

PERÍODO:
CUARTO TRIMESTRE
DE 2014



INFORME ECONÓMICO TRIMESTRAL

N° 89

» PRESIDENTA

DRA. CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

» MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS

DR. AXEL KICILLOF

» SECRETARIO DE POLÍTICA ECONÓMICA
Y PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

Lic. Emmanuel Antonio Álvarez Agis

» SUBSECRETARIO DE PROGRAMACIÓN
MACROECONÓMICA

Lic. Juan Cuattromo

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

.04

1. EL FMI Y LAS POLÍTICAS FISCALES EN LA ZONA EURO

Leandro Martín Ottone

.05

2. ESPACIO FISCAL EN EL MARCO DEL PROYECTO BEPS: LOS CASOS DE ARGENTINA Y BRASIL

Marcela de Maya

.24

3. LA CADENA DE VALOR AUTOMOTRIZ REGIONAL: UN ANÁLISIS DE LA INTEGRACIÓN COMERCIAL ENTRE ARGENTINA Y BRASIL

Guillermo Beyrne y Agustina Legasa

.40

4. EL FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA (FIDA) COMO ORGANISMO DE FINANCIAMIENTO GLOBAL DEL DESARROLLO AGRÍCOLA

Fernando Falbo y Gustavo Gluz

.58

— INTRODUCCIÓN —

La primera Nota Técnica retoma y complementa dos Notas Técnicas anteriores donde se analiza la teoría detrás de la política fiscal del FMI. Realiza una evaluación empírica de las políticas de la “Troika” en el tratamiento de la crisis de la Zona Euro. El FMI jugó un rol preponderante en la implementación de la llamada “consolidación fiscal” europea. Los resultados de esta estrategia no fueron buenos: en los años siguientes a la consolidación fiscal los países de la Zona Euro observaron una duradera retracción del producto, un aumento del desempleo, un mayor déficit fiscal y un incremento de la deuda pública.

La segunda Nota Técnica busca conceptualizar la noción de Espacio Fiscal, para luego evaluar en qué medida el incremento del espacio fiscal en la región puede vincularse a las acciones comprendidas por el Proyecto BEPS. Propone analizar las acciones propuestas por la OECD a través del Proyecto BEPS. Asimismo, se identifican los principales cambios realizados por las administraciones tributarias de Argentina y Brasil, contextualizándolos a la luz de las recomendaciones del Proyecto BEPS.

La tercera Nota Técnica busca, desde un punto de vista normativo y estructural, comprender los desafíos que ha dejado el crecimiento del sector automotriz. Para ello se analiza el esquema de integración regional, las políticas comerciales implementadas y otros incentivos económicos que determinaron la inserción particular de Argentina a la cadena global de valor automotriz. Se estudian el enfoque de cadena de valor automotriz regional y sus posibles impactos en la economía, los efectos de la integración regional y las principales políticas comerciales implementadas en Brasil y Argentina, en el marco de la promoción de la industria automotriz.

La cuarta y última Nota Técnica realiza un análisis del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), una institución internacional de las Naciones Unidas especializada en la financiación de proyectos de desarrollo agrícola en los países miembro, aunque focalizado centralmente en Asia y África, cuyo accionar está enfocado en la asistencia a la población rural en situación de pobreza de los países en desarrollo.

.....
La edición del Informe Económico Trimestral está a cargo del Director de Información y Coyuntura, Lic. Pablo J. Mira.
.....

EL FMI Y LAS POLÍTICAS FISCALES EN LA ZONA EURO

1. INTRODUCCIÓN



a crisis de la Zona Euro puso nuevamente de relieve la debilidad de los supuestos de la política fiscal que subyacen a la concepción del FMI. Esta falla impidió tanto comprender las causas de la crisis como la manera de brindar la mejor respuesta para superarla.

Esta Nota Técnica retoma y complementa dos Notas Técnicas anteriores donde se analiza la teoría detrás de la política fiscal del FMI¹. En esta ocasión se hace una evaluación empírica de las políticas de la llamada “Troika”, que incluye al Banco Central Europeo, al Fondo Monetario Internacional y a la Comisión Europea, en el tratamiento de la crisis de la Zona Euro. El FMI jugó un rol preponderante en la implementación de la llamada “consolidación fiscal” europea, cuyos fundamentos teóricos fueron explicados y discutidos en las dos Notas Técnicas referidas. Los resultados de esta estrategia no fueron buenos: en los años siguientes a la consolidación fiscal los países de la Zona Euro observaron una duradera retracción del producto, un aumento del desempleo, un mayor déficit fiscal y un incremento de la deuda pública.

La Nota se organiza de la siguiente manera. En la segunda sección se repasan las asimetrías sobre las cuales se fundó la Zona Euro para después poder realizar una evaluación de la situación fiscal en los países periféricos antes de la crisis. En la tercera sección se repasa el estallido de la crisis subprime en



LA CRISIS DE LA ZONA EURO PUSO NUEVAMENTE DE RELIEVE LA DEBILIDAD DE LOS SUPUESTOS DE LA POLÍTICA FISCAL QUE SUBYACEN A LA CONCEPCIÓN DEL FMI.

(*) Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

1. Ottone, Leandro M. (2013) “Política Fiscal del FMI (Primera Parte)” y Ottone, Leandro M. (2014) “Política Fiscal del FMI (Segunda Parte)”. <http://goo.gl/3ZtTL5> y <http://goo.gl/pKfhCd>.

EE.UU. y el contagio hacia la Zona Euro (ZE). Allí se listan y evalúan las respuestas iniciales de los países avanzados (EE.UU. y los países periféricos de la ZE) tanto desde la política monetaria como de la fiscal. En la cuarta sección se explican las recomendaciones de la Troika (BCE, FMI y CE) para ayudar a los países periféricos a salir de la crisis. La quinta sección concluye, y dos anexos complementan con información referida a las medidas contractivas implementadas en Europa.

2. ASIMETRÍAS PRE-CRISIS EN LA ZONA EURO

La Unión Monetaria², consolidada a través del Tratado de Maastricht, propició la introducción de la moneda única (Euro³) trayendo beneficios en materia de costo transaccional y movilidad de factores; aunque también delegó la política monetaria a un ente supranacional (Banco Central Europeo), quitándoles a los países un instrumento de política económica. La herramienta monetaria/cambiaría es importante como herramienta de política económica particularmente en contextos de elevada volatilidad y crisis financiera. Desde la introducción del Euro en el año 1999, los países periféricos tuvieron una trayectoria de productividad similar a los países centrales, específicamente Alemania. Previo a la crisis, el único país que desaceleró la tasa de crecimiento y se diferenció del resto fue Italia. Sin embargo, las compensaciones por empleados tuvieron un menor crecimiento en Alemania cuando se compara con el resto de la Zona Euro, sobre todo respecto a Irlanda y Grecia, generando menores costos laborales que se tradujeron en importantes ganancias de competitividad.

La disparidad de CLU propició la acumulación de desequilibrios externos, principalmente del sector privado, expresándose en un deterioro de la cuenta corriente en los países periféricos. Este proceso se dio en paralelo al fuerte ingreso de capitales en estos países, en parte estimulados por los bajos costos de fondeo intrazona como consecuencia de la integración financiera de la región.

Los desbalances dentro de la Unión Europea se profundizaron luego de la implementación del Euro, siendo Alemania, Austria y Holanda los países que registraron el mayor incremento en su superávit comercial. Cabe resaltar que el superávit holandés se debe en gran parte a las re-exportaciones⁴, que son compensadas por el déficit que tiene el país con el resto del mundo.

Se pueden clasificar los modelos de crecimiento que se corresponden con estos desequilibrios. Los países centrales, específicamente Alemania, optaron por un crecimiento basado en las exportaciones (export-led). Por el contrario, los países periféricos mostraron un modelo basado en el endeudamiento Público y/o Privado (debt-led). La salida export-led se vio afectada desde fines de 2011 debido a la crisis en el resto de Europa. En el caso de los países periféricos (como España o Grecia), la contribución de las exportaciones no fue importante mientras que el consumo privado y la formación bruta de capital explicaron el crecimiento de los años anteriores a la crisis. Esto fue gracias a la toma de deuda del sector privado, sobre todo con bancos comerciales del centro (especialmente alemanes).

Por lo tanto, la posibilidad de endeudamiento barato disparó la acumulación de deuda en la periferia que fue financiada por los países núcleo. La crisis en la periferia implica un riesgo sistémico para la unión monetaria debido a la exposición de los países más grandes a la deuda de los países más chicos.



LA HERRAMIENTA
MONETARIA/
CAMBIARIA ES
IMPORTANTE
COMO
HERRAMIENTA
DE POLÍTICA
ECONÓMICA.

2. Es la situación en la cual varios países acuerdan compartir la misma moneda, si bien no es necesario que tengan mayor integración económica, como en el caso de una unión económica.

3. Moneda oficial de la eurozona, formada por 19 de los 28 Estados miembros de la UE.

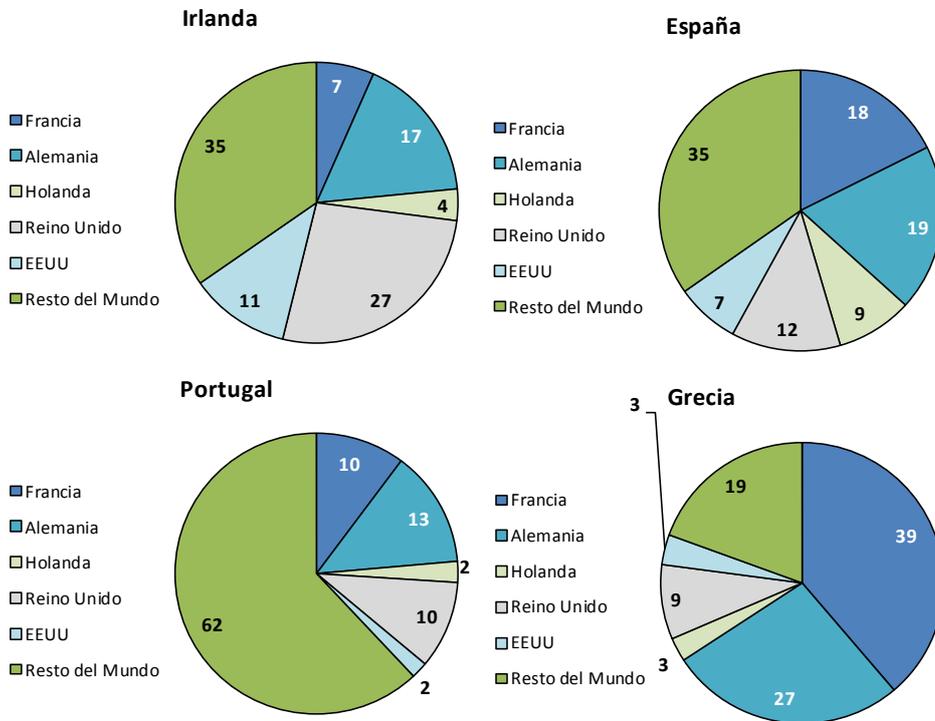
4. Consiste en la exportación de productos al resto del mundo que fueron importados previamente desde la zona de libre comercio sin realizar un proceso de agregación de valor.

GRÁFICO 1

COMPOSICIÓN DE LA DEUDA EXTERNA POR PAÍS ACREEDOR

Año 2009

Fuente: BIS.



LOS DESBALANCES DENTRO DE LA UNIÓN EUROPEA SE PROFUNDIZARON LUEGO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL EURO.

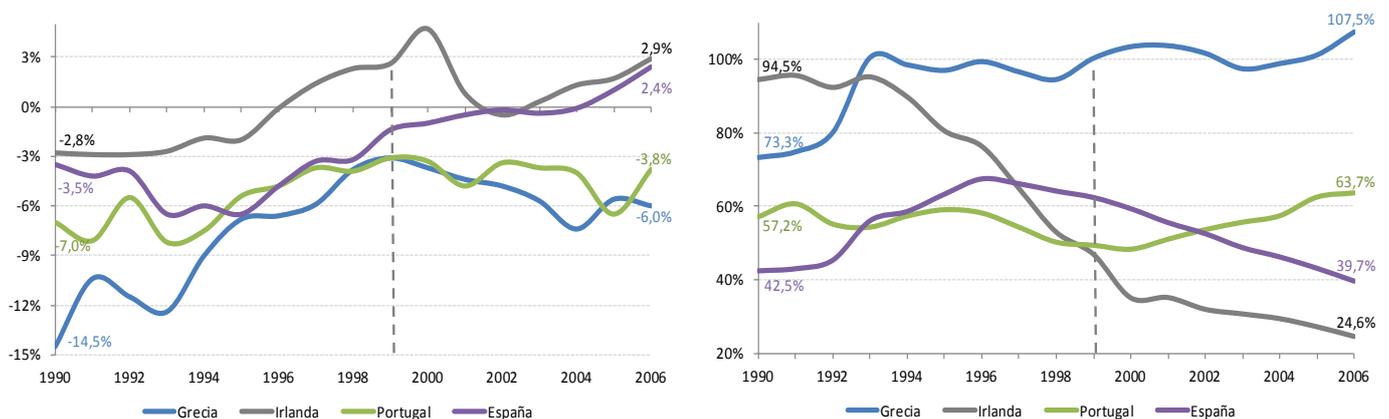
Todos los países de la periferia, excepto Grecia, mejoraron su situación fiscal año tras año (incluso luego de la introducción del Euro), lo que se tradujo en una caída de la deuda pública. Además, con anterioridad al estallido de la crisis, tanto Irlanda como España presentaban un nivel de endeudamiento más que aceptable según los estándares internacionales (24,6% y 39,7% del PIB, respectivamente), incluso por debajo de Alemania (63,7%).

GRÁFICO 2

EVOLUCIÓN DEL RESULTADO FINANCIERO Y DE LA DEUDA PÚBLICA

En % del PIB

Fuente: Eurostat.



3. CRISIS Y RESPUESTAS INMEDIATAS DE POLÍTICA

3.1 CRISIS SUB-PRIME EN EE.UU. Y CONTAGIO INTERNACIONAL

A fines de 2005, la venta de viviendas (tanto nuevas como usadas) sufrió una fuerte contracción debido en gran medida a la modificación en la política monetaria impartida por la Fed. Sin embargo, los mínimos recién se alcanzaron durante el año 2010. La contracción en la venta de viviendas se tradujo en una fuerte caída de los precios como así también en una retracción en la actividad de la construcción. Esto trajo aparejado una desaceleración en el crédito hipotecario, el cual había sido el causante primordial de la burbuja inmobiliaria a través de deudas colateralizadas conocidas como collateralized debt obligation (CDO).



A FINES DE 2005, LA VENTA DE VIVIENDAS SUFRIÓ UNA FUERTE CONTRACCIÓN DEBIDO EN GRAN MEDIDA A LA MODIFICACIÓN EN LA POLÍTICA MONETARIA IMPARTIDA POR LA FED.

GRÁFICO 3

VENTA DE VIVIENDAS

En Miles de Unidades promedio 3 meses

Fuente: Bloomberg.

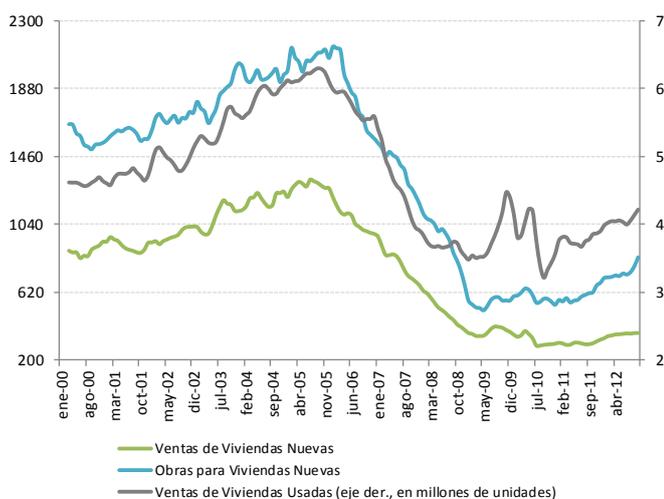
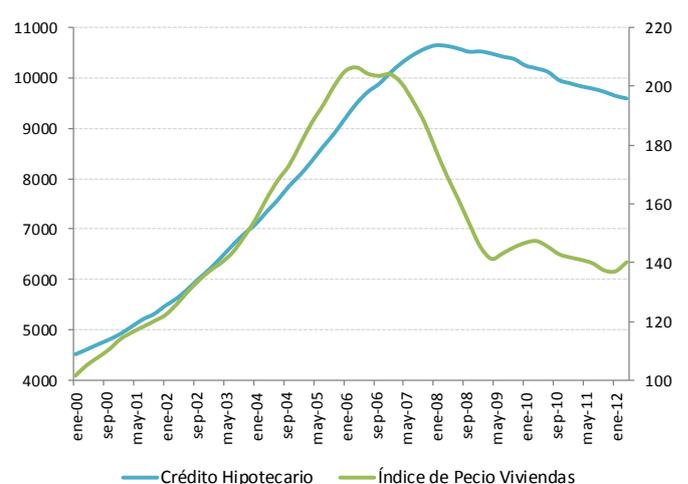


GRÁFICO 4

CREDITO HIPOTECARIO Y PRECIO DE VIVIENDAS

En miles de millones de USD, base ene00=100

Fuente: Reserva Federal de St. Louis.



El índice de estrés financiero⁵ de EEUU elaborado por la Reserva Federal de St. Louis tuvo una escalada exponencial en septiembre de 2008, alcanzando su pico máximo a comienzos de 2009. A partir de ese momento comienza a descender, aunque a fines de 2009 todavía se situaba aún por encima de los valores pre-crisis⁶.

Las principales bolsas del mundo cayeron de manera brusca hacia septiembre de 2008, cotizando a valores inferiores a los del año 2009. La salida de capitales de los países emergentes hacia los países centrales tuvo su contrapartida en una mayor demanda de bonos emitidos por el gobierno de Estados Unidos y Alemania, considerados activos libres de riesgo esto se puede observar a través de las permutas de incumplimiento crediticio o credit default swap o (CDS)⁷.

5. El índice se construye a partir de series semanales de 18 variables que incluyen tasas de interés, diferenciales de rendimiento y otros indicadores como EMBI y el índice de volatilidad del mercado de bonos de Merrill Lynch.

6. El indicador sube durante la crisis por la incertidumbre y desconfianza en el sector financiero, que se refleja en una mayor demanda de bonos del tesoro norteamericano, los movimientos significativos de flujos de capital y la mayor volatilidad de los rendimientos, sumado a la caída de los índices bursátiles.

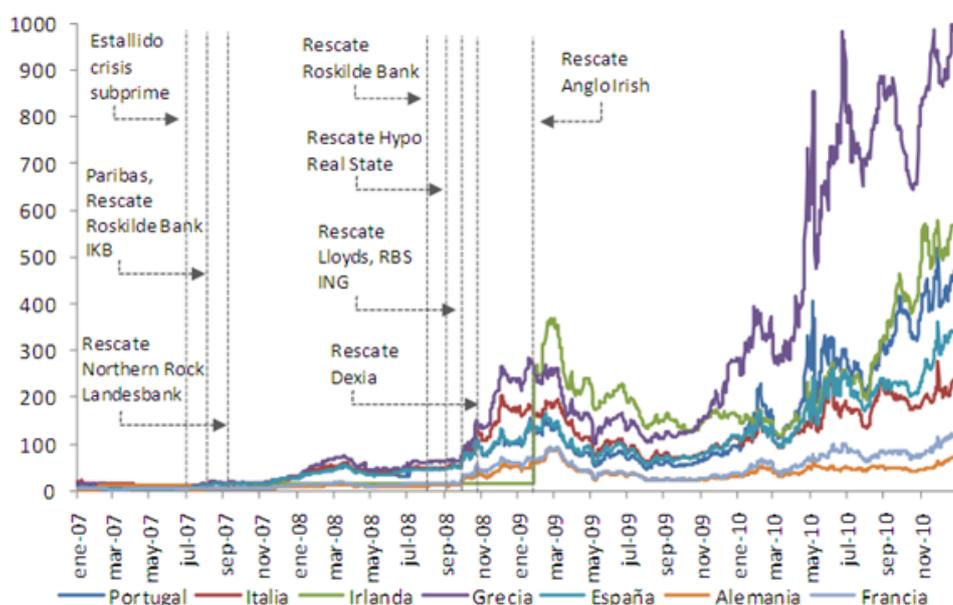
El estallido de la burbuja subprime impactó en los mercados europeos principalmente por la exposición a activos tóxicos y mediante el incremento del estrés financiero a nivel global. Los aumentos sobre la percepción del riesgo fueron modestos, con una escasa diferenciación entre países. Esta relativa estabilidad se observa entre julio de 2007 y principios de 2008. En este período, el banco francés Paribas congela 3 fondos de inversión debido a su exposición a la crisis (agosto de 2007), mientras que el gobierno británico rescata al banco Northern Rock (septiembre de 2007). En la segunda mitad de 2008, la fragilidad de los sistemas financieros domésticos comienza a traducirse en un incremento en las primas de riesgo. Se producen varios rescates a entidades financieras. Este período se extiende hasta el rescate del banco Anglo Irish por parte del gobierno irlandés. La etapa siguiente se caracterizó por una sucesión de shocks financieros y soberanos, que estuvieron fuertemente entrelazados. La fragilidad de las finanzas públicas comenzó a tener un rol importante sobre el sector financiero, reflejándose en fuertes incrementos en la prima de riesgo.

