



ECOLOGIA Y TRIBUTACION EN EL MERCOSUR: LA ACTIVIDAD MINERA ARGENTINA

Ameriso, Claudia Cristina

Instituto de investigaciones Teóricas y Aplicadas, Escuela de Contabilidad

INTRODUCCION

A partir de la constitución de la Unión Aduanera imperfecta en 1995, la problemática del Mercosur ha estado centralizada casi exclusivamente en definir los alcances y la mecánica del relacionamiento externo del Mercosur - como bloque - con el resto del mundo.

Su objetivo prioritario ha sido la "extensión horizontal". Así, en Junio de 1996 se suscribió un Acuerdo de Complementación Económica con Chile orientado a formar un Area de Libre Comercio, en un plazo máximo de diez años. Bolivia también adhirió al bloque a través de la firma de un Proyecto de Complementación Económica, de similares características al anterior. Se continúan las negociaciones con los países del Grupo Andino con el mismo fin. Con la Unión Europea se ha firmado un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación, preparatorio del proceso negociador que considerará la implementación de un Acuerdo entre ambos bloques.

No obstante, continúa presente la preocupación por los **temas_intramercosur no resueltos**, que implican la **profundización del proceso**.

Entre ellos, se insiste en la necesidad de "coordinar y armonizar las políticas macroeconómicas" de los Estados - Parte, a efectos de garantizar en el largo plazo los acuerdos comprometidos y especialmente aquéllas con mayores impactos sobre los flujos de comercio.

El proceso de armonización, tanto de políticas como de legislaciones, según los casos constituyen una necesidad de los procesos de integración, en la medida en que las legislaciones y/o medidas administrativas de los ámbitos nacionales generen tratamiento asimétricos para los productores/exportadores de los otros Estados Partes del bloque, tales que los sitúen en condiciones relativamente menos competitivas en el marco del mercado ampliado.

Ya el Tratado de Asunción, en su artículo primero establece que:

"... Este Mercado Común implica:

... La **coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales** entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, FISCAL, monetaria, cambiaria y ..., **a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes.**

El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración."

Pero además, que todo proceso de integración regional de naturaleza política y económica que aspire a consolidarse debe considerar prioritariamente el aspecto social. Avalando esta intención el Preámbulo del Tratado dice que:

"CONSIDERANDO que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para **acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social;**

ENTENDIENDO que ese objetivo debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, **la preservación del medio ambiente**, el mejoramiento de las interconexiones físicas, **la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía**, con base en los **principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio; ..."**.

Se desprende de lo expuesto que el proceso de integración no ha sido concebido con una única finalidad económica, sino que pretende **“mejorar las condiciones de vida de los habitantes, con la preservación del medio ambiente”**.

La integración busca maximizar los beneficios del desarrollo. Pero este desarrollo tiene valor si permite un crecimiento sustentable de los recursos naturales y asentamientos humanos de la región. De ahí que sea de suma importancia considerar e incluir en los modelos de desarrollo la problemática ambiental como una responsabilidad ineludible de los Estados.

ARMONIZACION DE POLITICAS TRIBUTARIAS

El aumento del comercio regional vuelve a las economías de los países socios más interdependientes. Esta interdependencia demanda la concertación de políticas, especialmente de aquéllas que influyen en los flujos de comercio, en los precios y la competitividad entre las economías de la región, a fin de evitar que éstas constituyan obstáculos para el logro de los objetivos propuestos.

La incidencia de la tributación nacional de cada Estado en la formación de los precios de los bienes y servicios que se comercializan en el mercado inter-comunitario es conocida y reconocida por todos.

Generalmente los impuestos que inciden sobre bienes y servicios son cargados al costo de los productos; y a través de ellos se influencia la determinación de los precios a que posteriormente son intercambiados en el mercado comunitario. Ello supone, que el precio de dos bienes similares, originarios de países distintos, será diferente cuando la incidencia fiscal que cada país le haya fijado genere distorsiones en los precios que provoquen que a los adquirientes no les resulte indiferente, desde el punto de vista fiscal, comprar uno u otro. Asimismo, cuando la distorsión fiscal incida en la retribución de los factores de la producción, a los propietarios de los mismos no les resultará indiferente ponerlos a producir en un país u otro del Mercosur, con lo cual se les estará fijando un tratamiento discriminatorio, según que la incidencia fiscal resulte más o menos benévola en un país que en otro, y por ende las condiciones de competencia serán diferentes.

Entonces será necesario, a efectos de lograr una SOLA ECONOMIA CON JUSTICIA SOCIAL PARA TODOS LOS ACTORES, el establecimiento de POLITICAS TRIBUTARIAS COMUNITARIAS, que deriven en la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, a fin de lograr UN MERCADO COMUN SIN DISTORSIONES FISCALES.

