



CUARTO CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA

Departamento de Economía Política del Centro Cultural de la
Cooperación

Universidad Nacional de Quilmes

“DEL MODELO INDUSTRIAL CON INCLUSIÓN SOCIAL AL MODELO
FINANCIERO. ARGENTINA Y LA REGIÓN EN LA ENCRUCIJADA”

Inversión extranjera, minería metalífera y política pública: análisis del caso Argentino.

Diego Murguía (IIEP-Baires/CONICET)

Julieta Godfrid (Instituto de Investigaciones Gino Germani)

Inversión extranjera, minería metálfera y política pública: análisis del caso Argentino.

Diego Murguía¹

Julieta Godfrid²

Resumen

A pesar de no ser la Argentina un país con importante tradición minera, en los últimos 20 años el sector de la minería metálfera de gran escala ha experimentado un crecimiento rápido bajo cambiantes grados de intervencionismo estatal. En este trabajo nos proponemos identificar y analizar hasta qué punto los cambios en la macroeconomía y el marco regulatorio sectorial nacional explican su dinámica. Debido a que el sector se caracteriza por una muy alta participación de capital extranjero, analizamos la dinámica de la inversión extranjera directa (IED) en la última década y media. Para ello resumimos los cambios en el marco regulatorio y examinamos la evolución de la IED en exploración y explotación. El análisis muestra que las políticas intervencionistas juegan un papel importante ralentizando la IED minera (especialmente en la etapa de explotación) pero que, incluso en la etapa de mayor intervencionismo, existió una continuidad en la inversión. Así, podemos concluir que la dinámica de la IED minera en Argentina (especialmente para exploración) está principalmente influenciada por el contexto internacional y que los cambios en el marco regulatorio sólo influyen en menor medida en su dinámica.

Palabras clave: minería metálfera; inversión extranjera directa; Argentina

¹ Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP) y CONICET.
diegomurguia@yahoo.com.ar

² Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
JulietaGodfrid@hotmail.com

1. Introducción

El sector minero metalífero moderno de gran escala es relativamente nuevo en la economía nacional habiendo comenzado en 1997³ con la producción en el yacimiento polimetálico de Bajo de la Alumbrera (Catamarca). En los últimos veinte años el sector, impulsado por un considerable potencial geológico-minero y un ordenamiento jurídico (legislativo) e institucional favorable a la inversión extranjera directa (IED), ha atraído importantes flujos de IED. La inversión acumulada desde el 2003 al 2016 fue de US\$ 18.600 millones, con lo que el sector minero pasó de representar el 9 al 30% de la IED anual en el país⁴ y del 0,3 al 5,7% de las exportaciones nacionales (Lewkowicz, 2016). Sin embargo, esto se desarrolló en un marco de gobernanza provincial débil (falta de instituciones fuertes y capaces de controlar, por ejemplo los impactos ambientales de una tecnología de gran escala no conocida) y alta conflictividad social en casi todas las provincias dotadas con recursos minerales (Alvarez Huwiler et al., 2015; Sola Álvarez, 2013; Svampa, 2011; Svampa y Viale, 2015).

Si bien la IED en una industria globalizada como la de los metales depende en gran medida de las fluctuaciones cíclicas del precio de los *commodities*, la legislación y las políticas públicas generan un marco institucional, político y macroeconómico que provee de incentivos para las empresas y permite atraer capitales. Durante la administración Kirchnerista (2003-2015) el sector minero fue jerarquizado mediante el Plan Minero Nacional (2004-2006)⁵ y transitó una primera etapa (2003-2011) de continuidad con la política de apertura económica de la década de los '90 (aunque con cierto grado de intervencionismo) y una segunda etapa de mayor intervención estatal y restricciones económicas (del 2012 al 2015). Durante la primer etapa, a pesar de un incremento de la participación estatal en la renta minera (debido a la aplicación de retenciones desde el año 2007, ver Tabla 1), se evidenció un aumento en las inversiones

³ También en 1997 comienza a operar en Catamarca la Mina Fénix (litio) en el Salar del Hombre Muerto

⁴ Debe hacerse la salvedad de que la IED en las industrias extractivas de recursos no renovables (y bajo un modelo extractivista, es decir, sin encadenamientos hacia adelante y bajo horizontes temporales relativamente cortos, por ejemplo de 10 a 25 años para un proyecto metálico tipo) es intrínsecamente diferente a la IED en otras industrias (como la manufacturera o la automotriz) que implican una inversión a largo plazo, en constante cambio y que implican un desarrollo tecnológico y de entramado industrial denso presente en la Argentina hace décadas.

⁵ Declarando el apoyo al sector como una política de Estado y enfatizando el rol de la actividad como generadora de inversiones, empleos, factor de integración regional y enfocando en la relación producción-comunidad-responsabilidad ambiental como también la democratización de la información pública.

en exploración y en la construcción y puesta en marcha de varios proyectos (Veladero comienza a producir en 2005, Gualcamayo, Pirquitas y Manantial Espejo en 2009). Durante la segunda etapa, si bien se registró inversión en algunos proyectos avanzados (Salar de Olaroz inició su construcción en 2012, Don Nicolás en 2014), la tasa anual de proyectos que avanzaron de factibilidad a construcción y puesta en marcha fue menor.

La nueva administración Macrista (2015-2019) alineada con los reclamos de los representantes de las compañías mineras multinacionales y con representación directa dentro del gabinete⁶, ha venido modificando las condiciones macroeconómicas y las restricciones cambiarias y aduaneras al sector en pos de atraer mayor IED. Desde la toma de mandato, la nueva administración ha venido realizando “gestos” políticos en pos de alentar la actividad minera en el país, por ejemplo con: 1) la visita de la vice-presidenta Gabriela Michetti a Canadá⁷, en octubre de 2016, y Australia, en marzo de 2017, en búsqueda de nuevas inversiones mineras; 2) la realización de la “Mesa redonda de ministros de minería de las Américas” en Buenos Aires, en mayo de 2017, en el marco de la exposición ARMINERA. Esta cumbre contó con la participación de distintos funcionarios de los ministerios de minería de América Latina así como funcionarios de Canadá y Australia y asesores del sector especializados en la gestión de conflictos con comunidades; 3) la firma de cooperación aduanera con Canadá, en mayo de 2017; 4) La firma del “nuevo acuerdo federal minero”⁸ por parte de 19 provincias argentinas en junio de 2017 (no firmaron Chubut, La Pampa, La Rioja y San Luis); 5) la dinamización de inversiones en infraestructura como el Plan Belgrano y el túnel de Agua Negra (Godfrid y Murguía, 2017).

Ahora bien, en este trabajo buscamos brindar respuestas a las siguientes preguntas: ¿qué éxito han tenido estas últimas reformas en el promover una mayor atracción de

⁶ La administración Macrista se caracteriza desde su inicio por incluir dentro de su gabinete a ex gerentes corporativos, transmitiendo una señal de “apertura” para el empresariado. Según un informe reciente, un 31,3% de los funcionarios (114 de 364) ocupó alguna vez un puesto de alta o media gerencia en el ámbito privado (Canelo y Castellani, 2017)

⁷ En su estadía la mandataria manifestó a la prensa: “*Vinimos con un mensaje claro: queremos inversión minera y desarrollarla, hay un potencial gigantesco para muchas provincias que tienen muchas necesidades básicas insatisfechas, pero que sea con estándares como lo hacen en sus países de origen. Se lo vamos a transmitir también a Trudeau y a los funcionarios con los que vamos a hablar en Ottawa*” (Telam 01/10/2016).