GRÁFICO 5

CREDIT DEFAULT SWAPS (CDS) A 10 AÑOS

En p.p.

Fuente: Bloomberg.



El efecto contagio no solo se dio a través del canal financiero sino también del comercial, que impactó de manera casi instantánea en toda Europa. Las exportaciones totales se contrajeron a nivel mundial a partir del cuarto trimestre del año 2008 y durante todo 2009. En este año, la Zona Euro exhibió una caída de -4,5%, mientras que en Estados Unidos las exportaciones resultaron positivas (0,3% i.a.)⁸.

EL ESTALLIDO DE LA BURBUJA SUBPRIME IMPACTÓ EN LOS MERCADOS EUROPEOS PRINCIPALMENTE POR LA EXPOSICIÓN A ACTIVOS TÓXICOS Y MEDIANTE EL INCREMENTO DEL ESTRÉS FINANCIERO A NIVEL GLOBAL.

7. Los CDS es un instrumento parecido a una póliza de seguro donde el acreedor de un bono o un préstamo cubre su riesgo frente a un posible default.

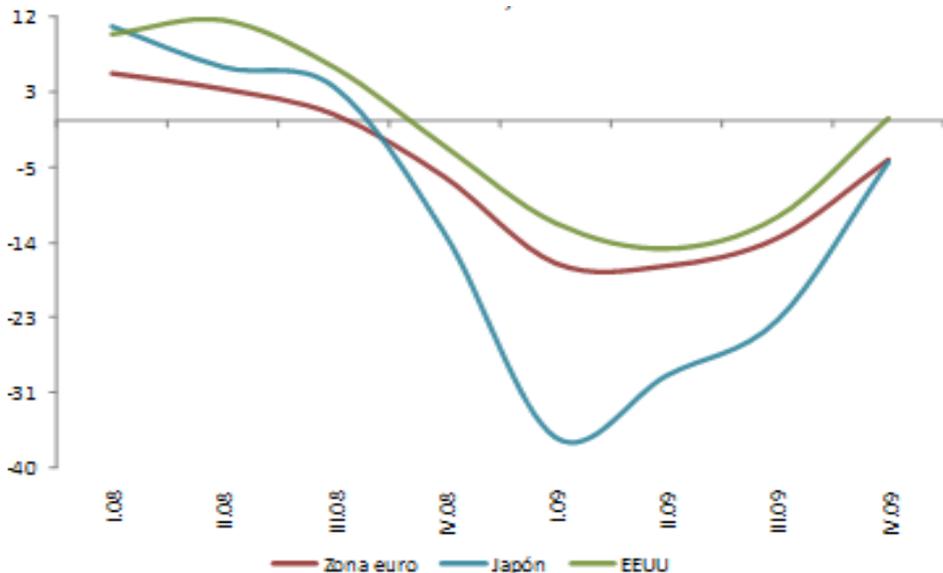
8. Para mayor detalle sobre la cronología de la crisis véase el Anexo 1.

GRÁFICO 6

EXPORTACIONES DE PAÍSES DESARROLLADOS

Var. Anual, en %

Fuente: Bloomberg



3.2 RESPUESTAS INMEDIATAS A LA CRISIS

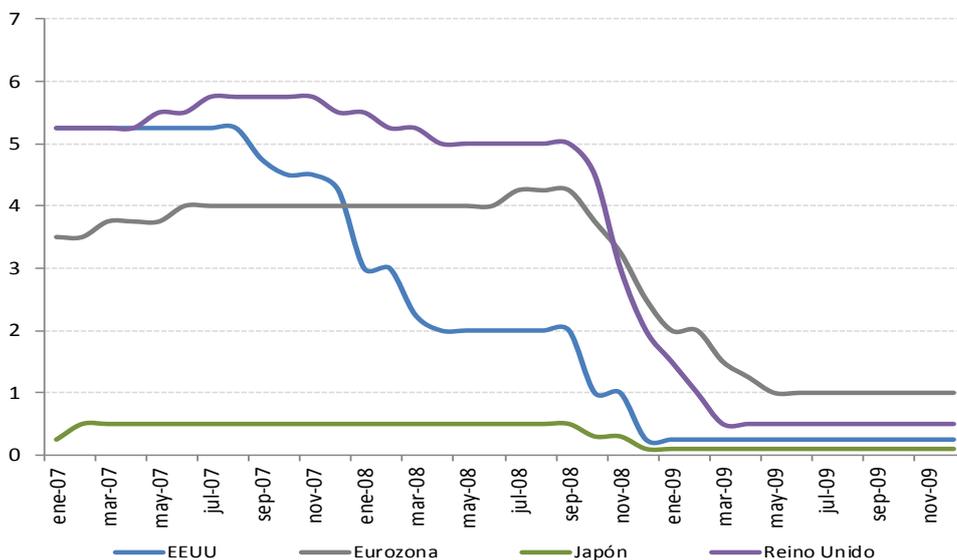
La respuesta de política monetaria fue expansiva a nivel global aunque divergió entre las potencias, principalmente entre la Fed y el BCE. Las principales economías del mundo aplicaron fuertes recortes sobre sus tasas de interés de referencia que se mantuvieron a lo largo de 2009.

GRÁFICO 7

EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE INTERÉS

En p.p.

Fuente: Bloomberg



EL EFECTO CONTAGIO NO SOLO SE DIO A TRAVÉS DEL CANAL FINANCIERO SINO TAMBIÉN DEL COMERCIAL.

Los programas de compra de activos llevados a cabo por la Fed implicaron un notable cambio en la composición de su hoja de balance. En cambio, la política llevada a cabo por el Banco Central Europeo no fue tan agresiva como la de la Fed. Si bien se incrementó la tenencia de securities, la composición de su hoja de balance permaneció relativamente estable.

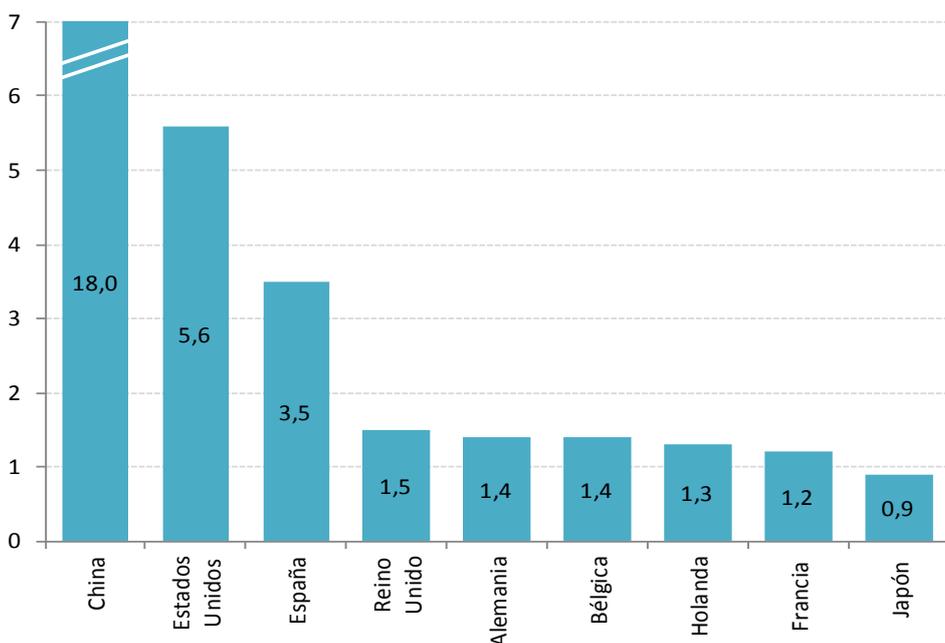
Frente a la imposibilidad de reducir las tasas nominales por debajo de 0%, y luego de que los recortes en la tasa de interés no resultarían suficientes, se aplicaron otro tipo de medidas orientadas a una política monetaria no convencional⁹.

En un primer tramo de la crisis económica, los gobiernos europeos implementaron paquetes de estímulo fiscal, los cuales fueron significativos en relación al PIB. Los paquetes anunciados se tradujeron en una aceleración en el incremento del gasto de gobierno en los principales países. De igual modo, los estabilizadores automáticos comenzaron a incrementar el gasto público para contrarrestar los efectos de la crisis económica.

GRÁFICO 8 PAQUETES DE ESTÍMULO FISCAL

En % del PIB

Fuente: Eurostat.



El impacto de las políticas, tanto fiscales como monetarias, fue positivo a nivel global y constituyó un fuerte impulso para las economías en crisis. La recuperación en el comercio mundial comienza a observarse desde mediados de 2009, retomando tasas de crecimiento positivas hacia fines de ese año. Los principales índices bursátiles evidenciaron un incremento, siendo mayor en el caso de los países en desarrollo y en menor medida en países desarrollados. En 2010 los países desarrollados evidenciaron una reactivación de sus economías. Sin embargo, en algunos casos esta recuperación fue menor a la esperada. Esto se pudo observar en el rebote inicial de la producción industrial que luego se mantuvo en tasas de crecimiento bajas.



LOS PROGRAMAS DE COMPRA DE ACTIVOS LLEVADOS A CABO POR LA FED IMPLICARON UN NOTABLE CAMBIO EN LA COMPOSICIÓN DE SU HOJA DE BALANCE.

9. Para mayor información véase Cuattromo, Juan y Beltrani, Mariano (2010).

4. CRISIS EN LA ZONA EURO Y POLÍTICAS DE AJUSTE: EL ROL DEL FMI

El punto de inicio para la crisis europea se establece entre fines de 2009 y principios de 2010, luego de que estallara la crisis de deuda en Dubái y el gobierno griego reconociera la manipulación de las estadísticas, desatando una serie de episodios de fuerte desconfianza hacia este país. Esta desconfianza se trasladó rápidamente al resto de la periferia europea.

El incremento notable de las primas de riesgo planteó un nuevo problema para los gobiernos europeos, ya que implicó un aumento del costo de la deuda de los países periféricos, dificultando el manejo de la misma. Además, esto sembró serias dudas sobre la continuidad del Euro ya que el default de un país podría desencadenar un efecto dominó que provocaría el default del resto.



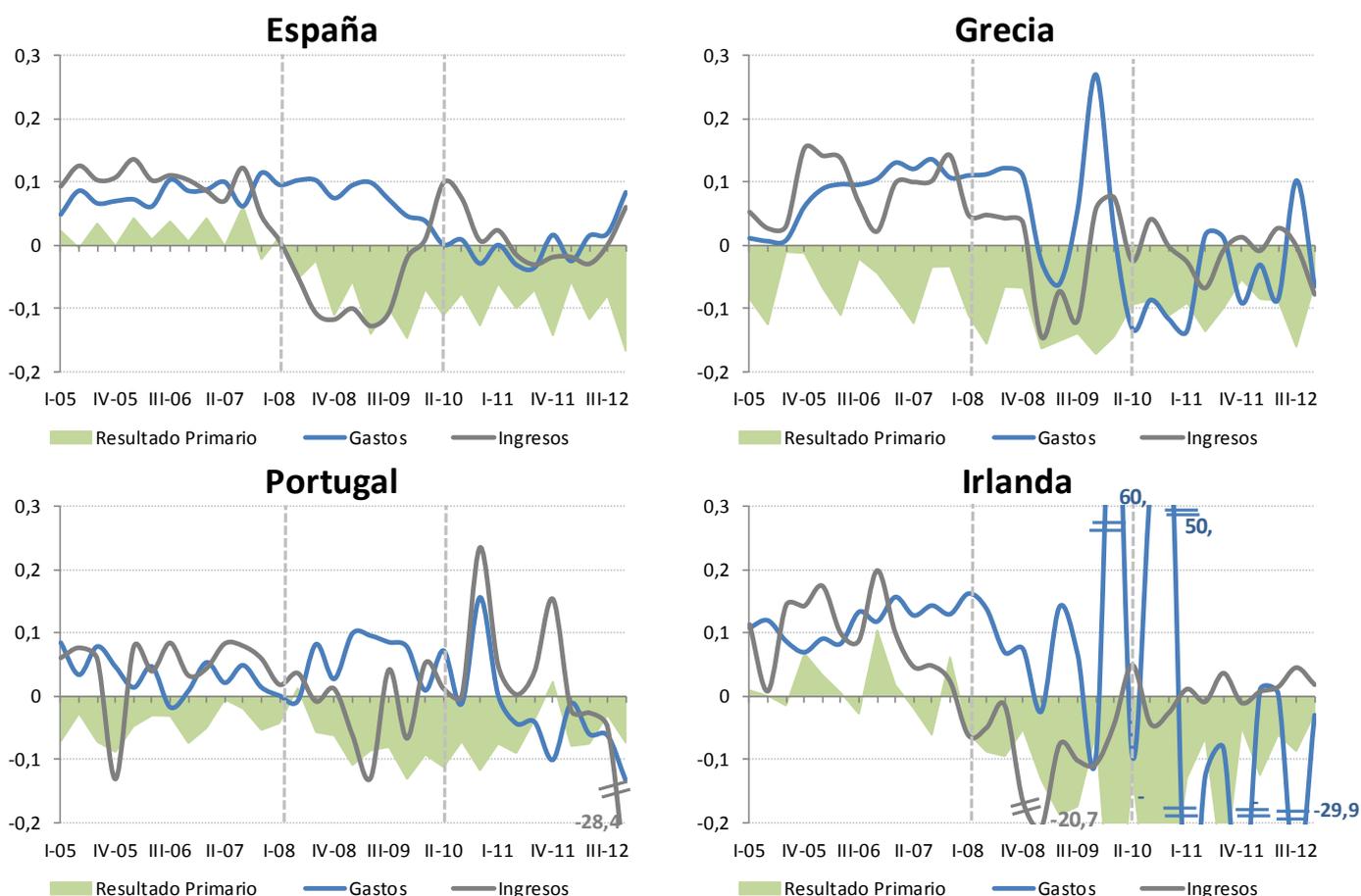
EL PUNTO DE INICIO PARA LA CRISIS EUROPEA SE ESTABLECE ENTRE FINES DE 2009 Y PRINCIPIOS DE 2010.

GRÁFICO 9

SITUACIÓN FISCAL DE LOS PP

% del PIB

Fuente: Eurostat.



Los líderes europeos explicaron esta crisis con un claro sesgo fiscalista, culpando a los gobiernos de los países periféricos de "irresponsabilidad fiscal". Sin embargo, no existían fuertes desequilibrios fiscales con anterioridad a la crisis, sino que estos se observaron a partir de 2007 y como consecuencia de la implementación de los paquetes de rescate en 2008/2009.

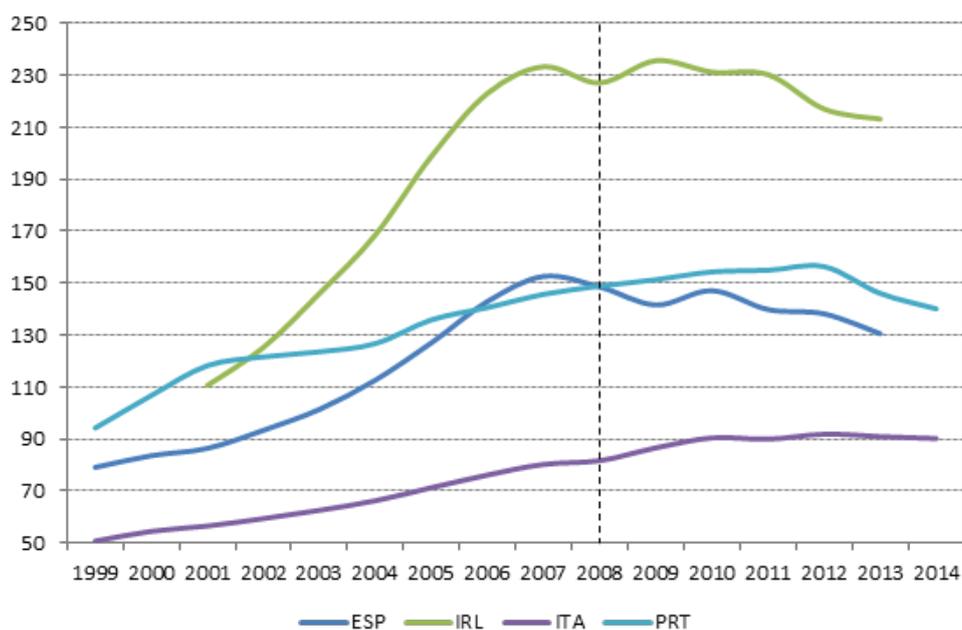
Además, el salvataje de las empresas privadas y la socialización de las deudas por parte de los países periféricos (gráfico 10 y 11), hizo que aumentara la deuda pública (gráfico 15). El crecimiento del stock de deuda privada que generó el modelo debt-led, se estatizó durante los primeros años de la crisis, elevando los niveles de deuda pública como ratio del PIB.

GRÁFICO 10

DEUDA DE LAS FAMILIAS

% del Ingreso

Fuente: OCDE.



La causa principal de los problemas de deuda en la Zona Euro se encuentra en la insostenible acumulación de deuda del sector privado de los países con modelo debt-led. Se puede observar que la deuda de los hogares y de los bancos aumentó a una gran velocidad antes de la crisis. El único sector que no experimentó un aumento en su nivel de deuda (como % del PIB) fue el sector público. La acumulación de deuda privada en el periodo de auge permitió desarrollar una burbuja en la eurozona. Cuando esta se volvió insostenible y estalló, un gran número de bancos, empresas y familias, se encontraron con la imposibilidad de pagar sus deudas. Como resultado, se vieron obligados a desapalancarse, es decir, reducir sus niveles de deuda poniendo en marcha la dinámica de credit crunch (Fisher, 1933 y Minsky, 1982). A medida que el sector privado intenta reducir el apalancamiento, se ocasiona una masiva venta de activos empujando hacia abajo los precios de los mismos. Como resultado, otros agentes privados se ven empujados a problemas de solvencia ya que el valor de sus activos declina, obligando a una mayor cantidad de agentes a reducir el apalancamiento. Esto genera una corrida hacia abajo de los activos manteniendo el apalancamiento previo al raid inicial, deteriorándose aún más la solvencia de los agentes privados. La economía entra en un espiral deflacionario, haciendo que la única salida sea que los gobiernos aumenten sus niveles de deuda. Esto es necesario para que el sector privado pueda desapalancarse sin arrastrar a la economía en una profunda depresión (De Grauwe, 2013).



LOS LÍDERES EUROPEOS EXPLICARON ESTA CRISIS CON UN CLARO SESGO FISCALISTA, CULPANDO A LOS GOBIERNOS DE LOS PAÍSES PERIFÉRICOS DE "IRRESPONSABILIDAD FISCAL".