Para lograr estos fines, el artículo 7 del Tratado de Asunción establece el **“principio de neutralidad o no discriminación”**, que textualmente dice:

“En materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos, los productos del territorio de un Estado Parte, gozarán, en los otros Estados Partes, del mismo tratamiento que se aplique al producto nacional”.

Se desprende que el tratamiento tributario que cada Estado dispense a sus propios productos nacionales debe ser el mismo para todos los productos originarios de la región, de modo que a los adquirientes les resulte indiferente, desde el punto de vista fiscal, adquirir un bien importado de otro país miembro del Mercosur que similar producto producido localmente, con el objeto de:

- * evitar distorsiones en las condiciones de competencia;
- * eliminar tratamientos discriminatorios en el libre acceso al mercado;
- * asegurar los márgenes de preferencia que se crean a través del arancel externo común;

toda vez que se pretende que la competencia entre los productos y/o factores intercambiados dentro del mercado ampliado resulte libre de interferencias fiscales, evitando el tratamiento discriminatorio que pudiera derivar en ventajas para unos y perjuicios para otros.

La manera de lograrlo se presenta a través de la elaboración de políticas comunitarias especialmente diseñadas para ese fin o, a más corto plazo, mediante un proceso de armonización de las normas tributarias vigentes. Ello no significa su “uniformación” (idéntico sistema tributario para todos los países miembros), sino mediante su “compatibilización”, es decir adoptando mecanismos compensatorios que respeten la diversidad de sistemas fiscales de cada uno de los Estados Partes, pero eliminen o corrijan los efectos no deseados, de modo de adaptarlos a las necesidades del proceso de integración.

Esta tarea armonizadora en materia fiscal resulta necesaria a efectos de lograr la “neutralidad

de los tributos” en el intercambio de productos que compiten entre sí y en la radicación de factores productivos en el territorio único.

PRESERVACION DEL MEDIO AMBIENTE

Bastante compleja se presenta la tarea armonizadora de los sistemas tributarios de los Estados Partes si consideramos que la fiscalidad constituye un instrumento de política económica a través del cual los gobiernos desarrollan y equilibran sus economías a fin de dar contenido social a la tarea que les ha sido encomendada, además de que ciertos sectores políticos la consideran como una merma de soberanía.

Si bien es necesaria y debe llevarse adelante, resulta insuficiente a la hora de evaluar el cumplimiento de los objetivos del proceso de integración

El Preámbulo del Tratado; prevé, además de lo ya enunciado en cuanto a la **preservación del medio ambiente**:

“... CONVENCIDOS de la necesidad de promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Partes y de modernizar sus economías para ampliar la calidad de los bienes y servicios disponibles A FIN DE MEJORAR LAS CONDICIONES DE VIDA DE SUS HABITANTES; ...”.

La propuesta armonizadora debe garantizar también, la calidad del ambiente.

La calidad del medio ambiente puede afectar a un país en forma significativa, tanto en lo social como en lo económico; por ejemplo:

* Los daños ambientales a los suelos pueden incidir seriamente el suministro de alimentos y agua, como también la salud de los residentes, afectando el desempeño de la economía.

* El agotamiento o el mal manejo de los recursos naturales erosiona el patrimonio intrínseco de un país en el largo plazo.

Integración y Desarrollo deben confluir, conjuntamente con el medio Ambiente en una triple dimensión: SOBREVIVENCIA, CALIDAD DE VIDA Y BIENESTAR ECONOMICO COLECTIVO E INDIVIDUAL.

Teniendo en cuenta la capacidad de desarrollo unida a los beneficios económicos y a la posición estratégica que ocupa la región se potencia la necesidad de integración.

El desarrollo de todos los sectores económicos son necesarios. Las transformaciones no deben ser detenidas sino estimuladas y facilitadas; deben ser racionales y ordenadas pero previendo, anticipando y compensando todo trastorno del equilibrio biológico y alteración ecológica que produzcan.

El tema del medio ambiente es parte de la política tanto de la interna como de la internacional, de los Estados como nuestra.

La protección del ambiente no debe aplicarse en forma limitada, conforme las fronteras y territorios de un país. Resulta prioritario desarrollar el concepto de **“Medio Ambiente Compartido”**, no sólo a nivel mundial, sino también regional, zonal, como en el caso del Mercosur.

Compartimos una tierra finita y frágil. La preservación del ambiente no debe ceñirse a fronteras territoriales artificiales. Los ecosistemas son interdependientes y están interconectados. Su cuidado no es responsabilidad exclusiva de los gobiernos, se logra a través de la sumatoria de las actitudes individuales. Un cambio en la conciencia individual, forzará el cambio de la conciencia colectiva.

Mientras esta transformación se va produciendo, la experiencia internacional ha demostrado que de no haber regulación por parte del Estado, excepcionalmente quiénes lesionan el ambiente toman los recaudos necesarios para la prevención o disminución de los efectos perjudiciales que generan sus actividades. Ello denota la imprescindible intervención del Estado como agente supervisor y de equilibrio.

