

# Los argumentos, las tramas legislativas y los sectores involucrados en el debate de los beneficios fiscales a la minería.

## ¿Qué declaran y qué promueven los gastos tributarios en Argentina?

En este documento nos proponemos describir el régimen de promoción de la actividad minera argentino, analizar las instancias de participación que se dieron en el debate legislativo, los actores involucrados en su ejecución y su rendición de cuentas.

La investigación en la que se enmarca este documento<sup>1</sup> busca arrojar luz sobre el proceso de toma de decisiones en torno a los gastos tributarios en varios países de América Latina, para dotar a la sociedad civil de un mejor conocimiento y comprensión sobre cómo incidir en las políticas que involucran beneficios fiscales. La meta es generar lecciones útiles y recomendaciones para mejorar el marco legal e institucional de gestión de los gastos tributarios en la región. Para elaborar este documento, se consultó la normativa vigente, documentos públicos, bibliografía especializada y repercusiones en medios periodísticos<sup>2</sup>. También se mantuvieron entrevistas con autoridades estatales, referentes de la academia y especialistas.

---

<sup>1</sup> Este documento fue elaborado por Carmen Ryan, consultora externa, para el Programa de Justicia Fiscal de ACIJ, en el marco del proyecto LATERAL, una iniciativa de investigación e incidencia que promueve la transparencia y la rendición de cuentas de los gastos tributarios, liderada por la International Budget Partnership e integrada por organizaciones de Latinoamérica y el Caribe, entre las que se encuentra ACIJ. El Programa de Justicia Fiscal de ACIJ promueve la adopción de políticas presupuestarias y tributarias que se orienten a garantizar el acceso a derechos y la reducción de las desigualdades socio-económicas, a partir de asegurar su transparencia, fortalecer la participación de todos diversos sectores de la sociedad e incorporar el enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género a su diseño.

<sup>2</sup> Sobre las repercusiones periodísticas, se han consultado las notas disponibles en formato digital dado que este informe se elaboró durante las medidas de prevención del COVID 19, lo que impidió acceder a hemerotecas para consultar ejemplares antiguos. Es por ello que son fundamentalmente referidos respecto a los debates más contemporáneos.

## Índice

<b>El peso de los gastos tributarios en la política económica argentina.</b>	<b>1</b>
<b>¿Cómo están regulados los gastos tributarios en Argentina?</b>	<b>5</b>
<b>El régimen de promoción de la minería establecido en la ley 24.196.</b>	<b>11</b>
El contenido del régimen de promoción de la actividad minera.	12
El debate legislativo. El diseño y la sanción de un régimen a muy largo plazo.	15
Autoridades de aplicación y roles en la implementación de la ley.	19
<b>A modo de conclusión. ¿De que nos hablan los consensos y debates en estos regímenes de promoción?</b>	<b>21</b>
<b>Reflexiones finales.</b>	<b>26</b>

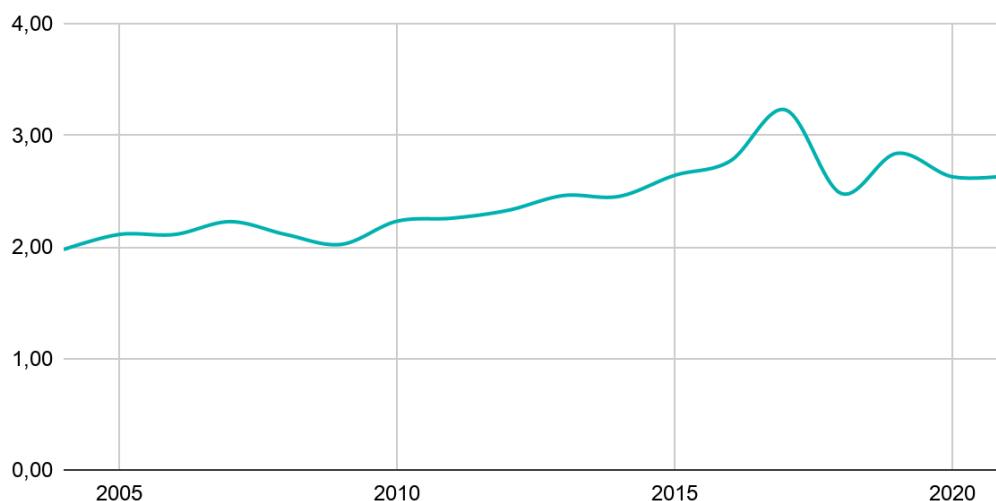
### 1. El peso de los gastos tributarios en la política económica argentina.

El presupuesto para la administración pública nacional de Argentina para 2021, como cada año, incluyó una estimación de los gastos tributarios para ese ejercicio que alcanza los 995 mil millones de pesos<sup>3</sup>. Se trata de un 2,64% del PBI proyectado para 2021 y es 4 veces la inversión en el programa de protección social más extendido para la infancia (Asignaciones para Protección Social -que recepta los fondos para financiar la Asignación Universal por Hijo/a y la Asignación Universal por Embarazo, y alcanza a cuatro millones de niñas y niños en situación de pobreza). Esto equivale a un 11% del presupuesto de gastos de la administración pública nacional y a un 10% de la recaudación proyectada para 2021. El monto que se destina año tras año a políticas financiadas con gastos tributarios ha crecido tendencialmente en las últimas décadas, alcanzando un pico del 3% del PBI en 2017.

<sup>3</sup> Al 15 de octubre de 2020, esto equivale a U\$S 13.059.659.016 si se utiliza el valor del dólar oficial, o U\$S 6.185.086.956 en el mercado cambiario ilegal. Este mercado cambiario a pesar de su ilegalidad cuenta con un peso significativo en la formación de precios. Argentina posee en este momento un mercado cambiario muy restringido, con impuestos específicos que limitan la compra de divisas y dificultan las comparaciones internacionales.

## Gastos tributarios como porcentaje del PBI

Elaboración propia en base a datos publicados por el Ministerio de Economía



A pesar de ser significativamente costosos, durante el debate del presupuesto no se discute la justicia, equidad, oportunidad, personas destinatarias o costo de los gastos tributarios, sino que sólo se informa al Congreso de su existencia y se ofrece una estimación de su costo.

Los proyectos de presupuesto elaborados por el Poder Ejecutivo, al igual que los informes interanuales de gasto tributario producidos por las diferentes gestiones desde 2001, señalan enfáticamente que **las estimaciones de costos de los gastos tributarios, sólo son eso: estimaciones. Carecen de precisión y no están dirigidas a sustentar la toma de decisiones porque “esta metodología supone la inexistencia de cambio alguno en el comportamiento de los agentes y trata, por lo tanto, de medir el beneficio otorgado a los contribuyentes favorecidos por cada tratamiento impositivo diferencial”<sup>4</sup>.**

Para el año 2021, como para los años anteriores, no se explicita exactamente el procedimiento seguido para alcanzar esos montos ya que, ni el informe incluido en el mensaje de remisión del proyecto de presupuesto<sup>5</sup>, ni la publicación periódica

<sup>4</sup> Proyecto de presupuesto 2021, Poder Ejecutivo Nacional. Página 74, disponible en <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2021/mensaje/mensaje2021.pdf>

<sup>5</sup> El capítulo 6.4. del mensaje de remisión del proyecto de presupuesto, cuenta con el resumen de los gastos tributarios estimados para el 2021. Se encuentra disponible para su consulta en: <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2021/mensaje/mensaje2021.pdf>

elaborada por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal<sup>6</sup> detallan la metodología de estimación de los gastos tributarios<sup>7</sup>. Lo poco que precisa el informe es que se trata de un enfoque legal, esto quiere decir que sólo mide los tratamientos diferenciados a un grupo de personas, excluyendo los mínimos no imponibles o deducciones de aplicación general.

En seis programas de beneficios fiscales<sup>8</sup>, la estimación carece de montos que permitan conocer su impacto económico, sin referenciar motivos. En publicaciones anteriores<sup>9</sup>, el entonces Ministerio de Hacienda informó que la leyenda “sin dato” identificaba programas cuyo costo no alcanza “montos considerables”, pero sin detallar el margen mínimo para ser tenidos en cuenta. Estas estimaciones no alcanzan a todos los gastos tributarios; algunos no están listados, como por ejemplo la exención que alcanza las obras de infraestructura en clubes de fútbol<sup>10</sup>, la compra de autos por parte de personas con discapacidad<sup>11</sup> y, hasta hace algunos años, los caballos de carrera<sup>12</sup>.