⁸ El anterior se firmó en 1993, ratificado por ley 24.228/93

IED minera? ¿Y hasta qué punto la dinámica internacional tiene un papel predominante en la llegada de la IED minera (en exploración y explotación) a Argentina?

2. Objetivos, alcance y metodología

El objetivo principal de este trabajo es evaluar en qué medida el contexto macroeconómico y el marco institucional de la Argentina influyeron en la dinámica de la IED minera en la última década y media. Entendemos por “marco institucional” al conjunto de condiciones sociopolíticas, económicas y jurídicas (regulatorias) que habilitan o restringen a una actividad, en este caso la minera. Para dar cuenta de los objetivos planteados, este trabajo realiza los siguientes pasos: i) analiza cambios en el “clima de inversión” del negocio minero en Argentina mediante la identificación de modificaciones en el contexto macroeconómico y en el marco regulatorio y las compara con las pre-existentes, y ii) identifica la magnitud de la IED en exploración y explotación minera en Argentina.

Este trabajo abarca la evolución del sector minero metalífero argentino de mediana y gran escala e incluye información sobre proyectos que se iniciaron a fines de la década de 1990, es decir, que no se incluyen proyectos históricos en operación como Sierra Grande, Mina el Aguilar o Farallón Negro. Con el objetivo de simplificar la comparación se mencionan dos etapas vinculadas a regímenes contrastantes: una la de la administración Kirchnerista (abarca las presidencias de N. Kirchner 2003-2007 y de C.F. de Kirchner, 2007-2015) y la actual administración, denominada Macrista, del Presidente M. Macri (2015-2019).

Para evaluar cambios en el “clima de inversión” del negocio minero, se evalúan las siguientes variables clave que condicionan la actividad:

- Estabilidad política: referido al marco regulatorio y a la política minera
- Condiciones macroeconómicas: entendido como las condiciones que subyacen al mercado de cambios y la libertad o restricción para repatriar utilidades y dividendos

Si bien reconocemos que existen muchas otras variables y dimensiones que condicionan el desempeño del sector y la llegada de IED (por ejemplo la cuestión de la distribución y apropiación de la renta minera, la desigual presión tributaria entre la nación y las provincias, la debilidad institucional en el control ambiental minero, la falta de “licencia

social” para operar en varias provincias, temas de corrupción y transparencia, etc.), quedan excluidas del alcance del presente trabajo.

Para la recopilación del marco institucional (regulatorio) y condiciones macroeconómicas se emplearon fuentes periodísticas. Para analizar la evolución de los flujos de la IED minera en exploración se emplearon datos de la consultora S&P citados por la Secretaría de Minería de la Nación (en adelante SMN) (debido a la falta de otros datos públicos). El análisis de la evolución de la IED en explotación se realizó mediante la revisión de los flujos de IED (2005-2015) según el Banco Central de la República Argentina (BCRA) y una revisión de la continuidad temporal en los proyectos que entraron en fase de producción comercial en el período 1997-2016, basado en información periodística.

3. Transformaciones en las condiciones macroeconómicas y el marco institucional

A nivel macroeconómico las principales transformaciones realizadas cuyo resultado esperado era la mayor atracción de IED (no solo minera) incluyeron la salida del *default* mediante el controversial acuerdo con los *holdouts* (fondos buitres)⁹, la creciente toma de deuda pública¹⁰ bajo condiciones que sujetan la capacidad de repago (garantía) a los recursos naturales (Decreto 29/2017)¹¹, la apertura del mercado único libre de cambios (MULC) y la libertad de repatriar utilidades y dividendos al exterior. Estas medidas, junto a expectativas de estadísticas confiables en el INDEC y una merma gradual de la inflación, llevaron a que la mayoría de las calificadoras de riesgos mejoren la calificación crediticia como también a una caída en el índice de riesgo país (J.P. Morgan)¹².

⁹ Controversial debido a que se negoció pagar un retorno del 7,8% anual, muy superior al retorno (tasa de interés) acordado con el Club de París del 5,7% y menor al 1,2% que obtuvieron los bonistas que entraron en el canje de las deudas de 2005 y 2010, ver <http://www.senado.gov.ar/upload/17658.pdf> (visitado 10.10.17)

¹⁰ <http://www.sinpermiso.info/textos/argentina-evolucion-de-la-deuda-publica> (visitado 10.10.17)

¹¹ Ver

http://www.derf.com.ar/despachos.asp?cod_des=748069&ID_Seccion=125&fecemi=27/04/2017&Titular=barcesat-ldquoel-gobierno-puso-nuestros-recursos-naturales-como-garantiacutea-para-el-pago-de-la-deuda-externardquo.html y <http://www.oetec.org/nota.php?id=%201644&area=%2014> (visitados 10.10.17)

¹² Parte del cambio en la calificación crediticia se debe a la imagen y afinidad corporativa que despliega el Presidente Macri frente a las calificadoras debido a su un pasado y vinculación estrecha con el mundo corporativo y también mediante la inclusión de varios gerentes corporativos al frente de varios ministerios .

El marco regulatorio que rige la actividad minera metalífera en la Argentina y la llegada de IED está enmarcado en la jerarquía legal que subyace a la legislación nacional, es decir, los acuerdos internacionales, leyes nacionales y provinciales. A nivel internacional el marco vigente no ha cambiado significativamente durante las últimas décadas; se ha incrementado ligeramente el número de acuerdos bilaterales para la promoción y protección de inversiones que estableció la Argentina con otros 50 países desde los '90s¹³. La Argentina sigue siendo miembro del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA)¹⁴ y del Centro de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), es un Observador del Comité de Inversiones de la OCDE desde 1996 y se mantiene vigente el cuestionado¹⁵ Tratado de Integración y Complementación Minera con Chile (1997), bajo el cual se han desarrollado Protocolos Adicionales Específicos para los proyectos Pascua-Lama, El Pachón, Vicuña, Amos Andrés y Las Flechas.

A nivel nacional rige la ley 21.382/76 de inversiones extranjeras. Para la actividad minera, además de la Constitución Nacional y las leyes nacionales en materia civil, comercial, tributaria, aduanera y laboral, la norma legal de fondo es el Código de Minería, la ley de Inversiones Mineras (24.196/93) y modificatorias¹⁶, la ley de presupuestos mínimos ambientales (25.675/02), la ley de protección ambiental de la actividad minera (24.585/95), el nuevo Acuerdo Federal Minero (firmado en junio de 2017, aún no es ley), entre otras¹⁷, y resoluciones de la SMN u otros organismos públicos¹⁸ que hayan emitido normativa *ad hoc* (por ejemplo la Dirección General de Aduanas).