Cuando el Estado adopta legislaciones impositivas de protección medioambiental, lo hace bajo la premisa de que todos tienen el derecho de disfrutar de un ambiente adecuado para el desarrollo de su persona, así como el deber de conservarlo.

El Estado podrá hacerlo a través de la utilización de:

- 1) Regulaciones: Controles directos por parte de las autoridades públicas.

2) Tributos:

a- Tasas: se suelen utilizar para cubrir el costo del tratamiento público por derrames, vertidos, emisiones o residuos.

b- Impuestos: gravando los productos que se obtienen a través de un proceso contaminante; los insumos de ese proceso; los desperdicios o desechos o emisiones contaminantes.

3) Subsidios: compartiendo total o parcialmente los costos con los operadores privados (erogación estatal) a fin de inducirlos a disminuir la contaminación.

4) Otros Medios: como desgravaciones, exenciones, sistemas de amortización acelerada y otros, que pueden introducirse en tributos ya existentes, a fin de lograr el objetivo de la reducción de la contaminación o evitarla mediante la utilización de "tecnología limpia".

En estos casos, la utilización de la ecotributación no aparece solamente como medio de allegar recursos al Estado sino como un instrumento de ordenación de conductas, pensado para moderar aquéllas que escapan a los estándares administrativos fijados por la Autoridad como tolerables en cuanto a la contaminación. El tributo es útil entonces, no sólo a políticas de ingresos sino también a la de gastos.

Como precedente internacional de lo expuesto, ya en 1972, en la "Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano", realizada en Estocolmo - antecedente de la "Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo", llamada también "Cumbre de la Tierra" o "Eco 92", realizada en Río de Janeiro (Brasil) en Junio de 1992 - se asumió el desafío de Medio Ambiente y Desarrollo, considerando que ambos no son más que caras de una misma moneda.

Ella documentó en su "Declaración de Estocolmo" el Principio 13 que señala:

"A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, **los Estados deberían adoptar un enfoque integrado, coordinado de la planificación de su desarrollo**, de modo que quede **asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de la población**".

El Estado debe asegurar un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.

Para ello debe elaborar y coordinar las políticas cuidadosamente, de modo de evitar que el progreso de un sector signifique el deterioro de otro.

El Estado debe afianzar la utilización racional de los recursos naturales, impidiendo su aprovechamiento irracional. Ello propicia la aplicación de incentivos económicos para su logro o la reglamentación directa.

El Dr. Tulio Rosembuj considera que el uso de instrumentos económicos en la política ambiental requiere de ciertas orientaciones previas:

1º) La gestión eficiente de los recursos ambientales reclama la internalización de los costos de prevención, control y daños derivados de la contaminación.

"Internalizar las externalidades" significa OBLIGAR A LOS AGENTES ECONOMICOS A PAGAR SUS FACTURAS O CESAR LA CONTAMINACIÓN.

2º) La internalización puede lograrse por dos vías no necesariamente antagónicas, sino diferentes, aunque complementarias, a saber:

* La "**reglamentación administrativa del sector público**": implica la disciplina y fijación de los límites superiores de cantidad y calidad de afluentes o vertidos en el ambiente.

La principal crítica que se le formula se refiere a que los objetivos de protección ambiental no pueden ser alcanzados por los agentes económicos al menor costo para ellos y con la mayor eficiencia.

* Otros "**instrumentos basados en mecanismos de mercado**": implica instrumentos que comprenden la tributación de las emisiones, los derechos de contaminación, los sistemas de depósitos reembolsables, las subvenciones.

Por su parte, el Dr. Luis. O. Pereyra considera que la degradación del medio ambiente produ-

ce externalidades que la teoría económica aconseja “internalizar”, de modo que cada agente pague sus costos.

Califica a las externalidades como:

- **Positivas:** cuando alguien recibe beneficios sin pagar por ellos, y
- **Negativas:** como en los casos de contaminación ambiental.

Considera que las externalidades son “**recíprocas**” en el sentido de que afectan a ambas partes involucradas: sostiene que **el problema de la contaminación no es sólo impedir que un productor contamine, sino también analizar los daños que provoca a ese productor no contaminar**. Requiere no sólo que quién las produce internalice el costo respectivo, sino que quienes se perjudiquen con la misma, se liberen de las cargas que ellas implican.

Propone como soluciones:

I) Proceso de Negociación: que permite mediante indemnizaciones adecuadas, que se pactan entre las partes, solucionar el problema. No necesita la intervención del Estado, pero su aplicación está restringida a muy pocos casos.

II) Intervención del Estado: mediante :

1- **Controles directos**: establecimiento de reglamentaciones, de límites a la contaminación, restricción de ciertas actividades en determinadas zonas, etc.

