

Proyecto de ley

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

ANULACIÓN DE PRIVILEGIOS FISCALES DE LA MINERÍA

Artículo 1º: Deróguese los artículos 8º y 11º de la Ley N° 24.196.

Artículo 2º: Deróguese los artículos 12º, 13º y 14º, constitutivos del Título II, de la Ley N° 24.196.

Artículo 3º: La presente ley entrará en vigencia el día de su publicación en el boletín oficial, y será de cumplimiento para todos los proyectos de inversión no amparados por la Ley N° 24.196 al día de la promulgación de la presente.

Artículo 4º: De forma.



MIGUEL BONASSO
PRESIDENTE
BLOQUE CONVERGENCIA



H. Cámara de Diputados de la Nación

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur
y Sandwich del Sur son Argentinas

FUNDAMENTOS

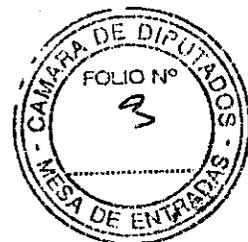
Sr. Presidente:

En los años noventa se impusieron en la Argentina una serie de políticas de corte neoliberal, entre las cuales el Plan de Convertibilidad fue sin duda uno de sus pilares. La instauración de un tipo de cambio nominal fijo por ley, en una relación de 1\$ por 1 US\$ tuvo diversas y gravísimas consecuencias sobre la economía local. No es intención aquí desarrollar esos puntos, innegables a la luz de la crisis de 2001, sino evidenciar uno de los fundamentos de dicho plan. En efecto, fijar el tipo de cambio tenía por fundamento que el Estado no pudiera tener ninguna injerencia sobre la política cambiaria.

No fue el Plan de Convertibilidad la única medida concreta de corte neoliberal. Una muy difundida, que hizo pie en esa misma década, fue la autodenominada *estabilidad fiscal*. Tenía ésta la misma lógica que el Plan de Convertibilidad con respecto a la política cambiaria: que el Estado no pudiera actuar en determinados ámbitos claves, y no pudiera por tanto desarrollar ningún tipo de política activa. Mientras que el Plan de Convertibilidad, le regaló al Estado la posibilidad de desarrollar una política cambiaria, la denominada estabilidad fiscal, le cercenó al Estado el derecho a definir una política fiscal. En efecto, la estabilidad fiscal no es sino una limitación por ley de las propias facultades ineludibles, plasmadas en la Constitución Nacional, que tiene tanto el Estado Nacional como los Estados Provinciales de recaudar impuestos.

Los defensores del Plan de Convertibilidad argumentaban en aquel entonces que el mercado iba a actuar de la mejor manera si el Estado no intervenía; y que pronto se alcanzarían las condiciones de vida del *primer mundo*. Argentina, en cambio, rápidamente avanzó a una crisis de tal magnitud, que la pobreza alcanzó a más del 50% de la población. La convertibilidad terminó en un rotundo fracaso, en parte debido a su propia rigidez: el incremento de precios internos fue dando una moneda local crecientemente apreciada, que impedía al sector industrial ya no sólo exportar, sino competir contra las importaciones. El efecto negativo sobre el empleo se hizo notar ya en 1994, es decir, apenas tres años después de la instauración del plan. Ante los cambios en el mercado mundial, ante las diversas devaluaciones de países como Brasil, México, etc.; en Argentina se seguía siempre con el mismo tipo de cambio, porque por principios de quienes gobernaban, y en forma errada, el Estado había renunciado a tener una política cambiaria. Desde ya, la crisis de 2001 echó por tierra ese plan que había fijado (encorsetado, dirían diversos economistas) el tipo de cambio.