Todo ello diferencia los gastos tributarios de los programas de gasto público directo, sobre los cuales la comunidad y las autoridades del Congreso responsables de aprobarlos pueden evaluar en detalle en qué se ha invertido —contando con datos sobre sus fundamentos, costos, personas beneficiarias, autoridades involucradas en

<sup>6</sup> La Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, elabora el informe de gastos tributarios disponible en el sitio web del Ministerio de Economía. Su estimación de Gastos tributarios para los años 2018 a 2020, se encuentra disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/gastos\\_tributarios\\_2018-2020\\_informe\\_completo.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/gastos_tributarios_2018-2020_informe_completo.pdf)

<sup>7</sup> En la publicación “Las exenciones a la luz de la igualdad” de ACIJ, se detallan las respuestas recibidas a numerosos pedidos de acceso a la información pública destinados a obtener información sobre la metodología de estimación durante el 2017. En dichos casos no se pudo obtener información. Ver: <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/11/Las-exenciones-a-la-luz-del-principio-de-igualdad-online.pdf>

<sup>8</sup> Se trata de las exenciones al impuesto a las ganancias para: aquellas provenientes de la explotación de los derechos de autor y las restantes ganancias derivadas de derechos amparados en la ley N° 11.723; ganancias obtenidas por personas humanas residentes en el país, provenientes de la compraventa de acciones y demás títulos valores con cotización en bolsas; la exención al impuesto al valor agregado de: entradas a espectáculos teatrales, conciertos y recitales musicales y prestaciones personales de los trabajadores del teatro; servicios de agencias de lotería y otros explotados por el Estado; la alícuota reducida al impuesto al valor agregado para obras de arte; la exención al impuesto a los bienes personales sobre las cuotas sociales de cooperativas.

<sup>9</sup> Como por ejemplo el informe interanual de gastos tributarios 2017-2019 elaborado por la Dirección de Investigación y Análisis Fiscal, disponible en [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/gastos\\_tributarios\\_2017-19\\_informe\\_completo.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/gastos_tributarios_2017-19_informe_completo.pdf)

<sup>10</sup> Ley 16774, conocida como la Ley boca Juniors, disponible para su consulta en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/190781/norma.htm>

<sup>11</sup> Ver ley 19.279, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20621/texact.htm>

<sup>12</sup> Prevista en el art. 2 de la ley 17.117, eximió durante cincuenta años a los criadores equinos para deporte, trabajo y educación, de todos los impuestos nacionales. La norma fue derogada el 29 de diciembre de 2017.

su implementación e instancias de control de la ejecución financiera—, metas físicas y de resultados —a través de indicadores en algunas políticas—, e instancias de rendición de cuentas como auditorías internas y externas. Por otra parte, los fundamentos de los gastos tributarios, personas beneficiadas, y resultados, son datos que no se encuentran centralizados —cuando existen— y resultan muchas veces de difícil acceso<sup>13</sup>.

La CEPAL<sup>14</sup>, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la OCDE, y organizaciones de derechos humanos de diferentes países<sup>15</sup>, han manifestado preocupaciones por la injusticia de los gastos tributarios y su tendencia a beneficiar sectores con altas rentas; su ineficiencia, derivada de no contar con probada efectividad ni racionalidad; su inequidad, que fomenta la compensación de recursos con impuestos regresivos, y; la falta de transparencia, por su relación con prácticas de evasión y corrupción<sup>16</sup>.

Los organismos multilaterales de crédito y las organizaciones de cooperación técnica en materia económica, han sistematizado una serie de buenas prácticas<sup>17</sup> dirigidas a reducir estos defectos y promover su transparencia y su eficacia. Entre ellas se destacan la importancia de:

- a) asegurar su publicidad, informando sobre sus costos al menos anualmente, y sobre sus fundamentos y expectativas de resultados, de forma tal que puedan ser evaluados. Sus beneficiarios deben ser públicos;
- b) asumir el compromiso de dar beneficios fiscales o tratos diferenciales sólo mediante leyes tributarias, evitando recurrir a normas de menor jerarquía -que

<sup>13</sup> Para profundizar sobre la opacidad, puede consultarse “Recomendaciones para una regulación de los gastos tributarios con enfoque de derechos”. Disponible en: <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2020/09/Recomendaciones-para-una-regulacio%CC%81n-de-los-gastos-tributarios-con-enfoque-de-derechos-1.pdf>

<sup>14</sup> CEPAL. Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019. Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

<sup>15</sup> Autoridades de la OCDE señalan que los incentivos fiscales han sido considerados la onceava razón entre doce mencionada por empresas para definir las locaciones de la inversión. En la mayoría de los casos, la inversión hubiera tenido lugar sin ellos. Ver: Tributación y Desarrollo: Principios para profundizar la transparencia y la gobernanza de los incentivos fiscales. Publicado por la OCDE <https://www.oecd.org/tax/tax-global/transparency-and-governance-principles.pdf>

<sup>16</sup> Martín, Fernando R. CEPAL. ASAP. “La economía de los ingresos tributarios. Un manual de estimaciones tributarias.” Santiago de Chile, agosto de 2009, disponible en: <http://bit.ly/2vhUQW2>

<sup>17</sup> Ver “Tributación y Desarrollo: Principios para profundizar la transparencia y la gobernanza de los incentivos fiscales”. Publicado por la OCDE <https://www.oecd.org/tax/tax-global/transparency-and-governance-principles.pdf> y “Opciones para países de bajo ingresos. Efectivo y eficiente uso de los incentivos fiscales para la inversión”, informe para el G-20 elaborado por los equipos del FMI, la OCDE, las Naciones Unidas y el Banco Mundial.

los priven del escrutinio estricto del poder legislativo-. Asimismo, promover que su regulación sea lo más clara posible para la ciudadanía y para facilitar que las autoridades responsables de la recaudación los controlen e implementen;

- c) tener un plazo cierto, pero es necesario de todas formas evaluar periódicamente si subsisten las condiciones que justifican y aconsejan la implementación de dichas políticas;
- d) asegurar una implementación transparente del proceso por el cual las personas o empresas beneficiarias solicitan la aplicación del gasto. Este punto debe encontrarse claramente regulado para evitar instancias de negociación opacas, generar información adecuada para medir la efectividad del beneficio y ser periódicamente auditados;
- e) asegurar su control designando una autoridad responsable de su supervisión, que no sólo evalúe sus costos sino que efectivamente evite superposiciones e inconsistencias. En casos de países federales debe promoverse la coordinación con estados locales;
- f) llevar adelante acciones de articulación regional que eviten la carrera a la baja a partir de exenciones o privilegios fiscales en la competencia entre países por incentivar inversiones externas.

## 2. ¿Cómo están regulados los gastos tributarios en Argentina?

El Decreto 1731/2004 define a los gastos tributarios como recursos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento fiscal específico y diferenciado, apartándose del establecido con carácter general en la legislación tributaria, reduciendo así la carga impositiva de determinados contribuyentes, con el objetivo beneficiar determinadas actividades, zonas, sujetos y/o consumos.

En el informe de estimación de los gastos tributarios para los años 2018 a 2020<sup>18</sup>, la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal los define como “una transferencia de recursos públicos implementada a través de una reducción de las

---

<sup>18</sup> Informe de estimación de los gastos tributarios para los años 2018-2020 elaborado por la Dirección de Investigación y Análisis Fiscal, disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/gastos\\_tributarios\\_2018-2020\\_informe\\_completo.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/gastos_tributarios_2018-2020_informe_completo.pdf)

obligaciones tributarias en relación a un impuesto de referencia, en lugar de un gasto directo”.

**Mientras el gasto público directo cuenta con normas de rango constitucional<sup>19</sup> y legal<sup>20</sup> que establecen los procedimientos para su creación, ejecución y control, los gastos tributarios carecen de una pauta legal que establezca procedimientos para su sanción, implementación y, menos aún, control posterior.**

La mayoría de los programas de gasto directo se discuten y aprueban a través de las leyes anuales de presupuesto. En cambio, muchos gastos tributarios han sido aprobados por fuera de estos debates, a través de leyes específicas. Por ejemplo, en el mes de junio del año 2020 se aprobó la Ley N° 27.549 que regula la exención de ganancias para personal de la salud, de las fuerzas de seguridad, de las fuerzas armadas y otros sectores considerados esenciales en la lucha contra la pandemia. De la misma manera se aprobó, por fuera de la discusión presupuestaria anual, el nuevo régimen de promoción de la economía del conocimiento en octubre de 2020.

