1. La creación de nuevos tributos.

2.1.2. El aumento en las alícuotas, tasas o montos.

2.1.3. La modificación en los mecanismos o procedimientos de determinación de la base imponible de un tributo, por medio de las cuales se establezcan pautas o condiciones distintas a las que se fijaban al momento en que el beneficiario presentó su estudio de factibilidad y que signifiquen un incremento en dicha base imponible. Se encuentran comprendidas en este inciso:

2.1.3.a. La derogación de exenciones otorgadas.

2.1.3.b. La eliminación de deducciones admitidas.

2.1.3.c. La incorporación al ámbito de un tributo, de situaciones que se encontraban exceptuadas.

2.1.3.d. La derogación o aplicación de otras modificaciones normativas, generales o especiales, en la medida que ello implique:

2.1.3.d.1. La aplicación de tributos a situaciones o casos que no se hallaban alcanzados a la fecha de presentación del estudio de factibilidad.

2.1.3.d.2. El aumento de un tributo con una incidencia negativa para el contribuyente en la cuantificación de lo que corresponde tributar.

3. En los pagos de intereses a entidades y organismos financieros del exterior, comprendidos en el título V de la Ley de Impuestos a las Ganancias, texto ordenado en 1997 y sus modificaciones, la estabilidad fiscal también alcanza: i) al incremento en las alícuotas, tasas o montos vigentes y, ii) a la alteración en los porcentajes y/o mecanismos de determinación de la ganancia neta presunta de fuente argentina, cuando las empresas acogidas al

régimen de esta ley, hubieran tomado contractualmente a su cargo el respectivo gravamen.

Las normas señaladas en el párrafo anterior también serán aplicables, para el gravamen tomado a su cargo por las empresas mineras, cuando paguen intereses por créditos obtenidos en el exterior para financiar la importación de bienes muebles amortizables, excepto automóviles.

4. No se encuentran alcanzadas por la estabilidad fiscal ni resultarán violatorias de la misma:

4.1. Las modificaciones en la valuación de los bienes, cuando tal valuación sea la base para la aplicación y determinación del gravamen.

4.2. La prórroga de la vigencia de las normas sancionadas por tiempo determinado, que se hallen en vigor al momento de obtenerse la estabilidad fiscal.

4.3. La caducidad de exenciones, excepciones u otras medidas dictadas por tiempo determinado, y que la misma se produzca por la expiración de dicho lapso.

4.4. La incorporación de cualquier tipo de disposición tributaria por medio de las cuales se pretendan controlar, verificar o evitar acciones, hechos o actos, a través de los cuales los contribuyentes puedan disminuir de manera indebida y/o deliberada — cualquiera sea su metodología o procedimiento— la base de imposición de un gravamen.

4.5. Los aportes y contribuciones con destino al Sistema Único de Seguridad Social y los impuestos indirectos.

5. A los fines del presente artículo resultarán asimismo de aplicación las siguientes disposiciones:

5.1. Estará a cargo de los sujetos beneficiarios de la estabilidad fiscal que invoquen que ella ha sido vulnerada, justificar y probar en cada caso — con los medios necesarios y suficientes— que efectivamente se ha producido un incremento en la carga tributaria en el sentido y con los alcances emergentes de las

disposiciones de este artículo. Para ello deberán efectuar sus registraciones contables separadamente de las correspondientes a sus actividades no comprendidas por la estabilidad fiscal, adoptar sistemas de registración que permitan una verificación cierta y presentar al organismo fiscal competente los comprobantes que respalden su reclamo, así como cumplir toda otra forma, recaudo y condiciones que establezca la autoridad de aplicación de esta ley.

5.2. A los sujetos beneficiarios les resultarán de aplicación las disposiciones normativas a través de las cuales se disminuya la carga tributaria.