Durante el gobierno de N. Kirchner el marco regulatorio de la actividad se mantuvo estable, con excepción de la aplicación efectiva de los derechos de exportación

¹³ Ver http://www.sice.oas.org/ctyindex/ARG/ARGBITs_s.asp (visitado 10.10.17)

¹⁴ Bajo de la Alumbraera fue el primer proyecto (seguido por Cerro Vanguardia) que conllevó un seguro de riesgo político co-financiado por el MIGA, EFIC (Corporación Australiana de Seguros), la Corporación de Desarrollo Exportador (EDC) de Canadá, la ECGD (*Export Credits Guarantee Department*) de Reino Unido y la OND de Bélgica (*Office National du Dueroire*). Estos seguros (incluido el que ofrece el MIGA) cubre, entre otros, pérdidas por imposibilidad de repatriar utilidades.

¹⁵ Ver por ejemplo Luna Quevedo et al., (2004)

¹⁶ Ley 25.161/1999 (definición del "valor boca mina" y costos a deducir), ley 25.429/2001

¹⁷ Ver un listado más completo hasta el 2013 en Alvarez Huwiler et al., (2015)

¹⁸ Si bien no emiten normativa vinculante, organismos nacionales de importancia son el COFEMIN, el COFEMA y la OFEMI.

(retenciones)¹⁹ a partir del 2007²⁰ en un contexto de máximas históricas de los precios de los metales. En cambio, durante el gobierno de C.F. de Kirchner, especialmente durante sus últimos cuatro años, el gobierno nacional incrementó considerablemente su nivel de intervención en la economía y en el sector minero mediante una serie de medidas proteccionistas. Estas medidas se fueron tomando gradualmente desde el año 2011 en un contexto de gran volatilidad en el mercado cambiario local y una merma en la cantidad de divisas liquidadas. Las medidas implicaron un mayor control en el acceso a la compra de divisas, la obligación de liquidar divisas en el mercado local, las restricciones para repatriar utilidades y dividendos como también mayores restricciones a la importación de insumos y equipamientos (ver Tabla 1).

Desde el punto de vista de las compañías mineras multinacionales que operan en el país y desde la óptica del actual gobierno nacional, estas restricciones implicaron un importante desincentivo a la IED minera²¹. Sin embargo, desde la perspectiva de algunas pymes mineras y gobiernos provinciales (por ejemplo Neuquén y la ley del ‘compre neuquino’), la política del ‘compre y contrate nacional’ fue bien recibida como un incentivo para fomentar el desarrollo de proveedores locales.

La cuestión del intervencionismo en materia tributaria por medio de las retenciones fue muy criticada desde la industria ya que implicó vulnerar la seguridad jurídica e infringir la cláusula de estabilidad fiscal fijada por la ley 24.196 (Art. 8, ver Tabla 1). De las empresas mineras afectadas, 14 accionaron judicialmente en contra del Estado nacional. Si bien en un principio hubo fallos a favor de las empresas, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) finalmente emitió fallos en contra. En el caso de FMC Minera del Altiplano (Proyecto Fénix), en el 2009 el Juzgado Federal de Salta N°2 hizo lugar al recurso de apelación interpuesto por la empresa²²; sin embargo, en el 2012 la CSJN dejó sin efecto la sentencia del Juzgado argumentando que

¹⁹ La ley 22.145 (Código Aduanero), en su Art. 755, faculta al poder ejecutivo nacional a gravar, desgravar y modificar el derecho de exportación para consumo de mercadería que no estuviere gravada con este tributo.

²⁰ Como se explica más adelante en la Tabla 1, las retenciones (impuesto no coparticipable) debían aplicarse desde el 2002 pero la DGA había exceptuado a las empresas mineras con un certificado de estabilidad fiscal bajo la ley 24.196.

²¹ Debido a que afectan directamente condiciones básicas que requieren los inversores mineros (ver Pritchard, 2005)

²² <http://www.miningpress.com/nota/41987/positivo-fallan-a-favor-de-fmc-por-las-retenciones-mineras-el-texto-completo-de-la-cmara-federal-de-apelaciones-de-salta> (visitado 10.10.17)

“... la estabilidad fiscal implica un compromiso de no incrementar la carga fiscal total de proyectos mineros, pero no impide la imposición de nuevos tributos a la actividad”²³.

A su vez, en la causa Procesadora de Boratos Argentinos SA contra la Dirección General de Aduanas (TF 28.448-A), la CSJN falló en el 2013 en contra de la empresa con un argumento similar disponiendo lo siguiente:

“Ninguna disposición de la ley 24.196 -Inversiones Mineras- ni su reglamentación exige derechamente a los sujetos comprendidos en su régimen del pago de los nuevos gravámenes que se establezcan, o de los incrementos que se dispongan con posterioridad a la presentación del estudio de factibilidad al que hace referencia el art. 8º, ni tampoco prohíben que se establezcan nuevos gravámenes o que se incrementen los existentes, pues tal normativa alude a que no se incremente “la carga tributaria total” (art. 8º de la ley 24.196) para lo cual establece un mecanismo de compensación o devolución de las sumas abonadas en más por la empresa promovida (art. 4º, inc. c, del Anexo 1 del decreto 2686/93) para el supuesto de que se hubiese demostrado que el nuevo gravamen se traduzca en un incremento de tal carga tributaria”.

La empresa Minera Alumbreira Ltd., también alcanzada por las retenciones, presentó una acción de amparo ante el Juzgado Federal N°2 de Rosario (lugar donde se realiza la exportación de concentrado desde el puerto privado de Alumbreira en Terminal 6) el cual falló a favor de la empresa en mayo del 2008. Sin embargo, el gobierno nacional apeló dicho fallo causando que la empresa continúe tributando las retenciones.

En materia tributaria, las provincias también impusieron gravámenes adicionales a la actividad. Un impuesto controversial fue el ‘impuesto inmobiliario’ (‘Derecho Real de Propiedad Inmobiliaria Minera’) establecido por el ejecutivo santacruceño en 2013 mediante el cual las empresas debían tributar el 1% de sus reservas declaradas; el impuesto no prosperó ya que frente a las acciones judiciales iniciadas por las empresas mineras, la CSJN, en un fallo del 2015 sobre Minera Triton, estableció que la provincia

²³ <http://www.enernews.com/nota/70700/analis-beretta-godoy-el-fallo-de-la-corte-sobre-retenciones-y-la-estabilidad-fiscal-para-la-minera> (visitado 10.10.17)

Tabla 1: Comparación de regímenes aplicables a la industria minera metalífera.