Las leyes anuales de presupuesto también han servido de vehículo para incorporar una serie de gastos tributarios. A pesar de tratarse de normas dirigidas a regir por un plazo de un año, los beneficios fiscales que instauran muchas veces permanecen vigentes más allá del ciclo presupuestario<sup>21</sup>. Llama especialmente la atención que algunos de estos gastos tributarios no han surgido de las propuestas del Ejecutivo, ni se encuentran explicados en sus fundamentos, sino que han sido el resultado de agregados realizados en comisión por parte de la Cámara de Diputados<sup>22</sup>. Esto no se trata de una excepción pues los gastos tributarios, en Argentina, en pocas ocasiones cuentan con una cláusula de finalización o plazo determinado. Una mirada por las publicaciones de la Dirección de Investigación y Análisis Fiscal, muestra que una gran cantidad de ellos se han extendido a lo largo de casi 20 años<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Ver los artículos: 4, 39, 75 incisos 8 y 9, 99 inciso 10, 100 incisos 7 y 10 , 114 numeral 3 de la Constitución Nacional.

<sup>20</sup> La ley 24.156 de administración financiera, y su decreto reglamentario 1344/2007.

<sup>21</sup> El art. 34 de la ley 26.422 -ley de presupuesto para la administración pública nacional para el año 2009- establece una exención de los derechos de importación para los insumos para obras de infraestructura allí descritas que se aplicó durante dos periodos, y el art. 90 y 91 de la ley 27.467 beneficiarios a folletos y publicaciones impresa y medios de comunicación audiovisual en la ley de presupuesto para el 2019. Algo similar sucede con el art. 90 de la ley de presupuesto para 2021.

<sup>22</sup> Los art. 90 y 91 de la ley de presupuesto para el 2019 (27.467), no se encontraban presentes en el proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo y fueron incorporados en el debate en comisión.

<sup>23</sup> Ver la serie de gastos tributarios 2001-2020 publicada por la Dirección de Investigación y Análisis Fiscal, en <https://www.argentina.gob.ar/economia/ingresospublicos/gastotributarios>

En 2004, la ley 25.917 creó el régimen federal de responsabilidad fiscal que, en busca de dar transparencia a la gestión pública, promovía una serie de instancias y recursos para que el Estado nacional y las provincias rindieran cuentas de las políticas que implementan a nivel fiscal. Su art. 18 estableció que las provincias que aún no lo hicieran, en el plazo de un año debían publicar sus estimaciones de gastos tributarios en sus presupuestos. Su decreto reglamentario -el 1731/2004 antes mencionado- estableció su definición y asignó responsabilidades para la estimación de sus costos a nivel nacional a cargo de la Dirección de Investigaciones y Análisis Fiscales.

Al mismo tiempo, estableció que “las estimaciones de gastos tributarios que incluirán los presupuestos de los Gobiernos Nacional, Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires serán informativas, no tendrán incidencia presupuestaria y se realizarán como mínimo por impuesto”<sup>24</sup>. El consenso en materia de responsabilidad fiscal fue reemplazado en 2018 por una nueva norma (Ley 27.428) sancionada con acuerdo de las máximas autoridades de cada una de las provincias, pero la escueta cláusula en materia de gastos tributarios es una de las pocas que no sufrió ninguna revisión y sigue vigente en su redacción original. La nueva ley no incorpora ninguna mención a estos beneficios.

La información que produce el Ministerio de Economía en cumplimiento de dichas normas, permite identificar exenciones o alícuotas diferenciales en: i) los tributos y, ii) regímenes de promoción. En el primer caso, se listan 42 exenciones o alícuotas reducidas; de ellas el 84% han sido dispuestas mediante leyes del Congreso. En una gran cantidad de casos las propias leyes que regulan el impuesto en cuestión. En poco más de un 15% de los casos las normas que dan origen al trato diferencial se encuentran previstas en decretos o decretos de necesidad y urgencia.

En el segundo segmento se listan 22 regímenes de promoción, establecidos en su mayoría -el 70% de los casos- por normas del Congreso, pero también en ocasiones por decretos presidenciales -un 18% del total- y en algunos casos, aún cuando han sido reformados por leyes del Congreso y decretos de presidentes constitucionales,

---

<sup>24</sup> En 2015 el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, publicó “Gasto tributario. Metodología de estimación en los impuestos provinciales de la República Argentina.” Disponible para su consulta en: [http://www.responsabilidadfiscal.gob.ar/documentos/gasto\\_tributario/samples2/magazine/slider.html#page/5](http://www.responsabilidadfiscal.gob.ar/documentos/gasto_tributario/samples2/magazine/slider.html#page/5)



subsisten 2 regímenes<sup>25</sup> cuyo origen normativo responde a decretos-leyes dictados por gobiernos de facto. Cada régimen de promoción establece entre uno y cinco beneficios.

**El diseño de los gastos tributarios es una instancia crítica** en dos aspectos<sup>26</sup>. En primer lugar, porque **de la calidad técnica del diseño depende su potencialidad de eficacia, tanto en términos de costo beneficio, como para asegurar los resultados buscados** -fortalecer una industria determinada, asegurar el acceso a un bien considerado básico, favorecer el desarrollo de determinada región-, **que podrán o no alcanzarse con el uso de las herramientas adecuadas**. En segundo lugar, porque es una **instancia clave en términos de transparencia y prevención de la corrupción**. Asegurar la intervención de un área centralizada, o de ciertas dependencias, en el proceso de diseño, puede prevenir el impulso de gastos tributarios como consecuencia del lobby empresario, o en el marco de presiones por parte de sectores económicos concentrados, entre otros.

**Argentina carece de pautas que determinen el proceso que debe llevarse adelante para asegurar los más altos estándares técnicos y de ética pública en el proceso de elaboración de las propuestas de beneficios fiscales. Tampoco existen instituciones que encuentren entre sus responsabilidades primarias su diseño, gestión o evaluación.**

La ley 27.343 creó la Oficina de Presupuesto del Congreso, una institución que si bien no incorpora la supervisión de los gastos tributarios como una de sus funciones principales -como sí lo hace, por ejemplo, con el impulso de los presupuestos sensibles al género- cuenta con responsabilidades como la realización de “estimaciones del impacto de los proyectos de ley que modifiquen o creen tributos e impuestos o afecten los recursos de la administración nacional”<sup>27</sup>, y la producción de “análisis y evaluaciones del impacto logrado por políticas y programas del gobierno en relación a su asignación presupuestaria” que cumplidas acabadamente podrían colaborar a reducir la opacidad de estos programas.

<sup>25</sup> El régimen de promoción no industrial, previsto por el decreto-ley 22.021, dictado en 1979 y el régimen de promoción económica de Tierra del Fuego, previsto en el decreto-ley 19.640 emitido en 1972.

<sup>26</sup> Ver en “Opciones para países de bajo ingresos. Efectivo y eficiente uso de los incentivos fiscales para la inversión.” Un informe para el G-20, elaborado por los equipos del FMI, la OCDE, las Naciones Unidas y el Banco Mundial, p. 19 y siguientes.

<sup>27</sup> Artículo 5 de la ley 27.343. El resaltado es nuestro.

Si bien la Oficina de Presupuesto del Congreso ha producido informes en relación a algunas propuestas<sup>28</sup> e incluso ha aplicado su propia metodología de estimación de algunos gastos tributarios en particular<sup>29</sup>, su intervención se encuentra ligada a la solicitud de las comisiones de presupuesto y hacienda de cada cámara, careciendo de obligatoriedad o periodicidad. En igual sentido, la Auditoría General de la Nación y la Comisión Mixta revisora de cuentas tienen roles con un gran potencial para incrementar la información y evaluación de estos programas.