2- **Instrumentos económicos**: a través de los cuales se intenta influenciar las decisiones de los agentes del mercado, induciendo a ciertas conductas, en el sentido de reducir la contaminación o encarecer su producción.

Existen varias clases:

a-) Subsidios y Créditos a Tasa Blanda;

b-) Permisos Negociables;

c-) Tributos Ecológicos: Tasas e Impuestos sobre productos; insumos; vertidos; “ventajas fiscales” como desgravaciones, exenciones, sistemas de amortización acelerada y otros, que pueden introducirse en cualquier tributo existente, con el fin de disminuir la contaminación.

En estos casos la “**tributación medioambiental**” no se utiliza como medio de obtener recursos para satisfacer las necesidades colectivas sino que **cumple objetivos no fiscales** - extrafiscales -: **reconducir conductas privadas con el propósito de evitar**, por la vía impositiva, determinados **gastos públicos a la autoridad competente**. Es utilizada como instrumento de limitación, freno, desincentivo de una actividad económico-social determinada; o bien como mecanismo de aliento, promoción, incentivo o estímulo de la misma.

En este caso, **la ecotributación se orienta a estimular la preservación y tutela del medio ambiente o a disuadir su deterioro**.

Se trata de crear una conciencia individual en el sujeto pasivo del tributo ecológico que lo impulse a invertir en tecnología y medios de producción respetuosos con el medio ambiente. Conecta con uno de los grandes basamentos de la ecotributación: **el principio de que “el que contamina, paga”**.

El principio “contaminador-pagador” significa:

* Desde el punto de vista jurídico: responsabilizar económicamente a los agentes contaminantes de la adopción de medidas por los entes públicos tendientes a disminuir o evitar la contaminación.

* Desde un enfoque económico: supone trasladar al precio de los productos contaminantes los costos sociales derivados del deterioro medioambiental.

Presenta una doble faceta:

1- Preventiva: en aras de crear estímulos o incentivos para evitar el deterioro.

2- Resarcitoria: indemnizando el daño causado al medio.

Cualquiera sea la solución que se adopte, ella debe ir necesariamente acompañada de una **campaña de educación de la comunidad, sobre “la importancia del medio ambiente hoy, para poder disfrutarlo mañana”**.

TRIBUTACION ECOLOGICA EN EL MERCOSUR

Si la aplicación de los tributos ecológicos es llevada a cabo por cada uno de los Estados Partes del Mercosur, sin haber sido consensuada previamente con los demás miembros del bloque, esta medida unilateral afectará los costos de los bienes que deban soportarlo, y provocará el aumento del precio de los mismos. Ello producirá un tratamiento discriminatorio entre los productos que incluyan dicho costo y los mismos bienes, pero producidos en una región o país que no aplique ecotributos, o en todo caso, que no los aplique en esos productos. En definitiva, esta política obliga al agente contaminante a internalizar mayores costos, con lo cual sus productos quedan en desventaja frente a los otros bienes no sometidos a regulaciones tan severas.

Además, de no cumplirse el acatamiento de dicha legislación en toda la rama de competencia, implicará también, una alteración en el mercado, y por lo tanto igualmente generará distorsiones en la competencia.

Si estas políticas son asumidas individualmente por los Estados Partes, es probable que, a pesar de perseguir objetivos reconocidos como deseables - desarrollo sustentable - desde el punto de vista del proceso de integración generen distorsiones fiscales en el mercado.

Si la legislación tributaria ecológica es considerada como un costo por los operadores económicos, es probable que las inversiones de capital, a través de la radicación de empresas, intenten evitar dichos costos, instalándose en aquellas regiones o países en que la legislación sea menos estricta. Si ella se aplica sobre bienes o insumos productivos, el efecto en el mercado ampliado será el mismo que el que ocasiona la fijación de tributos en forma no compatibilizada con los demás Estados Partes, independientemente del fin extrafiscal perseguido con la medida.

Entonces, si los objetivos que se desean lograr para la conformación del Mercado Común del Sur prevén la constitución de un único espacio, en donde las políticas tributarias no provoquen distorsiones económicas, que afecten la radicación de inversiones y de mano de obra en un país o impongan diferencialmente los productos en razón de su origen, deberá priorizarse la armonización de la tributación, sea ésta con fines fiscales como extrafiscales.

Asimismo puede resultar sumamente beneficioso que se formulen políticas que tomen en cuenta estándares comunitarios para lograr una razonable calidad de vida en la región, considerando que cuando éstos son vulnerados por acciones degradantes del medio ambiente, la imposición puede concurrir a mitigar sus efectos. El establecimiento de impuestos ambientales constituirá el precio para el uso de los recursos ambientales sociales de la región.

