

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 10 de mayo de 2024

Presidencia de la Cámara De Senadores de la Nación Argentina

Sra. Presidenta Victoria Villarruel

Presidencias de Bloques

Presidente del Bloque Unión por la Patria - José Mayans

Presidente del Bloque La Libertad Avanza - Ezequiel Atucha

Presidente del Bloque PRO – Luis Juez

Presidente del Bloque UCR - Eduardo Vischi

Presidente del Bloque Hacemos Coalición Federal - Juan Carlos Romero

Presidente del Bloque Innovación Federal – Carlos Omar Arce

Comunidad Neuquén- Lucila Crexell

Por Santa Cruz- José María Carambia

Por la Justicia Social- Beatriz Luisa Avila

Senadoras y Senadores de la Nación Argentina

HONORABLE CÁMARA DE SENADORES DE LA NACIÓN ARGENTINA

S _____ / _____ D

Ref: Régimen de Incentivos a las Grandes Inversiones

Desde el Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad, red de organizaciones, investigadores y divulgadores especialistas en temas fiscales, **queremos hacer llegar nuestra preocupación respecto al Régimen de Incentivos a las Grandes Inversiones (RIGI), que se propone crear en el artículo 162, del Proyecto de Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos**, remitido por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), y aprobado por la Cámara de Diputados de la Nación el pasado 30 de abril **y pedir su rechazo de manera contundente.**

Entendemos que el RIGI es un régimen de privilegios que fomenta la inequidad, aumenta las brechas de género y atenta contra el desarrollo económico y social, contra el derecho al acceso a un ambiente sano y el federalismo. Es un sistema contraproducente en los sentidos antedichos, que al mismo tiempo no asegura la llegada de inversiones, y, en el caso de que éstas ocurrieran, es improbable que tengan impacto positivo en el desarrollo nacional y el acceso a divisas. A continuación se detallan los aspectos que entendemos más preocupantes de esta propuesta.

Análisis de los elementos más relevantes del RIGI

El objetivo del RIGI es otorgar: “ciertos incentivos, certidumbre, seguridad jurídica y un sistema eficiente de protección de derechos adquiridos” (art. 162), de aplicación en todo el territorio de la República Argentina. En el artículo 164 (incisos f y g) se repite ese objetivo: la necesidad de “generar

de inmediato las condiciones de previsibilidad y estabilidad” para las Grandes Inversiones, un régimen que otorga “protección especial para el caso de eventuales desviaciones e incumplimiento por parte de la administración pública y el Estado”. Por los puntos que se describen a continuación, entendemos que **este régimen profundiza la regresividad e inequidad de la política fiscal argentina, y en particular lo que se vincule con el sistema tributario.**

Definición de “Gran Inversión”

- La **definición de Gran Inversión es amplia e indeterminada**, ya que el único requerimiento es un piso mínimo de inversión. Esto tiene al menos dos problemas. Por un lado, no especifica requisitos acerca del origen de la inversión, es decir que cubre tanto a inversores nacionales como extranjeros. Por ello, no se trata de un régimen que incentiva la llegada de Inversión Extranjera Directa, sino que otorga el mismo régimen de protección a inversiones de empresas extranjeras o nacionales. Se estaría así otorgando beneficios a grandes inversores locales en detrimento de la mayoría de inversores locales de menor talla. Por otro lado, bajo estos términos, se considerarían como inversión tanto el endeudamiento intra-firma como la inversión de cartera de corto plazo -con sus probados riesgos de desestabilización financiera-. Es decir, se estarían ocultando como inversiones (y accediendo a los beneficios de esta normativa) a operaciones financieras sin impacto productivo alguno, o incluso mecanismos de elusión fiscal o fraude contable.
- Mientras que el proyecto de ley presentado en diciembre de 2023 incluía un listado de sectores en los que se aplicaría este régimen (principalmente sectores extractivos de materias primas y el sector tecnológico), el proyecto de ley que se discute en el Senado en mayo de 2024 *no incluye* una restricción por sectores: es decir que **los beneficios del RIGI son para inversiones en cualquier sector de la economía y de cualquier nacionalidad**, y que aplica tanto para inversores extranjeros como para inversores radicados en la República Argentina.
- El único requisito para adherir al RIGI es contar con un monto mínimo de inversión de 200.000.000 USD (doscientos millones de dólares), sin requerimientos o exigencias sobre tipo de inversiones o cómo generarían eslabonamientos productivos, o mayor empleo.
- El RIGI discrimina entre dos tipos de proyectos, aquellos que van entre 200 millones de dólares y menos de 900 millones de dólares, y los “Proyectos de Exportación Estratégica a Largo Plazo” que son aquellos que inviertan al menos 1.000 millones de dólares y cuyo objetivo sea posicionar a Argentina como nuevo proveedor de largo plazo en mercados globales en los que no se cuenta con participación relevante (art. 170).