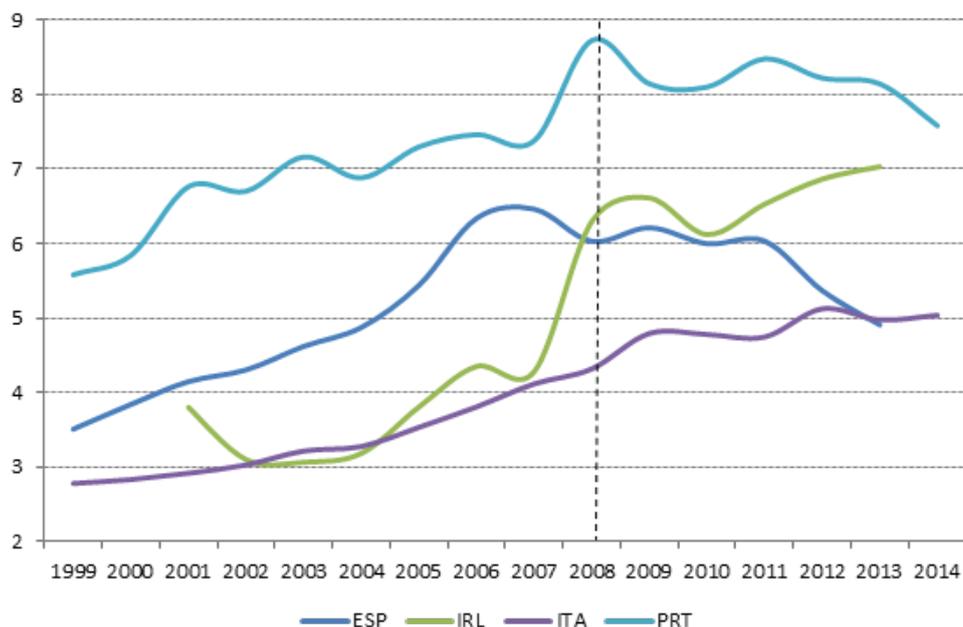
10.

GRÁFICO 11

DEUDA DE LAS EMPRESAS

% del Excedente Bruto de Explotación

Fuente: OCDE.



Los países periféricos respondieron rápidamente implementando políticas anticíclicas, algunas de ellas deliberadas (salvatajes al sector financiero), y otras automáticas (seguros de desempleo). Aun así, las políticas anticíclicas sólo duraron hasta principios de 2010, debido a la aparición de los riesgos de un default griego, cuando la troika decidió impulsar las políticas de "consolidación fiscal". De este modo, la troika obligó a los países de la periferia a reducir el gasto público a cambio de rescates destinados a los países con mayor riesgo.

En numerosos países europeos se implementaron planes de austeridad para reducir el déficit fiscal, el nivel de endeudamiento o bien acceder a los planes de rescate de la troika. En el Anexo 3 se describen en forma de línea de tiempo los más significativos.

Hubo tres países (Irlanda, Portugal, Reino Unido) que redujeron la tasa de IVA durante la crisis, que luego debieron sobrecompensar con aumentos. Sin embargo, España y Grecia fueron los países con mayor incremento total (5% y 4% respectivamente), mientras que Francia y Alemania no movieron sus tasas. Además se implementaron tasas especiales para bienes de lujo o turismo.



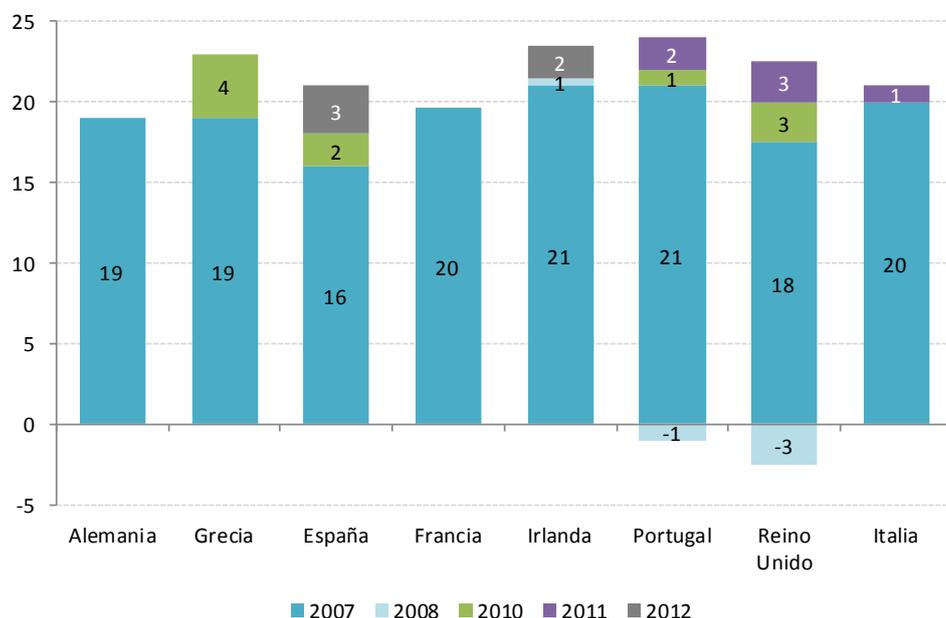
LA TROIKA OBLIGÓ A LOS PAÍSES DE LA PERIFERIA A REDUCIR EL GASTO PÚBLICO A CAMBIO DE RESCATES DESTINADOS A LOS PAÍSES CON MAYOR RIESGO.

GRÁFICO 12

ALÍCUOTAS IMPOSITIVAS: IVA

2007 en nivel, resto de los años variación en puntos porcentuales

Fuente: Comisión Europea.



EN ALGUNOS PAÍSES SE INTRODUCIERON REFORMAS ADICIONALES, PRINCIPALMENTE CON EL OBJETIVO DE REDUCIR EL DÉFICIT FISCAL.

De igual modo, los impuestos internos acompañaron el crecimiento del IVA. El objetivo de dicha medida fue aumentar la participación de los impuestos indirectos en el total de recaudación de los países de la UE. Esta política incidió directamente sobre el nivel de consumo. Se implementaron aumentos en el impuesto al tabaco y a las bebidas alcohólicas, el impuesto automotor, el impuesto a los combustibles y el impuesto a los bienes suntuarios y a la telefonía móvil (Grecia). También se crearon impuestos al consumo eléctrico y al gas natural, nuevos peajes en autopistas (Italia) e impuestos a los pasajes de avión y a combustibles nucleares (Alemania).

En algunos países se introdujeron reformas adicionales, principalmente con el objetivo de reducir el déficit fiscal. Los países en crisis han implementado un conjunto de medidas que recortan el alcance del Estado de Bienestar y reestructuran los sectores sociales. Su meta es reducir el gasto público, lo cual incide sobre las políticas redistributivas, la cobertura de las prestaciones sociales y los derechos sociales de ciudadanía. Los parámetros vigentes dan cuenta de la fortaleza del Estado de Bienestar Europeo, lo que brinda un importante piso de protección social. Sin embargo, las reformas implican retrocesos de conquistas sociales adquiridas, priorizando el ahorro fiscal por sobre la protección social. Entre este tipo de reformas se encuentra la reducción de salarios y de pagos extra a empleados públicos, la implementación de copagos sanitarios y, en algunos casos, no renovación de tarjetas sanitarias a inmigrantes ilegales, el recorte de transferencia de ingresos (pensiones no contributivas y otras ayudas sociales a población en situación de vulnerabilidad) y disminución del gasto destinado a educación (excepto becas)¹⁰.

Las políticas dirigidas al mercado de trabajo incluyen la desregulación y la flexibilización en los contratos laborales, junto con otras medidas que van en

10. Esto no ocurrió en Francia y Alemania.

detrimento de muchos derechos adquiridos por los trabajadores. A estas medidas se le suman recortes en subsidios y eliminación de pagos extra (como los bonos de fin de año). En algunos países, la reducción de la planta de empleados estatales se lleva a cabo en el marco de una reforma de la administración pública, equivalente al achicamiento del Estado.

Dado que las recomendaciones de política de la Comisión Europea y el FMI se basaron en la concepción de la crisis como consecuencia de los desequilibrios fiscales, las medidas aplicadas implicaron fuertes ajustes que sólo lograron profundizar la crisis en la mayoría de los casos.

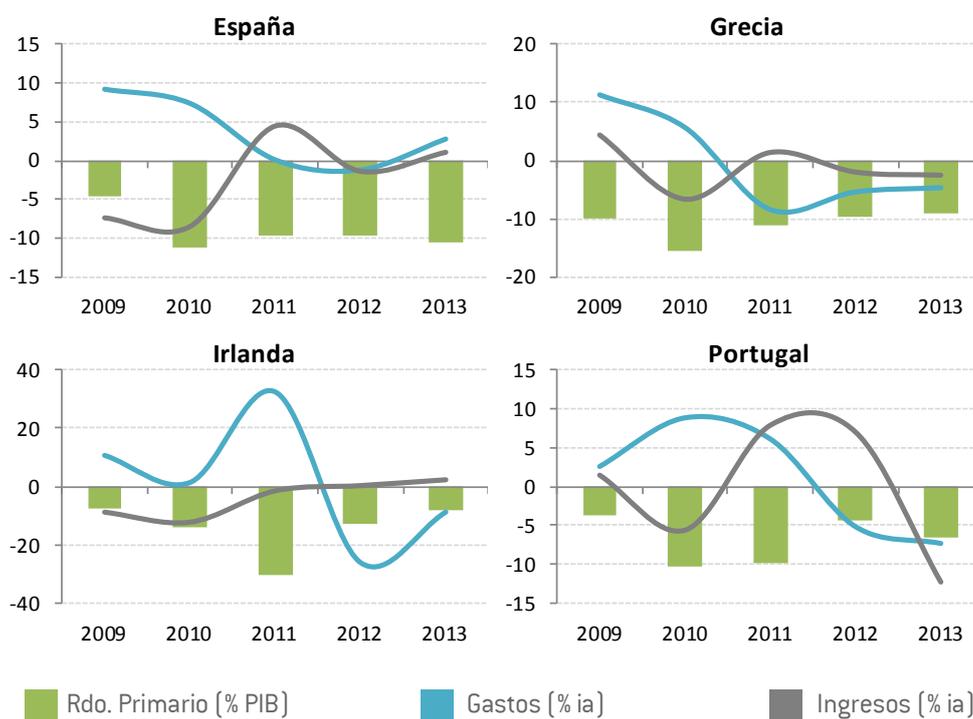
A diferencia de lo que suponía el FMI, el impacto que tuvo el ajuste fiscal en el crecimiento de las economías de la periferia fue recesivo y perdurable en el tiempo¹¹. El ajuste tuvo un doble efecto negativo sobre la deuda: por un lado contrajo el PIB, y por otro redujo los ingresos fiscales (haciendo que el resultado primario sea menor).

GRÁFICO 13

RESULTADO FISCAL

Prom. Móvil 4 trim en % del PIB y Variación anual

Fuente: Eurostat.



LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL MERCADO DE TRABAJO INCLUYEN LA DESREGULACIÓN Y LA FLEXIBILIZACIÓN EN LOS CONTRATOS LABORALES, JUNTO CON OTRAS MEDIDAS QUE VAN EN DETRIMENTO DE MUCHOS DERECHOS ADQUIRIDOS POR LOS TRABAJADORES.

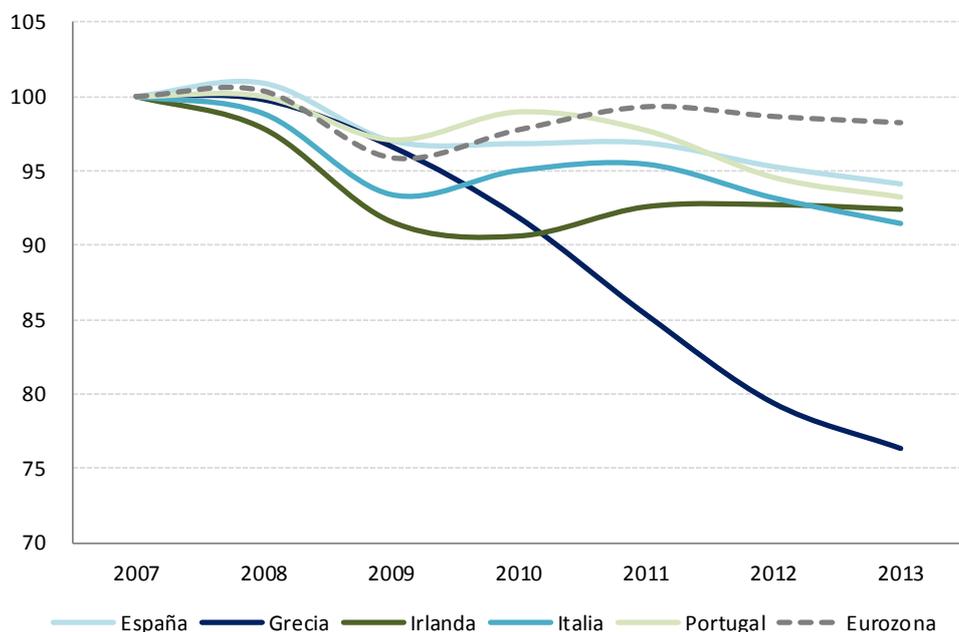
11. Como habíamos marcado en la primera parte de la Nota Técnica, el FMI ha reconocido la subestimación de los multiplicadores fiscales.

GRÁFICO 14

PIB

Base 100=2007

Fuente: Eurostat.



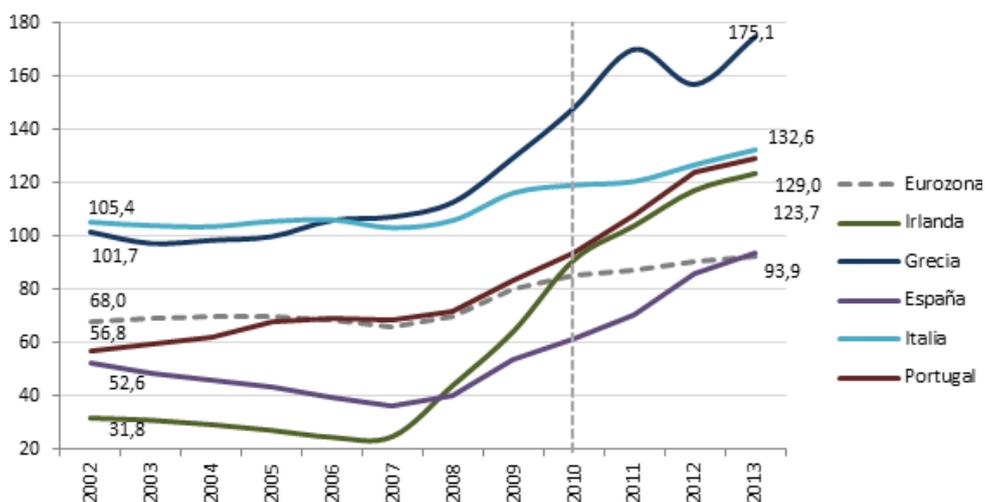
Ambos elementos provocaron un aumento del ratio deuda pública/PIB. De esta forma, en la actualidad todos los países de la periferia europea presentan un ratio superior al de la Eurozona en su conjunto, que alcanzó el 92,6% del PIB en 2013.

GRÁFICO 15

DEUDA PÚBLICA

En % del PIB

Fuente: Eurostat.



A DIFERENCIA DE LO QUE PRESUPONÍA EL FMI, EL IMPACTO QUE TUVO EL AJUSTE FISCAL EN EL CRECIMIENTO DE LAS ECONOMÍAS DE LA PERIFERIA FUE RECESIVO Y PERDURABLE EN EL TIEMPO.

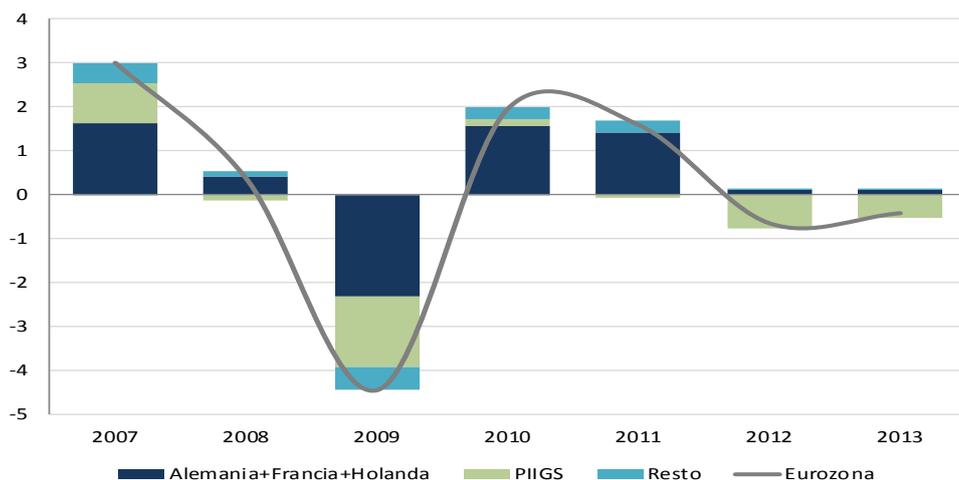
La dinámica de expansión de la Eurozona resultó ser heterogénea. Alemania fue el país que más contribuyó al crecimiento. Por su parte, Francia tuvo un aporte casi nulo. Para 2012 y 2013, la Eurozona se vio afectada por el resto de las economías de la región y apenas pudo compensar las caídas de Italia e España.

GRÁFICO 16

PIB

Base 100=2007

Fuente: Eurostat.



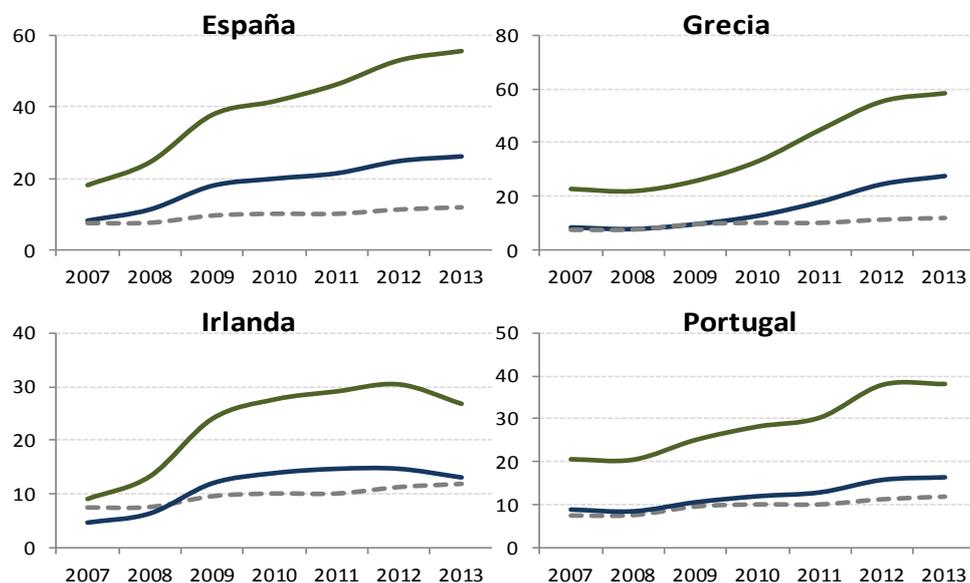
Asimismo, la reducción del producto tuvo fuerte impacto en el desempleo, que superó el 25% en España y Grecia. En estos países, el desempleo juvenil alcanzó a más del 50%. A su vez, en Portugal el desempleo alcanzó el 17%.

GRÁFICO 17

DESEMPLEO

En % de la PEA

Fuente: Eurostat.



PARA 2012 Y 2013, LA EUROZONA SE VIO AFECTADA POR EL RESTO DE LAS ECONOMÍAS DE LA REGIÓN Y APENAS PUDO COMPENSAR LAS CAÍDAS DE ITALIA E ESPAÑA.

5. REFLEXIONES FINALES

En esta tercera Nota Técnica realizamos un repaso de las políticas fiscales que asignó la Troika a los países periféricos de la Zona Euro, con la finalidad de lograr la consolidación fiscal y así tener espacio suficiente para afrontar los vencimientos de deuda pertinentes para con los bonistas, como así también con los Organismo Multilaterales de Crédito o más precisamente el FMI.

Al comienzo de la crisis hubo una respuesta muy rápida a nivel mundial basada principalmente en la política monetaria no convencional, pero también en una política fiscal muy activa. Esto se vio reflejado en las decisiones de política económica que incluyeron la nacionalización de bancos, rescate de empresas, estatización de deudas privadas, aumento de subsidios, reducción de impuestos, etc., como así también a través del funcionamiento de los estabilizadores automáticos (seguros de desempleo, asignaciones familiares, herramientas de la seguridad social propias del Estado de bienestar, etc.). Este impulso inicial fue significativo para combatir la primera parte de la crisis, el shock inicial; aunque luego, por recomendación del FMI, se decidió implementar la consolidación fiscal o “ajuste expansivo” en los países de la periferia.

