



Proyecto de ley

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

TRANSPARENCIA DE TRIBUTACION PARA LA EXPORTACION DE LITIO, “MINERALES CRITICOS” Y “TIERRAS RARAS”

ARTÍCULO 1º.- Incorpórase a continuación del primer párrafo del artículo 749 del Código Aduanero, ley 22.415, el siguiente texto:

“Asimismo, facúltase al Poder Ejecutivo a fijar precios índices FOB, fijos o mínimos cuando se tratare de exportación de mercaderías, cualquiera sea su modalidad de venta, que no tuvieran cotización internacional conocida en mercados transparentes, incluido el litio, “minerales críticos” y “tierras raras”. A tal efecto, el Poder Ejecutivo debe:

1. Implementar un registro de los contratos celebrados con motivo de tales operaciones el cual debe contemplar que se incluya la modalidad contractual que se hubiere pactado, las pautas de fijación del precio y sus cláusulas de revisión y ajuste; así como, de corresponder, las diferencias de comparabilidad que generen divergencias con la cotización de mercado relevante para la fecha de registro de la solicitud de destinación de exportación para consumo, o los elementos considerados para la formación de las primas o los descuentos pactados por sobre la cotización

2. Establecer un régimen mediante el cual los exportadores pueden solicitar la celebración de una “Determinación Conjunta de Precios” en la cual se fijen los criterios y metodología aplicables para la determinación de los precios a que hace mención el presente artículo.

La aplicación del precio índice, valor FOB de venta, valor FOB mínimo o equivalente constituirá la base mínima para el ingreso de las divisas correspondientes por los valores que hubieren sido documentados ante el servicio aduanero. A tales fines, el valor FOB de las operaciones de venta debidamente declaradas debe ser aceptado a todos sus efectos siempre que se corresponda con los valores establecidos previamente por la autoridad competente.”

ARTÍCULO 2º.- El Poder Ejecutivo nacional debe dictar las normas reglamentarias y complementarias que sean necesarias para que las disposiciones de la presente ley se efectivicen a partir del 1º de enero de 2027.



H. Cámara de Diputados de la Nación

El Poder Ejecutivo nacional debe poner a disposición de las provincias en cuyo territorio se lleven adelante actividades de explotación de litio, “minerales críticos” y “tierras raras” toda la información que surja por aplicación de las disposiciones previstas en el artículo 749 del Código Aduanero, ley 22.415, incluida los precios índices FOB, fijos o mínimos establecidos y permitiendo acceso a las jurisdicciones de los datos incorporados al “registro de los contratos celebrados” aludido en dicho artículo.

ARTÍCULO 3°.- Las disposiciones de la presente ley entran en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

ARTÍCULO 4°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

Guillermo Michel
Diputado de la Nación



H. Cámara de Diputados de la Nación

Fundamentos

Sr presidente:

El presente proyecto de ley tiene por objeto fortalecer las herramientas del Estado Nacional destinadas a garantizar la transparencia, trazabilidad y adecuada determinación del valor de las operaciones de exportación, particularmente respecto de aquellos bienes cuya comercialización internacional no cuenta con una cotización pública, uniforme y suficientemente transparente.

La iniciativa adquiere especial relevancia frente al crecimiento de la actividad minera argentina y al carácter estratégico que han adquirido el litio, los denominados minerales críticos y las tierras raras en la economía mundial.

Estos recursos son componentes esenciales de numerosas cadenas productivas vinculadas con la generación y almacenamiento de energía, la electromovilidad, la electrónica, las telecomunicaciones, la industria aeroespacial, la defensa y diversas tecnologías consideradas estratégicas para el desarrollo económico de las próximas décadas.

La Argentina posee una posición privilegiada en materia de recursos minerales y, particularmente, de litio. Esta situación representa una extraordinaria oportunidad para incrementar las exportaciones, generar empleo, atraer inversiones y fortalecer la disponibilidad de divisas. Pero esa oportunidad también impone una responsabilidad.

Los recursos minerales son bienes naturales no renovables. Una vez extraídos del territorio nacional, no pueden ser restituidos. Por ello, la política pública no debe limitarse a favorecer su explotación y exportación, sino que debe garantizar que el Estado disponga de herramientas adecuadas para conocer y controlar las condiciones económicas en las cuales dichos recursos son comercializados. En otras palabras, no alcanza con saber cuánto se exporta físicamente.

Es necesario poder determinar con suficiente precisión cuánto vale lo que se exporta, bajo qué condiciones se vende, cómo se forma el precio y cuál es la contraprestación económica que efectivamente corresponde ingresar al país.

I. LA NECESIDAD DE FORTALECER LOS MECANISMOS DE VALORACIÓN

Uno de los principales desafíos que presenta el comercio internacional de minerales es la determinación de su valor económico.