Beneficios en torno a lo tributario

En cuanto a **gastos tributarios**, se propone una **disminución de la alícuota del Impuesto a las Ganancias del 35% al 25%**, además del **beneficio de la amortización acelerada para desgravar este mismo tributo**. Otro punto importante es que todo proyecto adherido al RIGI **podrá utilizar el pago del IVA como crédito fiscal para pago de impuestos y pago a proveedores**, lo que en la práctica

implicaría el pago de 0% de IVA. Ambas medidas refuerzan considerablemente la regresividad del sistema tributario argentino, deteriorando la base imponible en sectores con mayor volumen patrimonial (donde los varones son mayoría), lo cual ocurre en desmedro de los sectores de más bajos ingresos (feminizados) -que no reciben beneficios equivalentes, y por el contrario deben cargar con un aporte fiscal proporcionalmente mayor-. A su vez, pasado los 7 años de adhesión, los dividendos que se distribuyan luego de 3 años del cierre del ejercicio fiscal apenas tributarán el 3,5%. Asimismo, **de surgir nuevos tributos o aumentar los existentes, no serán aplicables a los beneficiarios del RIGI, aunque sí podrán sacar provecho de la eliminación o reducción de tributos** (art. 200). Esto introduce una asimetría estructural respecto del resto de la población, que carece de certezas respecto de su futuro tributario, y no puede elegir aprovechar reducciones pero eludir aumentos de impuestos.

Aquí es necesario destacar que este tipo de medidas **va en contra de las tendencias regionales y globales respecto a la coordinación internacional entre países para evitar la competencia tributaria**. Iniciativas como el impuesto mínimo global promovidas por la OCDE y los países del G20, así como la reciente creación convención marco sobre tributación de Naciones Unidas evidencian el interés de los países en cooperar en materia tributaria. En el mismo sentido, nuestra región creó por iniciativa del gobierno de Colombia en 2022 la Plataforma Latinoamericana de Cooperación Tributaria. **Todas las medidas de carácter tributario que contiene el RIGI se encuentran a contramano de las tendencias regionales que buscan limitar la competencia tributaria, articular política fiscal y cooperar en materia de intercambios de información.**

En relación a los **beneficios aduaneros**, se destaca la eliminación de los “derechos de importación, de la tasa de estadística y comprobación de destino, y de todo régimen de percepción, recaudación, anticipo o retención de tributos nacionales y/o locales” (art. 188) que puedan tener las importaciones para los proyectos adheridos al RIGI. Esto **generaría fuertes incentivos a la importación por sobre el consumo de bienes locales, con fuerte impacto en la industria local. Cámaras empresarias denuncian condiciones desiguales ya que deben afrontar costos de importación que generan asimetrías**, de entre el 15% y el 35% del valor total de los bienes. Por el lado de las exportaciones, a partir del tercer año desde la adhesión, se verán exentos de pagar cualquier tipo de derechos de exportación. Aunque los tributos sobre las ventas externas están sujetos a controversia, su eliminación privilegiada para las grandes inversiones discrimina contra las pequeñas y medianas empresas y la posibilidad de que mejoren su perfil exportador. Es decir, **crea un mecanismo que favorece la concentración de las exportaciones.**

Los proyectos declarados como “Exportación Estratégica de Largo Plazo” contarán con este beneficio a partir del segundo año. Este punto es importante en lo que refiere a la industria hidrocarburífera ya que las modificaciones que se plantean a la Ley 17.319 en el **Capítulo de Energía**, eliminan las regalías mínimas y dejan que estas sean propuestas según cada oferente, **pudiendo generarse el escenario en el que disminuyan las regalías obtenidas y al mismo tiempo se pague 0% de derechos de exportación.**