En los gastos tributarios vigentes, se observa que entre un 40% de las exenciones y un 46% de los regímenes de promoción sancionados por el Congreso, corresponden a iniciativas elaboradas por el Poder Ejecutivo Nacional, que en algunas ocasiones incluyen la firma de autoridades ministeriales sectoriales. **No se han identificado fundamentos o informes técnicos, ni análisis que valoren medidas alternativas en los textos de remisión de los proyectos.**

Al analizar las responsabilidades institucionales en la administración de los gastos tributarios, de vuelta, la variedad es la regla. Si bien el Ministerio de Economía cuenta con la responsabilidad de desarrollar estimaciones sobre su impacto fiscal, la implementación de los gastos tributarios se encuentra descentralizada. El propio Ministerio reconoce que “existe una marcada carencia de la información necesaria para efectuar cálculos de aceptable nivel de confiabilidad.”<sup>30</sup> Tampoco existe

<sup>28</sup> Ver por ejemplo el Informe: Impacto Fiscal del Proyecto de Ley de Creación del Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento, disponible en: <https://www.opc.gob.ar/impacto-proyectos-de-ley/impacto-fiscal-del-proyecto-de-ley-de-creacion-del-regimen-de-promocion-de-la-economia-del-conocimiento/>

<sup>29</sup> Ver el Informe Gastos Tributarios. Cuestiones metodológicas y análisis del presupuesto 2021, disponible en:

<https://pruebas.imfourcaud.com/politica-tributaria/gastos-tributarios-cuestiones-metodologicas-y-analisis-del-presupuesto-2021>. En este informe, la OPC desarrolla una metodología propia de estimación del IVA y el impuesto a las ganancias utilizando el método del ingreso renunciado. Para el caso del IVA cuantifica los gastos originados en la propia legislación del impuesto y para ganancias trabaja únicamente el caso de exenciones a magistrados y funcionarios del Poder Judicial, aunque resalta que la escasez de información para aplicar esta metodología hace que la estimación sea perfectible. En el caso de ganancias, debido a que la información disponible no es suficiente para cubrir al total de beneficiarios, este primer ejercicio se hizo utilizando un universo acotado a nivel nacional que abarca la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Consejo de la Magistratura y la Procuración General. Se hizo una liquidación teórica del tributo a partir de los salarios devengados al mes de agosto de 2020 y se realizaron supuestos referidos a las deducciones que conforman en MNI y las retenciones vigentes para este universo de beneficiarios. El resultado de aplicar esta metodología arrojó que durante 2020 dejaron de ingresar \$8.613 millones conformados por los ingresos devengados de 25.563 casos. Esto significa que en promedio el Estado deja de recaudar mensualmente \$27.773 por cada funcionario o empleado judicial. Para 2021, se estima que dejarán de ingresar \$11.196 millones, lo que se traduce en \$36.105 mensuales por caso.

<sup>30</sup> Ver: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal. Estimación de los gastos tributarios para los años 2017 a 2019. Disponible en: <http://bit.ly/2ZyF5Ir>

información detallada sobre el trabajo del Ministerio de Economía en la gestión general de los gastos tributarios. No ha sido posible conocer si efectúa alguna tarea de control o coordinación en la gestión de los diferentes regímenes y beneficios.<sup>31</sup>

La agencia nacional de recaudación, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), es la única institución que interviene en la aplicación de todos los gastos tributarios, por su rol en el cobro de impuestos. A pesar de esa posición de privilegio para acceder y producir información y controlarlos, no cuenta con una responsabilidad específica en ese sentido y sus intervenciones no permiten dar cuenta de un control sistemático del correcto uso de los beneficios fiscales, ni de su impacto económico.

En el caso de las exenciones previstas en las normas de los impuestos generales, como el impuesto al valor agregado y el impuesto a las ganancias, la AFIP suele ser la única dependencia estatal que observa el proceso de implementación. En los casos de impuestos dirigidos a sectores específicos de la economía o regímenes de promoción económica, su aplicación involucra a la agencia de recaudación, al mismo tiempo que a dependencias del poder ejecutivo. En estos casos las intervenciones varían entre el registro de datos, la incorporación al régimen mediante habilitaciones o registros, y en algunas ocasiones incluyen procesos de control y facultades sancionatorias, a aplicarse de forma autónoma o conjunta con la autoridad de aplicación.

### 3. El régimen de promoción de la minería establecido en la ley 24.196.

El régimen de promoción de la minería regula tratamientos impositivos diferenciales que implican beneficios para empresas o personas que desarrollan actividades de inversión minera en el país.

---

<sup>31</sup> Tanto en 2017 como en 2018, el entonces Ministerio de Hacienda respondió a ACIJ que no disponía de mucha de la información solicitada sobre montos y beneficiarios de diversos gastos tributario, debido a que los datos que utiliza para la confección de los informes de estimación de los gastos tributarios, son provistos por otros organismos públicos y son de carácter agregado. A su vez, en la mayoría de los casos, derivó los pedidos de acceso a la información pública a otros Ministerios, al INDEC y a la AFIP. Las respuestas a los pedidos presentados por ACIJ se encuentran disponible en; [https://drive.google.com/file/d/1gsHN4GjU9NXeitAb3SpP\\_VHcsLEOcGk7/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1gsHN4GjU9NXeitAb3SpP_VHcsLEOcGk7/view?usp=sharing)

La Secretaría de Minería de la Nación, menciona como resultado de esta política, el aumento de las exportaciones mineras, que ascendió de 46 millones de dólares en 1993, a 3.239 millones en el 2019, con picos que superaron los 5.000 millones en 2011 y 2012<sup>32</sup>. Los establecimientos Mineros censados en 1993 alcanzaban los 1019, con un total de 8635 puestos de trabajo<sup>33</sup>, mientras que el Censo Nacional Minero de 2017<sup>34</sup> documentó 1815 establecimientos y 33.403 puestos de trabajo. Al mes de diciembre de 2020 la autoridad de aplicación informó los datos de inscripción de 661<sup>35</sup> empresas, sin detallar los beneficios fiscales específicos de cada una de ellas.

Los costos fiscales estimados que habría enfrentado el Estado para financiarlo oscilaron entre el 0.01 y el 0.10% del PBI por año, entre 2001 y 2021, el periodo en que el Ministerio de Economía ha producido estimaciones. En pesos argentinos, para 2021 su impacto se estima en \$7.688,9 millones, cuatro veces la inversión en control y prevención de enfermedades endémicas a nivel federal.

A pesar de esos datos generales que aportan información de contexto, "(l)a sociedad argentina no cuenta con información precisa, confiable y en formatos abiertos sobre ciertos aspectos jurídicos, sociales, ambientales y económicos de las actividades extractivas (petróleo, gas y minería) que son fundamentales para la gobernanza y la transparencia de estas industrias."<sup>36</sup>

Las discusiones sobre el impacto ambiental, el rol de los regímenes de promoción del sector minero en incentivar o no las inversiones y su extensa vigencia -aún sin plazo estimado de finalización- hacen que se trate de un caso paradigmático de los gastos tributarios en Argentina.

<sup>32</sup> Ver información publicada en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley\\_de\\_inversiones\\_mineras.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley_de_inversiones_mineras.pdf)

<sup>33</sup> Ver información publicada en: [https://biblioteca.indec.gob.ar/bases/minde/1c1994ser\\_a1.pdf](https://biblioteca.indec.gob.ar/bases/minde/1c1994ser_a1.pdf) p 167

<sup>34</sup> Censo Nacional a la Actividad Minera, elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), disponible en: [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/cenam17\\_07\\_18.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/cenam17_07_18.pdf)

<sup>35</sup> Información disponible en <http://informacionminera.produccion.gob.ar/dataset/900/regimen-de-la-ley-24-196-de-inversiones-mineras>, actualizada al mes de noviembre de 2018. Fecha de consulta: 08/12/2020.

<sup>36</sup> Compromiso para la Transparencia de las Industrias Extractivas en el marco del Cuarto Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto, Disponible en [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/transparencia\\_en\\_industrias\\_extractivas\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/transparencia_en_industrias_extractivas_0.pdf)

## A. El contenido del régimen de promoción de la actividad minera.

En 1993 el Congreso argentino sancionó la ley 24.196, que instituyó el “Régimen de Inversiones para la Actividad Minera”. Esta norma permitió la construcción de un nuevo marco jurídico para el “*aprovechamiento de la riqueza enterrada*”, concentrado en atraer capitales internacionales que dieran crecimiento a la actividad minera en Argentina. Al sancionar esta ley, el Congreso incorporó cinco mecanismos que, con tratos impositivos diferenciados, buscaron promover el sector. Esos mecanismos son:

**i) Estabilidad fiscal:** prevista en el art. 8 de la ley, dispone que desde el momento de presentación del estudio de factibilidad, y por un periodo de 30 años corridos, los emprendimientos mineros cuentan con la garantía del Estado nacional, de que no verán incrementados sus costos fiscales. Esto quiere decir que no se podrán aumentar los impuestos nacionales, ni provinciales, ni municipales. Para garantizar su cumplimiento se establece un procedimiento que faculta a las empresas a reclamar al Estado nacional si un estado subnacional (local o provincial) incumple, para lograr la devolución mediante la retención de recursos coparticipables por parte del Estado federal;

**ii) Deducción del impuesto a las ganancias de la inversión en prospección y exploración:** conforme con el art. 12 de la ley, las empresas inscriptas en el régimen pueden deducir del impuesto a las ganancias, la totalidad de los gastos de inversión en prospección y exploración<sup>37</sup>, este beneficio se aplica más allá del tratamiento especial que la propia norma les asigne por tratarse de instancias de inversión;