Pese a la crisis, sin embargo, ciertas políticas directamente vinculadas a los fundamentos neoliberales quedaron en pie. La denominada *estabilidad fiscal* (es más correcto llamarla *tope fiscal*) es una de ellas. Hoy, la denominada estabilidad fiscal aplicada en la minería es un rotundo fracaso para el interés general, aunque desde ya, no para los privados beneficiados. En efecto, la ecuación económica de beneficios en el sector minero, -esencialmente exportador- se ha visto completamente modificada con respecto a la etapa de la convertibilidad. No sólo eso sino que la política actual del gobierno, de sostener un tipo de cambio devaluado, tiene por efecto sobre el sector minero la obtención de ganancias extraordinarias, ya que se trata de un sector esencialmente exportador. El tope fiscal impuesto por la Ley 24.196 y sus modificatorias, constituye en esta nueva situación económica del sector, un verdadero contrasentido en cuanto a política fiscal del Estado. Donde hay ganancias, y donde hay ganancias extraordinarias, el Estado debe gravarlas y resulta absurdo mantener determinadas ventajas impositivas que, en todo caso, correspondían a otra ecuación de beneficios de las empresas mineras.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur
y Sandwich del Sur son Argentinas

El tope fiscal consiste para este sector en una verdadera eliminación de toda posibilidad de política tributaria seria, y coloca a la minería en una situación de privilegio inadecuado para un estado de derecho pleno. ¿Qué motiva que dicho sector no deba aportar más, cuando todos los otros sectores beneficiados por la devaluación aportan más, y cuando sus ganancias son sin duda de una magnitud relevante?

Se argumenta a veces, en defensa del tope fiscal, que se trata de una forma de garantizar las inversiones. Sin embargo, en un estado de derecho, el Estado mismo y por sí sólo, respetando sus atribuciones constitucionales, es el mejor garante de las inversiones. La seguridad jurídica sólo es factible cuando la misma surge del completo cumplimiento de la Constitución Nacional y de la igualdad ante la ley, y no como privilegio de un sector, que evidentemente redundaría en detrimento de otros.

No cabe ninguna duda que las diversas circunstancias macroeconómicas, en particular, la devaluación y la disminución de los salarios reales y del precio en dólares de una gran cantidad de insumos ha modificado las ecuaciones financieras de las empresas de los más diversos sectores, modificando el Estado, en concordancia con ello, los tributos. Un ejemplo claro de ello es el caso de las retenciones agropecuarias y de hidrocarburos. La situación de emergencia económica, por otra parte, ha llevado a la sanción del impuesto a los débitos y créditos. Este segundo impuesto, paradójicamente, pese a estar vigente para todos los sectores económicos, no rige para la minería, que en los hechos no lo paga – en términos netos- amparada en la denominada estabilidad fiscal. No cabe duda, que ante mayores ganancias de estas empresas, en medio de una situación económica grave del país, y ante la necesidad de instaurar diversos impuestos –alguno de ellos de emergencia- resulta un verdadero privilegio que la minería, gracias a la cláusula de tope fiscal, no pague un solo centavo adicional.

Pero los privilegios de la minería no se detienen en el tope fiscal. Debe señalarse que la cláusulas de tope fiscal se hizo en forma posterior al otorgamiento de ONCE beneficios impositivos, y un beneficio ligado a la política cambiaria que también entra como parte de la Estabilidad Fiscal. El listado de estos beneficios, dada su variedad se presenta en el Anexo 1 –los once privilegios corresponden sólo a los aprobados en la ley de minería, y no, por ejemplo, al no pago del impuesto a los créditos y débitos, que sólo se realiza dada la vigencia del tope fiscal –.

Queda de esta forma, palmariamente claro que mediante las cláusulas de *estabilidad fiscal* instauradas mediante los artículos 8 y 11 de la ley 24.196, el Estado renuncia a tener una política fiscal con respecto a un sector particular, cosa que resulta a todas luces inconveniente dentro de cualquier política fiscal que apunte a la justicia y la adecuación del sistema tributario. Pero la norma misma, es adicionalmente refrendada con la ley toda vez que la Constitución Nacional le otorga al Estado la potestad de fijar los impuestos a cobrar y, en particular, considera dicha potestad una atribución del Congreso Nacional. En concreto, se trata de la delegación de facultades exclusivas del Congreso Nacional, pero ya no al Poder Ejecutivo – como existen otras- sino directamente a ciertos particulares, que de esta forma se colocan por sobre toda reglamentación o legislación vinculada a impuestos y contribuciones. En efecto, se cumple hoy con una situación inédita, de que el Congreso legisla en materia impositiva, para todos los sectores menos la minería.