ANALISIS DE LA ACTIVIDAD MINERA EN ARGENTINA

CONSIDERACIONES PREVIAS

Argentina posee una infrecuente cantidad y calidad de recursos naturales como campos de cultivo, riquezas hídricas, bosques naturales, petróleo, gas y gran cantidad de minerales. Sin embargo, esta última actividad durante más de treinta años, se sumergió en una profunda crisis como consecuencia de la escasez de inversiones, exploraciones y descubrimientos importantes. En ese período no hubo políticas que pudieran reflotarla. El accionar de la actividad sólo estuvo presente en compañías mineras provinciales y estatales como Altos Hornos Zapla, Sierra Grande o Hipasam.

La minería se caracteriza por ser una actividad de elevado riesgo empresarial, en especial en las etapas de prospección, exploración y factibilidad de proyectos; además de requerir de un largo plazo de maduración de los proyectos (las inversiones permanecen estériles por un lapso de entre seis y ocho años, en ciertas ocasiones mucho más); por ello debe tener elevadas tasas de retorno, pues sólo a través de ellas la empresa podrá disponer de recursos propios para mantener en términos sostenidos la actividad exploratoria que condiciona su propia subsistencia y compensar el largo plazo de maduración de la inversión hasta el inicio de la producción comercial.

Por lo expuesto requiere para su adecuado desarrollo un marco institucional estable en el tiempo, a efectos de mantener la competitividad del sector.

REFORMAS DEL SECTOR MINERO

A partir de 1989 el Gobierno inicia una serie de reformas en las políticas macroeconómicas nacionales, que implican estabilidad, desregulación de la economía y privatización de empresas públicas. A partir de 1993 el Gobierno Nacional toma la resolución de reformar el sector minero. Sus acciones incluyen:

- * Reforma de la legislación tributaria minera: Ley de Inversiones Mineras N° 24.196; concuerda con las mejores prácticas internacionales y hace mucho para estimular la inversión.
- * Revitalización de la Cartografía e Investigación Geológica Regional: Ley de Reordenamiento Minero N° 24.224 (1992).
- * Acuerdo Federal Minero: Ley 24.228; firmado por el Gobierno Federal y las Provincias. Establece principios básicos para remediar deficiencias pre-existentes.
- * Reestructuración de las Instituciones Mineras Federales: La Subsecretaría de Minería se eleva al nivel de Secretaría.
- * Empresas Estatales Sectoriales: Se establecen canales de intervención estatal diferentes a los existentes.

Nuestra legislación de fondo incluye un **Código de Minería** que fue sancionado en 1886. Constituye el marco legal básico de la actividad y rige los derechos y obligaciones referentes a la adquisición y explotación de las sustancias minerales. A lo largo del tiempo ha sido sometido a sucesivas reformas, dentro de las cuales puede citarse el otorgamiento de seguridad jurídica al inversor como el aumento de las áreas de explotación de yacimientos.

En 1995 a través de la Ley 24.585 se sustituye el artículo 282. La nueva redacción toma en consideración la **protección y conservación del ambiente**, conforme las disposiciones del artículo 41 de la Constitución Nacional el que establece el derecho a un ambiente sano; la obligación de recomponer el daño ambiental; el dictado de normas de presupuestos mínimos de protección ambiental por parte de la Nación y de normas complementarias a cargo de las Provincias.

Además se incorpora un Título Complementario: **“De la Protección Ambiental para la Actividad Minera”** mediante el cual se legisla sobre:

- Su ámbito de aplicación y alcances.
- Los instrumentos de gestión ambiental: establece la obligación de presentar, “antes del inicio de la actividad”, un **informe de impacto ambiental**, el que deberá ser actualizado como máximo en forma bianual.

Los que cumplan los requisitos exigidos podrán solicitar a la autoridad de aplicación un **“Certificado de Calidad Ambiental”**.

- Las normas de protección y conservación ambiental.
- Las responsabilidades ante el daño ambiental. Prevé que **el que cause daño actual o residual al patrimonio ambiental estará obligado a recomponerlo**.
- Las infracciones y sanciones siempre que no estén comprendidas en las responsabilidades penales: apercibimiento; multas; suspensión del goce del certificado de calidad ambiental de los productos; reparación de los daños ambientales; clausura temporal (progresiva por reincidencia) e inhabilitación.
- Educación y Defensa Ambiental.

Recientemente en Mayo de 1997, a través del Decreto N° 456 se ha ordenado el texto del citado Código. Estas políticas y leyes mineras han comenzado a tener impacto positivo en las inversiones en exploración y explotación minera. Se ha convertido en una actividad competitiva y atractiva para los intereses extranjeros, principalmente por la instauración del “régimen de estabilidad fiscal” por treinta años.

Más de cincuenta empresas mineras de nivel internacional con origen en Canadá, Australia y Sudáfrica se encuentran explorando el territorio argentino y doce de las veinte compañías mineras más importantes del mundo están trabajando en Argentina.

De mantenerse la tendencia, se espera que la Argentina reciba en los próximos años alrededor de U\$S 3.000 millones en inversión minera.