Aspecto	Segunda parte de la Administración Kirchner (2007-2015)	Administración Macri (2015-2019)
Restricciones al mercado cambiario	Mediante la Comunicación “A” 5245/2011 y complementarias, se estableció el requerimiento de autorización previa del Banco Central y AFIP para la compra de divisas.	Por medio de la Circular A 5850 del BCRA y la Resolución General N° 3821 AFIP se estableció a fines de 2015 que cualquier individuo o empresa puede acceder libremente al mercado cambiario para comprar divisas (tope de US\$ 2 millones por mes).
Plazo mínimo de permanencia y encaje del 30%	Mediante Decreto N° 616/2005 se estableció un régimen aplicable a los ingresos de divisas en el mercado de cambios con el objeto de profundizar el seguimiento y control de los movimientos del capital especulativo. Dicho decreto estableció que todo endeudamiento con el exterior (ingresos de capitales) deberá cancelarse en un plazo no inferior a 365 días corridos. Además, se estableció como requisito la obligatoriedad de depositar 30% del monto ingresado durante un año de modo no transferible y no remunerativo. La Comunicación “A” 4762 estableció excepciones.	La Resolución No. 3/2015 eliminó la obligatoriedad de depositar un porcentaje del monto ingresado y reduce de 365 a 120 días corridos el plazo mínimo de permanencia en el país. Mediante Resolución 1 – E/2017 (y Comunicación “A” 6150 BCRA) se redujo a cero el plazo mínimo de permanencia.
Liquidación de divisas	Las divisas originadas en la exportación de productos mineros estuvieron históricamente exceptuadas de la obligatoriedad de ser convertidas en moneda local. Desde la década de 1990 el sector minero contaba con un régimen especial que exceptuaba a las empresas mineras de la obligación de liquidar divisas (Decreto 530/1991, reforzado por los Decretos 417/03 y 753/04 ²⁴). Sin embargo mediante el Decreto 1722/2011 se estableció la obligatoriedad para empresas petroleras y mineras de liquidar en el país las divisas generadas por sus exportaciones.	Permanece la obligatoriedad de liquidar divisas en el MULC de Argentina pero se flexibiliza el plazo para liquidar. La Resolución 47 – E/2017 dispuso que los exportadores cuyas operaciones estén comprendidas en las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR deberán ingresar las divisas provenientes de dichas exportaciones al sistema financiero local dentro del plazo de 3650 días corridos, es decir antes de un plazo de diez años.

²⁴ El Decreto 753/04 limitó esa facultad a las empresas mineras que presentaran nuevos proyectos o ampliaciones de unidades productivas existentes

²⁵ Una suspensión temporaria ocurrió durante la crisis de convertibilidad en el 2001 mediante el Decreto 1606/2001.

Aspecto	Segunda parte de la Administración Kirchner (2007-2015)	Administración Macri (2015-2019)
Giro de utilidades y dividendos al exterior, y necesidad de DJAS y DAPE en actividades de pagos al exterior	En el 2011 el BCRA comenzó a negar permisos de las empresas (minerías y no minerías) que solicitaban girar dividendos. En 2012 el BCRA volvió a autorizar el giro al exterior pero con montos limitados. En 2012 la AFIP (Resolución 3276) estableció un régimen denominado "Declaración Jurada Anticipada de Servicios" (DJAS). La Res. General 3417/2012 de la AFIP obligaba a completar una Declaración Anticipada de Pago al Exterior (DAPE) en conexión con los beneficios y dividendos enviados al extranjero y cualquier pago de interés de deuda hecho fuera del país.	En Diciembre de 2015 el BCRA autorizó el giro de hasta US\$ 60 millones por mes. En marzo de 2017 la AFIP publicó la Resolución 4008-E derogando las Resoluciones Generales 3276 y N° 3417, y sus respectivas modificatorias.
Procedimientos para la importación de insumos	En Febrero de 2012 el gobierno implementó el sistema de Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI). Antes de realizar un pedido de compra al exterior, todo importador debía completar un formulario con información que era analizada por diferentes organismos y la DJAI podía ser aprobada o rechazada.	Se reemplazan las DJAI por un sistema denominado SIMI (Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones, sistema de licencias automáticas y no automáticas para 1390 posiciones arancelarias) (Resolución 3823/2015 de la AFIP y 5/2015 del Min. De Producción). La nueva norma establece que los organismos encargados de autorizar el ingreso de mercadería deberán responder "en un lapso no mayor a los 10 días".
Retenciones a la exportación de metales	La ley de inversiones mineras (24.196/93) en su Art. 8° establece que los emprendimientos mineros tendrán estabilidad fiscal por el término de 30 años contados a partir de la fecha de presentación de su estudio de factibilidad. A pesar de ello, en el 2007 y mediante las notas 130/07 de la SMN y 288/07 de la Secretaría de Comercio Interior, el gobierno nacional impuso retenciones <i>ad valorem</i> a las exportaciones de metales a aquellos proyectos que hubieren obtenido la aprobación de su estudio de factibilidad con anterioridad a 2002 ²⁶ (afectaba 14 empresas	Debido al reclamo de conflicto con la ley de Inversiones Mineras, al asumir el Presidente Macri mediante el Decreto 160/2015 (y su modificatorio Decreto 25/2016) se estableció la alícuota de 0% para productos industriales, entre los que se incluyen las partidas del Capítulo 71, que comprenden el doré y la plata en bruto, entre otros. Mediante el Decreto 349/2016, se extendió la eliminación a los productos mineros, comprendidos en las posiciones arancelarias de los

²⁶ En el 2002 el Ministerio de Economía de la Nación, mediante el Decreto 310/02 y la Resolución 11/02, había establecido las retenciones en concepto de derechos de exportación a los minerales. Sin embargo, no se aplicaron hasta el 2012 ya que la Subdirección General de Legal y Técnica Aduanera mediante la Instrucción General 19/02 DGA del 29/03/2002 comunicó a todas las aduanas que "existiendo normas preexistentes a la Resolución 11/02 ME y al Decreto 310/02, que establecen exenciones para el pago de derechos de exportación, corresponde informar que las mismas mantienen plena vigencia" detallando las destinaciones de exportación que no se encuentran alcanzadas por las normas referidas, encontrándose entre ellas, las mercaderías cuyos exportadores

Aspecto	Segunda parte de la Administración Kirchner (2007-2015)	Administración Macri (2015-2019)
	mineras ²⁷). La alícuota fue aplicada sobre una base imponible de 5% valor FOB para doré y 10% valor FOB para concentrados polimetálicos.	capítulos 25 (Sal; Azufre; Tierras y piedras; Yesos, Cales y Cementos) y 26 y ciertos nomencladores del capítulo 27.
Programa de Sustitución de Importaciones ('compre y contrate nacional')	Hacia fines de mayo de 2012, el gobierno argentino solicitó a las multinacionales mineras que desarrollen una nómina de todos los productos en sus cadenas de abastecimiento que sean de origen extranjero y que puedan ser sustituidos por bienes y servicios locales. La Resolución 12/12 de la SMN estableció que las empresas beneficiadas con la ley 24.196 deberán contratar transporte a compañías argentinas para efectuar fletes marítimos, fluviales, terrestres o aéreos cuando exporten minerales o productos derivados. La Resolución 13/12 estableció que las empresas deberán contar con " <i>su propio Departamento de sustitución de importaciones</i> ", que deberá presentar con una anticipación de 120 días a la adquisición de productos los cronogramas de demanda. La Resolución 54/12 reglamentó dichas resoluciones. Algunas provincias emitieron sus propias leyes como la Provincia del Neuquén con la ley provincial 2755/2013 (régimen de preferencia denominado 'compre neuquino').	En Agosto de 2017 la SMN emitió la Resolución 110-E/2017 derogando las Resoluciones 12/12, 13/12 y 54/12. En dicha Resolución la SMN estableció que los nuevos proyectos mineros y proyectos de ampliación que deseen solicitar el beneficio de estabilidad fiscal según lo contemplado en el Art. 8° de la ley de Inversiones Mineras y modificatorias, deberán presentar conjuntamente con el correspondiente estudio de factibilidad un Plan de Participación de Industria Nacional (PPIN), a partir del cual se informe, respecto de los principales componentes del proyecto, las acciones realizadas para promover la participación de la industria nacional. En Neuquén la ley 2755 fue reemplazada por la ley 3032/16 por la cual se modificaron los requisitos que deben reunir las empresas locales para certificar como "empresa neuquina".
Mesa de Sustitución y Homologación Minera	En el 2011 la SMN creó la Mesa de Sustitución y Homologación Minera con el fin de aumentar la sustitución de insumos, repuestos y servicios importados mediante productos fabricados por pymes nacionales. La industria denunció fuertes presiones desde el gobierno.	Con el cambio de gobierno, la Mesa dejó de funcionar.