No todos los minerales poseen una cotización internacional pública y uniforme. Incluso cuando existe una referencia internacional, el precio final de una operación puede depender de múltiples factores: calidad, pureza, concentración, volumen, ubicación, condiciones y plazo de entrega, transporte, seguros, modalidad de pago, destino, condiciones contractuales, primas, descuentos y cláusulas de revisión.

La ausencia de una cotización transparente no puede significar la ausencia de mecanismos de control.

Por el contrario, cuando la formación del precio resulta más compleja, la administración pública necesita contar con mayor información para poder verificar que el valor declarado sea consistente con las condiciones económicas de la operación.

La propuesta busca atender precisamente esa situación mediante la posibilidad de establecer precios índices FOB, precios fijos o valores FOB mínimos y mediante la eventual creación de un registro de contratos.

Se trata de dotar al Estado de herramientas objetivas de fiscalización y no de sustituir arbitrariamente la voluntad de las partes.



H. Cámara de Diputados de la Nación

El mecanismo propuesto establece un parámetro conocido previamente por los operadores económicos y permite que las diferencias respecto de dicho parámetro sean analizadas a partir de las características concretas de cada operación.

II. EL APOORTE DE LA OCDE: LA IMPORTANCIA DE DETERMINAR CORRECTAMENTE EL PRECIO DE LOS MINERALES

La necesidad de fortalecer estos mecanismos no constituye una preocupación exclusiva de nuestro país.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), conjuntamente con el Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development (IGF), ha desarrollado específicamente un marco para ayudar a los países ricos en recursos naturales a determinar adecuadamente el precio de los minerales comercializados internacionalmente.

En 2023, la OCDE y el IGF publicaron el documento “Determinación del precio de los minerales: un marco en materia de precios de transferencia”, señalando que, en el sector minero, los ingresos públicos dependen de que los minerales sean correctamente medidos y valorados. Asimismo, advierten que las operaciones entre partes vinculadas pueden presentar riesgos significativos para los ingresos fiscales cuando los precios no reflejan adecuadamente las condiciones de plena competencia. (OECD)

La importancia de este antecedente aumenta aún más porque, en 2024, la OCDE publicó un marco específicamente referido al litio.

En ese documento se señala que la determinación precisa del precio del litio puede resultar particularmente compleja debido a las características de los productos minerales y a las distintas variables que intervienen en su comercialización. El marco propone identificar los factores económicos relevantes para determinar un precio comparable y permitir que los países puedan gravar adecuadamente las exportaciones de litio. (OECD)

La OCDE reconoce así una problemática que resulta directamente pertinente para nuestro país: los Estados productores deben contar con herramientas que les permitan conocer y controlar el verdadero valor económico de los minerales que se exportan.

Asimismo, la OCDE destaca la importancia del método del Precio Comparable No Controlado —CUP— y de realizar los ajustes necesarios cuando existan diferencias relevantes entre las operaciones comparadas. Entre los factores de comparabilidad menciona las características físicas y calidad del mineral, volumen, período del acuerdo, momento y lugar de entrega y otras condiciones económicas. (OECD)

De este modo, el proyecto procura adoptar una lógica de control compatible con las mejores prácticas internacionales.

III. PREVENCIÓN DE LA SUBFACTURACIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS INGRESOS DEL ESTADO

La adecuada determinación del precio de exportación también resulta fundamental para prevenir eventuales prácticas de subfacturación.

La subfacturación de exportaciones puede producir efectos negativos tanto sobre la determinación de las obligaciones fiscales y aduaneras como sobre el ingreso de divisas correspondiente al verdadero valor económico de la operación.

El problema resulta especialmente sensible cuando se trata de recursos naturales no renovables.

Si una determinada cantidad de mineral es exportada y el valor declarado no refleja adecuadamente su valor económico, el Estado puede enfrentar dificultades para determinar



H. Cámara de Diputados de la Nación

correctamente las obligaciones derivadas de la operación y para controlar que el ingreso de divisas guarde correspondencia con el valor documentado.

Por ello, el proyecto establece que el precio índice, valor FOB de venta, valor FOB mínimo o equivalente constituirá la base mínima para el ingreso de las divisas correspondientes a los valores documentados ante el servicio aduanero.

La disposición procura establecer una relación objetiva entre la operación de exportación documentada y las divisas que deben ingresar al país.

No se pretende presumir la existencia de conductas ilícitas.

Se pretende, en cambio, reducir los espacios de opacidad y fortalecer la capacidad preventiva y fiscalizadora del Estado.

La existencia de parámetros objetivos conocidos con anterioridad constituye, además, un incentivo para que las operaciones sean correctamente documentadas y declaradas.

IV. OPERACIONES ENTRE PARTES VINCULADAS Y RIESGO DE EROSIÓN DE LA BASE IMPONIBLE

El problema adquiere una dimensión particular cuando las operaciones se realizan entre empresas vinculadas o integrantes de un mismo grupo económico internacional.