5.3. Para los casos previstos en los incisos b) y c) del artículo 6° de esta ley, la autoridad de aplicación establecerá la metodología para la aplicación de la estabilidad fiscal, sobre las siguientes bases:

5.3.1. Para la carga tributaria correspondiente exclusivamente a los procesos no excluidos por dicho artículo: el beneficio de la estabilidad fiscal regirá en su integridad.

5.3.2. Para la carga tributaria correspondiente exclusivamente a los procesos industriales: no regirá el beneficio de la estabilidad fiscal.

5.3.3. Para la carga tributaria correspondiente a ambos tipos de procesos: se proporcionará el uso del beneficio de la estabilidad fiscal en relación con los costos atribuibles a uno y a otro tipo de proceso, en la forma y condiciones que la autoridad de aplicación determine.

6. Lo dispuesto en el presente artículo será también aplicable a los regímenes cambiario y arancelario, con exclusión de la paridad cambiaria y de los reembolsos, reintegros y/o devolución de tributos con motivo de la exportación.

7. La compensación de aumentos tributarios y arancelarios con reducciones de los mismos conceptos, para determinar si se ha producido en el mismo ámbito jurisdiccional un incremento de la carga tributaria total, se realizará por cada emprendimiento alcanzado por la estabilidad fiscal y por cada ejercicio fiscal vencido, entendiéndose, en todos los casos el que corresponde a la

empresa para el impuesto a las ganancias, en la forma y condiciones que establezca la autoridad de aplicación.

8. La autoridad de aplicación deberá dictar todas las normas complementarias que sean conducentes para la mejor aplicación de las disposiciones del presente artículo.

(Artículo sustituido por art. 2° de la Ley N°25.429 B.O. 1/6/2001).

ARTICULO 9° - Las disposiciones del presente Título no alcanzan al Impuesto al Valor Agregado, el que a los fines de la actividad minera se ajustará al tratamiento impositivo general.

ARTICULO 10. - La Autoridad de Aplicación emitirá un certificado con las contribuciones tributarias y tasas aplicables a cada proyecto, tanto en el orden nacional como provincial y municipal, vigentes al momento de la presentación, que remitirá a las autoridades impositivas respectivas.

ARTICULO 11. - Cualquier alteración al principio de estabilidad fiscal, enunciado en el presente Título, por parte de las provincias y municipios, que adhieran y obren de acuerdo al artículo 4°, última parte, dará derecho a los inscriptos perjudicados a reclamar ante las autoridades nacionales o provinciales, según correspondiera, que se retengan de los fondos coparticipables que correspondan al fisco incumplidor, los montos pagados en exceso, para proceder a practicar la devolución al contribuyente.

Título II

Impuesto a las Ganancias

ARTICULO 12. - Los sujetos acogidos al presente régimen de inversiones podrán deducir en el balance impositivo del impuesto a las ganancias, el ciento por ciento (100 %) de los montos invertidos en gastos de prospección, exploración, estudios especiales, ensayos mineralúrgicos, metalúrgicos, de planta piloto, de investigación aplicada, y demás trabajos destinados a determinar la factibilidad técnico-económico de los mismos.

Las deducciones referidas en el presente artículo podrán efectuarse sin perjuicio del tratamiento que, como gasto o

inversión amortizable, les corresponda de acuerdo con la ley de impuesto a las ganancias.

ARTICULO 13. - Las inversiones de capital que se realicen para la ejecución de nuevos proyectos mineros y para la ampliación de la capacidad productiva de las operaciones mineras existentes, así como aquellas que se requieran durante su funcionamiento, gozarán del régimen optativo de amortización en el impuesto a las ganancias previsto en el presente artículo.

1. Los sujetos alcanzados por el presente artículo podrán optar:

1.1. La aplicación de las respectivas normas que de conformidad con las disposiciones del citado gravamen, resulten aplicables según el tipo de bien del que se trate.