El artículo 198 les garantiza a los Vehículos Titulares de un Único Proyecto (VPU) la **libre disponibilidad de sus productos para la exportación, sin tener que estar sujetos a ningún tipo de obligación de comercialización en el mercado local, reduciendo así la posibilidad de generar encadenamientos**

productivos en sectores estratégicos como, por ejemplo, el energético. Asimismo, otorga a los VPU la capacidad de realizar una *autoliquidación manual libre* (art. 202) frente a importaciones o exportaciones, donde la AFIP no puede exigir el importe de pagos previos que resulten de la normativa vigente. Tampoco puede estar el procedimiento de importación/exportación sujeto a autorización previa ni a requisitos o condiciones de ninguna clase. A su vez, **les garantiza la inaplicabilidad de normas que les obligue a comprar a proveedores nacionales, les impida construir y operar infraestructura nueva de transporte** (art. 191). De este modo, **las grandes inversiones tienden a funcionar como enclaves, con impactos locales ínfimos en términos de producción y empleo.**

En cuanto a los **beneficios cambiarios** se destaca el corto plazo a partir del cuál los VPU y los proyectos de “Exportación Estratégica de Largo Plazo” contarán con el 100% de libre disponibilidad de divisas sin obligación de acceder al mercado único de cambio. **A partir del primer año de vigencia contarán con el 20% de libre disponibilidad de divisas, cumplido el segundo año contarán con el 40% y cumplido el tercer año ya contarán con el 100% de libre disponibilidad. Estos tiempos se acortan al cumplimiento del segundo año para el 100% de libre disponibilidad de divisas para los proyectos de “Exportación Estratégica de Largo Plazo”.** Asimismo, no se les aplicarán normas cambiarias que restrinjan actualmente o a futuro, el acceso a divisas para el pago de dividendos. Estas ventajas cambiarias puestas en conjunto con las enumeradas en el párrafo anterior pone en cuestión el aporte neto de divisas al país, de tal modo que fuera de un potencial impacto en el corto plazo, no está claro que vaya a aliviar la restricción externa al crecimiento.

Encontramos contradictorio que el artículo 163 menciona que es independiente que provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipios se adhieran o no al RIGI, imposibilitando a dichas jurisdicciones la posibilidad de establecer sus propias políticas sectoriales que puedan afectar a los VPU, mientras que luego en el artículo 164 se plantea como objetivo “El desarrollo coordinado de las competencias entre el Estado Nacional, las provincias y las respectivas autoridades de aplicación en materia de recursos naturales.” Cabe preguntarse, **¿qué tipo de coordinación puede darse entre las distintas jurisdicciones si es indiferente lo que estas planteen ante el RIGI?** Nótese además que el artículo 163 no se limita a aspectos fiscales, sino que su redacción abarca cualquier tipo de normativa. En otras palabras, **ninguna provincia tendría autonomía para dictar normativas ambientales o de Derechos Humanos que hagan sentir perjudicada a una empresa beneficiaria del RIGI.**

Si bien uno de los objetivos planteados por el RIGI es “favorecer el crecimiento de empleo” **en ningún momento se plantea como meta la necesidad de tomar empleo local ni de abastecerse de proveedores locales, perdiendo una gran oportunidad de generar un gran número de empleos indirectos a través de estas inversiones.** Por contrario, la liberalización de importaciones para los VPU tendería a generar el escenario propicio para abastecerse con bienes de capital, insumos y servicios importados, generando la posibilidad de que las casas matrices de las empresas que se adhieran al RIGI puedan transferir capitales y tecnología obsoleta a nuestro país, restringiendo de esta manera el desarrollo local. A lo anterior se le suma el hecho de que **no existen objetivos de lograr algún grado de industrialización o agregar valor, muy por el contrario se trata de incentivos para reprimarizar la economía argentina.**