Fuente: elaboración propia en base a información periodística.

gocen de estabilidad fiscal, según artículo 8 de la Ley 24.196. A su vez la Subsecretaría de Minería había emitido las Notas 03/02, 07/02, 175/02, 161/02 y 163/02 y la Dirección Nacional de Minería las Notas 90/07 y 346/07 mediante las cuales se individualizaban las empresas y los emprendimientos alcanzados con la exención de derechos de exportación. Esto cambió en el 2007 a partir de las dos notas emitidas por la SMN y la Secretaría de Comercio Interior.

²⁷ Las principales eran Cerro Vanguardia, Minera Alumbraera Ltd, Bórax Argentina y Procesadora de Boratos Argentinos SA (ambas bórax), Minera del Altiplano FMC (litio)

debía abstenerse de reclamar administrativa o judicialmente las sumas que se hubiesen devengado en concepto de dicho impuesto. Tal como se puede observar a partir de los ejemplos mencionados, frente al intento nacional o provincial de aumentar la recaudación fiscal las corporaciones tomaron por estrategia la judicialización de las medidas. Por contraste, otros impuestos extras (que en principio también infringen la ley 24.196) pero que fueron menos cuestionados y aceptados por las empresas son los fondos fiduciarios provinciales (fideicomisos para infraestructura) establecidos en Catamarca²⁸, Santa Cruz y San Juan (entre 1% y 2% sobre la facturación bruta anual, depende de la provincia), ratificados en el nuevo Acuerdo Federal Minero (art. 19).

4. Evaluación del impacto de las transformaciones macroeconómicas y del marco regulatorio

4.1 Exploración y potencial geológico-minero argentino

El potencial geológico-minero de una región se conoce mediante inversión en prospección y exploración; de otra manera sólo puede suponerse que existe el recurso. La exploración de tipo *greenfield*²⁹ (desde cero) es la etapa de mayor riesgo en el negocio minero y conlleva largos períodos de retorno a la inversión ya que existen muchos pasos entre el descubrimiento de un yacimiento y su puesta en marcha.

En la historia de la exploración metalífera *greenfield* en Argentina se destaca de modo inicial la participación del Estado nacional, a partir de la Segunda Guerra Mundial debido al problema que existía en cuanto al abastecimiento de materias primas: en ese momento la producción nacional de cobre y aluminio era muy limitada o nula³⁰ lo cual obligaba a importar esos metales en una época de escasez global y altos precios. Así, a

²⁸ Fondo Fiduciario Salar del Hombre Muerto en compensación por la falta del pago del canon de agua

²⁹ De tipo *greenfield* implica el mayor riesgo ya que se basa en el poder predictivo de modelos orogénicos, es decir, exploración en áreas inexploradas o donde no se tienen antecedentes de que existan recursos minerales. De tipo *brownfield* es cuando se exploran áreas adyacentes a minas en operación o que estuvieron en operación lo cual reduce considerablemente el riesgo y los montos a invertir. El descubrimiento de Bajo el Durazno cercano a Bajo de la Alumbraera es un ejemplo reciente de exploración tipo *brownfield*.

³⁰ Hacia 1940 casi no existían yacimientos de mineral de cobre en explotación. Se obtenían matas de cobre como producto secundario de la explotación de plomo, plata y cinc en la Mina el Aguilar en Jujuy mientras que el yacimiento de Capillitas (Catamarca) estaba prácticamente paralizado (Rougier, 2013).

partir de la creación de la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM)³¹ (1941) se instauró una política clara de explorar y explotar minerales como insumos básicos para la industria de la defensa nacional (Rougier, 2013). Esto implicaba no solo descubrir y extraer el mineral, sino también se planeaba avanzar en su refinación e industrialización³².

De este modo el Estado nacional invirtió en la búsqueda inicial de yacimientos mediante los grandes planes regionales de prospección geológica y geoquímica en los años sesenta (Plan Cordillerano³³, Plan NOA, Plan San Luis, Plan Patagonia Comahue, Plan Misiones). La DGFM detectó áreas y depósitos de interés en cuanto a recursos metalíferos y realizó los descubrimientos iniciales de una parte de los yacimientos que luego el Estado ha ido concesionando a capitales privados (quienes profundizan la exploración para llegar a factibilidad) sin haber realizado las mayores inversiones de riesgo exploratorio inicial (Fabrizio, 2010). En otras palabras, muchos de los yacimientos de mayor envergadura aún sin desarrollar (especialmente los pórfidos de cobre) se conocen desde hace décadas: ejemplo de ellos son los yacimientos cupríferos de Bajo de la Alumbrera³⁴, Agua Rica³⁵, Taca Taca³⁶ o Cerro Vanguardia³⁷. Sin embargo, la inversión privada también realizó algunos descubrimientos de importancia como el Pachón (Minera Aguilar, de EEUU, en 1964) o Sierra Grande (descubierto por el pionero Manuel Novillo).

³¹ Se creó como un ente autárquico bajo dependencia del Ministerio de Guerra. Su campo incluía la prospección geológico-minera reservada a la Dirección Nacional de Minas y Geología. La DGFM tenía a su cargo las exploraciones en búsqueda de cobre, hierro y demás materias primas necesarias para la fabricación de materiales de guerra.

³² Para el caso del cobre se proponía la creación de la empresa EMC (concentrados), la Fábrica Militar Derivados del Plomo (cobre electrolítico) y la Fábrica Militar de Elaboración del Cobre y sus aleaciones (ECA).

³³ El plan se desarrolló entre 1963 y 1968. Si bien los informes determinaban que no había “resultados espectaculares”, se habían detectado zonas que, en diferentes grados, eran de interés minero como los yacimientos cupríferos diseminados en Paramillos Sur y Paramillos Norte y de Campana Mahuida (Rougier, 2013).

³⁴ Entre 1936 y 1945 el farmacéutico Abel Peirano encontró evidencias de yacimientos metalíferos en Farallón Negro (vetas de oro y plata) y en Bajo de la Alumbrera haciendo un mapa geológico de la zona. Peirano registró los derechos de explotación minera a nombre de la Universidad Nacional de Tucumán.