1.2. La aplicación del régimen especial de amortizaciones que se menciona a continuación:

1.2.1. Inversiones que se realicen en equipamiento, obras civiles y construcciones para proporcionar la infraestructura necesaria para la operación, tales como accesos, obras viales, obras de captación y transporte de aguas, tendido de líneas de electricidad, instalaciones para la generación de energía eléctrica, campamentos, viviendas para el personal, obras destinadas a los servicios de salud, educación, comunicaciones y otros servicios públicos como policía, correo y aduana: el sesenta por ciento (60%) del monto total de la unidad de infraestructura, en el ejercicio fiscal en el que se produzca la habilitación respectiva, y el cuarenta por ciento (40%) restante en parte iguales en los dos (2) años siguientes.

1.2.2. Inversiones que se realicen en la adquisición de maquinarias, equipos, vehículos e instalaciones, no comprendidas en el apartado anterior: un tercio por año a partir de la puesta en funcionamiento.

2. Una vez optado por uno de los procedimientos de amortización señalados precedentemente, el mismo deberá ser comunicado a la autoridad de aplicación y a la Administración Federal de Ingresos Públicos, en la forma, plazo y condiciones que las mismas establezcan y deberá aplicarse —sin excepción— a todas las

inversiones de capital que se realicen para la ejecución de los nuevos proyectos mineros o para la ampliación de la capacidad productiva de las operaciones mineras existentes, incluidas aquellas que se requieran durante su funcionamiento.

3. En el supuesto de optarse por el procedimiento de amortización indicado en el inciso 1.2. del presente artículo, resultarán asimismo de aplicación las siguientes disposiciones:

a) La amortización impositiva anual a computar por los bienes antes mencionados no podrá superar, en cada ejercicio fiscal, el importe de la utilidad imponible, generada por el desarrollo de actividades mineras, con anterioridad a la detracción de la pertinente amortización y, de corresponder, una vez computados los quebrantos impositivos de ejercicios anteriores;

b) El excedente que no resultare computable en un determinado ejercicio fiscal podrá imputarse a los ejercicios siguientes, considerando para cada uno de ellos el límite máximo considerado precedentemente;

c) El plazo durante el cual se compute la amortización impositiva de los bienes no podrá exceder el término de sus respectivas vidas útiles. El valor residual existente a la finalización del año en el cual se produzca la expiración de la vida útil de los bienes, podrá imputarse totalmente al balance impositivo del citado ejercicio fiscal, no resultando aplicables en estos casos la limitación señalada en el punto a) del presente inciso

(Artículo sustituido por art. 3° de la Ley N°25.429 B.O. 1/6/2001)

ARTICULO 14. - Las utilidades provenientes de los aportes de minas y de derechos mineros, como capital social, en empresas que desarrollen actividades comprendidas en el presente régimen de acuerdo a las disposiciones del Capítulo 3 , estarán exentas del Impuesto a las Ganancias. El aportante y las empresas receptoras de tales bienes deberán mantener el aporte en sus respectivos patrimonios por un plazo no inferior a cinco (5) años continuados, contados a partir de su ingreso, excepto que por razones debidamente justificadas la Autoridad de Aplicación autorice su enajenación. Si no se cumpliera con esta obligación, corresponderá el reintegro del monto eximido de acuerdo con lo

establecido en la Ley de Impuesto a las Ganancias. En caso que el incumplimiento sea de la empresa receptora, la misma será solidariamente responsable del pago del reintegro conjuntamente con el aportante.

La ampliación del capital y emisión de acciones a que diere lugar la capitalización de los aportes mencionados en el párrafo anterior estarán exentas del impuesto de sellos.

Título II bis

Beneficios a la Exportación

ARTICULO 14 BIS — Las importaciones y adquisiciones de bienes y servicios que determine la autoridad de aplicación a través de la reglamentación de esta ley y que efectúen las empresas que realicen tareas de exploración minera, gozarán del beneficio indicado en el segundo párrafo de este artículo, en la medida que se cumplan las siguientes condiciones:

1. Las tareas de exploración minera sean efectuadas por sujetos inscritos en el régimen de la presente ley.
2. Las importaciones y adquisiciones de bienes y servicios tengan por destino realizar actividades mineras consistentes en prospección, exploración, ensayos mineralúrgicos e investigación aplicada.