Lavado de activos

El diseño del régimen de incentivos para grandes inversiones **plantea reparos respecto de su compatibilidad con el sistema de prevención de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo**. En primer lugar, el empleo de VPU previsto en la ley es abarcativo de sociedades constituídas en el país y de sociedades constituídas en el exterior que operan a nivel nacional en los términos del artículo 118 de la Ley de Sociedades Comerciales (Acto Único), además de contratos asociativos, **pudiendo esta combinación abrir un abanico de opciones de inversión que incluyan sociedades constituídas en jurisdicción de baja o nula tributación fiscal y centros financieros off shore listados como jurisdicciones no cooperantes o de alto riesgo por las autoridades del GAFI**. No existe en la propuesta de ley ningún criterio orientado a velar por el cumplimiento de la identificación de beneficiarios finales, tal como se establece en la Recomendación Nro. 24

Surge la preocupación frente a los riesgos de utilizar este tipo de incentivos como una autopista para el lavado de dinero puesto que el uso de conglomerados jurídicos opacos podría facilitar fondos asociados con actividades criminales de variada fuente. Refuerza esta preocupación la ausencia de cláusulas destinadas a aplicar políticas de debida diligencia sobre origen de fondos, perfil de clientes, naturaleza de las operaciones de inversión, estructuración compleja de las mismas a través de diferentes jurisdicciones territoriales, vehículos de ingeniería financiera, etc. Esta preocupación revista mayor entidad en la medida que el proyecto habilita todo tipo de inversión incluso en sectores de mayor exposición en materia de lavado como pueden ser medioambiente, turismo hotelaría, juegos de azar entre otros. Esto podría ser incompatible con las Recomendaciones 9 a 20 del GAFI.

No se verifica tampoco en el proyecto la previsión de causal de cese de incentivos del régimen en virtud de la detección de operaciones sospechosas vinculadas con flujos de fondos conectados con actividades criminales. Este aspecto llama la atención toda vez que el proyecto de ley contempla un régimen administrativo sancionador que estará a cargo de la autoridad de aplicación.

Surge por otro lado, el interrogante sobre si la ausencia de asignación de un rol a la Unidad de Información Financiera en el control sobre flujos de fondos asociados a inversiones, implica asignar indemnidad a los beneficiarios del régimen, máxime en el marco de estabilidad regulatoria que se define en el proyecto.

También llama la atención que entre las inhabilidades del art. 169 se hace referencia a que no podrán aplicar al régimen quienes estén condenados **en segunda instancia**. Tal exigencia implicaría que efectivamente podrán aplicar fondos sometidos a investigación por evasión tributaria y contrabando, quienes estando investigados, procesados, o -raramente- condenados en primera exploten a su favor la mora judicial de los procesos en curso. De esta manera, la ley consagraría una tipología nueva de lavado de dinero, al permitir legitimar fondos por medio del marco legal previsto en esta ley.

Solución de controversias inversor/Estado

El Capítulo X establece que **el mecanismo para la resolución de disputas entre inversores que son parte de un VPU y el Estado argentino será mediante el arbitraje internacional**. Mismo si se establece un periodo de consultas y negociación amistosa de 60 días, posterior a ese plazo el inversor mayoritario (o sus socios accionistas extranjeros) pueden someter la disputa a arbitraje

internacional, donde el VPU selecciona el foro y las reglas arbitrales al que se somete el Estado: la Corte Permanente de Arbitraje (CPA), la Cámara de Comercio Internacional (CCI) o el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias sobre Inversiones (CIADI).

Esto plantea un importante problema de soberanía jurídica, en los siguientes términos:

- *otorga a los inversores argentinos*, tales como sociedades anónimas que sean parte de un VPU, la **posibilidad de demandar al Estado en el arbitraje internacional**. Esta posibilidad es **inédita a nivel internacional, ya que los Tratados de Protección y Promoción de las Inversiones (TPPI) que suscribió Argentina otorgan esta posibilidad a los inversores extranjeros, pero no a los nacionales**. Este es otro punto donde **quedan en evidencia las formas de discriminación entre inversores nacionales que son parte de un VPU de aquellos que no lo son (como PYMES o industrias ya establecidas)** ya que estos miembros de VPU pueden saltar la justicia nacional y utilizar directamente el arbitraje internacional.
- **otorga derechos extraordinarios de arbitraje a todos los inversores, sin discriminar por su origen ni su objetivo de inversión. Esto convierte al RIGI en un TPPI/Plus, es decir, amplía derechos que van más allá del andamiaje de tratados internacionales vigentes** para la Argentina, sin mirar la nacionalidad del inversor ni el tipo de inversión que realiza ni a qué objetivos de desarrollo aportan. A todos estos inversores la Argentina les está otorgando la posibilidad de demandar al Estado en centros arbitrales, incluidos los inversores provenientes de países con quienes aún no se completó el proceso de aprobación correspondiente, como sucede con los TPPI con Japón, Qatar y Emiratos Árabes Unidos, que no han sido aprobados por el Senado de la Nación.