De un territorio explorado de 7 millones de hectáreas en 1992 se pasa a otro de 18 millones de hectáreas en 1996. La producción minera que antes se orientaba al mercado interno, ya que sólo el 3% en 1992 se dirigía al mercado internacional; en 1997 esa proporción superará el 40% y para el año 2000 el nivel proyectado de exportaciones alcanzaría un valor cercano a los U\$S 1.000 millones.

REGIMEN TRIBUTARIO DE LA ACTIVIDAD MINERA

En general, todo factor de inestabilidad, sea política, institucional o social, repercute en los índices económicos y en consecuencia distorsiona el cálculo empresarial.

En nuestro caso, la inestabilidad fiscal en el sector minero causa serios inconvenientes; ya que esta inconsistencia torna imposible la estimación de las tasas de retorno que condicionan la factibilidad de los proyectos.

En tal sentido, la importancia de la **Ley de Inversiones Mineras** al **garantizar la “estabilidad fiscal”** por 30 años o sea durante la vida previsible de un proyecto. Ello significa que las empresas inversoras no podrán ver afectada en más la carga tributaria total determinada al momento de presentación del proyecto, tanto a nivel nacional como interior.

La mencionada ley postula un importante criterio: a los beneficiarios del régimen se les aplica el régimen general tributario, excepto las modificaciones introducidas por la Ley 24.196 de inversiones mineras.

Del análisis de los Títulos II (Impuesto a las Ganancias), IV (Disposiciones Fiscales Complementarias) y V (Importaciones) de la citada norma, se desprende el interés del legislador nacional en beneficiar a la actividad minera, **estableciendo una serie de incentivos fiscales**, que desde el punto de vista interno logran su objetivo: canalizar recursos y orientar las inversiones a la actividad minera a efectos de promover su desarrollo económico.

Desde el punto de vista del proceso de integración del MERCOSUR su existencia produce alteraciones en la carga tributaria de este sector reduciendo los impuestos a cargo de las empresas beneficiarias ya que admite:

* en el **impuesto a las Ganancias**:

- 1) La doble deducción de los gastos de prospección, exploración, etc.
- 2) Las amortizaciones aceleradas sobre inversiones de capital que se utilicen para la ejecución de los proyectos mineros.
- 3) La exención de las utilidades provenientes de aportes de minas y derechos mineros, bajo ciertas condiciones.
- 4) La constitución anual de una previsión para la conservación del medio ambiente, para prevenir y subsanar las alteraciones que se produzcan al mismo.

* en los **Derechos de Importación y otros Derechos**: declara la exención por la introducción de bienes de capital necesarios para la ejecución de los proyectos mineros.

* en el **ex impuesto sobre los Activos**: actualmente derogado, se fijaba su exención.

El efecto de estas medidas se traduce en diferencias en los costos productivos, y por lo tanto en los precios de transferencia de los bienes obtenidos localmente, respecto de los producidos en otro país del Mercosur.

Ello en definitiva altera las condiciones de competencia de los productos; haciendo en consecuencia caso omiso del “principio de neutralidad o no-discriminación” postulado por el artículo 7º del Tratado de Asunción.

Es clara la necesidad de su compatibilización con los demás países signatarios del Mercosur.

La minería, por su naturaleza extractiva, modifica necesariamente una determinada situación ambiental. Se plantea entonces la necesidad de compatibilizar el beneficio económico y social que recibe la comunidad como consecuencia de la actividad minera con el perjuicio que ocasiona al medio ambiente.

En tal sentido y con el objeto de “prevenir y subsanar las alteraciones en el medio ambiente” que pueda ocasionar la actividad minera, la citada ley de inversiones mineras obliga a las empresas a constituir un fondo de previsión especial anual para hacer frente a estos costos, cuyo monto queda



librado a su criterio y resulta un “**cargo deducible**” en la determinación del impuesto a las Ganancias, hasta un cierto límite. En este caso, se pretende que el agente minero internalice el costo de la posible degradación ambiental que genere, **creando un incentivo tributario de finalidad extrafiscal**, que consiste en admitir la deducción del cargo, en el impuesto a las Ganancias, antes que el daño se produzca y sin la certeza de su ocurrencia. El fin perseguido consiste en lograr la recomposición de los daños que pudieran causarse al medio ambiente.

Analizada la situación desde un punto de vista general de prevención y protección ambiental, tanto a nivel nacional como internacional, la medida adoptada resulta acertada.

Pero si la misma es evaluada a la luz del proceso de integración regional - Mercosur - si bien considera la preservación ecológica; al utilizar una herramienta tributaria - aún con fines no fiscales - para su consecución, y al no haber sido ésta coordinada con los demás Estados Partes, producirá efectos distorsivos en el mercado ampliado, rompiendo la neutralidad fiscal de los intercambios intracomunitarios, otorgando beneficios a unos y perjudicando a otros.