Los resultados económicos de las políticas implementadas fueron la caída del producto, una profundización del déficit fiscal y, como consecuencia, un aumento de los costos de financiamiento e incremento de la deuda pública. Asimismo, hubo un aumento del desempleo y la pobreza, proporcionado por el desmantelamiento del Estado de bienestar de dichos países.

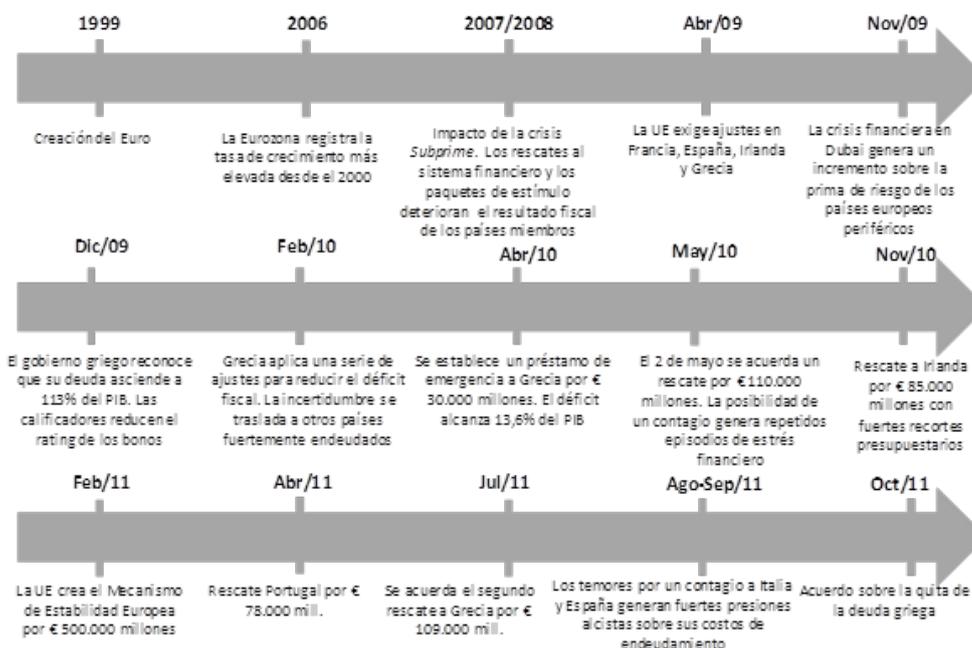
Las políticas implementadas por el FMI se enmarcan en la lógica que el organismo aplicó durante los años '80 para atender la crisis de la deuda en los países de América Latina (French-Davis, R. y Devlin, R., 1993). El FMI sigue manteniendo los mismos fundamentos teóricos con las respectivas críticas expuestas en las notas técnicas anteriores.



LOS RESULTADOS ECONÓMICOS DE LAS POLÍTICAS IMPLEMENTADAS FUERON LA CAÍDA DEL PRODUCTO, UNA PROFUNDIZACIÓN DEL DÉFICIT FISCAL.

ANEXO 1

CRONOLOGÍA DE LA CRISIS



LISTA DE REFORMAS CONTRACTIVAS ADOPTADAS EN EUROPA

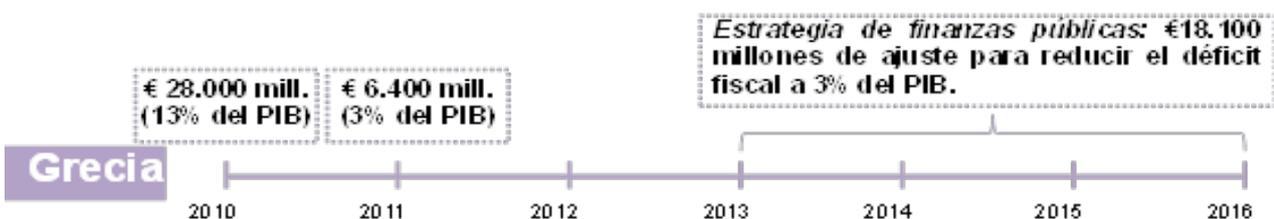
PAÍS	REFORMAS - MEDIDAS ADOPTADAS
ALEMANIA	<ul style="list-style-type: none"> Postergación gradual de la edad de retiro: de 65 a 67 entre 2012 y 2029. Endurecimiento de las condiciones de acceso a los retiros anticipados: con 35 años de aportes se accederá a una jubilación anticipada a partir de los 63 años, con una reducción de 0,3% en la prestación por cada mes que falte para los 67 años de edad.
ESPAÑA	<ul style="list-style-type: none"> Postergación gradual de la edad de retiro: de 65 a 67 entre 2013 y 2027. Aumento de la cantidad de años de aporte para percibir la prestación plena: de 15 a 25 años en 2022; de 35 a 38,5 años en 2025, para los trabajadores con carreras largas, cuya edad de jubilación seguirá siendo a los 65 años. Introducción de incentivos para evitar retiros una vez cumplidos los requisitos de edad y aportes realizados: aumento de 2% en la prestación para las personas que sigan trabajando una vez alcanzados la edad mínima de jubilación. Endurecimiento de las condiciones de acceso a los retiros anticipados: se accede con 15 años de aportes, pero se incrementan los descuentos en las prestaciones. De esta forma, un trabajador con 15 años de aporte sólo percibirá el 50 % la pensión completa. Aumento de la edad mínima de jubilación anticipada o parcial a 61 años y el periodo mínimo de cotización necesario a 30 años
ITALIA	<ul style="list-style-type: none"> Postergación gradual de la edad de retiro: en 2010 se estableció un cronograma gradual que luego fue acelerado en 2012. La edad de jubilación aumentará gradualmente hasta 2026: de 65 a 67 años (varones) y de 60 a 67 (mujeres)
FRANCIA	<ul style="list-style-type: none"> Postergación gradual de la edad de retiro: de 60 a 62 en 2017; aumento de la edad para obtener la pensión completa (mínimo 41 años de aportes) de 65 a 67 años entre 2016 y 2023. Aumento de las tasas de aportes y contribuciones: aumento de un punto porcentual en el nivel más elevado del tramo del impuesto sobre la renta; equiparación progresiva de la alícuota de aportes pagados por los trabajadores del sector público con la del sector privado (de 7,85 a 10,55% por ciento en 2020).
	<ul style="list-style-type: none"> Postergación gradual de la edad de retiro: de 60 a 65 años para las mujeres; de 50 a 55 años para las madres con hijos menores; de 53 a 60 años para la jubilación anticipada (con un mínimo de 37 años de aporte).

<p>GRECIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Endurecimiento de las condiciones de acceso a los retiros anticipados: incorporación de un descuento de 6% por cada año de jubilación anticipada; reforma del sistema de pensiones de invalidez con el objetivo de reducir el gasto a través de la certificación más rigurosa de las discapacidades. ▪ Cambios en el cálculo de la prestación: reducción de los beneficios de jubilación, al tomar como base la totalidad de la trayectoria laboral en vez del salario final; ampliación de la verificación de recursos para la asignación de pensiones no contributivas (actualmente basadas sólo en los ingresos) para incluir otros activos.
<p>IRLANDA</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Postergación gradual de la edad de retiro: de 66 a 67 en 2021, y a 68 años en 2028. ▪ Aumento de las tasas contribuciones patronales: para los nuevos contratados de la Administración Pública el cálculo de la jubilación se basará en los ingresos medios de la trayectoria laboral, en lugar del cálculo vigente basado en el salario final. ▪ Cambios en el cálculo de la prestación: reducción de las contribuciones patronales de 8,5% a 4,25%, a partir del 2 de julio de 2011 y hasta finales de 2013.
<p>PORTUGAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Postergación gradual de la edad de retiro: de 60 a 65 años para equiparar al sector público con el privado. ▪ Endurecimiento de las condiciones de acceso a los retiros anticipados: aumento de la penalización en las jubilaciones de los trabajadores con un número insuficiente de años de aporte, de 4,5% 6% anual; suspensión de la jubilación anticipada hasta 2014 para los empleados del sector público; aumento de 15 a 22 años en la cantidad de años de aporte necesarios para percibir una jubilación anticipada a los 52 años estando desocupado. ▪ Aumento de la cantidad de años de aporte para percibir la prestación plena: de 36 a 40 años para el sector público, equiparando con el sector privado (con un mínimo de 15 de años de aporte se accede a una prestación con descuento). ▪ Cambios en el cálculo de la prestación: a partir de 2017 se tomará como base la totalidad de la trayectoria laboral, en lugar de los mayores ingresos de los 15 años previos a la jubilación; incorporación de un coeficiente de sostenibilidad para que el aumento de la esperanza de vida origine una reducción de las pensiones; cambio en la movilidad, se sustituye el ajuste basado en el salario mínimo por la evolución del IPC, más el crecimiento del PIB. ▪ Suspensión de la movilidad de las prestaciones: establecida en 2012.
<p>GRAN BRETAÑA</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Postergación gradual de la edad de retiro: de 60 a 65 en 2018 y a 66 años en 2020. ▪ Aumento de las tasas de aportes y contribuciones: aumento progresivo de las tasas de aportes de los trabajadores especialmente los de mayores ingresos.

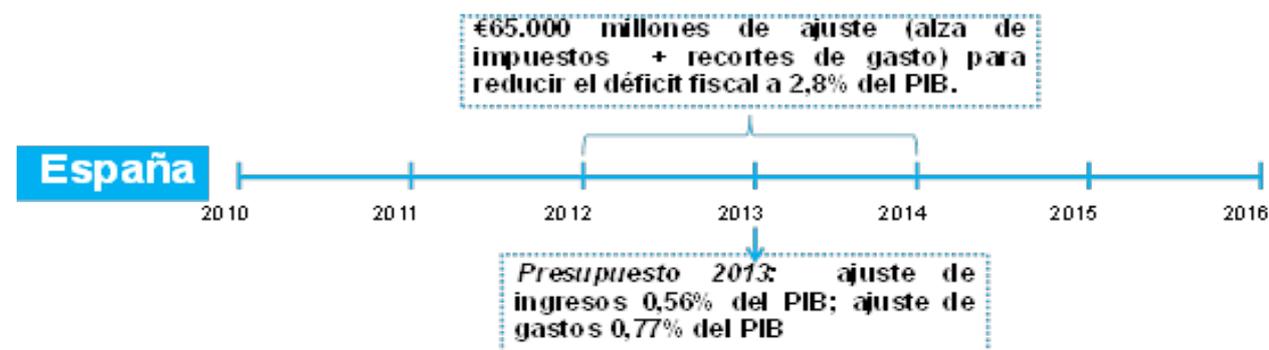
LÍNEA DE TIEMPO DE LAS MEDIDAS CONTRACTIVAS ADOPTADAS



Fuente: Governo italiano –Ministero dell'Economia e delle Finanze.



Fuente: The Guardian UK, Hellenic Republic-Ministry of Finance.



Fuente: Gobierno de España-Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.



Fuente: Governo da Portugal-Ministry of Finance.

BIBLIOGRAFÍA

- » Bertuccio, Esteban, Quiroga, Lucila y Telechea, Juan Manuel (2014), "La Crisis de Deuda Soberana en la Unión Europea. Una Mirada Crítica", Documento de Trabajo N° 02, , Ministerio de Economía y Finanzas Publicas, Secretaria de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Subsecretaria de Programación Macroeconómica, Dirección de Información y Coyuntura.
- » Cuattromo, Juan y Beltrani, Mariano (2010), "Política Monetaria no Convencional", Nota Técnica N°36, Correspondiente al Informe Económico N°73, Tercer Trimestre de 2010, Ministerio de Economía y Finanzas Publicas, Secretaria de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Subsecretaria de Programación Macroeconómica, Dirección de Información y Coyuntura.
- » Datos Extraídos de Bloomberg.
- » Datos Extraídos de Federal Reserve Economic Data - St. Louis Fed.
- » Datos Extraídos de la Comisión Europea.
- » Datos Extraídos de la Oficina Europea de Estadística - Eurostat.
- » Datos Extraídos del Bank for International Settlements.
- » Fisher, Irving (1933), "The Debt-Deflation Theory of Great Depressions", *Econometrica*, 1, October, pp. 337-57.
- » French-Davis, R., y Devlin, R. (1993), "Diez años de crisis de la deuda latinoamericana", *Comercio exterior*, 43(1), 4-20.
- » Minsky, Hyman (1986), "Stabilizing an Unstable Economy", McGraw Hill.
- » Ottone, Leandro M. (2013), "Política Fiscal del FMI (Primera Parte)", Nota Técnica N°75, Correspondiente al Informe Económico N°84, Tercer Trimestre de 2013, Ministerio de Economía y Finanzas Publicas, Secretaria de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Subsecretaria de Programación Macroeconómica, Dirección de Información y Coyuntura.
- » Ottone, Leandro M. (2014), "Política Fiscal del FMI (Segunda Parte)", Nota Técnica N°81, Correspondiente al Informe Económico N°87, Segundo Trimestre de 2014, Ministerio de Economía y Finanzas Publicas, Secretaria de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Subsecretaria de Programación Macroeconómica, Dirección de Información y Coyuntura.
- » Quiroga, Lucila (2012), "Países Bálticos: crisis, devaluación interna y recuperación", Nota Técnica N°53, Correspondiente al Informe Económico N°78, Primer Trimestre de 2012, Ministerio de Economía y Finanzas Publicas, Secretaria de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Subsecretaria de Programación Macroeconómica, Dirección de Información y Coyuntura.
- » Telechea, Juan Manuel y Ruíz Malec, Mara (2014), "Las Consecuencias del Ajuste en los Países Desarrollados el Caso de Portugal", Nota Técnica N°77, Correspondiente al Informe Económico N°86, Primer Trimestre de 2014, Ministerio de Economía y Finanzas Publicas, Secretaria de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Subsecretaria de Programación Macroeconómica, Dirección de Información y Coyuntura.

ESPACIO FISCAL EN EL MARCO DEL PROYECTO BEPS: LOS CASOS DE ARGENTINA Y BRASIL

1. INTRODUCCIÓN



América Latina ha mejorado considerablemente su desempeño macroeconómico durante los últimos años. Recientemente, la adopción de políticas fiscales contracíclicas constituyó una acertada herramienta para enfrentar la crisis internacional desatada en 2008. Esto se logró gracias a la mayor capacidad recaudatoria, que permitió a la región financiar niveles más altos de gasto público. En efecto según CEPAL (2012) la carga tributaria media mostró una tasa de crecimiento de 35% durante el período 2008-2010 respecto del bienio 1990-1992, lo que permitió financiar un gasto público superior al 25% del PBI desde 2008 en adelante, y al mismo tiempo reducir el monto de la deuda en relación al producto a niveles inferiores al 40% para los mismos años.

Así, las políticas fiscales implementadas lograron transformarse en un factor estabilizador de las expectativas de los agentes económicos, favoreciendo la creación de empleo y dando sostén al dinamismo económico. Los importantes avances en el campo fiscal de la región dieron lugar a nuevos debates relacionados con la creación de espacio para ejecutar la política fiscal. El G20 (a través de la OECD), por ejemplo, considera que la implementación de políticas orientadas a dotar de mayor transparencia al sistema tributario internacional constituye una alternativa apropiada para ampliar el espacio fiscal existente. De esta manera, los países podrían ampliar su disponibilidad de recursos capturando aquellos provenientes de la evasión, como así también de la planificación fiscal internacional.

En este contexto, la OECD elaboró un paquete de acciones denominado Plan de Acción contra la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés). Este proyecto fue pensado, a su vez, para contribuir a morigerar los efectos económicos de la crisis internacional. Entre sus principales objetivos se destacan evitar la doble no imposición (problemática que a veces aparece en los convenios bilaterales) y eliminar la baja imposición asociada a prácticas que separen artificialmente los ingresos imponibles de las actividades que los generaron.



AMÉRICA LATINA HA MEJORADO CONSIDERABLEMENTE SU DESEMPEÑO MACROECONÓMICO DURANTE LOS ÚLTIMOS AÑOS.

(*) Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Existe una vasta literatura referida al concepto de espacio fiscal, su forma de medición y las posibilidades de su ampliación. Heller (2005) reconoce que el término tiene una connotación difusa, puesto que denota la disponibilidad de recursos presupuestarios para financiar programas de gasto deseado, cumplir con los servicios de la deuda y asegurar la solvencia fiscal. Shick (2009) considera que el espacio fiscal está constituido por los recursos financieros que dispone un gobierno para financiar iniciativas de política a través del presupuesto. Este autor señala que en el caso de los países menos desarrollados, el espacio fiscal está definido por la inversión en capital físico y humano que un gobierno puede financiar con fondos prestados, sin perjudicar su situación fiscal de largo plazo. Aizenman y Jinjarak (2011) abordan la temática desde un aspecto cuantitativo, desarrollando indicadores que permiten medir el espacio fiscal de una economía.

El objetivo de la presente Nota Técnica es conceptualizar la noción de Espacio Fiscal, para luego evaluar en qué medida el incremento del espacio fiscal en la región puede vincularse a las acciones comprendidas por el Proyecto BEPS¹². La Nota se estructura en cuatro secciones. En la segunda sección, se realiza una breve revisión bibliográfica que intenta caracterizar y sintetizar los aportes de diferentes autores especialistas en espacio fiscal y en temas de transparencia tributaria. La tercera sección se propone analizar las acciones propuestas por la OECD a través del Proyecto BEPS, a la luz de las ideas expuestas en el apartado precedente. En la cuarta sección se identifican los principales cambios realizados por las administraciones tributarias de Argentina y Brasil, contextualizándolos a la luz de las recomendaciones del Proyecto BEPS. El trabajo culmina en la quinta sección, donde se esbozan las reflexiones finales.



EL ESPACIO FISCAL ES ABORDADO POR LA LITERATURA A PARTIR DE MÚLTIPLES ENFOQUES.

2. DEFINIENDO EL ESPACIO FISCAL

El espacio fiscal es abordado por la literatura a partir de múltiples enfoques, pero se han seleccionado aquellos que permiten trazar una conexión entre aportes académicos y los hechos que motivaron las propuestas de gestión realizadas por la OECD en materia de administración tributaria.

De acuerdo con este criterio, sobresalen los aportes de Heller (2005a y 2005b), Shick (2009) y Aizenman y Jinjarak (2011). Heller (2005a y 2005b) advierte que el espacio fiscal es un concepto difuso. En algunas circunstancias, el término es empleado para referir a la disponibilidad de recursos presupuestarios adicionales que permitan incrementar el gasto público en bienes de tipo meritorios o bien, habiliten la reducción de impuestos. En otras ocasiones, la noción de espacio fiscal es utilizada para aludir a una relajación de las restricciones fiscales que permita incrementar el nivel de endeudamiento y financiar así proyectos de infraestructura. Heller define el espacio fiscal como “el lugar en el presupuesto de un gobierno que le permite proveer recursos para determinados propósitos, sin poner en riesgo la sostenibilidad de su posición financiera o la estabilidad de la economía” (2005b).

Este enfoque habilita diferentes posibilidades para incrementar el espacio fiscal en el presupuesto público. La primera consiste en repriorizar y mejorar la eficiencia del gasto público. En este sentido, Heller propone revisar y contener el gasto que es considerado no productivo citando, por ejemplo, al gasto destinado a defensa y seguridad, a viáticos y al gasto en embajadas extranjeras.

12. Por cuestiones de disponibilidad de información, nos ocuparemos de los casos de Argentina y Brasil, los dos países miembros del MERCOSUR de mayor importancia en términos de PIB.

Asimismo, recomienda mejoras de eficiencia respecto a la forma de implementación de los programas de gasto y llevar a cabo medidas que reduzcan la corrupción y mejoren la gobernabilidad.

La segunda alternativa consiste en aumentar el espacio fiscal incrementando el nivel de deuda realizando previamente un análisis costo-beneficio que evalúe el retorno social del uso al que se destinará el crédito solicitado y sus costos. Asimismo se debería determinar si el gasto a financiar generará los recursos suficientes para repagar el préstamo. Como variante a esta alternativa menciona la posibilidad de apelar a la ayuda externa. Sin embargo, Heller destaca que esta clase de ayuda puede crear dependencia externa y reducir los incentivos que enfrentan los gobiernos a mejorar la asignación de sus recursos.