La ampliación indiscriminada del arbitraje a todos los inversores que son parte de un VPU, sean nacionales o extranjeros de cualquier procedencia, **va en la dirección contraria de la tendencia a nivel mundial, donde gobiernos, instituciones globales como la UNCTAD y sectores de juristas y académicos señalan desde hace dos décadas la necesidad de revisar y restringir el otorgamiento de privilegios jurídicos a cualquier tipo de inversores, sin mirar cómo aportan a los objetivos de desarrollo**.

Para alcanzar la previsibilidad deseada en el régimen, **se garantiza estabilidad fiscal por 30 años, con posibilidad de extender hasta 40 años, en los beneficios descritos**. Es decir, el Estado argentino garantiza estabilidad normativa en materia tributaria, aduanera y cambiaria en función de un parámetro poco preciso -el monto de la inversión- y no por cuestiones específicas de las inversiones realizadas (por ejemplo por tipo de actividad que por su ecuación financiera amerite algún tipo de amnistía fiscal). Además el beneficio se aplica a las sociedades, no a sus accionistas. Los incentivos otorgados no pueden ser afectados ni con la derogación de la ley RIGI ni por la creación de nuevas normas que afecten algunos de estos ámbitos (art. 199). Por lo que este tipo de medidas condiciona y limita políticas a futuro, que quedarán atadas a litigios en el marco de responsabilidad contractual, que lo hace mucho más costoso para el Estado.

Es decir, el conjunto de las medidas propuestas en el RIGI son de muy dudosa efectividad en términos de generar producción y empleo local, transferencia tecnológica, y divisas para la economía. Al mismo tiempo, resulta en una pérdida enorme de recursos tributarios y de regulación macroeconómica, que acrecientan los sesgos regresivos de las finanzas públicas argentinas, al tiempo que discrimina contra la pequeña y mediana producción. Asimismo, abre la posibilidad para

maniobras fraudulentas y para nuevos litigios en el ámbito internacional. Ante esta gran cantidad de privilegios, no hay exigencias de ningún tipo para los inversores.

Incitamos a la Cámara de Senadores a rechazar el Título VII Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones -RIGI- en su totalidad por profundizar las desigualdades, inequidades en las política fiscal y tributaria, así como promover nuevas formas de discriminación fiscal entre sectores de la industria local. Enfatizamos los otros tipos de perjuicios que tendrá la implementación de este régimen en la actividad económica y productiva del país, el empleo, y la conservación y protección del ambiente tal como se refirió en la nota entregada por FARN, CELS y otras organizaciones el 7 de mayo del corriente.

Saluda atentamente,

Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad - ETFE

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

Centro de Políticas Públicas para el Socialismo (CEPPAS)

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)

ATTAC ARGENTINA

Transnational Institute (TNI)

Ecofeminista

Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (OCEPP)

Martín Mangas

Marcelo Justo

Juan Pablo Bohoslavsky

Magdalena Rua

Corina Rodríguez Enríquez

Francisco J Cantamutto

María Julia Eliosoff

Mariano Treacy

Mariana Fernández Massi

Laviah Abraham

Facundo Barrera Insúa

Alejandro Manzo

Mariano Félix

Andrés Musacchio

Nicolás Dvoskin

Noemí Brenta

María Eugenia Marano
Agostina Costantino
Ariel Slipak
Matías Cena Trebucq
Guillermina French
Luciana Ghiotto
Javier Echaide
Noelia Méndez Santolaria
Andrés Wainer
Martín Schorr
Adrian Falco
Candelaria Botto
Guillermo Peinado