³⁵ Descubierto por el geólogo Hernán Navarro de la DGFM en 1950 quien confirmó la presencia del yacimiento en 1965; luego la empresa Cities Service Corp perforó 38 pozos entre 1967 y 1973.

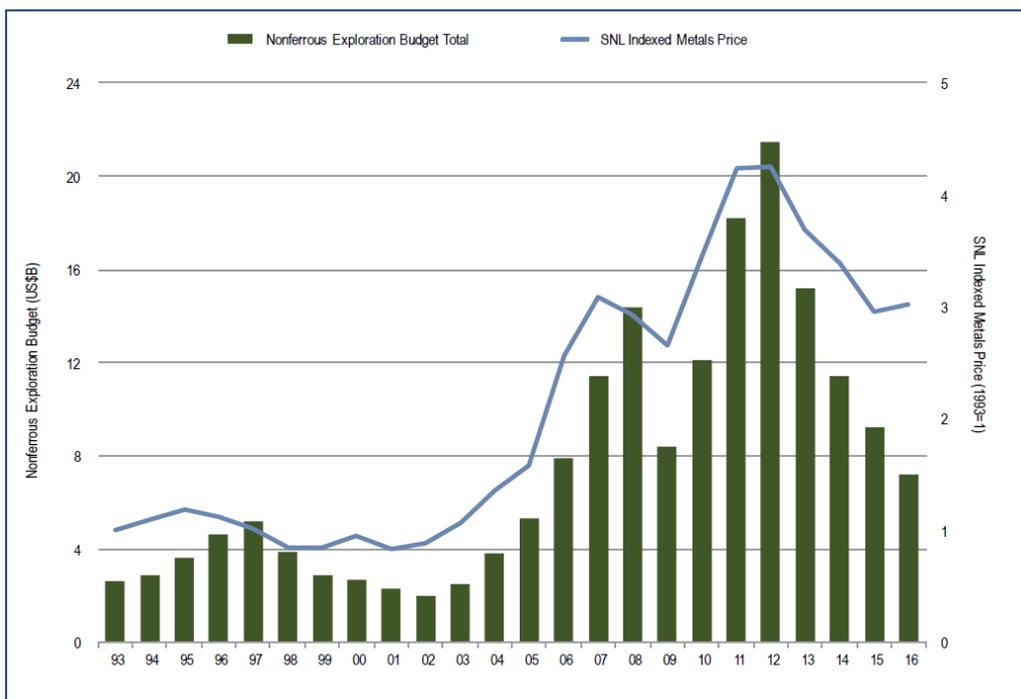
³⁶ Descubierto inicialmente en 1967 por Fabricaciones Militares (3 perforaciones de diamantina), luego la exploración continuó a manos de Falconbridge, etc.

³⁷ El yacimiento fue descubierto en 1977 como consecuencia de las tareas sistemáticas de prospección geológica y geoquímica regional que desarrollaba la SMN a través del plan Patagonia-Comahue.

Desde los 90 y bajo un nuevo marco regulatorio, una apertura a la IED minera en el país y precios atractivos en los mercados internacionales de metales, se inició un nuevo período de exploraciones caracterizado por la presencia de numerosas empresas “junior”. En esta nueva etapa, el Estado se repliega mayormente a regular la actividad y los capitales privados han invertido y descubierto, basados en indicios brindados por las exploraciones iniciales de la DGFM, nuevos proyectos, como en San Juan en el Valle del Cura como Veladero o Los Azules, o Cerro Moro en Santa Cruz³⁸.

La IED minera en exploración en la Argentina, al tratarse de empresas *junior*³⁹ que se financian en el mercado global de capitales de riesgo, ha estado atada a la disponibilidad de capital la cual se vincula con el precio de los *commodities*. Si se observan las variaciones en los presupuestos anuales de exploración de metales no ferrosos en relación a un índice ponderado de los precios de los metales (Figura 1), se puede ver la naturaleza cíclica de la inversión en exploración, siguiendo al precio de los metales.

Figura 1: Presupuestos globales de exploración en metales no ferrosos.



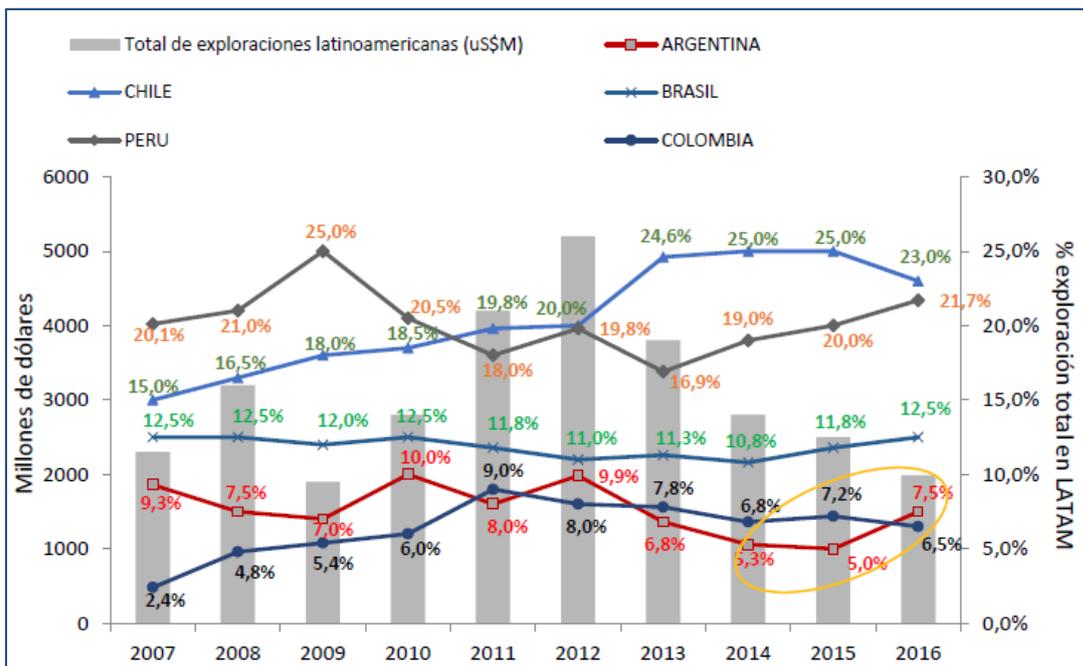
Fuente: S&P (2017)

³⁸ En menor medida, algunas empresas estatales como Fomicruz siguen invirtiendo en exploración.

³⁹ Las empresas pequeñas (*junior*) se concentran en la búsqueda de nuevos proyectos, que luego son vendidos a empresas mineras más grandes que completan los estudios de factibilidad y realizan las inversiones para la puesta en marcha.

En la Argentina es difícil evaluar la evolución de la inversión minera en exploración ya que no existen datos sistemáticos de acceso público sobre el total invertido anualmente (nacional y provincial)⁴⁰. De acuerdo a un informe reciente de la SMN, la IED exploratoria en la Argentina fluctuó entre los años 2007 y 2012, y disminuyó continuamente desde el 2012 hasta el 2015, para mostrar una recuperación del 2015 al 2016 (pasando de US\$ 124 millones en 2015 a US\$ 140 millones en 2016) (Figura 2).