**iii) Amortización acelerada:** el artículo 13 establece un régimen opcional de amortización acelerada en el impuesto a las ganancias;

---

<sup>37</sup> La Secretaría de Minería, en su informe de Cadenas de Valor, explica que las fases de la minería comprenden: “1) Prospección o búsqueda de sustancias minerales susceptibles de explotación económica; 2) Exploración o cateo, para determinar la cantidad y calidad del mineral del yacimiento, a fin de establecer la factibilidad económica del proyecto”. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sspe\\_cadena\\_de\\_valor\\_mineria.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sspe_cadena_de_valor_mineria.pdf)

**iv) Exención de aranceles de importación:** el art. 21 establece una exención para el pago de aranceles de importación respecto de los bienes de capital e insumos autorizados por la autoridad de aplicación, y;

**v) Deducción en la determinación del impuesto a las ganancias, del fondo del cuidado del medio ambiente:** el art. 23 establece la deducción especial de los fondos para el cuidado del ambiente, siempre que estos no superen el 5% del costo operativo o del beneficio. Si bien el Ejecutivo, al enviar el proyecto de ley, destacó que el cuidado del medio ambiente es una de las mayores preocupaciones sociales, la ley sólo contempla -como medida de prevención y control- esta deducción cuyos montos mínimos se encuentran a discreción de cada una de las empresas.

Por último, la ley establece un tope a las regalías que las provincias pueden exigir como contraprestación en el marco de los contratos de concesión minera, al regular que las provincias que adhieran al régimen y que perciban regalías, “no podrán cobrar un porcentaje superior al tres por ciento (3%) sobre el valor 'boca mina' del mineral extraído” (art 22).

Estos beneficios, como se verá a continuación, se complementan hoy en día con otros previstos por la ley 25.429, sancionada en el año 2001, y el art. 214 del Código de Minería que establece la exención general impositiva para las empresas mineras por los primeros cinco años desde la concesión.

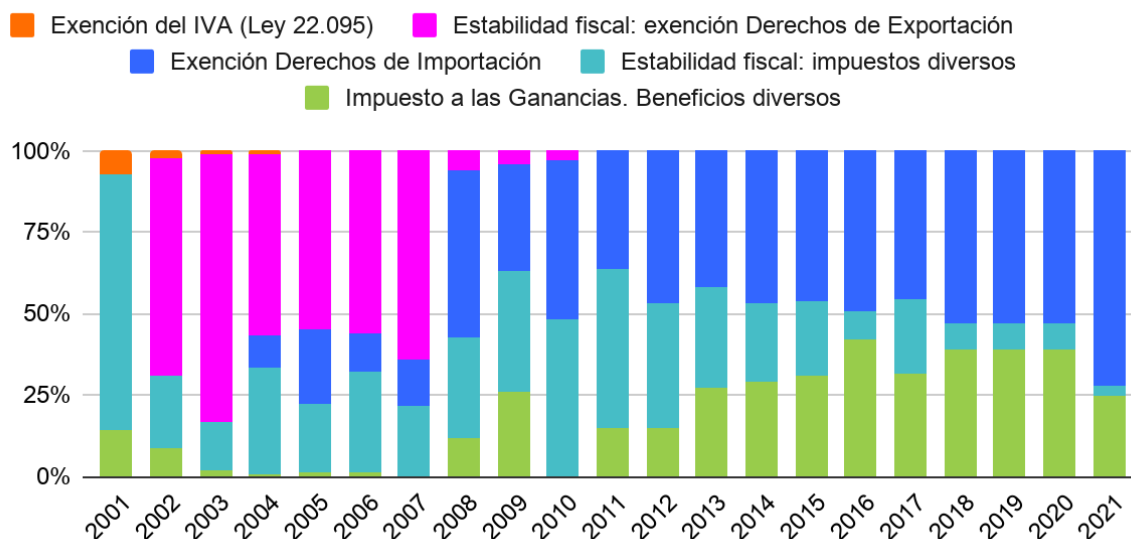
Las estimaciones de costos del régimen de promoción indican que en la actualidad el 53% de los recursos que se dejan de percibir corresponden a la exención de tasas de importación, que benefician a empresas mineras y a otras que les ofrecen elementos a través de contratos de leasing, mientras que el 39% se trata de deducciones en el impuesto a las ganancias y sólo un 8% corresponde a la estabilidad fiscal<sup>38</sup>, pero estas proporciones han ido variando a lo largo del tiempo.

---

<sup>38</sup> Elaboración propia en base a estimación de gastos tributarios, serie 2001-2020 publicada por la Secretaría de Ingresos Públicos en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/ingresospublicos/gastotributarios>

## Peso proporcional de los beneficios del régimen de promoción minera en el tiempo (años 2001 a 2021)

Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía



El Código de Minería, sancionado en 1887, establece que si bien las minas son propiedad del Estado, no puede explotarlas directamente. Para hacerlo se exige la intervención de empresas bajo la figura contractual de la concesión minera<sup>39</sup>. Sancionada en 1993, la ley 24.196, fue la primera de una serie de medidas dirigidas a impulsar un nuevo programa productivo, e impulsar el sector minero y la inversión extranjera directa en este sector<sup>40</sup>.

La promoción de la minería motivó una serie de críticas muy robustas por el impacto ambiental que genera. Esto llevó a discusiones sobre sus impactos y costos reales, sobre su control y sobre la información necesaria para medir estos costos. **Mientras que las empresas reciben beneficios que reducen los recursos de los Estados nacional, provinciales y municipales, el control de los impactos ambientales y la supervisión de las medidas es mucho más fragmentado y menos riguroso. Esta asimetría plantea una dificultad particular en materia de producción de información y estimación de costos.**

<sup>39</sup> La Minería en la Tierra del Plata ¿Política minera o mineras que (trans)forman la política? Marchegiani y Di Paola, 2017.

<sup>40</sup> La puerta de entrada al capital extranjero en el sector minero argentino. el sector minero argentino. Análisis del debate de la ley de Inversiones Mineras (1993) de Lucas Christel y Laura Alvarez, publicado en la revista "Realidad Económica", N° 259, publicada en mayo del 2011.

## B. El debate legislativo. El diseño y la sanción de un régimen a muy largo plazo.

El régimen de promoción de la minería es un gasto tributario particular, ya que establece límites -o un congelamiento- a las facultades de tributación de la nación, las provincias y los municipios. Para lograr una definición institucional con tal alcance, se sancionó una ley nacional, que requirió el acuerdo expreso de las autoridades legislativas de las provincias y de cada uno de los municipios. En diciembre de 1992, el Poder Ejecutivo Nacional envió al Congreso Nacional un proyecto “tendiente a alentar las inversiones en el campo de la actividad minera argentina”<sup>41</sup>.

El mensaje de remisión del Poder Ejecutivo, señala que la ley se enmarca en el “proceso de reordenamiento económico”, y entre sus metas, se destaca la eliminación de las “distorsiones del mercado”. El mensaje también plantea como diagnóstico que Argentina cuenta con valiosos recursos minerales, pero que su identificación -las tareas de prospección mineras-, a pesar de los esfuerzos de la nación y las provincias, no se ha llevado adelante adecuadamente. En ese marco, el Poder Ejecutivo Nacional considera necesario que inversiones nacionales e internacionales, desarrollen acciones para su identificación. Para cerrar la presentación del proyecto, afirma que estas actividades exploratorias son inversiones de alto riesgo, que los beneficios económicos se producen en el largo plazo siendo sensibles a los cambios que pudieran producirse entre la exploración y la explotación, y que se trata de productos cuya demanda será inelástica.