Un tercer camino para disponer de mayor espacio fiscal consiste en aumentar la recaudación tributaria. En el caso de países de baja presión tributaria, se recomienda incrementar las bases imponibles de los impuestos y promover mejoras en la administración tributaria.

Siguiendo un camino similar al elegido por Heller, Shick (2009) aborda al espacio fiscal desde la actividad presupuestaria. Para este autor, el espacio fiscal se define como los recursos financieros que dispone un gobierno para iniciativas de política a través del presupuesto público. En el caso particular de los países menos desarrollados, el autor adapta este concepto y lo redefine como la estimación de inversión en capital físico y humano que un gobierno puede financiar con fondos prestados, sin perjudicar la sostenibilidad de su posición fiscal a largo plazo.

Entre los aspectos que Shick explica determinan el volumen del espacio fiscal de una economía pueden citarse la magnitud de los recursos adicionales que demandan los programas de gasto existentes, la coyuntura económica y la propensión de los gobiernos a endeudarse y a gravar.

En lo que respecta al gasto público el autor destaca cierta inflexibilidad a la baja, puesto que una decisión de gasto tomada en un año determinado se traduce en un gasto futuro. Aunque esta característica parece tener una connotación negativa, Shick (2009) destaca su función de ofrecer a los ciudadanos expectativas claras acerca de los servicios que el Estado proveerá en el futuro, contribuyendo a la estabilidad de gobierno. Asimismo, el autor identifica a la transferencia del riesgo desde las familias hacia el Estado como una de las causas que explica que el gasto público haya ganado participación en el PBI. En ese sentido argumenta que en algunas economías el gobierno ha adoptado el rol de cubrir ciertos riesgos sociales, aplicando diferentes tipos de indemnizaciones bajo la forma de subsidios (pérdida de empleo, vejez, enfermedad, etc.). Como contracara del incremento en el bienestar social generado por esta situación el autor identifica la aparición de problemas de riesgo moral que debe enfrentar el Estado. Esta situación le dificulta hacer una previsión presupuestaria acorde al riesgo asumido, motivo por el cual el desafío de los gobiernos futuros será quitar "rigidez" al presupuesto para hacer del mismo una herramienta genuina de asignación de recursos.

Con relación al papel fiscal en el ciclo, Shick (2009) afirma que con una recaudación procíclica y un gasto anticíclico, el presupuesto tiene estabilizadores automáticos que incrementan el espacio fiscal en momentos de auge y lo reducen en momentos recesivos. De esta forma, el espacio fiscal se expandirá o con-



EL ESPACIO FISCAL SE DEFINE COMO LOS RECURSOS FINANCIEROS QUE DISPONE UN GOBIERNO PARA INICIATIVAS DE POLÍTICA A TRAVÉS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO.

traerá según el desenvolvimiento de la economía, y la política presupuestaria se ajustará a los vaivenes del ciclo económico.

Otro aspecto que determina la magnitud del espacio fiscal es la propensión del gobierno a endeudarse. En relación a ello Shick señala que el cambio en la doctrina fiscal desde reglas de presupuesto equilibrado a políticas de administración de la demanda impulsó a los gobiernos a recurrir al endeudamiento como forma de incrementar su espacio fiscal. Además Shick (2009) señala que si bien las reglas fiscales pueden tener cierta efectividad, su aplicación reduce dicho espacio para la asignación de recursos, es decir, al establecer que los gobernantes deben gastar menos que lo que recaudan se limita el ambiente presupuestario.

Como cuarto aspecto determinante del espacio fiscal Shick (2009) identifica a la propensión del gobierno a gravar, aunque entiende que esta opción depende de las preferencias políticas de los ciudadanos. Por ello, en algunos países los votantes prefieren ampliar las responsabilidades de gasto del Estado aun pagando mayores impuestos, pero en otros el espacio fiscal se contrae debido a la resistencia a cualquier incremento en la carga tributaria.

La literatura advierte además sobre los riesgos de generar recursos excedentes por el lado del gasto público. Shick (2009) sostiene que éste es un camino difícil, debido a que genera un descontento que sólo se traduce en ajustes marginales que casi no tienen efectos en el presupuesto. Tal vez sea por ello que las mejoras en la administración tributaria resultan ser el camino que la OECD ha elegido para realizar recomendaciones de política en materia de transparencia fiscal.

Aizenman y Jinjark (2011) abordan el enfoque del espacio fiscal desde un aspecto cuantitativo, puesto que su trabajo desarrolla indicadores que permiten su medición concreta. Para ambos autores, el espacio fiscal es una variable que puede interpretarse como un stock o como un flujo. En términos de stocks, el espacio fiscal se encuentra inversamente relacionado con la cantidad de años de recaudación necesarios para pagar la deuda pública. Por el contrario, si se lo considera un flujo este concepto puede definirse como la cantidad de años de recaudación necesarios para pagar el déficit público.



LAS DIVERSAS POLÍTICAS DE INGRESOS APLICADAS DURANTE LOS ÚLTIMOS DOCE AÑOS LOGRARON FOMENTAR LA DEMANDA AGREGADA A TRAVÉS DEL IMPULSO DEL CONSUMO Y MEJORAR LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO.

.....

13.

3. ESPACIO FISCAL EN ARGENTINA Y BRASIL

Si bien algunas interpretaciones del espacio fiscal se concentran únicamente en la idea de contener el gasto público, contraer deuda o mejorar la recaudación tributaria, estos autores han demostrado que el análisis del espacio fiscal requiere evaluar otras dimensiones. La experiencia argentina de las últimas décadas ha demostrado que la contención del gasto pura y simple no es una opción viable congruente con el desarrollo de un modelo económico orientado a promover el crecimiento y la distribución del ingreso. En el caso particular de nuestro país, las diversas políticas de ingresos aplicadas durante los últimos doce años lograron fomentar la demanda agregada a través del impulso del consumo y mejorar la distribución del ingreso, y el crecimiento resultante otorgó más en lugar de menos espacio fiscal, debido al importante incremento en los recursos fiscales.

La aproximación conceptual realizada en la sección anterior permite realizar un diagnóstico sobre cuál ha sido la evolución del Espacio Fiscal de Argentina y Brasil durante

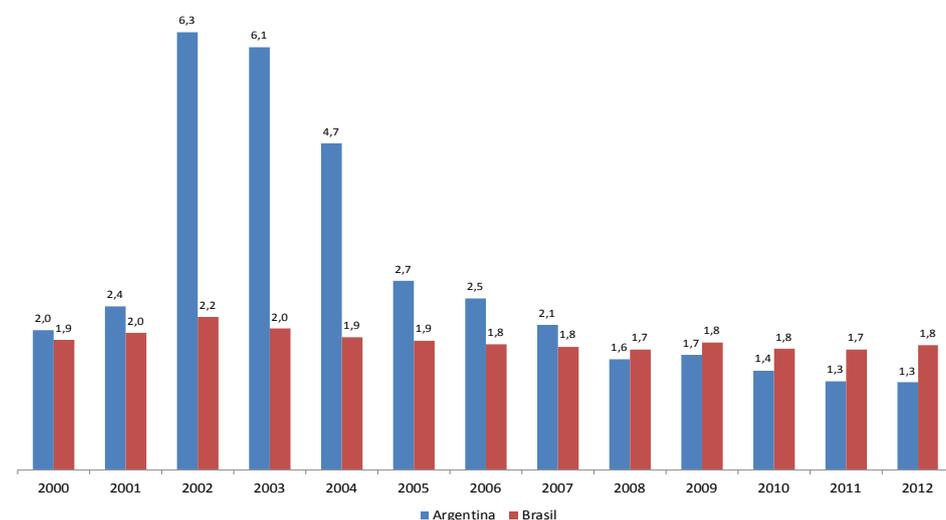
los últimos años. El Gráfico 1 muestra la medición del espacio fiscal para Argentina y Brasil, conforme a la información disponible para el período 2000-2012. Siguiendo a Aizeman y Jinjarak (2011) este indicador fue calculado como la cantidad de años de recaudación necesarios para pagar la deuda pública (indicador stock). Para ello, en base a los datos disponibles en el Inter-American Development Bank se realizó para cada período el cociente entre el stock de deuda en porcentaje del PBI y el promedio móvil considerando tres años de la recaudación tributaria, también expresada en porcentaje del PBI. Considerando los datos entre puntas, en el caso de Argentina se observa en el Gráfico 1 una reducción de 0,9 años en los períodos de recaudación necesarios para pagar la deuda pública, a la vez que Brasil mantuvo este indicador relativamente constante, descendiendo apenas 0,1 años en igual período. Sin embargo, al observar lo sucedido entre 2002 -año en que Argentina salió del régimen de convertibilidad- y 2012 (último dato disponible) se aprecia que nuestro país experimentó una reducción de 5,2 años en los períodos de recaudación necesarios para pagar la deuda, mientras que Brasil registró un descenso 0,4 años. En el mismo gráfico se observa la mejora sustancial en términos de espacio fiscal que tuvo lugar en Argentina durante 2005, año en que se realizó la primera reestructuración de deuda. Dicha operación representó una reducción de dos años en los períodos de recaudación necesarios para el repago de deuda. El pago de deuda realizado al Fondo Monetario Internacional en 2006 y la nueva reestructuración de deuda de 2010 también representaron mejoras en este indicador para el caso Argentino, aunque de menor magnitud.

GRÁFICO 1

ESPACIO FISCAL EN ARGENTINA Y BRASIL

Medido como cantidad de años de recaudación tributaria necesarios para el pago de Deuda

Fuente: elaboración propia en base a datos del Inter-American Development Bank.



En general, los dos países han experimentado una reducción del peso de la deuda sobre los ingresos tributarios, situación permite destinar recursos adicionales a políticas de gasto. En estos términos, acciones destinadas a mejorar la transparencia tributaria permiten incrementar el espacio fiscal en un doble sentido, por un lado, reduciendo aún más la cantidad de años de recaudación necesarios para desendeudarse y, por otro, ampliando la disponibilidad de recursos presupuestarios. El Plan de Acción contra la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS) contribuye a este objetivo, procurando capturar recursos provenientes de la evasión y de la planificación fiscal internacional.



EN GENERAL, LOS DOS PAÍSES HAN EXPERIMENTADO UNA REDUCCIÓN DEL PESO DE LA DEUDA SOBRE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS.

4. LA PROPUESTA DE LA OECD: EL PROYECTO BEPS

4.1 EL PROYECTO BEPS

La OECD es un organismo internacional que tiene por misión promover políticas que mejoren el bienestar social y económico de la población mundial. En lo que respecta a política y administración tributaria, este organismo dirige sus esfuerzos a diversos tópicos como la transparencia fiscal y el intercambio de información con fines tributarios; la promoción de un medioambiente sustentable mediante cambios impositivos y la morigeración de la evasión y elusión tributarias.

El Proyecto BEPS se enmarca en este último objetivo, puesto que constituye un conjunto de acciones tendientes a atacar aquellas estrategias de planeamiento impositivo efectuadas por contribuyentes que explotan lagunas y descalces en la legislación tributaria. A través de este comportamiento, los sujetos gravados buscan hacer desaparecer ganancias o relocalizarlas hacia lugares en los que hay poca o nula actividad real, pero donde la presión impositiva es baja, minimizando la cantidad de recursos que ingresan al fisco.

El impuesto sobre la renta ilustra estas situaciones. Dicho tributo es recaudado a nivel local pero cuando la actividad de los contribuyentes traspasa la frontera, la interacción de los sistemas tributarios puede devenir en que algún concepto de renta sea gravado por más de una jurisdicción, generándose una situación de doble imposición. Sin embargo, esa interacción también puede implicar lagunas que dejan conceptos sin gravar en ninguna de las jurisdicciones. Los contribuyentes que incurren en acciones BEPS intentan sacar provecho de ésta última situación y de esa forma defraudan al fisco.

A pesar de su carácter técnico, las acciones BEPS nacieron como una política de estabilización económica, puesto que constituyeron el resultado de las tareas que realizara la OECD en respuesta a la solicitud por parte del G20 de medidas que aminoraran los efectos desatados a partir de la crisis internacional de 2008. Su elaboración contó con la participación de los países miembros de la OECD y del G20. Este proyecto consta de quince acciones en materia de Administración Tributaria, las que se esperan implementar hacia finales de 2015. Por esta razón, las recomendaciones propuestas se encuentran actualmente en tratamiento por parte de los países involucrados.



LAS ACCIONES
BEPS NACIERON
COMO UNA
POLÍTICA DE
ESTABILIZACIÓN
ECONÓMICA.

13. Según Chiri (2012), los casos de doble imposición internacional pueden tener lugar a nivel jurídico o económico. El primer caso ocurre cuando el mismo sujeto es gravado con impuestos similares en diferentes estados, considerando misma base imponible y mismo período de tiempo. El segundo caso se diferencia del primero en que el énfasis está en la renta en lugar del sujeto. Entre las causas más comunes de doble imposición entre dos estados se identifican al aplicación de distintos criterios de imposición (fuente vs residencia), y las diferentes acepciones del concepto de residente.

TABLA 1. ACCIONES PROPUESTAS POR EL PROYECTO BEPS

OBJETIVO	ACCIÓN	DESCRIPCIÓN
	1. Abordar los retos de la economía digital para la imposición	Identificar las principales dificultades que plantea la economía digital a la aplicación de las actuales normas impositivas internacionales y desarrollar opciones para su tratamiento.
(i) Creación de coherencia internacional en el impuesto de las sociedades	2. Neutralizar los efectos de los mecanismos híbridos	Desarrollar disposiciones y recomendaciones para el diseño de normas internas que neutralicen efectos como la doble exención, la doble deducción o el diferimiento a largo plazo.
	3. Refuerzo de la normativa sobre compañías foráneas controladas (CFC)	Evitar la excesiva deducción de intereses y otros gastos financieros (garantías financieras y de rendimientos, seguros cautivos, etc.), los que pueden dar lugar a una doble exención.
	4. Limitar la erosión de la base imponible por vía de deducciones en el interés y otros pagos financieros	Desarrollar recomendaciones sobre las mejores prácticas en el diseño de normas para evitar la erosión de la base imponible a través de la utilización de deducciones por intereses mediante diferentes instrumentos (régimen impositivos diferenciales).
	5. Combatir las prácticas tributarias perniciosas, teniendo en cuenta la transparencia y la sustancia	Actualizar el trabajo realizado por OCDE (1998) sobre prácticas tributarias perniciosas priorizando mejoras en la transparencia relativa a regímenes preferenciales. Se deberá requerir la existencia de una actividad económica sustancial para aplicar cualquiera de esta clase de regímenes.
(ii) Reinstaurar los efectos y los beneficios plenos de los estándares internacionales	6. Impedir la utilización abusiva de convenio	Desarrollar disposiciones y recomendaciones relativas al diseño de normas internas que impidan la concesión de los beneficios de convenios de doble imposición en circunstancias inapropiadas. Uno de los requisitos de esta acción es la revisión del concepto de “establecimiento permanente”.
	7. Impedir la elusión artificiosa del estatuto de Establecimiento Permanente	Mediante, por ejemplo, la utilización de mecanismos de comisionista y exenciones de actividad específica.
	8. Asegurar que los resultados de los precios de transferencia están en línea con la creación de valor INTANGIBLES	Impedir la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios por medio del movimiento de intangibles entre miembros de un grupo.

	<p>9. Asegurar que los resultados de los precios de transferencia están en línea con la creación de valor RIESGO Y CAPITAL</p>	<p>Impedir la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios por medio de la transferencia de riesgos entre, o la asignación excesiva del capital a miembros de un grupo.</p>
	<p>10. Asegurar que los resultados de los precios de transferencia están en línea con la creación de valor OTRAS TRANSACCIONES DE ALTO RIESGO</p>	<p>Impedir la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios por medio de la participación en transacciones que no ocurrirían, o que ocurrirían muy raramente, entre terceros.</p>
(iii) Garantizar la transparencia promoviendo al mismo tiempo una mayor certeza y previsibilidad	<p>11. Establecer metodologías para la recopilación y el análisis de datos sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios y sobre las acciones para enfrentarse a ellas</p>	<p>Desarrollar recomendaciones referidas a indicadores de la magnitud e impacto económico de la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios. Garantizar herramientas para supervisar y evaluar la eficacia y el impacto económico de las medidas adoptadas.</p>
	<p>12. Exigir a los contribuyentes que revelen sus mecanismos de planificación fiscal agresiva</p>	<p>Desarrollar recomendaciones relativas al diseño de normas de declaración obligatoria para transacciones o estructuras agresivas o abusivas. Uno de los centros de atención deberían ser los regímenes fiscales internacionales.</p>
	<p>13. Reexaminar la documentación sobre precios de transferencia</p>	<p>Desarrollar normas relativas a la documentación sobre precios de transferencia para aumentar la transparencia hacia la administración tributaria, teniendo en cuenta los costos de cumplimiento para las empresas.</p>
	<p>14. Hacer más efectivos los mecanismos de resolución de controversias</p>	<p>Facilitar que los países resuelvan sus controversias relacionadas con los convenios mediante procedimientos amistosos, incluyendo la ausencia de disposiciones sobre arbitraje en la mayoría de los convenios y el hecho de que el acceso a los procedimientos amistosos y el arbitraje puedan ser denegado en algunos casos.</p>
(iv) Del acuerdo a la política tributaria: la necesidad de una implementación rápida de las medidas	<p>15. Desarrollar un instrumento multilateral</p>	<p>Desarrollar un instrumento multilateral que permita que las jurisdicciones que lo deseen implementen las medidas que se propongan y así enmienden los convenios fiscales bilaterales.</p>

OBJETIVO	ACCIÓN	DESCRIPCIÓN
	1. Abordar los retos de la economía digital para la imposición	Identificar las principales dificultades que plantea la economía digital a la aplicación de las actuales normas impositivas internacionales y desarrollar opciones para su tratamiento.
(i) Creación de coherencia internacional en el impuesto de las sociedades	2. Neutralizar los efectos de los mecanismos híbridos	Desarrollar disposiciones y recomendaciones para el diseño de normas internas que neutralicen efectos como la doble exención, la doble deducción o el diferimiento a largo plazo.
	3. Refuerzo de la normativa sobre compañías foráneas controladas (CFC)	Evitar la excesiva deducción de intereses y otros gastos financieros (garantías financieras y de rendimientos, seguros cautivos, etc.), los que pueden dar lugar a una doble exención.
	4. Limitar la erosión de la base imponible por vía de deducciones en el interés y otros pagos financieros	Desarrollar recomendaciones sobre las mejores prácticas en el diseño de normas para evitar la erosión de la base imponible a través de la utilización de deducciones por intereses mediante diferentes instrumentos (régimen impositivos diferenciales).
	5. Combatir las prácticas tributarias perniciosas, teniendo en cuenta la transparencia y la sustancia	Actualizar el trabajo realizado por OCDE (1998) sobre prácticas tributarias perniciosas priorizando mejoras en la transparencia relativa a regímenes preferenciales. Se deberá requerir la existencia de una actividad económica sustancial para aplicar cualquiera de esta clase de regímenes.
(ii) Reinstaurar los efectos y los beneficios	6. Impedir la utilización abusiva de convenio	Desarrollar disposiciones y recomendaciones relativas al diseño de normas internas que impidan la concesión de los beneficios de convenios de doble imposición en circunstancias inapropiadas. Uno de los requisitos de esta acción es la revisión del concepto de “establecimiento permanente”.
	7. Impedir la elusión artificiosa del estatuto de Establecimiento Permanente	Mediante, por ejemplo, la utilización de mecanismos de comisionista y exenciones de actividad específica.
	8. Asegurar que los resultados de los precios de transferencia están en línea con la creación de valor INTANGIBLES	Impedir la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios por medio del movimiento de intangibles entre miembros de un grupo.
	9. Asegurar que los resultados de los precios de transferencia están en línea con la creación de valor RIESGO Y CAPITAL	Impedir la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios por medio de la transferencia de riesgos entre, o la asignación excesiva del capital a miembros de un grupo.