No cabe duda que la situación, meramente descripta aquí, constituye un verdadero despropósito sólo compatible con las ideas neoliberales de eliminar toda acción del Estado. Vale para ello, la misma crítica que para otras políticas: el mercado existe, sólo porque hay un Estado para garantizarlo. Por tanto, el Estado mismo no es eliminable en una economía de mercado. La



H. Cámara de Diputados de la Nación

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur
y Sandwich del Sur son Argentinas

política de intentar acotar la acción del Estado en materia impositiva, no ha hecho sino empeorar gravemente la estructura impositiva estatal, que, claro está, nunca desaparecerá.

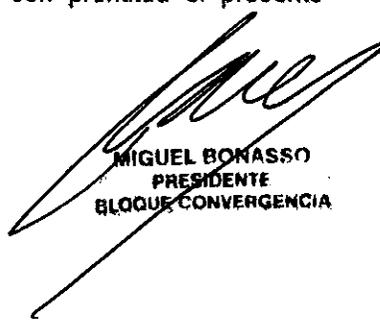
A esta altura de la exposición, merece destacarse que, pese a los evidentes privilegios existentes en la minería, no se ha propiciado aún una modificación general de la estructura impositiva afectada al sector. Aquí, no se desarrolla un estudio exhaustivo acerca de los once beneficios impositivos, el beneficio cambiario, y los beneficios posteriores como la mencionada exención del impuesto a los débitos y créditos y por ello no se propone una modificación estructural del sistema impositivo vigente para la minería. Sí, en cambio, se propone un esquema de mínima: la eliminación de la denominada estabilidad fiscal y la eliminación de las exenciones en el impuesto a las ganancias, en el convencimiento que si dicho sector tiene ganancias -dadas todas las otras exenciones que goza-, al menos debe pagar los impuestos correspondientes en igualdad de condiciones con otros agentes económicos de otras ramas de la producción.

Debe remarcarse aquí, el hecho claro de que esta ley no puede resultar retroactiva con respecto a las explotaciones mineras en curso. Es cierto por tanto, que esta eliminación parcial del tope fiscal, genera una diferencia entre aquellas empresas ya instaladas y las próximas a instalarse. Sin embargo, se entiende que:

a. No se trata de empresas que compitan en el mercado interno, sino que el destino de las ventas es la exportación, por lo cual la diferencia de trato no redundará en diferencia a la hora de competir entre ellas. El precio de venta del producto, no está determinado por los costos internos sino por el precio de exportación y el tipo de cambio.

b. Esta diferencia es menos relevante que la existente en la actualidad entre el Estado y las empresas privadas del sector. En efecto, mientras que dos empresas pueden coexistir con diferencias de trato debidas a modificaciones impositivas, el Estado se encuentra atado de manera abusiva la ley 24.196, que determina una subordinación de las políticas públicas fiscales a los designios de los privados.

Señor Presidente, por las razones expuestas, solicito se trate con prontitud el presente proyecto de ley.


MIGUEL BONASSO
PRESIDENTE
BLOQUE CONVERGENCIA



ANEXO 1: BENEFICIOS IMPOSITIVOS MÚLTIPLES OTORGADOS A LA MINERÍA

Como se ha señalado en los fundamentos del proyecto de Ley presentado, la Ley 24.196 y sus modificatorias, disponen de 11 (Once) beneficios fiscales para la minería, a los que se agrega un beneficio cambiario, y diversos beneficios amparados en la denominada estabilidad fiscal, que no son incluidos aquí dada la particularidad de cada caso.

Se presentan por tanto, los 11 beneficios fiscales a la minería vigentes por Ley 24.196 y modificatorias.