Como ya fue señalado, uno de los mayores desafíos para evaluar los gastos tributarios es la falta de claridad sobre sus metas. Las propias leyes, muchas veces no incluyen “sunset clauses” o plazos de terminación determinados, ni tampoco una descripción clara del escenario que permitirá comprender que la norma ha cumplido con sus objetivos y, por ende, el sector o la zona en cuestión se considerarán adecuadamente desarrollados. En este caso, al enviar el proyecto de ley, las autoridades consideraron que la norma permitiría: a) atraer capitales nacionales, pero sobre todo extranjeros; b)

---

<sup>41</sup> Mensaje del Poder Ejecutivo Nacional 2718 del 29 de diciembre de 1992, firmado por el entonces presidente de la nación Carlos Menem, y Domingo Cavallo, Ministro de Economía. Disponible en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados en <https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1NkHUAL-om3HGcM5BaADe5Tho7f5UEFW8>



conocer y potencializar los recursos minerales; c) incrementar la producción y mejorar la cantidad y calidad del abastecimiento de materias primas a las industrias de transformación; d) equilibrar la balanza del intercambio comercial; e) generar fuentes de trabajo y desarrollo en zonas alejadas y fronterizas; e) incorporar y crear tecnología minera. **Sin embargo, el proyecto no contó con parámetros o mecanismos para verificar si se alcanzaron o no.**

La propuesta fue tratada en el mismo mes que se envió por la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados y Diputadas que, en conjunto con la Comisión de Minería, impulsó su aprobación haciendo tres cambios al proyecto oficial: i) la incorporación de las actividades de tallado y de los minerales necesarios para la producción de cemento; ii) una aplicación de las exenciones de carácter tributario; y iii) la incorporación de la obligatoriedad de devolver al fisco los montos deducidos por cuidado del medioambiente, si el fondo no fuera utilizado. El debate en el pleno de Diputados tuvo lugar a los pocos días del comienzo del nuevo año legislativo, entre el 10 y el 17 de marzo de 1993, en una sesión con un cuarto intermedio de una semana. A continuación algunos puntos salientes del debate.

Al comenzar el debate, se analizó la observación al proyecto que presentaron una serie de diputados del frente Modin, de la provincia de Mendoza. En ella, señalaron que el proyecto venía a ofrecer un marco jurídico menos atractivo a las inversiones, destacando que el decreto-ley 22.095 dictado durante la dictadura cívico-militar, ofrecía un marco de exención generalizada para el sector minero. En cambio, este nuevo régimen planteaba una instancia de sujeción, con exenciones parciales.

A pesar de esto, la crítica del Modin no se refería a la pérdida de recursos por parte del Estado, sino a los medios por los cuales se proponía, y efectivamente se instauró, la implementación de la estabilidad fiscal. Para los legisladores en protesta, la intervención del Estado federal para devolver los recursos pagados en exceso por afectaciones de las provincias a la estabilidad fiscal, no remediaba el descreimiento que sufrían las autoridades argentinas por parte del mercado internacional, y generaría un desmedro de los recursos coparticipables de las provincias dirigidos a solventar gastos sociales, en lugar de sancionar a las autoridades provinciales responsables del incumplimiento. A pesar de sus críticas, acompañaron con su voto el proyecto.

Durante el debate del proyecto de ley, algunos diputados solicitaron el cese de la sesión o la incorporación de un cuarto intermedio, impulsados por la pérdida efectiva del quórum ocasionada ya que muchos habrían asistido a dar el presente y luego se habrían retirado durante el debate. **Esta discusión procedimental ofrece datos valiosos sobre el interés de las y los legisladores en el debate del contenido de la norma, pero también sobre los motivos que impulsaron a que sea sancionada en un plazo muy breve.**

En el marco de la discusión, uno de los legisladores planteó que asistió a un congreso en Australia con empresas mineras junto con el subsecretario del sector, y que se *comprometieron* a aprobar el régimen para lograr las inversiones. **Para dar cumplimiento a su promesa propuso avanzar en la votación por parte de los presentes “incluso a riesgo de no cumplir estrictamente con el reglamento”<sup>42</sup>.** En el mismo sentido, otros legisladores mencionaron la presentación del nuevo acuerdo minero por parte del Poder Ejecutivo, y la próxima celebración de congresos internacionales sobre minería -que permitirían atraer capitales-, como motivos para asegurar que el tratamiento del régimen no resultara aplazado.

En la Cámara de Senadores, el debate también incluyó un análisis conjunto por las Comisiones de Presupuesto y Hacienda, y de Minería, y su tratamiento -sobre tablas<sup>43</sup>- que tuvo lugar el 21 de abril de 1993. En el debate, **los senadores analizaron la norma y señalaron que a pesar de haber “capítulos a los que pueden hacerse objeciones”<sup>44</sup>, aconsejaban su aprobación urgente** por la necesidad de una ley sumada a la pronta firma -por parte de las máximas autoridades provinciales- de un acuerdo federal minero, y por la inminencia de un congreso internacional de promoción de la actividad, en el mes de mayo.

**La lectura del debate legislativo al momento de sancionar la ley, muestra el fuerte acuerdo partidario entre los grandes frentes políticos nacionales que permitió su rápido impulso.** Tanto los legisladores del oficialismo -conformado entonces por el Partido Justicialista-, como de la Unión Cívica Radical, manifestaron su acuerdo con la

<sup>42</sup> Diputado Gómez Centurión, en sus comentarios en la página 6572 del diario de Sesiones, reunión N°63 del año 1993. Diario de Sesiones facilitado por la Dirección General de Información Parlamentaria.

<sup>43</sup> El Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores en su artículo 147 denomina como “mociones sobre tablas” a toda petición de tratar un tema, con dictamen de comisión o no, de forma urgente. Para ser admitidas requieren el apoyo de dos tercios de las y los presentes. Disponible en: [https://www.senado.gob.ar/bundles/senadoportal/pdf/Reglamento\\_HSN.pdf](https://www.senado.gob.ar/bundles/senadoportal/pdf/Reglamento_HSN.pdf)

<sup>44</sup> Senador Sanchez, página 5560, de la versión taquigráfica disponible en el Diario de Sesiones.

iniciativa, a tal punto que quienes se encontraban oficiando de oposición, señalaron la similitud de la iniciativa con una suya<sup>45</sup>. **Aún en el marco del amplio acuerdo alcanzado, muchos legisladores manifestaron su voto favorable, con una serie de críticas o preocupaciones: el origen de los fondos para reparar las posibles violaciones a la estabilidad fiscal, el cómputo del plazo de 30 años -que al ser desde el momento de aprobación del plan técnico generaría situaciones diferentes para cada uno de los proyectos-, la relación de esta norma con el Código de Minería, su aplicación a minerales estratégicos o no, y a la extracción de cemento y arena.**

A pesar de esas críticas, los objetivos planteados por el Poder Ejecutivo contaron con un fuerte consenso en el Congreso. La aplicación de un sistema de estabilidad fiscal fue considerado por algunos legisladores como el vehículo para alcanzar el desarrollo de zonas entonces carentes de recursos o actividad económica, el ingreso de inversiones extranjeras que permitirían avanzar en el desarrollo de una industria que consideraban relegada, pero también para favorecer la balanza comercial asegurando el ingreso de divisas.

Tal fue el consenso alcanzado por la dirigencia política argentina, que -para su efectiva aplicación- la norma requirió que las provincias expresen su adhesión mediante una ley provincial en la que asumieran el compromiso de cumplir con el régimen propuesto, y que invitase a hacer lo mismo a los municipios. La revisión de las normas provinciales muestra que Salta, Jujuy, Santa Cruz y San Juan, son algunas de las provincias que manifestaron su aval legislativo provincial en el mismo año.

Entre agosto del año 2000 y mayo de 2001, tuvo lugar el debate de la ley 25.429, que modificó parcialmente el régimen, a propuesta de una serie de diputadas y diputados de la coalición entonces gobernante<sup>46</sup>. Conforme una de sus autoras y entonces presidenta de la Comisión de Minería de la Cámara de Diputados, la reforma buscó ofrecer precisiones que eviten interpretaciones por fuera del espíritu de la ley.<sup>47</sup> En concreto, la norma modificó el art. 8 sobre la estabilidad fiscal, para evitar prácticas

---

<sup>45</sup> El Diputado Orquin señaló: "Nos dimos cuenta de que el proyecto del Poder Ejecutivo, que trata de atraer inversiones extranjeras que puedan radicarse en nuestro país, es copia fiel de la iniciativa que oportunamente pro sentaran los señores diputados Seguí, Furque y Villegas, de mi bloque, según obra en el Trámite Parlamentario N° 998 de 1991."

<sup>46</sup> La Alianza para el trabajo, la justicia y la educación, fue un frente conformado por la Unión Cívica Radical y el Frente País Solidario.

<sup>47</sup> Puede leerse en el texto del Orden del Día 1698/2000 con el despacho de comisión, disponible en: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-118/118-1698.pdf>

que generen incrementos de los costos fiscales, y los arts. 28 y 29 sobre el sistema de auditoría y control.