NORMATIVA DEL MERCOSUR

Consideremos a continuación el programa de acción del Mercosur, conforme se plasmó en la Decisión 6/95 del Consejo Mercado Común.

Postula que su objetivo estratégico y central hacia el año 2000 será “la profundización de la integración a través de la consolidación y perfeccionamiento de la Unión Aduanera y su inserción regional e internacional”.

En relación a los temas abordados, analicemos su desarrollo:

MINERIA

Dada la especificidad del sector y su incidencia en el desarrollo de las economías regionales y su problemática; a mediados de 1994 se conformó un Grupo Técnico para este sector. Actualmente se desempeña como Sub-Grupo de Trabajo N° 2, dependiendo del Grupo Mercado Común.

Tiene por objetivo fundamental crear un ámbito adecuado de discusión e intercambio para, entre otros:

- Incrementar la producción de minerales y sus derivados en condiciones más competitivas respecto de otros mercados.
- Incentivar la incorporación de tecnologías apropiadas que posibiliten un mejoramiento en la calidad de los productos.
- **Armonizar criterios y medidas respecto de la protección del medio ambiente.**
- Fomentar la realización de proyectos mineros en zonas fronterizas que permitan el desarrollo de las economías regionales.

Asimismo se han creado comisiones para el trabajo conjunto en el campo de legislación, producción y ciencia y tecnología.

A la fecha no se han emitido resoluciones.

MEDIO AMBIENTE

En 1992 el Grupo Mercado Común resolvió crear la Reunión Especializada en Medio Ambiente (REMA).

Por Resolución 10/94 del Grupo Mercado Común se aprueban las “Directrices Básicas en materia de Política Ambiental”. Allí se establece:

1) **Armonización de la legislación ambiental de los estados-partes:** se aclara que ello no implica el establecimiento de una legislación única.

2) Inclusión del estándar de costo ambiental (costos externos de producción), que deberán asegurar condiciones equitativas de competitividad entre los Estados Partes para la **inclusión del “costo ambiental en el análisis de la estructura de costo total de cualquier proceso productivo.**

3) Producción “limpia”.

- 4) Principio del desarrollo sustentable.
- 5) Evaluación de impacto ambiental.
- 6) Tecnologías apropiadas.
- 7) Condiciones ambientales adecuadas en el intercambio.
- 8) Metodología común en la concertación de procedimientos.
- 9) Prioridades: se promoverá la coordinación de “criterios ambientales comunes”.
- 10) Incentivo a la investigación ambiental.
- 11) Turismo ambiental.

Estas directrices constituyen el marco global ambiental del Mercosur.

Vale la pena resaltar que ha sido considerada la **incorporación de los “costos ambientales” en los costos de producción, así como su incidencia en la competitividad de los productos.**

Actualmente la actividad se desarrolla a través del Sub-Grupo de Trabajo N° 6, dependiente del Grupo Mercado Común; no habiéndose producido resoluciones vinculadas con los temas tratados, a la fecha.

ASUNTOS TRIBUTARIOS

A diferencia de los temas anteriores, en este caso no se ha constituido ningún Sub-grupo de Trabajo que se ocupe específicamente de esta temática.

No obstante, a través del Comité Técnico N° 4 de “Políticas Públicas que distorsionan la Competitividad” y como consecuencia de la Decisión N° 20/94 que prevé la **identificación de políticas de “naturaleza tributaria” que distorsionen las condiciones de competencia**, se trabaja en la elaboración de informes de las legislaciones tributarias de los Estados Partes con el objeto de identificar asimetrías.

Resulta claro que no se ha avanzado demasiado, a pesar de su relevancia y repercusión.

CONCLUSION

Dada la incidencia que la tributación tiene en la formación de los precios de los bienes y servicios que se negocian en el mercado comunitario resulta prioritaria la tarea armonizadora de las políticas macroeconómicas, entre ellas la fiscal a fin de que la Unión Aduanera se profile definitivamente como el Mercado Común del Sur.

No sólo habrá que tener en cuenta las diferentes legislaciones tributarias generales de los Estados Partes sino que resultará necesario también, analizar las interrelaciones que las diferentes normativas (interiores y/o nacionales) tienen con sectores particulares de la actividad económica, en el caso analizado: las tributarias vinculadas al sector minero, con el objeto de verificar de que las mismas no causen distorsiones que obstaculicen el proceso de integración.

Asimismo deberán ser evaluadas las diferentes herramientas que cada uno de los Estados Partes haya seleccionado para la protección del medio ambiente. Si se utilizan instrumentos económicos - subsidios; ecotributos; incentivos fiscales; otros - será conveniente establecer su incidencia económica en el mercado ampliado a fin de evitar que lo que resulte apropiado para el logro de un determinado objetivo produzca consecuencias negativas en otro.