	<p>10. Asegurar que los resultados de los precios de transferencia están en línea con la creación de valor OTRAS TRANSACCIONES DE ALTO RIESGO</p>	<p>Impedir la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios por medio de la participación en transacciones que no ocurrirían, o que ocurrirían muy raramente, entre terceros.</p>
<p>(iii) Garantizar la transparencia promoviendo al mismo tiempo una mayor certeza y previsibilidad</p>	<p>11. Establecer metodologías para la recopilación y el análisis de datos sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios y sobre las acciones para enfrentarse a ellas</p>	<p>Desarrollar recomendaciones referidas a indicadores de la magnitud e impacto económico de la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios. Garantizar herramientas para supervisar y evaluar la eficacia y el impacto económico de las medidas adoptadas.</p>
	<p>12. Exigir a los contribuyentes que revelen sus mecanismos de planificación fiscal agresiva</p>	<p>Desarrollar recomendaciones relativas al diseño de normas de declaración obligatoria para transacciones o estructuras agresivas o abusivas. Uno de los centros de atención deberían ser los regímenes fiscales internacionales.</p>
	<p>13. Reexaminar la documentación sobre precios de transferencia</p>	<p>Desarrollar normas relativas a la documentación sobre precios de transferencia para aumentar la transparencia hacia la administración tributaria, teniendo en cuenta los costos de cumplimiento para las empresas.</p>
	<p>14. Hacer más efectivos los mecanismos de resolución de controversias</p>	<p>Facilitar que los países resuelvan sus controversias relacionadas con los convenios mediante procedimientos amistosos, incluyendo la ausencia de disposiciones sobre arbitraje en la mayoría de los convenios y el hecho de que el acceso a los procedimientos amistosos y el arbitraje puedan ser denegado en algunos casos.</p>
<p>(iv) Del acuerdo a la política tributaria: la necesidad de una implementación rápida de las medidas</p>	<p>15. Desarrollar un instrumento multilateral</p>	<p>Desarrollar un instrumento multilateral que permita que las jurisdicciones que lo deseen implementen las medidas que se propongan y así enmienden los convenios fiscales bilaterales.</p>

Fuente: OCDE (2013).

4.2 ARGENTINA Y BRASIL ANTE LA PROPUESTA DEL BEPS

A nivel MERCOSUR las acciones recomendadas por el Proyecto BEPS se han analizado bajo las últimas Presidencias Pro Témpore de Argentina (PPTA) y Brasil (PPTB) con el objetivo de avanzar en el desarrollo de una estrategia regional frente a su implementación. Este hecho abre la oportunidad de profundizar la cooperación entre sus países miembros en lo que respecta a la identificación de problemas que pudieran afectar sus las administraciones tributarias y a la búsqueda de soluciones comunes.

A continuación revisamos las medidas adoptadas en materia de administración tributaria por Argentina y Brasil durante el último año y medio^{14 15}. La finalidad es identificar cuáles de las recomendaciones que realiza OCDE a través del Proyecto BEPS han podido aplicarse en la práctica tributaria de cada país, con el objeto de ampliar el espacio fiscal por el lado de la recaudación tributaria. Las Tablas 2 y 3 sintetizan los principales cambios registrados en las administraciones tributarias de ambos países. En ella se puede determinar hacia qué objetivos se orientaron los mismos.



A NIVEL MERCOSUR LAS ACCIONES RECOMENDADAS POR EL PROYECTO BEPS SE HAN ANALIZADO CON EL OBJETIVO DE AVANZAR EN EL DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA REGIONAL FRENTE A SU IMPLEMENTACIÓN.

14. Para la revisión exhaustiva de los cambios implementados por las administraciones tributarias de Argentina y Brasil se toma como fuente de información las novedades publicadas mensualmente por el CIAT, puesto que las mismas resumen en un único boletín la información que sus países miembros publican en diversos sitios oficiales. No obstante, al momento de escribir este trabajo, los boletines disponibles en el sitio web de este organismo hacen referencia al período octubre 2013 abril 2015.

15. Se tomaron como fuente los boletines electrónicos del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), como así también la declaración de resultados del último "Foro Global sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales", realizado en el marco de la OCDE (Berlín, octubre de 2014).

TABLA 2. CAMBIOS IMPLEMENTADOS POR LAS ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE ARGENTINA (ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS)

PRINCIPALES CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	DETALLE
Herramientas para favorecer el intercambio de información tributaria	Firma de Acuerdo de Intercambio de Información con ARBA.
	Acuerdo entre AFIP y ARBA para cruzar datos sobre delitos impositivos.
	Aplicación del plan de inducción de regularización de sociedades <i>off shore</i> de los contribuyentes argentinos en el exterior.
	Memorando de entendimiento para la implementación del intercambio automático de información fiscal con el Reino de los Países Bajos.
	Firma de Acuerdo de Intercambio de Información con Armenia.
	Firma de Acuerdo de Intercambio de Información con el Gran Ducado de Luxemburgo.
	Firma de Acuerdo de Intercambio de Información con Irlanda.
	Aplicación del modelo global de Intercambio Automático de Información (AEOI, por sus siglas en inglés) en 2017.
Acciones para prevenir la doble imposición	Suscripción de convenio para evitar la doble imposición con Suiza.
	Identificación de grandes evasores gracias a información entregada por el Gobierno Francés referida a cuentas no declaradas de 3.900 argentinos en Suiza. Los datos se obtuvieron en el marco del convenio para evitar la doble imposición entre Argentina y Francia.
Acciones para alcanzar mayor transparencia tributaria	Argentina y Paraguay acuerdan investigaciones conjuntas en materia de precios de transferencia.
Aistencia técnica a otras administraciones tributarias	AFIP capacita a la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) de Guatemala en Plan Anual de Fiscalización.
	AFIP capacita a funcionarios hondureños sobre Monotributo.
Desarrollo de herramientas tecnológicas	Se presenta AFIP Móvil, una aplicación para <i>tablets</i> y celulares.
	Implementación del Certificado Digital de Ingresos Laborales (CDIL) que posibilitará a los trabajadores en relación de dependencia contar con un documento que les facilite la demostración de los ingresos laborales informados por su empleador durante el último semestre.
	AFIP fiscaliza el IVA <i>on line</i> gracias a la factura electrónica.

Fuente: Boletines Informativos del CIAT y Declaración de Resultados del Foro Global sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales (OCDE).

TABLA 3: CAMBIOS IMPLEMENTADOS POR LAS ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE BRASIL (RECEITA FEDERAL)

PRINCIPALES CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	DETALLE
Desarrollo de herramientas tecnológicas	La solución de autoservicio a través del equipo Tótem está siendo diseñada para aumentar el suministro de servicios al contribuyente. Estos equipos se utilizarán en las distintas áreas de la <i>Receita Federal</i> para que puedan contribuir con agilidad y precisión en el servicio al ciudadano. Con el Tótem el contribuyente podrá hacer de forma electrónica su declaración de mercancías del viajero (e-DBV), emitir certificaciones, pagar impuestos y agregar documentos en materia contencioso administrativa, así como otros servicios previstos.
	La Declaración de Renta podrá presentarse durante todo el año mediante el uso de una aplicación móvil.
	La <i>Receita Federal</i> utilizará un nuevo sistema de control de equipaje de los pasajeros desde el exterior. Habrá mejoras en el proceso de selección del viajero a ser inspeccionado, lo que permite la identificación precisa de quien utiliza los viajes para el comercio ilegal de mercancías.
	La <i>Receita Federal</i> lanzó un sitio para dispositivos móviles, con el objetivo de mejorar y ampliar los servicios prestados a la sociedad. En esta primera versión, las aplicaciones de consulta para la devolución de Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), la Agenda Tributaria y las noticias están disponibles.
	La Declaración e Información Sobre Obras de la Construcción (DISO) podrá regularizarse a través de Internet. Esto reducirá el tiempo de atención por el servicio, la cantidad de documentos que deben ser presentados, y el número de contribuyentes en las unidades.
	La <i>Receita Federal</i> presentó innovaciones en la Declaración del Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas (DIRPF), enfatizando que la institución busca sistemáticamente perfeccionar los programas desarrollados, teniendo como enfoque la simplificación de los mismos para el contribuyente. Otra aplicación es ampliar la funcionalidad de la versión para las aplicaciones móviles, con los casos del uso de la “App” m-IRPF. Ese fortalecimiento de la declaración a través de dispositivos móviles atiende inclusive los cambios en la estructura social de Brasil, con el mayor número de ciudadanos con ingresos gravados y, al mismo tiempo, con más teléfonos inteligentes y <i>tablets</i> .
	La <i>Receita Federal</i> lanzó la aplicación “CNPJ” para dispositivos móviles. Esta aplicación permite consultar información y dar seguimiento a los procesos de inscripción y alteración catastral de las personas jurídicas.
	La <i>Receita Federal</i> lanzó su Central de Gestión <i>on line</i> , una iniciativa para fortalecer la toma de decisiones por los administradores de la institución, a través del mejor uso y el análisis de las informaciones. Se trata de un Portal Corporativo en el cual se divulgarán los análisis de las informaciones de gestión, sean estratégicas, tácticas u operacionales.
Aisistencia técnica a otras administraciones tributarias	La <i>Receita Federal</i> prestó asistencia técnica en educación fiscal del programa NAF (Núcleos de Apoyo Fiscal y Contable a personas físicas y jurídicas) en Lima, Perú.
Herramientas para favorecer el intercambio de información tributaria	Aplicación del modelo global de Intercambio Automático de Información (AEOL, por sus siglas en inglés) en 2018.

Fuente: Boletines Informativos del CIAT y Declaración de Resultados del Foro Global sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales (OCDE).

Como se aprecia en las tablas precedentes, los tipos de reformas implementadas por ambos países tuvieron diferente orientación. Brasil dirigió sus esfuerzos en mayor grado al desarrollo de herramientas tecnológicas que simplifican la relación entre el Fisco y el contribuyente. Por su parte, Argentina diversificó sus cambios, dirigiéndolos principalmente a la firma de acuerdos referidos al intercambio de información tributaria y a evitar la doble imposición con otras jurisdicciones.

Cabe destacar que si bien se cuenta con información limitada sobre los avances concretos que han realizado estas administraciones tributarias, tanto Argentina como Brasil han desarrollado acciones previas en la materia a partir su participación en el G20 y en el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE¹⁶.

Este descalce temporal en la información disponible no permite afirmar que los cambios registrados en las administraciones tributarias de ambos países hayan explicado las mejoras en el desempeño macroeconómico destacados por CEPAL (2012), traducidas en incrementos del espacio fiscal. Sin perjuicio de ello, las medidas implementadas permitieron al fisco contar con mayor información referida a sus contribuyentes, por lo que podría atribuírseles cierto mérito en los niveles de recaudación actuales.

La adopción de herramientas tecnológicas tendientes a facilitar la relación entre el Fisco y el contribuyente guardan relación con la Acción 11 del Proyecto BEPS, en tanto permite la recopilación de datos que ayudan a mensurar la erosión de bases imponibles y traslados de beneficios.

En lo que respecta al caso argentino, las acciones para evitar la doble imposición pueden ser enmarcadas en las Acciones del Proyecto BEPS 6, 7 y 14, en tanto impiden aplicar malintencionadamente los convenios firmados y el concepto de establecimiento permanente, a la vez que facilitan la solución de eventuales controversias. Asimismo, las decisiones en materia de precios de transferencia se suman a las disposiciones que la AFIP estableció en su RG 3572¹⁷ sobre empresas vinculadas y refieren a las Acciones del Proyecto BEPS 8, 9, 10 y 13.

En lo que respecta a la firma de acuerdos para favorecer el intercambio de información tributaria, cabe mencionar que se trata de medidas no comprendidas en el Proyecto BEPS. Las mismas forman parte de otra iniciativa de política de la OCDE dirigida a ampliar la transparencia fiscal internacional y materializadas en su publicación Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters¹⁸.

En resumen, a partir de la información disponible puede afirmarse que ocho de la quince acciones propuestas por el Proyecto BEPS han registrados avances concretos en el caso de Argentina y Brasil.

5. REFLEXIONES FINALES

La implementación de políticas contracíclicas en América Latina durante los últimos años permitió mejorar los niveles de recaudación tributaria, ampliar el espacio fiscal y financiar mayores niveles de gasto público. Argentina y Brasil constituyen dos casos testigos que han seguido esta línea, apostando a ampliar sus espacios fiscales a través de sus administraciones tributarias. La participación de ambos países en el G20 y Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE los ha llevado a revisar las acciones propuestas por el Proyecto BEPS y a definir la factibilidad de su implementación.



LAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS PERMITIERON AL FISCO CONTAR CON MAYOR INFORMACIÓN REFERIDA A SUS CONTRIBUYENTES.

16. Argentina es miembro asociado del Comité de Asuntos Fiscales de la OECD, a la vez que Brasil forma parte del Bureau Plus de dicho comité.

17. (B.O. 19/12/2013). Información no suministrada por los boletines informativos del CIAT disponibles al momento del cierre de este trabajo. Dicha resolución crea un nuevo registro de contribuyentes (Registro de Sujetos Vinculados) en el cual deberán inscribirse las empresas que realicen actividades comerciales y que se encuentren vinculadas con otras empresas del país o del exterior. Complementariamente, esta resolución dispuso un régimen informativo mensual de operaciones en el mercado interno, que consiste en la obligación, por parte de los sujetos inscriptos en el Registro de Sujetos Vinculados, de presentar mensualmente el detalle de operaciones realizadas en el mercado interno entre empresas vinculadas.

18. OECD (2014), disponible en http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/occd/taxation/standard-for-automatic-exchange-of-financial-account-information-for-tax-matters_9789264216525-en#page2.

Conforme la información disponible sobre los avances realizados en materia tributaria por ambos países, puede apreciarse que Brasil dirigió en mayor grado sus esfuerzos a la Acción 11, mientras que Argentina optó por abarcar un mayor número de recomendaciones. Si se avanzara en la propuesta de constituir una posición regional a nivel MERCOSUR frente a las recomendaciones BEPS, las acciones dirigidas a precios de transferencia, a convenios de doble imposición y análisis de datos parecieran ser las más factibles de registrar avances. Sin embargo, cada país podría presentar diferencias en el grado de convalidación de cada acción.

En el mundo globalizado donde los contribuyentes pueden realizar operaciones con jurisdicciones extranjeras, reducir la información disponible para la Administración Tributaria a la suministrada por el propio contribuyente implicaría gravarlo de forma inadecuada. Además, las lagunas y descalces existentes en la legislación tributaria puede dar paso al fraude fiscal. Es por ello que el diseño de políticas tributarias a nivel internacional se torna necesario.

El Proyecto BEPS intenta establecer criterios generales para que las Administraciones Tributarias puedan enfrentar esta clase de situaciones, aunque podría ocurrir que aspectos asociados a la soberanía nacional limiten la injerencia de Administraciones Tributarias extranjeras en la fiscalidad local. En los casos de Argentina y Brasil, al tratarse de los dos países con mayor participación en términos del PBI en el MERCOSUR, las experiencias recogidas hasta el momento permitirían abrir camino hacia una postura regional común frente a las acciones promovidas por el Proyecto BEPS ■



LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS CONTRACÍCLICAS EN AMÉRICA LATINA DURANTE LOS ÚLTIMOS AÑOS PERMITIÓ MEJORAR LOS NIVELES DE RECAUDACIÓN TRIBUTARIA, AMPLIAR EL ESPACIO FISCAL Y FINANCIAR MAYORES NIVELES DE GASTO PÚBLICO.

BIBLIOGRAFÍA

- » Aizenman, J., & Jinjark, Y. (2011). The fiscal stimulus of 2009-2010: trade openness, fiscal space, and exchange rate adjustment. National Bureau of Economic Research (NBER).
- » Chiri Gutierrez, I. (2012). La Doble Imposición y los Convenios Tributarios. Una especial referencia a la Red de Convenios de Panamá. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT.
- » Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2012). Cambio Estructural para la Igualdad. Una visión integrada del desarrollo. San Salvador: CEPAL - Naciones Unidas.
- » Heller, P. (2005 b). Back to Basics - Fiscal Space: What It Is and How to Get It. Finance and Development , 4.
- » Heller, P. (2005 a). Understanding Fiscal Space. International Monetary Fund.
- » Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2013). Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios. OECD Publishing.
- » Shick, A. (2009). Budgeting for Fiscal Space. En OECD, Evolutions in Budgetary Practice. OECD

LA CADENA DE VALOR AUTOMOTRIZ REGIONAL: UN ANÁLISIS DE LA INTEGRACIÓN COMERCIAL ENTRE ARGENTINA Y BRASIL

1. INTRODUCCIÓN ¹⁹



La década de los noventa marcó un proceso de completa reconfiguración del sistema automotriz argentino. En sintonía con las transformaciones a nivel internacional, el sector adquirió una lógica de funcionamiento transnacional. El marco regulatorio ideado en esta década, en consonancia con el proceso de integración regional llevado adelante a partir del Mercosur, dio lugar a una inserción particular del sector en las cadenas globales de valor.

Si bien la reconfiguración del sector tuvo lugar durante el período de convertibilidad, hasta el año 2002 exhibió un pobre crecimiento. Sin embargo, a partir del año 2003 el crecimiento económico y la expansión de nuestros socios comerciales, especialmente de Brasil, convirtieron a la industria automotriz en un protagonista central del nuevo proceso de industrialización, al expandirse a una tasa promedio de 12,6%.

En efecto, durante la última década el sector realizó una contribución significativa al crecimiento económico al mismo tiempo que propició la creación de empleo tanto de alta calificación dentro de las propias terminales, como de menor calificación en las empresas subsidiarias. La forma de inserción en las cadenas globales de valor heredadas del período neoliberal, ha dejado desafíos pendientes para la evolución del sector, lo que incluye la insuficiente integración de la producción nacional y, como consecuencia de ello, el déficit comercial sostenido en el sector autopartista.



A PARTIR DEL AÑO 2003 EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA EXPANSIÓN DE NUESTROS SOCIOS COMERCIALES, ESPECIALMENTE DE BRASIL, CONVIRTIERON A LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ EN UN PROTAGONISTA CENTRAL DEL NUEVO PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN.

(*) Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

En el presente trabajo analizamos el esquema de integración regional, las políticas comerciales implementadas y otros incentivos económicos que determinaron la inserción particular de Argentina a la cadena global de valor automotriz. En la segunda sección se presenta el enfoque de cadena de valor automotriz regional y sus posibles impactos sobre la economía. En la tercera sección se presentan las principales políticas comerciales implementadas en Argentina y Brasil en el marco de la promoción de la industria automotriz. En la cuarta sección se analiza la evolución del comercio bilateral del sector y en la quinta se presenta un análisis de la integración regional en el sector autopartista. La sexta sección presenta las conclusiones.



LA INDUSTRIA
AUTOMOTRIZ
ES UNA DE LAS
DE MAYOR
EXPANSIÓN
GLOBAL.

2. LA CADENA DE VALOR DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ

La industria automotriz es una de las de mayor expansión global. Se caracteriza por una fuerte concentración de firmas fabricantes de vehículos con filiales en una amplia cantidad de países. Actualmente 13 firmas abarcan el 87% de la fabricación mundial de automóviles, que en el año 2012 superó las 63 millones de unidades. Las casas matrices más importantes se ubican en países centrales como Estados Unidos, Francia o Alemania.

La industria automotriz comenzó a desarrollar un entramado productivo regional en el cual distintos países se especializaron en componentes y etapas específicas de la cadena de valor. Por este motivo, es más acertado hablar de cadena regional de valor de la industria automotriz, en lugar de cadena global. A su vez, factores como las preferencias de los consumidores, nivel de ingresos, regulaciones y condiciones de los caminos, determinan la producción de modelos de automóviles diferentes entre distintas regiones, profundizando la segregación productiva de la industria automotriz y alejándose de la idea de un producto final estandarizado a nivel global.

El sector automotriz es considerada un sector clave para la economía de una región, entendiéndose que existen ciertas actividades económicas que tienen el potencial de impulsar al resto a través de interdependencias específicas (Rasmussen, 1963). Entre estas últimas, se encuentran los llamados “encadenamientos hacia delante y hacia atrás” utilizados en el análisis de Sistemas de Insumo-Producto (Hirschman, 1958). De acuerdo con esta clasificación, la industria automotriz se cataloga como un sector impulsor de la economía caracterizado por un consumo intermedio elevado (alto encadenamiento hacia atrás) y abastecedores de la demanda final (bajo encadenamiento hacia delante).