A poco de llegar a los primeros 30 años de aplicación de la norma, **la lectura del debate legislativo que dio lugar al régimen de promoción de la minería aún vigente, nos genera preocupaciones por la falta de información y de objetivos claros en su aprobación, que se refleja en una implementación carente de evaluaciones y revisiones.**

Como se mencionó en el acápite anterior, el diseño de los regímenes de promoción es determinante para asegurar su máxima efectividad a los menores costos posibles. En las discusiones analizadas, **poco se dice sobre los siguientes interrogantes, fundamentales para sostener un régimen como éste: ¿cómo se espera medir el desarrollo productivo y económico?, ¿cuáles son las herramientas institucionales para asegurar que el régimen sea efectivo?, ¿cómo se esperan medir los costos fiscales y extrafiscales del proyecto?, ¿qué instancias de rendición de cuentas se establecieron?**

## C. Autoridades de aplicación y roles en la implementación de la ley.

La ley establece que la Secretaría de Minería, o la entidad que la sustituya, será la autoridad de aplicación del régimen. Para cumplir dicho rol, prevé que las y los beneficiarios soliciten ante ella la inscripción en el régimen, y presenten declaraciones juradas anuales. La norma faculta expresamente a la Secretaría para que pueda ampliar plazos o aceptar modificaciones sin otro requisito que una breve justificación.

<sup>48</sup>

El artículo 25 establece que los procesos que llevará adelante el sujeto beneficiario y sus plazos deben ser informados a la autoridad de aplicación, y en el siguiente artículo se la faculta a llevar adelante acciones para verificar dichos procesos de forma directa o a través de una delegación. Los artículos 28 y 29 establecían sucintamente -en la norma original- un régimen sancionatorio con la posibilidad de aplicar multas o declarar la caducidad de los beneficios para empresas que sean reticentes a presentar

---

<sup>48</sup> Conforme el art. 24 de la ley 24.196.

la información, o incluyan datos falsos. La modificación del régimen en el año 2001, incorporó un detalle preciso de las conductas que constituyen incumplimiento, y las posibles sanciones a cada una de ellas, reduciendo la discrecionalidad en las intervenciones de la autoridad de aplicación.

La Dirección Nacional de Inversiones Mineras, es -en el marco de la Secretaría- el área que ejecuta las acciones relacionadas con el funcionamiento del régimen de promoción tanto en materia de inscripción como de aplicación de sanciones. Sus intervenciones comienzan con el registro de un proyecto, la certificación al momento de la factibilidad -instancia en la que comienzan a correr los 30 años de estabilidad fiscal- la recepción de declaraciones juradas anuales y la implementación de auditorías de control. En sus intervenciones articula con la AFIP, las autoridades mineras provinciales -quienes poseen la facultad de supervisión ambiental y fiscal respecto de las obligaciones locales-, y con el COFEMIN (Consejo Federal de Minería), un organismo integrado por las provincias y el Estado nacional, cuya misión principal es participar activamente en el diseño, ejecución y seguimiento de la política minera nacional.

Casi veinte años después de la última modificación del régimen, los procesos de fiscalización de la implementación del régimen han sido priorizados en la resolución 47/2020<sup>49</sup>, que establece la planificación estratégica para el periodo 2020-2023 de la Secretaría de Minería. En ella se establece como un objetivo estratégico “asegurar la correspondencia entre el costo fiscal de las políticas de promoción minera y el efectivo desarrollo de la inversión”. Para lograrlo se proponen dos programas de acción: el programa anual de fiscalización y la optimización del registro de beneficiarios del régimen. El primero fue dictado por la Resolución 67/20 de la Secretaría de Minería<sup>50</sup>.

En una entrevista con las autoridades de la Dirección Nacional de Inversiones Mineras, se informó que **la elaboración del plan anual de fiscalización no contaba con una línea de base, ya que las fiscalizaciones no se encontraban -hasta el momento- reguladas** y que uno de sus objetivos principales consistía en reducir el plazo de los sumarios de aproximadamente cinco años a 6 meses. Recientemente, a través de la Resolución

<sup>49</sup> Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/233070/20200805>

<sup>50</sup> La norma no se encuentra publicada en el Boletín Oficial, pero una copia fue facilitada por las autoridades de la Dirección Nacional de Inversión Minera.

26/2021<sup>51</sup>, la Secretaría derogó el procedimiento sancionatorio vigente desde 1993 y aprobó dos nuevos procedimientos, uno sumarial y otro abreviado.

#### 4. A modo de conclusión. ¿De que nos hablan los consensos y debates en el régimen de promoción de la actividad minera?

La reseña de los procesos de sanción de uno de los regímenes promocionales más antiguos de Argentina —dispuestos por el Poder Legislativo—, mirada a la luz del principio de igualdad nos trae una serie de reflexiones. En primer lugar, es necesario reconocer la existencia de consensos políticos en torno a estos gastos tributarios, que dejan poco margen para la incorporación de observaciones y preguntas sobre el uso de estas herramientas, las condiciones que las justifican, sus mecanismos de implementación y control. **Abordar estos cuestionamientos y contar para ello con información adecuada (clara, precisa y desagregada), son requisitos necesarios para intentar responder las preguntas sobre su impacto en la igualdad, sobre la justificación o justicia social de su aplicación y el reparto federal de estos esfuerzos.**

Mientras existen reglas para la recaudación de impuestos y su redistribución a nivel federal, el impacto de los costos y beneficios de estas políticas no tiene pautas claras. Más allá de las críticas que puedan generar las reglas de coparticipación en nuestro país, los beneficios fiscales a empresas implican una reducción de los recursos para todas las provincias, sin claridad sobre cómo, cuánto y dónde se presentarán sus beneficios. Una medida de esas características, requiere de una rigurosa justificación.

**¿Cuáles son las condiciones que justifican la promoción de un sector económico? ¿En base a qué criterios se decide promover hacia dónde y hasta cuándo cierto sector?** A pesar de no haber respuestas informadas a estas preguntas, se observan altos niveles de consenso en los Poderes Ejecutivos, el Congreso y en los medios, sobre todo caracterizados por el apoyo de sectores empresarios beneficiados, que coinciden en el augurio de una política que incremente el empleo, favorezca el potencial exportador, dinamice la economía, fortalezca los mercados internos y permita el desarrollo de un sector con alto valor agregado.

---

51

Disponible

en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/345000-349999/346502/norma.htm>

La ley que regula el régimen no ha incorporado razones expresas que lo justifiquen ni ha enumerado las metas concretas que busca alcanzar, mucho menos líneas de base para evaluar su implementación. Esta ausencia tiene dos grandes impactos; por un lado, disminuye la calidad del debate legislativo y, por otro, impide en el largo plazo hacer revisiones adecuadas del régimen.

La degradación del debate es grave, ya que los gastos tributarios constituyen medidas que afectan el principio de igualdad ante la ley, al imponer a un sector o grupo un trato diferente ante las normas tributarias. Este trato, además, implica una reducción de los recursos con los que el Estado cuenta para financiar políticas públicas, que se sostendrá durante períodos extensos. Entonces, **es necesario que una medida de esta relevancia, surja de un debate adecuado que incluya un análisis pormenorizado de sus fines y su razonabilidad —y la justificación que ofrecen respecto del beneficio que conllevan para algunas personas—, así como también para evaluar si las medidas dispuestas son las más adecuadas para alcanzarlas.**

La claridad en las metas permitiría que participen del debate, además de las y los representantes políticos en el Congreso y los sectores que buscan ser beneficiados, otros grupos interesados en que el Estado cuente con esos recursos para financiar diferentes políticas de gasto, o se vean afectados por el trato desigual. Es necesario abrir el juego a la ciudadanía y, para lograrlo, se requiere socializar información precisa, confiable y detallada, es un paso ineludible.

Escuchar a las mujeres, las disidencias, las personas con discapacidad, las comunidades indígenas, y tener en cuenta la mirada de los sectores rurales que recibirán los proyectos de desarrollo minero, entre muchos otros. Estos grupos pueden aportar información valiosa sobre el impacto que el sector que se pretende promover puede tener (o tiene) en sus vidas, y, de esta manera, podrían asegurar que el esfuerzo estatal alcance a todos los sectores de la sociedad.

A pesar de cierta tendencia de las autoridades legislativas a posibilitar la participación de más voces, llama la atención que sólo involucren a referentes del sector que se busca promover. La falta de participación de otros grupos impide pensar estrategias alternativas o evaluar las propuestas en términos de equidad y justicia, y desencadena preocupaciones vinculadas con el impacto de la incidencia que pueden desarrollar las

empresas concentradas y con el escaso espacio para escuchar las preocupaciones y opiniones de otros grupos y sectores y la negativa a revisar posibles exclusiones injustas.

Por otro lado, expresar con claridad las metas permitiría a las autoridades que evalúen el desempeño de la política en el largo plazo, conocer si alcanzan los objetivos que se propusieron o no y proponer modificaciones tendientes a mejorar su efectividad o eficiencia. Permitirá, en suma, un control adecuado. Por el contrario, la ausencia de estas definiciones imposibilita contar con instancias eficientes de auditoría y evaluación, que permitan comprobar la razonabilidad, equidad y justicia de este tipo de políticas.