Los créditos fiscales originados en las operaciones citadas en el párrafo precedente, que luego de transcurridos doce (12) períodos fiscales contados a partir de aquel en que resultó procedente su cómputo, conformaren el saldo a favor de los responsables a que se refiere el primer párrafo del artículo 24 de la ley de impuesto al valor agregado, les serán devueltos de acuerdo al procedimiento, forma y condiciones que establezca el Poder Ejecutivo nacional.

La devolución prevista en este artículo no podrá realizarse cuando los referidos créditos fiscales hayan sido financiados mediante el régimen establecido por la ley 24.402, ni podrá solicitarse el acogimiento a este último cuando se haya solicitado la citada devolución.

Lo dispuesto por el presente artículo será de aplicación sin perjuicio de otros beneficios que pudieran corresponder, salvo lo dispuesto en el párrafo precedente.

(Título II bis con su correspondiente art. 14 bis incorporados por art. 8 de la Ley N°25.429 B.O. 1/6/2001)

Título III

Avalúo de Reservas

ARTICULO 15. - El avalúo de las reservas de mineral económicamente explotable, practicado y certificado por profesional responsable, podrá ser capitalizado hasta en un cincuenta por ciento (50%) y el saldo no capitalizado constituirá una reserva por avalúo. La capitalización y la constitución de la reserva tendrán efectos contables exclusivamente, careciendo por tanto de incidencia alguna a los efectos de la determinación del impuesto a las ganancias. La emisión y percepción de acciones liberadas provenientes de esta capitalización, así como la modificación de los contratos sociales o de los estatutos, cualquiera fuera su naturaleza jurídica, en la medida en que estén determinadas por la capitalización aludida, estarán exentas de todo impuesto nacional, incluido el de sellos. Igual exención se aplicará a las capitalizaciones o distribuciones de acciones recibidas de otras sociedades con motivo de la capitalización que hubieren efectuado estas últimas. Los gobiernos provinciales que adhieran al presente régimen deberán establecer exenciones análogas a las previstas en el presente artículo, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

(Artículo sustituido por art.4° de la Ley N°25.429 B.O. 1/6/2001)

ARTICULO 16. - Los avalúos de reservas de mineral a que se refiere este Título, deberán integrar el pertinente estudio de factibilidad técnico-económica de la explotación de tales reservas y se ponderarán los siguientes factores básicos:

- a) Reservas medidas.
- b) Características estructurales del yacimiento y sus contenidos útiles.

- c) Situación del mercado a servir.
- d) La curva de explotación prevista.
- e) Estimación de la inversión total requerida para la explotación de las reservas medidas.

Título IV

Disposiciones Fiscales Complementarias

ARTICULO 17. - Los inscriptos en el presente régimen de inversiones para la actividad minera estarán exentos del Impuesto sobre los Activos, a partir del ejercicio fiscal en curso al momento de la inscripción.

Cuando el sujeto inscripto desarrolle simultáneamente actividades no comprendidas en el artículo 5° o excluidas por el artículo 6°, el alcance de la exención se limitará a los activos afectados a las actividades comprendidas en el régimen.

ARTICULO 18. - Anualmente dentro de los treinta (30) días a partir del vencimiento para la presentación de la declaración jurada del impuesto a las ganancias, los inscriptos deberán presentar una declaración jurada donde se indiquen los trabajos e inversiones efectivamente realizados, manteniendo debidamente individualizada la documentación y registración relativa a dichas inversiones.

ARTICULO 19. - El tratamiento fiscal establecido por el presente Capítulo queda fuera del alcance de las disposiciones del Título II de la ley 23.658 y del decreto 2054/92.

ARTICULO 20. - A los efectos de las disposiciones técnico impositivas nacionales, serán de aplicación las disposiciones de la ley 11.683, texto ordenado en 1978 y sus modificatorias.