La relación entre las firmas fabricantes de automóviles y sus proveedores regionales se fue modificando a lo largo del tiempo. El proceso productivo fue siendo delegado crecientemente a las fábricas autopartistas de la región, gracias al conocimiento acumulado y a la mayor complejidad de los automóviles fabricados en el área. Mientras tanto, las autopartistas regionales comenzaron a desarrollar soluciones propias de diseño, generando productos alternativos para la industria automotriz.

Estos son entonces los impactos económicos positivos que tiene en una región la promoción de la industria automotriz: el nacimiento de un entramado autopartista generador de puestos de trabajo e impulsor de la industria; el aumento de la especificidad de la producción en el mediano plazo y el mayor valor agregado en los bienes producidos en la región; la transferencia de conocimiento tecnológico y el abaratamiento de los vehículos terminados.

19. El presente trabajo es un resumen del Documento de Trabajo “La integración regional en el comercio bilateral automotriz entre Argentina y Brasil”, desarrollado por los mismos autores.

3. POLÍTICAS COMERCIALES IMPLEMENTADAS EN LA REGIÓN

En el marco de una divergencia industrial estructural entre Argentina y Brasil se instituye en el año 2000 el régimen automotriz del MERCOSUR. Si bien este régimen es una herramienta útil a la hora de regular el comercio bilateral, ambos países han aplicado unilateralmente un conjunto amplio de políticas sectoriales. En lo que sigue hacemos un breve repaso del régimen del Mercosur y de las principales herramientas utilizadas por Argentina y Brasil para fomentar el crecimiento tanto de la industria automotriz como de su comercio bilateral.

3.1 EL RÉGIMEN AUTOMOTRIZ DEL MERCOSUR

Más allá de las diferencias de políticas industriales a nivel global que llevaron a un desarrollo desigual en las distintas industrias de cada país, desde la creación del MERCOSUR ambos países mantuvieron regímenes de promoción automotriz nacionales que tendieron a converger y derivaron en el 2000 en un Régimen Automotriz regional común.

El régimen automotriz contempla un esquema de desgravaciones arancelarias a las importaciones de vehículos finales y autopartes destinadas a la producción, siempre y cuando estén compensadas por exportaciones. El esquema busca mantener una balanza comercial sectorial equilibrada y promover inversiones tecnológicas y de capital.

El acuerdo establece un arancel externo común del 35% para las importaciones de automóviles desde terceros países, mientras que las autopartes se dividieron en tres grupos con distintos niveles arancelarios.

Para el comercio intra-zona, el comercio de vehículos finales tiene un 100% de preferencia arancelaria, es decir, con arancel cero. Para acceder al arancel preferencial se estableció una cláusula de compensación comercial, mediante un coeficiente de desvío llamado "flex". El coeficiente flex es un cociente entre las importaciones y exportaciones que permite mantener un comercio compensado entre ambos países. Dicho coeficiente ha sido ajustado a lo largo del tiempo para adaptarse a las diferentes necesidades de los distintos períodos, posicionándose en 1,5 a partir del año 2014. De esta forma, el mecanismo establece que por cada dólar que un país exporta al otro país sólo puede importar de ese país hasta 1,5 dólares de la industria automotriz. Si el comercio bilateral superara al coeficiente en cuestión, se cobraría un arancel del 75% del aplicado a las importaciones extra-zona de autopartes, y del 70% para el resto de los productos automotores. El análisis de desvío es calculado a nivel empresa, y las empresas superavitarias pueden transferir su crédito excedente a las firmas deficitarias. Por otro lado, el acuerdo exige un contenido regional del 60% en las terminales automotrices, con lo que se pretende reavivar la producción autopartista, y se penaliza el uso de incentivos gubernamentales, al considerar como productos de extra-zona a aquellos producidos gracias a incentivos de cualquier organismo público.



EL RÉGIMEN AUTOMOTRIZ CONTEMPLA UN ESQUEMA DE DESGRAVACIONES ARANCELARIAS A LAS IMPORTACIONES DE VEHÍCULOS FINALES Y AUTOPARTES DESTINADAS A LA PRODUCCIÓN, SIEMPRE Y CUANDO ESTÉN COMPENSADAS POR EXPORTACIONES.

3.2 POLÍTICAS QUE AFECTAN A LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ

Además de regular el comercio mediante los acuerdos comerciales, cada país se valió de herramientas de promoción industriales, ya sea mediante políticas de estímulo a la demanda, incentivos fiscales para la radicación de inversiones y planes de crédito al sector, entre otros.

A) IMPUESTO SOBRE PRODUCTOS INDUSTRIALIZADOS (IPI)

Las importaciones de bienes en Argentina y Brasil están gravadas por el arancel externo común del MERCOSUR, pero también están sujetas a otros impuestos, como es el caso del Impuesto sobre los Productos Industrializados (IPI) que aplica Brasil. Se trata de un impuesto al consumo que afecta a una gran cantidad de productos industriales. En lo que respecta a los bienes automotores, el impuesto fue modificado en reiteradas ocasiones de acuerdo al contexto macroeconómico, subiéndolo en momentos en los que se pretendía desincentivar el consumo de automóviles importados o bajándolo en momentos de alta inflación para frenar el aumento de precios, por ejemplo.

B) PLAN BRASIL MAIOR. INOVAR AUTO

El impacto que tuvo la crisis internacional sobre Brasil llevó a que en el 2012 el gobierno brasilero lanzara un plan denominado "Brasil Maior", como parte del intento para reactivar la economía. Dicho plan se implementó para resguardar la industria nacional de la competencia exterior y fomentar las exportaciones a través de subsidios específicos. El programa contemplaba, entre otras cuestiones, la devolución de impuestos a los exportadores de manufacturas y la creación de un fondo de financiación para la comercialización de bienes brasileros en el exterior. En el marco del Plan Maior, se llevó a cabo un Programa de Incentivo a la Innovación Tecnológica y Fortalecimiento de la Cadena Productiva de Vehículos Automotores (Inovar Auto). Este programa se aplicó desde principios de 2013 y tiene vigencia hasta diciembre de 2017. El plan busca alcanzar metas de seguridad, eficiencia energética y mayor competitividad de la industria automotriz brasileña, y tiene una serie de condiciones para poder acceder a las desgravaciones fiscales.

Entre los principales requisitos se encuentra la obligación de utilizar un porcentaje mínimo de piezas y partes producidas en la región, que va aumentando progresivamente hasta alcanzar un mínimo de integración regional del 70% en cinco años. Se incluyó una cuota para las compras de automóviles desde países extra-zona, a la vez que se definió un cupo máximo de exportaciones con México (país con el cual mantiene un régimen de libre comercio) que rige hasta el 2015. Este cupo fue establecido por el fuerte déficit comercial que evidenciaba Brasil respecto de México. Por otro lado, las empresas que lleven adelante procesos de inversión en Investigación y Desarrollo, ingeniería, tecnología industrial básica y desarrollo de proveedores podrán reducir 2 puntos adicionales en el descuento total del IPI.

C) IMPUESTO A AUTOS DE ALTA GAMA

Durante el año 2013 se observó un fuerte incremento de las importaciones de vehículos en Argentina, que revirtió el balance positivo que venía observándose en dicho segmento desde el año 2009. Teniendo en cuenta la capacidad contributiva de los consumidores y propendiendo a una mayor equidad tributaria, el gobierno nacional implementó un impuesto a los vehículos de alta gama. Las



ADEMÁS DE
REGULAR EL
COMERCIO
MEDIANTE LOS
ACUERDOS
COMERCIALES,
CADA PAÍS
SE VALIÓ DE
HERRAMIENTAS
DE PROMOCIÓN
INDUSTRIALES.

nuevas tasas tienen una doble intención: recaudatoria, por un lado, y de desalentar la compra de autos importados (que son mayoría entre los modelos de alta gama), por el otro. El impuesto empezó a regir a principios del 2014 y considera como bienes suntuarios a aquellos automóviles que superen un precio establecido.

D) PRO.CRE.AUTO

Otra herramienta común para fomentar el consumo consiste en facilitar el acceso al crédito. Tras el desplome de las ventas del sector automotor argentino en 2014, el Estado Nacional lanzó en junio de ese año el Pro.Cre.Auto, una línea de préstamos personales para la compra de autos y pick ups 0 km de fabricación nacional, cuyo objetivo es mejorar las condiciones de financiamiento para la compra de vehículos.

E) LICENCIAS NO AUTOMÁTICAS

Por último, otra herramienta de la que se valieron ambos países fue la utilización de Licencias No Automáticas (LNA) de Importación para proteger las industrias de cada país. Si bien en nuestro país el sector autopartista ya se encontraba protegido por el régimen de licencias desde el 2006, el sistema cobra fuerza especialmente a partir del año 2011.

En un escenario marcado por el recrudescimiento de la crisis internacional y el aumento de la presión competitiva a nivel global, a comienzos del 2011 se extendió el uso de las LNA, principalmente en el sector de autopartes, cuyo grado de cobertura en 2011 alcanzó al 64,5% del comercio sectorial (el sector representaba el 48% del volumen total del comercio comprendido en el régimen). Brasil también utilizó esta política y estableció un régimen de LNA a los vehículos procedentes de todo el mundo.

A fin de coordinar los impactos de estas medidas, los ministros de ambos países se reunieron y acordaron liberar las restricciones de licencias de la industria automotriz. Para las relaciones comerciales con terceros países la solución fue mantener el régimen de licencias como venía funcionando, pero el comercio automotriz bilateral sería liberado de las restricciones de licencias a través de un "Fast Track", mecanismo que habilita a un país a sortear esos trámites de manera acelerada. De esta forma, esta herramienta no terminó alterando la dinámica del comercio entre ambos socios de la región.



OTRA
HERRAMIENTA
COMÚN PARA
FOMENTAR
EL CONSUMO
CONSISTE EN
FACILITAR
EL ACCESO
AL CRÉDITO.
EL ESTADO
NACIONAL
LANZÓ EL PRO.
CRE.AUTO.

4. EL COMERCIO BILATERAL AUTOMOTRIZ

Brasil tiene una gran importancia en el comercio exterior argentino, en tanto resulta ser el principal destinatario de nuestras exportaciones (21%). De la misma manera, es el principal proveedor de nuestro país, representando un cuarto de nuestras importaciones. Por su parte, Argentina es el tercer socio comercial brasileño en importancia, detrás de Estados Unidos y China, al representar aproximadamente 8% de las ventas y alrededor del 7% de las compras.

En las dos décadas que transcurrieron entre 1994 y el 2014 el saldo comercial bilateral entre Argentina y Brasil resultó superavitario para nuestro país hasta 2002 (con la excepción de 1999 donde fue prácticamente equilibrado), para luego volverse estructuralmente deficitario para la Argentina hasta 2014 (con la misma excepción para 2009), donde volvió al equilibrio.

En lo que se refiere particularmente al comercio automotriz, Brasil es receptor del 80% de nuestras ventas de automóviles y del 60% de autopartes. Mientras que alrededor de un 73% de nuestras compras de vehículos finales provienen de nuestro mayor socio comercial, así como el 45% de las autopartes. Brasil, por su parte, adquiere alrededor del 50% de sus vehículos importados, y apenas el 7% de las autopartes producidas en Argentina. El 65% de sus exportaciones de autos tienen como destino nuestro país, mientras que de autopartes representan el 35% de sus envíos.

Cabe resaltar la importancia que tienen estos números sobre la actividad local, ya que el 50% de la producción argentina de automóviles (en unidades, fuente ADEFA²⁰) es destinada a la venta en el exterior. Al ser Brasil el destinatario del 80% de las exportaciones automotrices, es notable su relevancia en los niveles de actividad sectorial. Para Brasil el panorama es otro, ya que del total de su producción destina alrededor de 13% a la exportación (en unidades, fuente ANFAVEA²¹), dejando el resto para el consumo local de su país.

La evolución del nivel de actividad económica de Brasil, medido a través de su PIB y producción industrial, resulta determinante a la hora de explicar la dinámica de las exportaciones y producción argentinas de vehículos y autopartes. Como concluyen Dicoyskiy y Kiper (2009), si bien la trayectoria del tipo de cambio real bilateral favorecería el desempeño exportador del complejo frente a Brasil, no resulta tan determinante como la evolución de la demanda brasilera.

Por su parte, es necesario aclarar que debido al bajo nivel de integración local de la producción de vehículos finales nacionales (ver Sección V) existe una muy estrecha relación entre la evolución de la producción nacional de vehículos y la demanda de autopartes importadas.

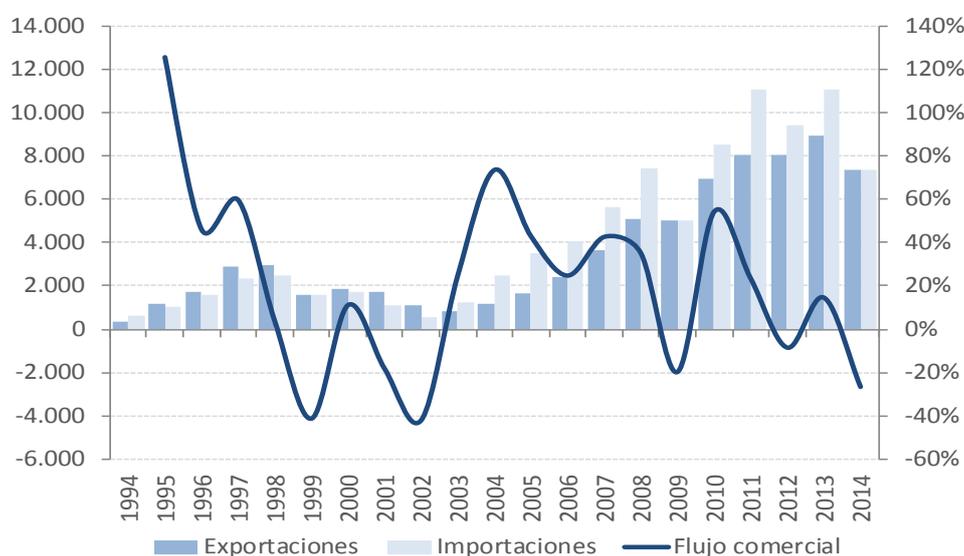
El crecimiento de ambas economías y de sus respectivas industrias en el período bajo análisis permitió un aumento del comercio bilateral del sector automotriz, tanto de las exportaciones como de las importaciones, pero en general con un crecimiento mayor por parte de las importaciones argentinas desde el país vecino²².

GRÁFICO 1

COMERCIO BILATERAL, EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

En millones de USD y variación % anual

Fuente: elaboración propia en base a datos de Comercio Exterior.



BRASIL TIENE UNA GRAN IMPORTANCIA EN EL COMERCIO EXTERIOR ARGENTINO, EN TANTO RESULTA SER EL PRINCIPAL DESTINATARIO DE NUESTRAS EXPORTACIONES.

20. Asociación de Fábricas de Automotores.

21. Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores.

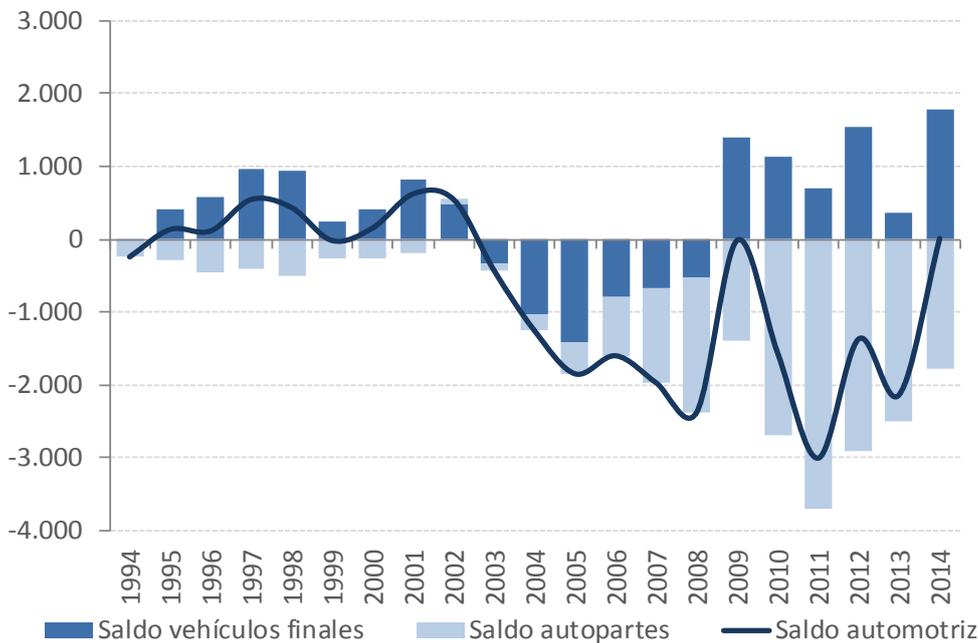
22. Para simplificar el análisis, nos referiremos a exportaciones para denotar aquellas ventas desde nuestro país con destino a Brasil, y las importaciones aquellas compras de nuestro país con origen brasilero.

GRÁFICO 2

. SALDO COMERCIAL BILATERAL TOTAL Y POR SEGMENTOS

En millones de USD

Fuente: elaboración propia en base a datos de Comercio Exterior.



TRAS LA RECUPERACIÓN DESPUÉS DE LA CRISIS HASTA 2008, SE OBSERVÓ UN CRECIMIENTO CONSTANTE Y SOSTENIDO TANTO DE LAS IMPORTACIONES COMO DE LAS EXPORTACIONES.

Desde la consolidación del Mercosur hasta la crisis económica de 2001/2002 (1994-2002), se presentaron bajos niveles de comercio automotriz bilateral. Se trató de una etapa mayormente superavitaria para nuestro país, con la excepción de 1994 cuando fue deficitaria, así como en 1999, donde resultó prácticamente equilibrada. Este desempeño se explicó por un superávit en el segmento de vehículos finales a lo largo de todos esos años, mientras que el segmento autopartista mantuvo sus saldos negativos estructurales, con la excepción de 2002, momento en el que se redujeron las importaciones por la crisis económica de tal manera que revirtió la tendencia estructural que presenta dicho segmento.

Tras la recuperación después de la crisis hasta 2008, se observó un crecimiento constante y sostenido tanto de las importaciones como de las exportaciones, dando como resultado una fuerte expansión del comercio bilateral que casi se quintuplicó entre ambas puntas del período. Esto produjo un incremento del déficit de nuestro país, que pasó de -431 millones de dólares en 2003, a -2.376 millones de dólares. Ambos segmentos, autopartes y vehículos finales, presentaron déficit con Brasil en estos seis años. Sin embargo, se observa un cambio de tendencia después de 2006. En el intervalo que va desde 2003 a 2005, más de un 70% de este déficit estuvo explicado por el saldo negativo presentado por las importaciones de vehículos. En el año 2006, el déficit sectorial estuvo repartido equitativamente por los saldos negativos de ambos segmentos, para luego en 2007 revertir la tendencia previa: a partir de entonces fue el déficit de autopartes el que pasó a explicar más de un 75% del resultado negativo. El incremento del flujo comercial, como cabe suponer, estuvo asociado a un mayor nivel de producción local, que creció a una tasa promedio de 30% anual (en unidades) en este período. La producción creció fuertemente los primeros años del intervalo (54% i.a. en 2003), para luego hacerlo a tasas cada vez más moderadas (10% i.a. en 2008).

El aumento de la producción se explicó tanto por mayores exportaciones como de ventas internas de productos nacionales, que al igual que la producción comenzaron el período con altas tasas de crecimiento, para de a poco ir morigerando su dinámica. A partir de 2007 y 2008 las exportaciones pasaron a tener más peso sobre la producción local.

Luego, como resultado de la crisis de 2009, se redujo el intercambio entre ambos países a lo largo de dicho año, cayendo con mayor intensidad las importaciones argentinas que las exportaciones. El impacto de la crisis fue más profundo en nuestro país, donde la producción automotriz se redujo 14% i.a. en unidades, mientras que Brasil logró mantener un mínimo nivel de crecimiento de 1% respecto a 2008. Luego de seis años de déficit sectorial y bilateral creciente se produjo un quiebre de esta tendencia al mostrar un intercambio prácticamente equilibrado. Esto se debió al resultado positivo del segmento de vehículos finales, que casi llegó a compensar el saldo negativo estructural de las autopartes. La caída de las compras y de la producción estuvo asociada a las menores ventas locales que se redujeron 22% i.a., como consecuencia de la caída de la actividad y demanda nacional, y entre las cuales cayeron más las ventas de productos importados que los vehículos de producción nacional.