Figura 2: Flujos de IED en exploración en América Latina⁴¹.



Fuente: SMN (basado en S&P)

Así se observa que la IED en exploración en Argentina siguió la tendencia global (excepto en el año 2011 cuando disminuyó en Argentina en comparación al 2010 mientras que a nivel global se elevó).

Para el 2017, a partir de una recuperación de los precios de los *commodities* en la segunda parte del año, se espera que la inversión en exploración a nivel global se mantenga estable o aumente hasta en un 10% (Mining Press, 2017). En Argentina, según

⁴⁰ A modo de ejemplo, un informe reciente publicado por la SMN (ver https://www.minem.gob.ar/servicios/archivos/7509/AS_15034306091.pdf) emplea datos de la consultora S&P para monitorear la evolución de la inversión en la Argentina y América Latina.

⁴¹ Nótese un error en el eje vertical donde la escala no es en miles de millones, sino en cientos de millones de US\$

la SMN, se espera que la inversión aumente en un 2% en comparación al 2016. Sin embargo, según R. Martínez⁴², actual presidente del Grupo de Empresas Exploradoras de la República Argentina (GEMERA), el 2017 es un mal año para la exploración (Bellato, 2017): *“Salvo por el litio, está bastante mal. Este año se invirtieron en exploración cerca de 120 millones de dólares sumando al litio, que aportó unos 70 o 80 millones de dólares”* (Declaraciones de R. Martínez, 2017). Esta suma parece aún baja ya que, según la SMN, la Argentina necesita un monto de exploración anual de entre US\$ 300 y 400 millones (Capello, 2017).

Según estas tendencias, se puede concluir que el monto invertido en exploración en la Argentina es principalmente el resultado de las fluctuaciones en los presupuestos internacionales de exploración; en menor medida, las condiciones nacionales macro mejoran o agravan la llegada de IED, pero no la determinan.

4.2 IED en fase de explotación

El mayor dinamismo en inversiones en fase de explotación durante los últimos 10 años se concentró en proyectos de oro y plata (San Juan y Santa Cruz) y de litio en la Puna (Salta y Jujuy); los grandes proyectos de pórfidos de cobre factibilizados (el Pachón, Taca Taca, Agua Rica), en pre-factibilidad (los Azules) o en exploración avanzada (Altar, José María) siguen aún sin entrar en fase de construcción (algo que podría cambiar si el precio de cobre mantiene su tendencia alcista).

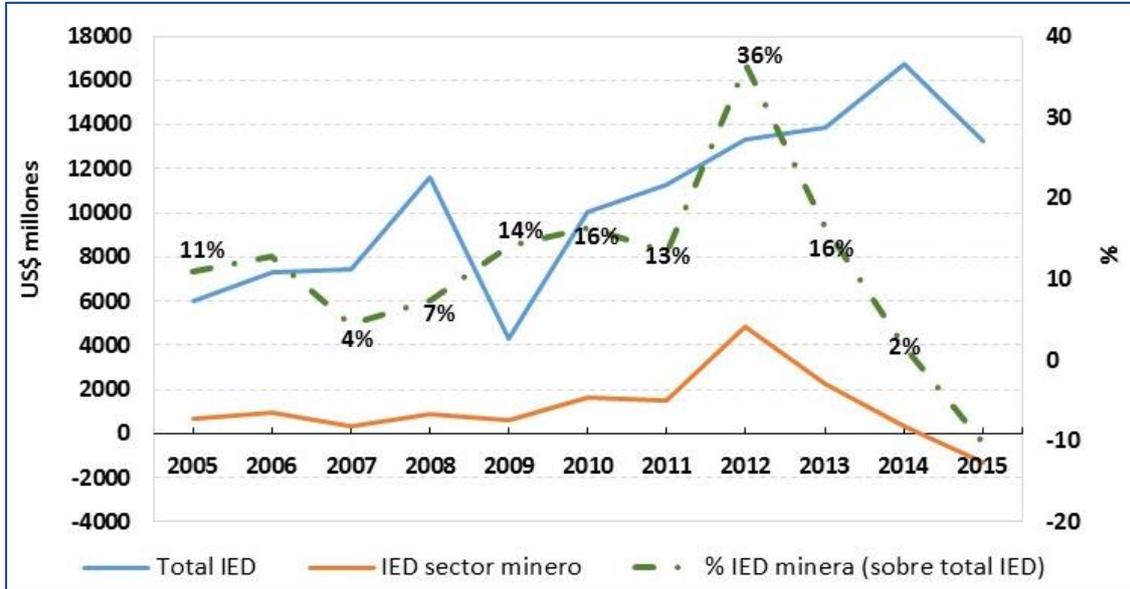
Según se observa en la Figura 3, la IED minera en explotación fluctuó durante el gobierno Kirchnerista llegando a un pico en el 2012 cuando la IED minera llegó a representar un 36% del total de la IED. Desde el 2012 se registró un flujo de aportes decrecientes, y desde fines del 2014 los flujos netos se caracterizaron por ser predominantemente negativos llegando a casi US\$ -1400 millones en 2015.

Así, se puede observar que a pesar de las retenciones impuestas en el 2007, la IED en explotación se mantuvo debido a una cierta inercia de inversiones que existían de años anteriores y mostró una cierta continuidad, impulsada en el 2011 y 2012 debido a máximos históricos en los precios de los metales (ver Figura 1). Luego, la caída de los

⁴² Geólogo de exploración que participó en el descubrimiento de Veladero, José María y Los Helados

precios de los metales sumada a un mayor grado de intervencionismo explican la caída en los flujos netos de IED.

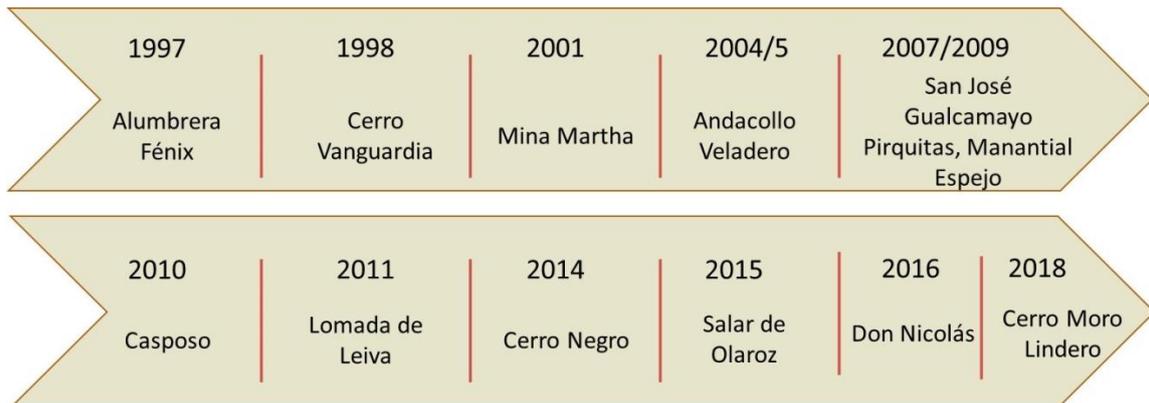
Figura 3: Porcentaje de IED en el sector minero y IED total en Argentina.