Capítulo V

Importaciones

ARTICULO 21. - Los inscriptos en el presente régimen estarán exentos del pago de los derechos a la importación y de todo otro derecho, impuesto especial, gravamen correlativo o tasa de estadística, con exclusión de las demás tasas retributivas de servicios, por la introducción de bienes de capital, equipos especiales o parte o elementos componentes de dichos bienes, y de los insumos determinados por la autoridad de aplicación, que fueren necesarios para la ejecución de actividades comprendidas en el presente régimen de acuerdo a las disposiciones del Capítulo III. Las exenciones o la consolidación de los derechos y gravámenes se extenderán a los repuestos y accesorios necesarios para garantizar la puesta en marcha y desenvolvimiento de la actividad, las que estarán sujetas a la respectiva comprobación del destino, el que deberá responder al proyecto que motivó dichos requerimientos. Los bienes de capital, partes, accesorios e insumos que se introduzcan al amparo de la liberación de los derechos y gravámenes precedentemente establecida, sólo podrán ser enajenados, transferidos o desafectados de la actividad objeto del permiso, una vez concluido el ciclo de la actividad que motivó su importación o su vida útil si fuera menor. En caso de ser reexportada o transferida a una actividad no comprendida en el Capítulo III, deberá procederse al pago de los derechos, impuestos y gravámenes que correspondan a ese momento. La autoridad de aplicación establecerá las prácticas que garanticen el cumplimiento de las disposiciones del presente artículo.

Lo expresado en los párrafos precedentes será también de aplicación en los casos en que la importación de los bienes se realice por no inscriptos en este régimen para darlos en leasing comercial o financiero, a inscriptos en el mismo, en las condiciones y con los alcances que establezca la autoridad de aplicación.

Las erogaciones a cargo del tomador del leasing quedan expresamente excluidas de los costos a deducir en la determinación de la base de cálculo de las regalías mineras provinciales.

(Artículo sustituido por art. 5° de la Ley N°25.429 B.O. 1/6/2001)

Capítulo VI

Regalías

ARTICULO 22. - Las provincias que adhieran al régimen de la presente ley y que perciban regalías o decidan percibir, no podrán cobrar un porcentaje superior al tres por ciento (3 %) sobre el valor "boca mina" del mineral extraído.

ARTICULO 22. BIS - Se considera "mineral boca mina", el mineral extraído, transportado y/o acumulado previo a cualquier proceso de transformación.

Se define el "valor boca mina" de los minerales y/o metales declarados por el productor minero, como el valor obtenido en la primera etapa de su comercialización, menos los costos directos y/u operativos necesarios para llevar el mineral de boca mina a dicha etapa, con excepción de los gastos y/o costos directos o indirectos inherentes al proceso de extracción.

Los costos a deducir, según corresponda, serán:

- a) Costos de transporte, flete y seguros hasta la entrega del producto logrado, menos los correspondientes al proceso de extracción del mineral hasta la boca mina.
- b) Costos de trituración, molienda, beneficio y todo proceso de tratamiento que posibilite la venta del producto final, a que arribe la operación minera.
- c) Costos de comercialización hasta la venta del producto logrado.
- d) Costos de administración hasta la entrega del producto logrado, menos los correspondientes a la extracción.
- e) Costos de fundición y refinación.

Queda expresamente excluido de los costos a deducir todo importe en concepto de amortizaciones.

En todos los casos, si el valor tomado como base de cálculo del valor boca mina fuese inferior al valor de dicho producto en el

mercado nacional o internacional, se aplicará este último como base de cálculo.

(Artículo incorporado por art. 1º de la Ley N° 25.161 B.O. 7/10/1999)

Capítulo VII

Conservación del Medio Ambiente

ARTICULO 23. - A los efectos de prevenir y subsanar las alteraciones que en el medio ambiente pueda ocasionar la actividad minera, las empresas deberán constituir una previsión especial para tal fin. La fijación del importe anual de dicha previsión quedará a criterio de la empresa, pero se considerará como cargo deducible en la determinación del impuesto a las ganancias, hasta una suma equivalente al cinco por ciento (5 %) de los costos operativos de extracción y beneficio.