En estos casos, comprador y vendedor pueden encontrarse sujetos a una misma estructura empresarial o responder a intereses económicos relacionados.

Ello no significa que toda operación entre partes vinculadas sea irregular.

Sí significa que el Estado debe contar con herramientas suficientes para verificar que el precio pactado responda a condiciones que puedan ser justificadas económicamente.

La propia OCDE identifica el riesgo de erosión de la base imponible y traslado de beneficios asociado a las operaciones internacionales entre empresas vinculadas, particularmente en el sector minero.

En su marco específico para minerales, la OCDE señala que las ventas transfronterizas de productos minerales entre partes vinculadas pueden generar riesgos relevantes cuando el mineral se comercializa a precios inferiores a los que corresponderían en condiciones de plena competencia, trasladando ingresos y beneficios hacia el exterior. (OECD)

Las Directrices de la OCDE en materia de precios de transferencia establecen el principio de plena competencia como estándar internacional para la valoración de operaciones transfronterizas entre empresas asociadas. (OECD)

El presente proyecto procura complementar esa lógica mediante herramientas de información y referencia que permitan al Estado argentino controlar de manera más eficaz las operaciones de exportación.

V. EXPERIENCIA INTERNACIONAL

La utilización de mecanismos de referencia, cotización o comparación para controlar el valor de operaciones internacionales de commodities no constituye una innovación aislada.

Existen antecedentes en distintos países productores y exportadores que demuestran que los Estados han desarrollado herramientas específicas para enfrentar las dificultades que presenta la valoración de materias primas y minerales.

Brasil



H. Cámara de Diputados de la Nación

Brasil cuenta con el denominado Método del Precio bajo Cotización en la Exportación — PECEX—, aplicable a determinados bienes sujetos a precios públicos.

El mecanismo utiliza valores de cotización de bienes en bolsas de mercancías y futuros internacionalmente reconocidas y contempla ajustes por las primas o condiciones de mercado correspondientes.

Un aspecto particularmente relevante para la presente iniciativa es que, cuando no existe una cotización disponible en una bolsa internacional, la normativa brasileña contempla la utilización de fuentes independientes de datos o precios establecidos por organismos reguladores y publicados oficialmente. (Acordaos)

Este antecedente demuestra que la utilización de referencias objetivas de precios para controlar operaciones de exportación de commodities resulta compatible con sistemas modernos de comercio internacional.

Perú

Perú también ha desarrollado herramientas específicas de valoración y control de precios.

La administración tributaria y aduanera peruana utiliza precios de referencia para verificar valores declarados y, en determinados supuestos, para la aplicación de métodos de valoración.

La normativa de SUNAT contempla que los precios de referencia puedan utilizarse para verificar el valor declarado, formular observaciones, determinar valores en aplicación de métodos de valoración y actualizar bases de datos utilizadas para la gestión de riesgo. También exige que las referencias contengan información sobre la mercancía, cantidad, condiciones comerciales, fecha y fuente. (SUNAT)

Asimismo, Perú incorporó en su legislación tributaria el denominado “Sexto Método” para determinadas operaciones de exportación e importación de commodities, dentro de su régimen de precios de transferencia. (Orientación SUNAT)

Chile

Chile, por su parte, utiliza referencias internacionales de precios de minerales en determinados mecanismos tributarios vinculados con la actividad minera.

La información oficial del Servicio de Impuestos Internos contempla, por ejemplo, referencias a precios internacionales del cobre, oro y plata para determinados efectos fiscales y de retención. (SII)

Estos antecedentes no significan que la legislación argentina deba copiar modelos extranjeros.

Por el contrario, demuestran que los países productores de recursos minerales han reconocido la necesidad de desarrollar instrumentos que permitan reducir las asimetrías de información y mejorar la capacidad del Estado para controlar el valor económico de los minerales.

VI. AUSTRALIA Y EL CONTROL DE LAS OPERACIONES INTERNACIONALES

Australia ofrece también un antecedente relevante por la importancia que posee la minería en su economía.

La Australian Taxation Office —ATO— aplica reglas específicas de precios de transferencia para operaciones entre partes vinculadas y exige documentación sobre las operaciones internacionales, incluyendo categorías relacionadas con bienes tangibles y operaciones entre partes vinculadas. (ATO)

La propia administración tributaria australiana reconoce que las operaciones vinculadas con commodities pueden requerir un análisis específico de sus condiciones económicas y contractuales.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Asimismo, documentos de la administración australiana identifican expresamente entre los commodities sujetos a análisis de riesgo a minerales y elementos como litio, tierras raras, uranio, cobre, plomo, zinc y níquel, entre otros. (ATO)

Este antecedente resulta especialmente significativo para nuestro país, dado que demuestra que las administraciones tributarias de economías mineras desarrolladas consideran a las operaciones internacionales de minerales como un ámbito que requiere herramientas específicas de fiscalización y análisis de riesgo.