Fuente: elaboración propia en base a BCRA (2017). Flujos netos de IED sector minería.

La continuidad en el proceso de IED minera se puede observar también en los proyectos que entraron en la fase de producción en el período 1997-2016 (Figura 4).

Figura 4: Proyectos mineros metalíferos por año de entrada en producción⁴³.



Fuente: recopilación propia en base a información periodística y Murguía (2015).

⁴³ Piriquitas es una mina histórica de plata y cinc cuyas operaciones se interrumpieron a fines de la década de 1980 y recién en 2009 reinició actividades bajo la empresa canadiense Silver Standard Resources. Cerro Moro y Lindero no entraron aún en producción, se espera que lo hagan en el 2018 (Cerro Moro inició construcción en el 2016).

Si bien existió una continuidad durante todo el período, se observa una ralentización de entrada de nuevos proyectos en la fase final. Así, durante el sub-período 1997-2011 se observa una tasa de entrada en producción de 0,8 proyectos/año (11 proyectos en 14 años), mientras que el sub-período siguiente (2011-2016) se observa una tasa menor de 0,6 proyectos/año. Para explicar estas diferencias debe tenerse en cuenta que los primeros años vieron la entrada en producción de yacimientos que se conocían hace tiempo. A su vez la aceleración hacia el período 2003-2007 se explica en gran medida por el alza de los precios internacionales del oro, la plata y el cobre que compensaban la imposición de retenciones. La ralentización hacia el final del período puede explicarse por el efecto negativo conjunto de la caída en los precios a partir del 2012 sumado a una mayor presión sobre las empresas (mayor intervencionismo estatal).

5. Reflexiones Finales

Nuestro análisis nos permite concluir que, en un sector caracterizado por una alta concentración de capital extranjero, la dinámica de la IED minera está fuertemente ligada a la evolución global del sector. Si bien esta relación es muy clara para las actividades de exploración (realizada mayormente por *juniors* cuya financiación depende de los presupuestos globales), también se observa que las decisiones de iniciar la construcción de un proyecto están relacionadas en mayor medida con el escenario internacional y las perspectivas a futuro que reflejan los estudios de factibilidad económica. Esto se ve, por ejemplo, en el sector del litio que ha mostrado gran dinamismo en Argentina desde el 2012 vinculado a la creciente demanda global y los precios que han aumentado notablemente en los últimos años.

En este marco, podemos concluir que el sector minero metalífero que decide operar en la Argentina cuenta con un marco jurídico estable desde la década del noventa, el cual independientemente de los regímenes de corte más intervencionista o más liberal, no se ha transformado de manera significativa (mantiene una naturaleza de tipo 'extractivista'). Sí hemos observado, que las variaciones en las gestiones de gobierno nacional han modificado levemente el rol del Estado respecto a su capacidad de captación de renta, pero ello no alteró de manera radical las reglas del juego para el sector. En este sentido, consideramos que las políticas nacionales a nivel

macroeconómico que condicionan el “clima de inversión” (intervencionistas y de enfoque nacional durante parte de la administración Kirchner y más de corte liberal durante la administración Macri) sólo representaron un incentivo o desincentivo para atraer IED, pero no son condición suficiente para que estas inversiones se realicen de manera efectiva. Por el contrario, consideramos que para comprender con mayor profundidad los altibajos del sector es necesario analizar la relación entre las dinámicas globales, regionales y nacionales. Por último, consideramos que este análisis debe incorporar también otros factores que quedaron fuera del alcance del presente trabajo pero que también juegan un papel relevante en la toma de decisiones corporativa sobre IED minera como ser las cuestiones ambientales (cuestión de glaciares, control de la contaminación ambiental, etc.) y socio-institucionales (prohibición de la actividad en varias provincias, disponibilidad de mano de obra calificada, presión sindical, conflictividad social, etc.).

Bibliografía

Alvarez Huwiler, L., Godfrid, J. y Duárez, J., 2015. Expansión minera y protesta social en Argentina y Perú. *Investigaciones Sociales* 19(35), 169–186.

BCRA, 2017. Inversiones Directas. Series Estadísticas. Relevamiento anual sobre inversiones directas en empresas residentes. Disponible: http://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Inversiones_directas.asp (visitado 03.11.17)

Bellato, R., 2017. Gemera: “Deberían hacer timbreos en el exterior para buscar inversiones mineras.” *Econo Journal*, 02 Agosto 2017. Disponible: <http://econojournal.com.ar/2017/08/el-sector-minero-deberia-hacer-mucho-mas-que-lo-que-se-esta-haciendo/> (visitado 03.11.17)

Canelo, P. y Castellani, A., 2017. Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri (Informe de Investigación No. 1). Observatorio Elites Argentinas/UNSAM, IDAES.

Capello, M., 2017. Argentina: la industria minera como política de estado. El cobre: una gran oportunidad. Presented at the China Mining Congress & Expo. 23 a 25 septiembre 2017, Tianjín, China.

Fabrizio, R., 2010. En defensa del desarrollo minero. *Industrializar Argentina* 8, 6–10.

Godfrid, J. y Murguía, D., 2017. El futuro de la minería. Página 12. Suplemento Economía, 07 Agosto.

Lewkowicz, J., 2016. Otro regalo del gobierno para las mineras. Página 12.

Luna Quevedo, D., Padilla Ormeno, C., Alcayaga Olivares, J., 2004. El exilio del cóndor: hegemonía transnacional en la frontera : el tratado minero entre Chile y Argentina. Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago, Chile.

Mining Press, 2017. Minería: inversión en exploración marcará punto de quiebre en el 2017. 05 Abril.

Murguía, D., 2015. Minería metálica multinacional en Argentina: su costo de oportunidad económico-estatal y escenarios alternativos. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica REVIBEC* 24, 57–70.

Pritchard, R., 2005. Safeguards for Foreign Investment in Mining, en: Bastida, E., Waelde, T.W., Warden-Fernández, J. (Eds.), *International and Comparative Mineral Law and Policy: Trends and Prospects*, International Energy and Resources Law and Policy Series. Kluwer Law International, La Haya, 73–99.

Rougier, M., 2013. Militares e industria: las alternativas de la producción minero-metalúrgica en la Argentina, en: Rougier, M. (Ed.), *Estudios Sobre La Industria Argentina* 3. Lenguaje Claro, Buenos Aires, 267–310.

Sola Álvarez, M., 2013. La disputa por la licencia social de los proyectos mineros en La Rioja, Argentina. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales* 14:27-47. doi:10.17141/letrasverdes.14.2013.991

S&P, 2017. Worldwide Mining Exploration Trends. A Special Report from S&P Global Market Intelligence for the PDAC International Convention. S&P Global Market Intelligence.

Svampa, M., 2011. Extractivismo neodesarrollista y movimientos sociales. ¿Un giro ecoterritorial hacia nuevas alternativas?, en: Más Allá Del Desarrollo. Fundación Rosa Luxemburgo - Editorial el Conejo y Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, Ciudad de México, 185–216.

Svampa, M. y Viale, E., 2015. Maldesarrollo: La Argentina del extractivismo y el despojo. Katz Editores.