Los montos no utilizados por la previsión establecida en el párrafo anterior deberán ser restituidos al balance impositivo del impuesto a las ganancias al finalizar el ciclo productivo.

Capítulo VIII

Autoridad de Aplicación

ARTICULO 24. - La Autoridad de Aplicación de la presente ley y sus disposiciones reglamentarias, será la Secretaría de Minería de la Nación o el organismo específico que lo sustituya.

La Autoridad de Aplicación podrá ampliar plazos y aceptar modificaciones de las declaraciones juradas sin otro requisito que una sucinta explicación de las razones.

En todo lo relativo a la aplicación de esta ley, el Poder Ejecutivo Nacional concertará con las autoridades provinciales el ejercicio de las facultades constitucionales concurrentes.

ARTICULO 25. - Los inscriptos deberán presentar ante la Autoridad de Aplicación con carácter de declaración jurada, una descripción de las tareas y estudios a ejecutar, y de las inversiones a realizar con su respectivo cronograma.

ARTICULO 26. - La Autoridad de Aplicación verificará, por sus medios o por quien ella indique, las tareas realizadas conforme a las declaraciones que presenten los interesados por cada ejercicio fiscal, de acuerdo a las normas reglamentarias que dicten al efecto, y emitirá el correspondiente certificado.

(Artículo sustituido por art. 6° de la Ley N°25.429 B.O. 1/6/2001)

ARTICULO 27. - Los inscriptos en el presente régimen deberán aportar a la Autoridad de Aplicación la información geológica de superficie de las áreas exploradas. Esta se incorporará al Banco de Datos de la Secretaría de Minería, cuyo objetivo es el de registrar para consulta pública toda la información geológica del territorio nacional.

Capítulo IX

Disposiciones Reglamentarias

ARTICULO 28. - La autoridad de aplicación tendrá amplias facultades para verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los beneficiarios que deriven del régimen establecido por esta ley e imponer las sanciones pertinentes.

A los fines de la presente ley constituyen incumplimiento las siguientes infracciones:

- a) Falsedad de las informaciones presentadas bajo declaración jurada;
- b) Omitir la presentación de las declaraciones juradas, vencido el plazo legal establecido y aquel que fijare la intimación que curse la autoridad de aplicación;
- c) Omitir información, entrega de documentación u otras obligaciones que le fueran requeridas por la autoridad de aplicación, en virtud de las disposiciones establecidas en la presente ley, su reglamentación o de las normas complementarias y/o aclaratorias que ésta dice vencidos los plazos legales establecidos o aquellos que fijare la intimación que curse la autoridad de aplicación;

d) Reticencia en exhibir libros, información, documentación y/o comprobantes que le fueran requeridos por la autoridad de aplicación, en virtud de las disposiciones establecidas en la presente ley, su reglamentación o de las normas complementarias y/o aclaratorias que ésta dicte, vencidos los plazos legales;

e) Desafectar los bienes de capital, partes, accesorios e insumos introducidos al amparo de la liberación de los derechos y gravámenes establecida por el artículo 21 de la presente ley, para destinarlo a actividades no mineras, sin haber dado cumplimiento a los requisitos de desafectación establecidos por la presente ley.

(Artículo sustituido por art. 7° de la Ley N°25.429 B.O. 1/6/2001)

ARTICULO 29. - Los incumplimientos descritos en el artículo 28 de la presente ley, darán lugar a la aplicación de las sanciones establecidas a continuación, sin perjuicio de las que pudieran corresponder de conformidad con las disposiciones de la legislación impositiva, cambiaria, aduanera y penal:

1. Caducidad de la inscripción y de los beneficios otorgados al momento de la comisión de la infracción, en virtud de los incumplimientos descritos en los incisos a) y b) del artículo 28 de esta ley; siendo asimismo de aplicación ante el incumplimiento descrito en el inciso e) en situaciones de reincidencia o atendiendo a la gravedad de la infracción.