A casi 30 años de la sanción del régimen de promoción de la inversión minera, es razonable preguntarse: **¿Se ha logrado alcanzar conocimiento acabado sobre los minerales disponibles? ¿Han adquirido confianza los capitales internacionales en la Argentina como país destinatario de inversiones? ¿Ha permitido la industria minera, con sus exportaciones, fortalecer el equilibrio en el mercado de divisas? ¿Floreció el desarrollo de zonas que carecían de otros emprendimientos? ¿Cuáles fueron los costos que enfrentaron esas comunidades a nivel social, económico, y ambiental? ¿Cuál ha sido el impacto en términos de desarrollo de empleos? ¿Los costos económicos y ambientales de los emprendimientos, son menores que los de otras políticas de desarrollo sectorial? ¿Cómo se cuantifican los beneficios a las comunidades involucradas?**

Muchas de estas preguntas probablemente tengan una respuesta que reafirme el valor de estas políticas. Otras no. Pero **sin objetivos claros y medibles se vuelve un desafío inalcanzable revisar la estrategia de intervención, pensar qué metas se encuentran cerca de cumplirse y cuáles requieren de otro tipo de iniciativas para ser alcanzadas. En este punto, es importante recordar que los beneficios tributarios son una medida más en el abanico de políticas públicas.**

Cuando las metas expresadas en los debates por las diferentes autoridades son insuficientes para aportar claridad sobre los objetivos reales de las políticas públicas, una mirada profunda y crítica sobre el plan, sobre la ruta de intervención propuesta, o los beneficios que efectivamente se implementan, puede ofrecer más claridad. El impacto relativamente más bajo de los esfuerzos fiscales dirigidos a sostener la



estabilidad fiscal respecto de los altos impactos de las medidas que reducen el cobro del impuesto a las ganancias y las obligaciones del sistema de seguridad social, ponen en evidencia el valor de los diferentes beneficios para el sector beneficiado. En el caso del régimen de promoción de la industria minera tiene un peso relativo muy significativo el trato diferencial de exportaciones e importaciones.

El diseño de este tipo de regímenes también contempla el rol, las facultades y funciones de la autoridad de aplicación. Estos programas, supervisados por áreas que al mismo tiempo tienen la competencia de impulsar los sectores beneficiados, corren el riesgo de desarrollarse con una supervisión excesivamente laxa que dé lugar a desvíos, aprovechamientos injustos o incumplimientos a la norma. La ausencia de metas claras y la falta de precisión sobre los objetivos del programa tampoco ofrecen lineamientos para el diseño de estrategias de auditoría activa y eficiente.

**Es necesario debatir, al momento de elaborar este tipo de propuestas, cuál es la autoridad responsable de auditar su desarrollo, con una mirada integral.** La Auditoría General de la Nación no ha desarrollado instancias de control sobre el régimen. El Ministerio de Economía realiza un análisis que no profundiza en resultados o impactos, y el Congreso, tal como han señalado en diversas intervenciones sus integrantes, cuenta con poca información sobre su implementación. La AFIP interviene en cooperación con las autoridades de aplicación, pero con una mirada que se centra en cada contribuyente y no permite hacer una evaluación integral. Tal como señalan diversos organismos internacionales, **contar con instancias adecuadas de auditoría y control, tanto sectorial como integrales de los gastos tributarios, contribuiría a garantizar su equidad y justicia, y a reducir privilegios injustos.**

Son muy débiles las voces que han llevado discusiones necesarias sobre la justicia y el impacto en términos de igualdad de estas políticas públicas. Los debates no contemplan sopesar el costo del sacrificio fiscal y sus resultados concretos, con los posibles resultados de las políticas que no pueden desarrollarse por falta de recursos.

Es necesario trabajar para que los gastos tributarios, y particularmente los regímenes que promocionan un sector de la economía, cuenten con objetivos claros y precisos que determinen los límites de la política pública, mecanismos de producción de información que permitan medir la evolución del sector con indicadores precisos y plazos asociados al alcance de criterios que se estimen razonables. Por otra parte, los

debates deben incorporar a los diferentes sectores más allá de los grupos de potenciales beneficiarios. Un debate basado en datos, abierto y participativo es un primer paso para lograr medidas que contemplen su impacto en términos de igualdad con el resto de los sectores de la economía, y que favorezcan a los sectores más desaventajados.

## 5. Reflexiones finales.

El análisis de este régimen de promoción y sus falencias nos lleva a reflexiones que exceden los regímenes este caso en sí mismo. Respecto a la estabilidad fiscal a la que aspira este programa, se presenta como una experiencia que busca ofrecer certezas de estabilidad financiera que Argentina no tiene para otras políticas, a sectores económicos que podrían buscarla en otras economías. Marcos que buscan favorecer a sectores que se caracterizan como estratégicos o se encuentran en auge, son explicados con miradas que focalizan en la dinamización de la economía y del consumo, pero esconden una reducción impositiva que pone en cuestión la carga que enfrenta el sector privado formal.

Por otra parte, las obligaciones asociadas al sostenimiento del sistema de seguridad social en nuestro país han sido recurrentemente objeto de críticas y cambios poco fundados. Desde diferentes partidos políticos se plantea que resultan onerosas y llevan a limitar las posibilidades de inversión; pero, a pesar de ello, en casos como el analizado, se propone reducirlas para un sector que cuenta con altos salarios profundizando su inequidad. Esto dificulta aún más su financiamiento y desconoce el rol del estado como garante de los derechos a la seguridad social, lo que hace aún más necesario contar con debates legislativos profundos y sinceros, que partan de evidencias sobre la equidad y justicia de estas medidas.

En materia tributaria, la subsistencia de normas de emergencia<sup>52</sup>, y las modificaciones casi pendulares que se producen con los cambios de gestión política en las alícuotas y cargas de ciertos tributos, también muestra la necesidad de consensos más profundos,

---

<sup>52</sup> Walter Agosto, en "ABC del sistema tributario argentino" señala: "Otro aspecto diferenciador en nuestro país es la vigencia de impuestos extraordinarios derivados de situaciones de emergencia —luego devenidos en permanentes—, altamente distorsivos pero de fácil recaudación, cómo los Derechos de Exportación y el Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios, que en conjunto aportan casi el 9% de la recaudación, aunque en 2010 llegaron a representar el 17% del total recaudado a nivel nacional." Documento de trabajo publicado por CIPPEC, disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/08/188-DPP-ADE-El-ABC-del-sistema-tributario-argentino-Julio-2017.pdf>

y sustentados en una profunda mirada de justicia social e igualdad, que defina cómo llevaremos adelante un proceso creciente de formalización de nuestra economía, y definiremos un esquema tributario progresivo y sostenible en el tiempo.

**Como sociedad, necesitamos preguntarnos ¿quién debe recibir beneficios y quién debe enfrentar el pago de tributos? En economías marcadas por una fuerte dependencia al impuesto al valor agregado que exige fuertemente a las personas más pobres, y un alto nivel de informalidad, es aún más necesario pensar cuáles son las razones que justifican estos beneficios.**

Los diferentes sectores políticos en Argentina tienen miradas muy distintas sobre las soluciones para los problemas de política fiscal y financiamiento del sistema previsional<sup>53</sup>. Es llamativo que en materia de promoción de la inversión minera se presenten acuerdos que se han sostenido por periodos significativos de tiempo, en gobiernos locales y nacionales de diferentes signos políticos. ¿Son miradas coincidentes sobre el desarrollo las que sostienen esos acuerdos? ¿O se trata de una respuesta coincidente a la presión de sectores económicos fuertes que llevan adelante grandes esfuerzos de lobby y favorecen los acuerdos para su beneficio? ¿Qué cabe exigir a estos sectores que se benefician de hacer un aporte menor al que hace la mayoría?

Los vaivenes de la política tributaria y de seguridad social generan una inestabilidad que el propio sistema político denuncia al limitarla en estos programas, pero no atiende. Se trata de una deuda profunda carecer de un acuerdo básico sobre la política fiscal que pueda sostenerse en el tiempo.

---

<sup>53</sup> Oscar Cetrángolo, señala: "Hay algún consenso sobre un grupo de reformas necesarias, pero ese consenso no pasa del título" en Un aporte para pensar la reforma previsional. Disponible en: <https://alquimiaseconomicas.com/2019/07/01/un-aporte-para-pensar-la-reforma-previsional/>