VII. EL REGISTRO DE CONTRATOS COMO HERRAMIENTA DE TRANSPARENCIA

Uno de los elementos centrales de la propuesta es la posibilidad de implementar un registro de los contratos celebrados con motivo de las operaciones alcanzadas.

Esta herramienta resulta fundamental porque el precio de un mineral no necesariamente puede comprenderse observando únicamente el valor final consignado en una factura.

El contrato puede contener información determinante para conocer el verdadero valor económico de la operación: modalidad de fijación del precio, período de referencia, fórmulas de ajuste, primas, descuentos, calidad del producto, volumen, condiciones de entrega, mecanismos de revisión y demás elementos comerciales.

El proyecto establece que la reglamentación deberá contemplar precisamente esos elementos.

De esta manera, se genera una base de información que permite al Estado comparar operaciones y realizar análisis de riesgo de manera más eficiente.

La información contractual no debe ser concebida como una carga burocrática innecesaria, sino como una herramienta para lograr mayor certeza y previsibilidad.

Un sistema transparente beneficia tanto al Estado como a los operadores privados, ya que permite que las reglas de valoración sean conocidas y que las particularidades de cada operación puedan ser debidamente justificadas.

VIII. CONCLUSIÓN

La Argentina se encuentra ante una oportunidad histórica.

La disponibilidad de litio y de otros minerales críticos y estratégicos puede convertirse en una fuente de inversión, empleo, desarrollo tecnológico, generación de divisas y crecimiento económico durante las próximas décadas.

Pero la magnitud de esa oportunidad exige también instituciones capaces de acompañarla.

La experiencia internacional demuestra que los Estados productores de recursos minerales han desarrollado mecanismos específicos para mejorar la determinación de los precios, controlar las operaciones entre partes vinculadas, utilizar referencias internacionales y reducir los riesgos de erosión de la base imponible y traslado de beneficios.

La OCDE, a través de sus trabajos específicos sobre determinación del precio de los minerales y, particularmente, sobre el litio, ha señalado la importancia de que los países ricos en recursos naturales puedan determinar adecuadamente el valor de sus exportaciones y aplicar mecanismos de comparación y análisis que tengan en cuenta las características económicas de cada operación. (OECD)

Brasil, Perú, Chile y Australia constituyen ejemplos de distintas herramientas utilizadas para enfrentar problemas vinculados con la valoración, las referencias de precios, las operaciones entre partes relacionadas y el control tributario de los commodities.



H. Cámara de Diputados de la Nación

La Argentina debe avanzar en la misma dirección, desarrollando instrumentos propios adecuados a sus necesidades y a las particularidades de su régimen jurídico.

El presente proyecto constituye una herramienta concreta para ello.

La posibilidad de establecer precios índices FOB, valores FOB mínimos o equivalentes, conjuntamente con la implementación de un registro contractual, permitirá fortalecer la transparencia, mejorar la trazabilidad de las operaciones, reducir asimetrías de información, prevenir eventuales prácticas de subfacturación, fortalecer el control sobre el ingreso de divisas y mejorar la capacidad del Estado para fiscalizar la comercialización internacional de recursos minerales.

Además, se establece la posibilidad que se le da a los exportadores de establecer un régimen mediante el cual puedan solicitar la celebración de una “Determinación Conjunta de Precios”, en la cual se fijen los criterios y metodología aplicables para la determinación de los precios, les otorga seguridad jurídica y previsibilidad a los exportadores.

Por último, se establece que El Poder Ejecutivo nacional pondrá a disposición de las provincias en cuyo territorio se lleven adelante actividades de explotación de litio, “minerales críticos” y “tierras raras” toda la información que surja por aplicación de las disposiciones previstas en el artículo 749 del Código Aduanero, ley 22.415, incluida los precios índices FOB, fijos o mínimos establecidos y permitiendo acceso a las jurisdicciones de los datos incorporados al “registro de los contratos celebrados” aludido en dicho artículo. Esto para permitir a las provincias establecer una base imponible razonable a la hora de determinar regalías o cualquier otros tributo o gravamen vinculado a los minerales en cuestión.

Por las razones expuestas, y entendiendo que la iniciativa contribuye a fortalecer la transparencia del comercio exterior, proteger el interés económico nacional, prevenir prácticas que puedan afectar la correcta determinación del valor de las exportaciones y adecuar los instrumentos de control del Estado a las nuevas características del comercio internacional de minerales estratégicos, solicitamos a los señores legisladores el acompañamiento y la aprobación del presente proyecto de ley.

Guillermo Michel
Diputado de la Nación