1. Deducción del impuesto a las Ganancias del 100% de lo invertido en las diversas tareas de desarrollo del proyecto de explotación.

"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." (Artículo 12)

2. Posibilidad de elegir entre el régimen general de cómputo de las amortizaciones y un programa de amortizaciones anticipadas en tres años, que permite presentar menores ganancias en esos años.

"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.

Los sujetos alcanzados por el presente artículo podrán optar:

(...)

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." (Artículo 13)

3. Excepción de la contabilización como ganancia, de toda ganancia originada en los aportes de minas y de derechos mineros que vaya a formar parte del capital social de una empresa minera, y permanezca como tal por un período mínimo de cinco años.

"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." (Artículo 14)



H. Cámara de Diputados de la Nación

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur
y Sandwich del Sur son Argentinas

4. Exención del pago del impuesto de sellos, cuando se trata de la capitalización de ganancias originadas en aportes de minas y de derechos mineros. (artículo 14)

"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." (Artículo 14)

5. Devolución de los créditos fiscales originados en la importación definitiva de bienes vinculados a la producción minera, cuando la ley del IVA explícitamente excluye dicho beneficio de la devolución.

"Los créditos fiscales originados en las operaciones citadas en el párrafo precedente, que luego de transcurridos doce (12) periodos 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." (Artículo 14 bis)

La ley 23349, Texto Ordenado del Impuesto al Valor Agregado establece:

MS
"ARTICULO 24 — El saldo a favor del contribuyente que resultare por aplicación de lo dispuesto en los artículos precedentes —incluido el que provenga del cómputo de créditos fiscales originados por importaciones definitivas— sólo deberá aplicarse a los débitos fiscales correspondientes a los ejercicios fiscales siguientes. Los herederos y legatarios a que se refiere el inciso a) del artículo 4º tendrán derecho al cómputo en la proporción respectiva, de los saldos determinados por el administrador de la sucesión o el albacea, en la declaración jurada correspondiente al último periodo fiscal vencido inmediato anterior al de la aprobación de la cuenta particionaria. (...)" (Artículo 24 de la Ley 23.349)

6. Exención del pago del impuesto a las ganancias, de las ganancias patrimoniales acaecidas como consecuencia de un avalúo de las reservas existentes.

"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." (Artículo 15)

7. Exención del pago de todo impuesto nacional o provincial, incluido el de sellos, a la emisión de acciones, percepción de éstas, modificación de los estatutos de la sociedad, o de los contratos sociales existentes si los mismos son consecuencias de la capitalización correspondiente al avalúo de las reservas existentes.

"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 15)

8. Exención del impuesto sobre los activos:



H. Cámara de Diputados de la Nación

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur
y Sandwich del Sur son Argentinas

"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."
(Artículo 17)

9. Exención del pago de todo impuesto a la importación, incluida tasa de estadística, por la importación de bienes de capital, equipos especiales o parte o elementos componentes de ellos, de los insumos determinados por la autoridad de aplicación y de los repuestos y accesorios necesarios.

"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" (Artículo 21) "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" (Artículo 21)

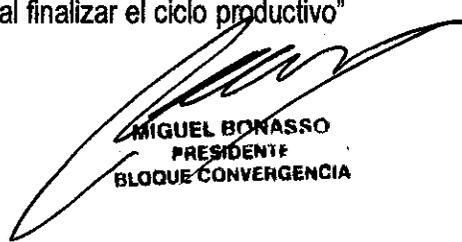
10. Fijación de las regalías provinciales en un valor máximo del 3% sobre el precio "boca de mina" del mineral extraído, tanto para el periodo inicial como para cualquier otro momento.

"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." (Artículo 22)

11. Creación de un cargo deducible del impuesto a las ganancias por el 5% de los costos operativos de extracción y de beneficio, para la conformación de un fondo de dinero, que en todo caso deberá ser devuelto al balance al finalizar el ciclo productivo.

"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" (Artículo 23).


MIGUEL BONASSO
PRESIDENTE
BLOQUE CONVERGENCIA