2. Suspensión de uno (1) a cinco (5) años en los beneficios previstos en el artículo 21 de la ley 24.196, por el incumplimiento descrito en el inciso e) del artículo 28 de esta ley, sin perjuicio del pago de los gravámenes adeudados.

3. Suspensión de uno (1) a cinco (5) años en los beneficios previstos por la ley 24.196, en virtud de los incumplimientos descritos en el inciso c) del artículo 28 de esta ley en situaciones de reincidencia.

4. Multas graduables según la gravedad y reiteración de la infracción desde pesos cinco mil (\$ 5.000) hasta pesos cincuenta mil (\$ 50.000), en virtud de los incumplimientos descritos en los incisos c) y d) del artículo 28 de esta ley.

La graduación de la sanción atenderá a la gravedad del incumplimiento y la situación de reincidencia en la comisión de la infracción.

La iniciación del sumario podrá tener efectos suspensivos cuando la autoridad de aplicación considere que existe peligro inminente de generar daño grave mediante la continuación en el uso de los beneficios contemplados en la presente ley.

a) Caducidad total o parcial del tratamiento otorgado, por falsedad de la información presentada bajo declaración jurada.

b) Multas variables según la gravedad y reiteración hasta un máximo de un quince por ciento (15 %) de las sumas declaradas, por demora o reticencia de la entrega de la información.

La Autoridad de Aplicación determinará los procedimientos para la aplicación de las sanciones dispuestas en el presente artículo.

(Artículo sustituido por art. 7° de la Ley N°25.429 B.O. 1/6/2001)

Capítulo X

(Capítulo incorporado por art. 9° de la Ley N°25.429 B.O. 1/6/2001)

Disposiciones transitorias

Las empresas que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley se encuentren inscritas en el régimen de la ley 24.196 podrán aplicar en el impuesto a las ganancias lo previsto en la presente disposición transitoria, conforme la reglamentación que al efecto se dicte:

1. Los quebrantos impositivos acumulados, en la parte correspondiente a la deducción de las amortizaciones aceleradas, a la fecha de entrada en vigencia de esta ley y que no hubieran caducado, podrán ser susceptibles del tratamiento que establece el artículo 13 de la ley 24.196, modificado por el artículo 3° de la presente ley.
2. Respecto de los bienes adquiridos a partir de la entrada en vigencia de la presente ley se podrá optar por la aplicación del

método de amortización previsto en el punto 1 del artículo 13 de la ley 24.196, modificado por el artículo 3° de esta ley. En el supuesto de efectuarse tal opción los bienes adquiridos con anterioridad y que no se encuentren totalmente amortizados, serán amortizados prorrateando sus respectivos valores residuales en función de la vida útil restante que corresponda asignarle, de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto a las Ganancias.

ARTICULO 30. - Deróganse las disposiciones de la Ley 22.095 y sus disposiciones reglamentarias a partir de la promulgación de la presente.

Los beneficiarios de la ley 22.095, con excepción del artículo 9° del Capítulo III, continuarán comprendidos en el régimen de dicha ley, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones que pudieran corresponder en virtud del artículo 25 del decreto 2054/92.

La Autoridad de Aplicación para los proyectos a que se refiere el párrafo anterior será la establecida por la presente ley.

ARTICULO 31. - Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional. — ALBERTO R. PIERRI. — EDUARDO MENEM. — Esther H. Pereyra Arandía de Pérez Pardo. — Edgardo Piuzzi.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS VEINTIOCHO DIAS DEL MES DE ABRIL DEL AÑO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES.

Acerca del Autor

Jorge O. Sereno

Lic. en Economía (UNLP). Investigador, Instituto AFIP. Docente universitario y autor de artículos en la materia. Correo electrónico: jsereno@afip.gob.ar