La solución integral estará dada por el diseño de políticas comunitarias que tengan como meta el **crecimiento sostenible para la región** (territorio único), incorporando la problemática ambiental en su planificación, no como un aspecto adicional sino como un condicionante para la viabilidad del desarrollo sustentable, considerando su dimensión regional; o bien la coordinación de las políticas ya existentes pero evaluando la incidencia de todas las variables en su conjunto en la dinámica comunitaria, conforme los objetivos plasmados en el Tratado del Mercosur: **lograr un proceso de integración regional mediante el desarrollo económico sustentable con justicia social para todos los actores.**

BIBLIOGRAFIA

- "Tratado para la Constitución de un MERCADO Común entre la Rep. argentina, la Rep. Fed. de Brasil, la Rep. del Paraguay y la Rep. Oriental del Uruguay"*.
- Ley Nº 24.196 (B.O. 28/04/93) - *Ley de Inversiones Mineras y Decreto Nº 2.686* (B.O. 28/12/93) - Reglamentación General.
- Ley Nº 24.228 (B.O. 02/08/93) - *Acuerdo Federal Minero*.
- Ley Nº 24.585 (B.O. 24/11/95) - *Ley de Protección Ambiental para la Actividad Minera*.
- RIVERO, Silvia - *"Análisis sectorial y/o institucional"* - Periódico Económico Tributario; 15/01/98; pág. 4 y 5.
- FERNÁNDEZ LOPEZ, Roberto I. - *"La fiscalidad autonómica en materia mediambiental: su aplicación en Galicia"* - - Mecanografiado.
- GEBHARD, J. Y STEPANENKO S. - *"El régimen fiscal de la actividad minera"* - Revista de Doctrina Tributaria Errepar Nº 212 - Noviembre 1997 - Pág. 588 a 604.
- GEBHARD J. Y STEPANENKO S. - *"Importantes modificaciones al régimen tributario de la actividad minera"* - Revista de Doctrina Tributaria Errepar Nº 220 - Julio 1998 - pág. 214.
- BEC, R. Eugenia - *"Aspectos ambientales del Mercosur"* - Revista de Derecho del Mercosur Nº 1 - Mayo de 1997 - pág. 186.
- "De eso sí se habla"* - Revista Alerta Verde Nº 1 - Año 1 - Octubre de 1994 - pág. 21.
- LONCÁN, Enrique J.- *"Los factores económicos en el desarrollo de la minería"* . Conferencia pronunciada el 06/12/95 en la sede de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, publicada en los Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Vol. XXXX - 1995.
- "Evaluación ambiental sectorial minera"* - Secretaría de Minería de la Nación - Revista Signos Universitarios Nº 27 - Enero/Junio 1995 - pág. 83 -Ed. Univ. del Salvador - 1995.
- ARCOCHA, Carlos E. - *"Mercosur: Ecosistema operativo de integración jurídica ambiental"* Libro Del Mercosur, pág. 329 y sig. - Ed. Ciudad Argentina - Bs. As. 1996.
- MAINI, Mario - *"Mercosur: una decisión ambientalmente posible"* - Revista Signos Universitarios Nº 27 - Enero/Junio 1995, pág.11 - Ed. Univ. del Salvador - 1995.
- FERNÁNDEZ Luis O. - *"La utilización de la tributación con fines económicos - Contaminación del aire por el transporte en las ciudades"* - Trabajo presentado en las XXVI Jornadas Tributarias del CGCE de Capital Federal - Comisión 2 - 1996.
- ROSEMBUJ, Tulio - *"Los tributos y la protección del medio ambiente"* - Marcial Pons. Ediciones Jurídicas SA - Madrid - 1995.
- "Minería Argentina: la riqueza escondida"* - Revista Nuestro Bancos de provincia - Julio 1993, pág. 22-23 - Bs. As.
- "Producción Minera en Argentina"* - Revista Síntesis Informativa Económica y Financiera Nº 328 - Sept./Octubre 1996 - pág. 15 a 29 - Ediciones del Banco de la Provincia de Buenos Aires.
- DÍAZ, Vicenta O. - *"La tributación medioambiental"* - Anales Asociación Argentina de Estudios Fiscales - pág. 314 a 326 - 1994/96.
- AMERISO, Claudia C. - *"Hacia la armonización de las políticas tributarias en el Mercosur"* - Libro Estado - Mercado y Sociedad en el Mercosur: Pautas para su Viabilización - Vol. II - Cap. VI - pág. 125 a 139 - UNR - 1995.
- AMERISO, Claudia C. - *"Equidad y Tributación"* - Libro Estado - Mercado y Sociedad en el Mercosur : Pautas para su Viabilización - Vol IV - Cap. VIII - pág. 189 a 203 - UNR - 1997.
- RIVERO, Silvia - *"La preservación del medio ambiente y el diseño de una adecuada política ambiental"* - Comunicación Técnica presentada en las XXVI Jornadas Tributarias del CGCE de Capital Federal - Comisión Nº 2 - 1996.