A partir de 2010, se produjo una fuerte recuperación tanto de la actividad como del comercio automotor, alcanzando valores máximos históricos de intercambio automotriz entre ambas naciones en el año 2013. La producción nacional de vehículos se expandió en los años 2010 y 2011 a tasas de 40% i.a. y 10% i.a., respectivamente, para luego contraerse en 2012 8% i.a., como consecuencia de la crisis internacional. Las exportaciones motorizaron tanto el crecimiento de los primeros años, como la contracción que le siguió, más que las ventas de autos nacionales, que a lo largo de toda la etapa contribuyeron positivamente a la producción.

En el país vecino se observó una dinámica similar, aunque con menores tasas de variación anual. De esta forma, la producción brasilera creció 10% i.a. y 1% i.a. en los años 2010 y 2011, respectivamente, para luego estancarse en 2012, como resultado de la caída de las exportaciones brasileras. Las industrias automotrices de Argentina y Brasil crecieron en 2013 gracias a la expansión de sus ventas al exterior y, en menor medida, al aumento de las ventas de autos nacionales en sus respectivos mercados locales.

El comercio bilateral alcanzó en 2013 el mayor nivel de intercambio sectorial entre ambos países, superando los 20.000 millones de dólares, 60% más que el flujo de 2008. Este incremento se debió principalmente a las mayores compras que realizó Argentina desde Brasil, acompañadas, aunque en menor medida, por las mayores exportaciones con destino a dicho país. Tal situación redundó en un incremento del desequilibrio comercial en perjuicio de nuestro país, que presentó grandes saldos negativos en todo el período, siendo el del año 2011 el mayor observado desde 1994.

Las exportaciones con destino a Brasil evidenciaron aumentos anuales a lo largo de estos cuatro años (2010-2013), con un promedio de crecimiento de 16%. Principalmente fueron las mayores ventas de vehículos finales las que explicaron dicha dinámica, aunque también cooperaron positivamente los envíos de autopartes. El crecimiento de nuestras ventas de vehículos finales a Brasil evidenciado en estos años se debió en parte a las políticas de estímulo llevadas a cabo por el país vecino, así como del incremento del consumo privado en el



LUEGO, COMO RESULTADO DE LA CRISIS DE 2009, SE REDUJO EL INTERCAMBIO ENTRE AMBOS PAÍSES.

país vecino. Las desgravaciones que aplicó el gobierno brasilero a miembros del Mercosur y México otorgaron ciertas ventajas que permitieron explicar parte de la dinámica del mercado de vehículos importados brasileiros.

Por el lado de las importaciones, las mismas evolucionaron a mayores tasas que las exportaciones a lo largo de esta etapa, con un crecimiento promedio de 39% i.a., exceptuando el período de contracción de 15% i.a. en el año 2012. En 2013, la mayor demanda interna explicó el alza la venta de automóviles, siendo mayor en el caso de los de origen importado, que subieron a una tasa promedio de 24% i.a., mientras que las ventas de autos nacionales se expandieron a tasas menores (16% i.a. en promedio).

Por último, en el año 2014 se llevó a cabo una fuerte contracción del intercambio comercial bilateral, con mayor fuerza por parte de las importaciones, que lleva a valores de comercio aún más bajos que los obtenidos en el año 2010.

Si bien en parte las variaciones negativas se encuentran explicadas por el efecto base de comparación que otorga el año 2013 –año en el que se dieron los mayores picos de producción, ventas y comercio en ambos países– esta razón no es suficiente para explicar las fuertes reducciones producidas en 2014.

Las exportaciones hacia nuestro mayor socio comercial cayeron 18% i.a., empujadas principalmente por las menores ventas de vehículos finales y, en menor medida, por las de autopartes. Por su parte, las importaciones retrocedieron 34% i.a., también impulsadas por las menores compras de autos.

Las menores exportaciones se encuentran asociadas a la caída del nivel de actividad de Brasil, afectando particularmente la demanda de vehículos importados, que cayó 13% i.a. Pero además, Brasil redujo más sus compras desde nuestro país que desde el resto del mundo, dando como resultado una pérdida de un punto porcentual de la participación argentina en el mercado brasileño, que en 2014 representó 9,5%. Esta situación, que ya se vislumbraba a mediados del año en cuestión, llevó a que en el acuerdo firmado en junio de dicho año se acordara mantener los valores de participación de mercado de la etapa previa, alrededor de 11% del mercado en Brasil.

La actividad económica tiene una notable influencia sobre la venta de vehículos importados y también en la dinámica de ventas de autos nacionales. La caída de las compras del complejo automotriz estuvo vinculada a la depreciación del tipo de cambio ocurrida a principios del año en Argentina y al efecto del impuesto a los vehículos de alta gama, que generaron un fuerte aumento en los precios, reduciendo la demanda de los mismos.

Las ventas cerraron el año con una caída interanual de 36%, con más intensidad para las ventas de importados (-44% i.a.) que de nacionales (-24% i.a.). Además, este desenvolvimiento puede explicarse por el impacto del crédito de Pro.Cre.Auto, que promovió las compras de vehículos de producción nacional. Un análisis presentado por ADEFA (2014) muestra el impacto que tuvo el programa de créditos hasta el momento: permitió que aquellos vehículos incorporados en el programa cayeran en menores proporciones que el resto de los automóviles e incluso aumentaran sus ventas en algunos casos particulares. El impacto total del programa se estima en unos 25.000 vehículos patentados gracias a los créditos otorgados.



EN EL AÑO 2014
SE LLEVÓ A CABO
UNA FUERTE
CONTRACCIÓN
DEL INTERCAMBIO
COMERCIAL
BILATERAL.

Por su parte, la dinámica de las importaciones de autopartes estuvo explicada por el comportamiento de la producción nacional con destino a Brasil y la producción destinada al mercado interno. La caída de la actividad del sector para 2014 se ubicó en 22% i.a.

Por último, debido a que la caída de las importaciones fue casi el doble que la contracción de las exportaciones, luego de cuatro años de profundización del desbalance comercial el 2014 cerró con un resultado comercial modestamente positivo para el complejo automotriz con Brasil.

Esta situación evidencia la fuerte interdependencia que existe entre los dos países respecto del sector automotriz. En los siguientes gráficos se observa la evolución de la actividad económica en cada país y de las importaciones automotrices provenientes de su socio comercial, mostrando la estrecha relación que existe entre ambas variables.

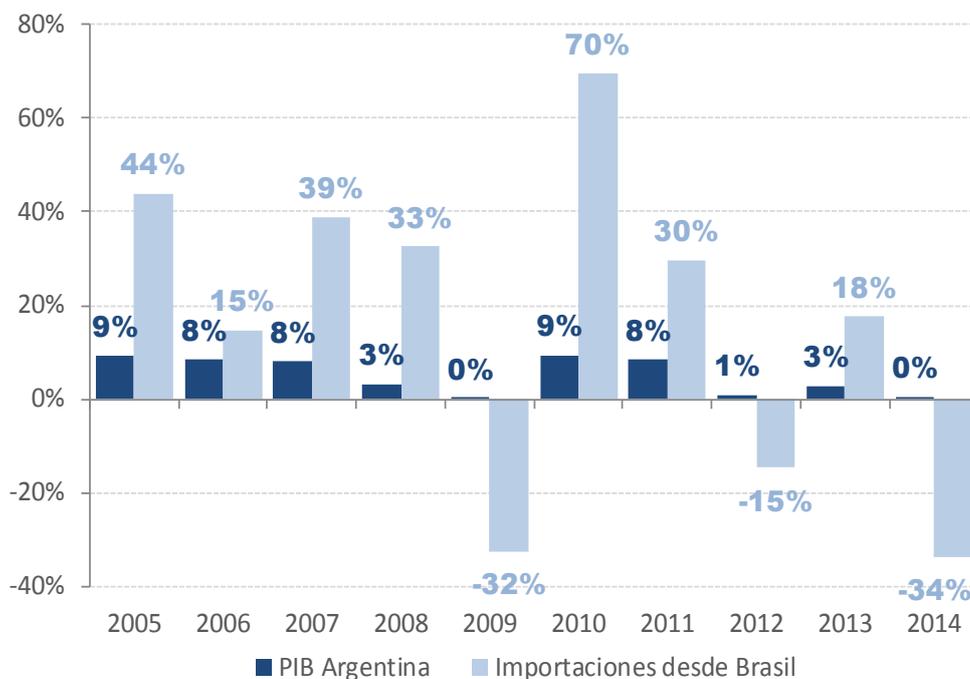
En los gráficos 3 y 4 se puede observar la alta sensibilidad que tienen las importaciones automotrices de cada país respecto a sus niveles de actividad. La demanda de compras de dicho sector resulta más elástica para el caso argentino, donde en años de bajo crecimiento se producen fuertes caídas en las compras del país vecino.

GRÁFICO 3

EVOLUCIÓN DEL PIB DE ARGENTINA E IMPORTACIONES AUTOMOTRICES DESDE BRASIL

En variación % anual

Fuente: elaboración propia en base a datos de Comercio Exterior e INDEC.



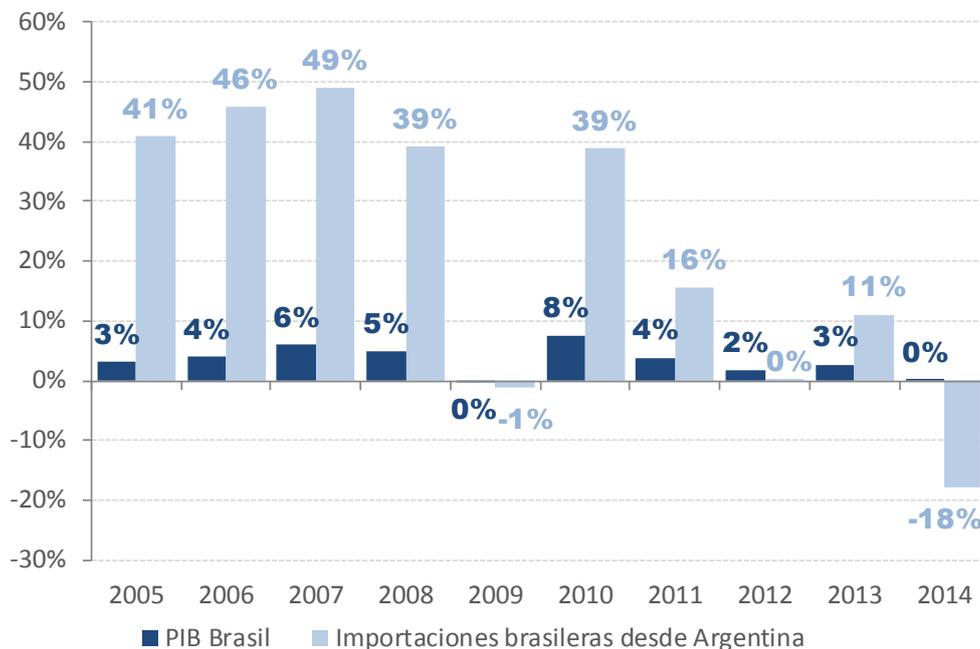
ESTA SITUACIÓN EVIDENCIA LA FUERTE INTERDEPENDENCIA QUE EXISTE ENTRE LOS DOS PAÍSES.

GRÁFICO 4

EVOLUCIÓN DEL PIB DE BRASIL E IMPORTACIONES AUTOMOTRICES DESDE ARGENTINA

En variación % anual

Fuente: elaboración propia en base a datos de Comercio Exterior e IBGE.



LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ PRESENTA UNA FUERTE INTEGRACIÓN HACIA ADENTRO DE LA REGIÓN.

5. LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN EL SECTOR AUTOPARTISTA

La industria automotriz presenta una fuerte integración hacia adentro de la región, distribuyéndose internamente la producción de autopartes entre los principales países con parques automotores más relevantes. Es por eso que resulta pertinente analizar cómo se desarrolla dicho comercio y qué rol juega cada país en la cadena de valor regional.

En efecto, los países que se destacan dentro de la región por el tamaño de sus parques automotores son Brasil, México y Argentina, registrando una producción anual en 2013 de 3,7 millones, 2,9 millones y 791 mil automóviles, respectivamente.

En lo que respecta al sector autopartista regional, en un año se comercializan más de 8 mil millones de dólares, según los datos de Comtrade para el año 2013, lo cual representa casi el 20% del comercio total anual del sector automotriz intra-región.

Del total de autopartes comercializadas en 2013, Brasil es responsable de más del 60% de las exportaciones a la región, seguido por Argentina que representa un 26% del total de autopartes exportadas en la región y México que abarca el 10% del total de ventas.

En lo que respecta a las importaciones, Argentina es responsable de más de la mitad de las compras intra-región, abarcando el 52% del total de autopartes importadas, seguido por Brasil que representa el 35% y por México con un 10% de las compras.

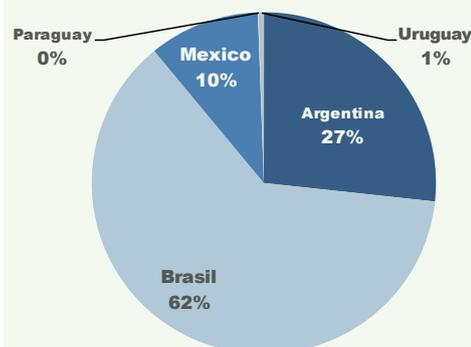
GRÁFICO 5

PARTICIPACIÓN POR PAÍS EN EL COMERCIO INTRA-REGIONAL DE AUTOPARTES. AÑO 2013

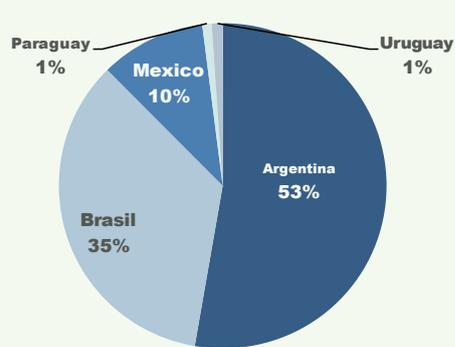
En porcentaje

Fuente: elaboración propia en base a datos de Comtrade.

EXPORTACIONES



IMPORTACIONES



Si se comparan estos porcentajes con los datos de comercio intra-región de vehículos finalizados, se observa la necesidad de importación de autopartes de Argentina para la exportación de automóviles, ya que nuestro país es el responsable del 42% de las ventas de unidades terminadas hacia el interior de la región, seguido por Brasil, con 40%, y México, con 17%. En lo que respecta a las importaciones de vehículos terminados, Brasil es el principal comprador intra-región, abarcando el 53% de las compras, seguido por Argentina que representa el 40%. Resalta la baja participación de México en las importaciones intra-región, ya que sólo compra el 4% de los vehículos terminados producidos en estos países.

Para diferenciar los distintos componentes de un automóvil, a continuación se muestra un mapa de flujo comercial de autopartes intra-regional, destacando las principales autopartes comercializadas por cada país y su destino. Dentro de ellas se observa como Argentina se presenta como principal socio comercial de Brasil, exportando hacia ese país principalmente cajas de cambio y carrocerías, mientras que las compras principales de nuestro país desde Brasil corresponden a chasis, frenos, neumáticos y motores.



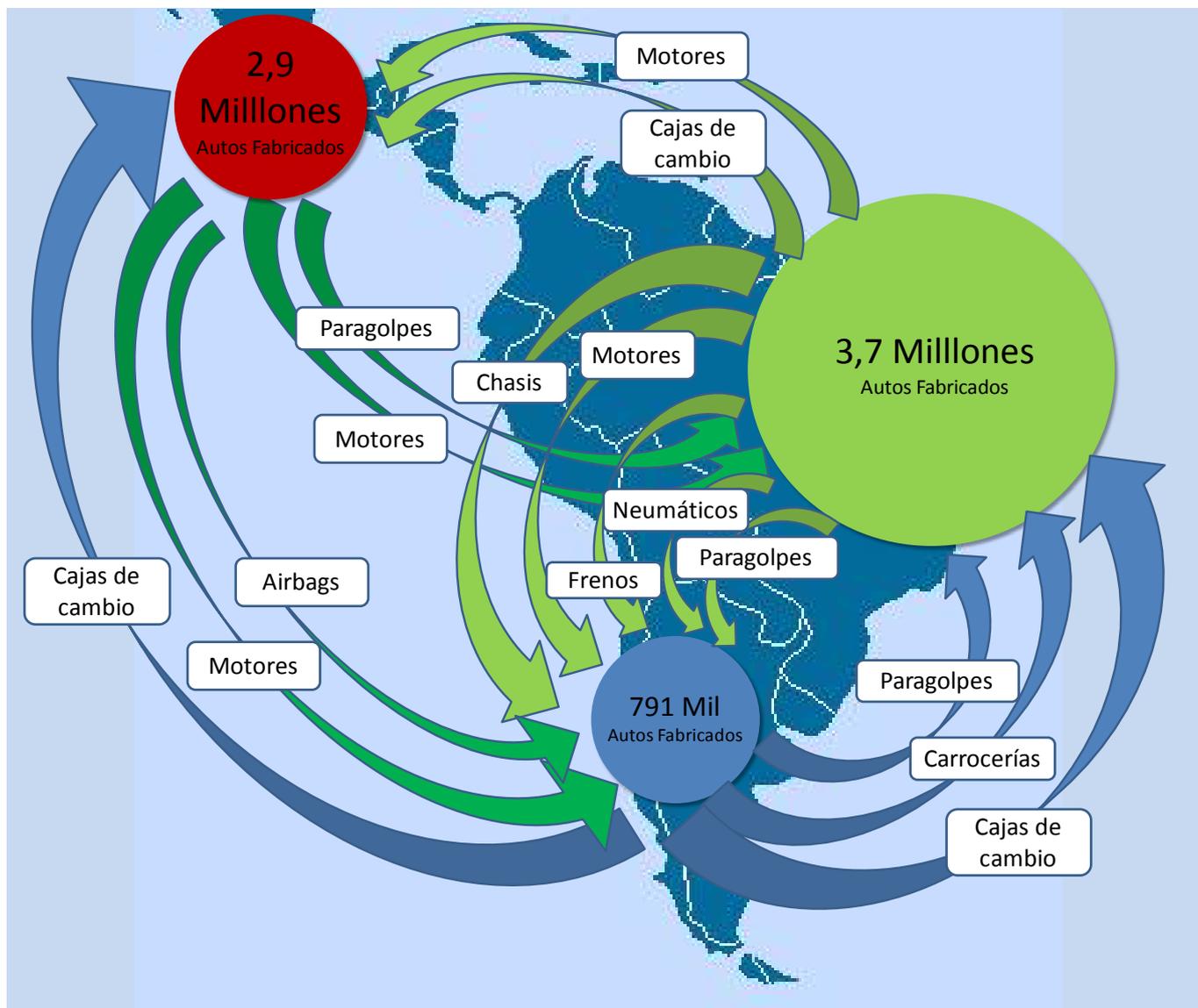
EN LO QUE RESPECTA A LAS IMPORTACIONES DE VEHÍCULOS TERMINADOS, BRASIL ES EL PRINCIPAL COMPRADOR INTRA-REGIÓN, ABARCANDO EL 53% DE LAS COMPRAS.

GRÁFICO 6

FLUJO COMERCIAL REPRESENTATIVO INTRA-REGIONAL DE PRINCIPALES AUTOPARTES. AÑO 2013

Por tipo de autoparte

Fuente: elaboración propia en base a datos de Comtrade.



Si bien en cada país se destacan algunas autopartes comercializadas dentro de la región, no existe una exclusividad de producción de autopartes por país, ya que un mismo componente puede ser exportado e importado por un mismo miembro de la región para la producción local de distintos modelos de automóviles. Esto expone una situación que prima en toda la región: lo que determina en definitiva el comercio intra-regional de autopartes son las decisiones de producción que toman las distintas empresas terminales establecidas en los distintos países.

A continuación se detalla la participación de cada país en las compras de las principales autopartes comerciadas intra-región entre 2010 y 2014.

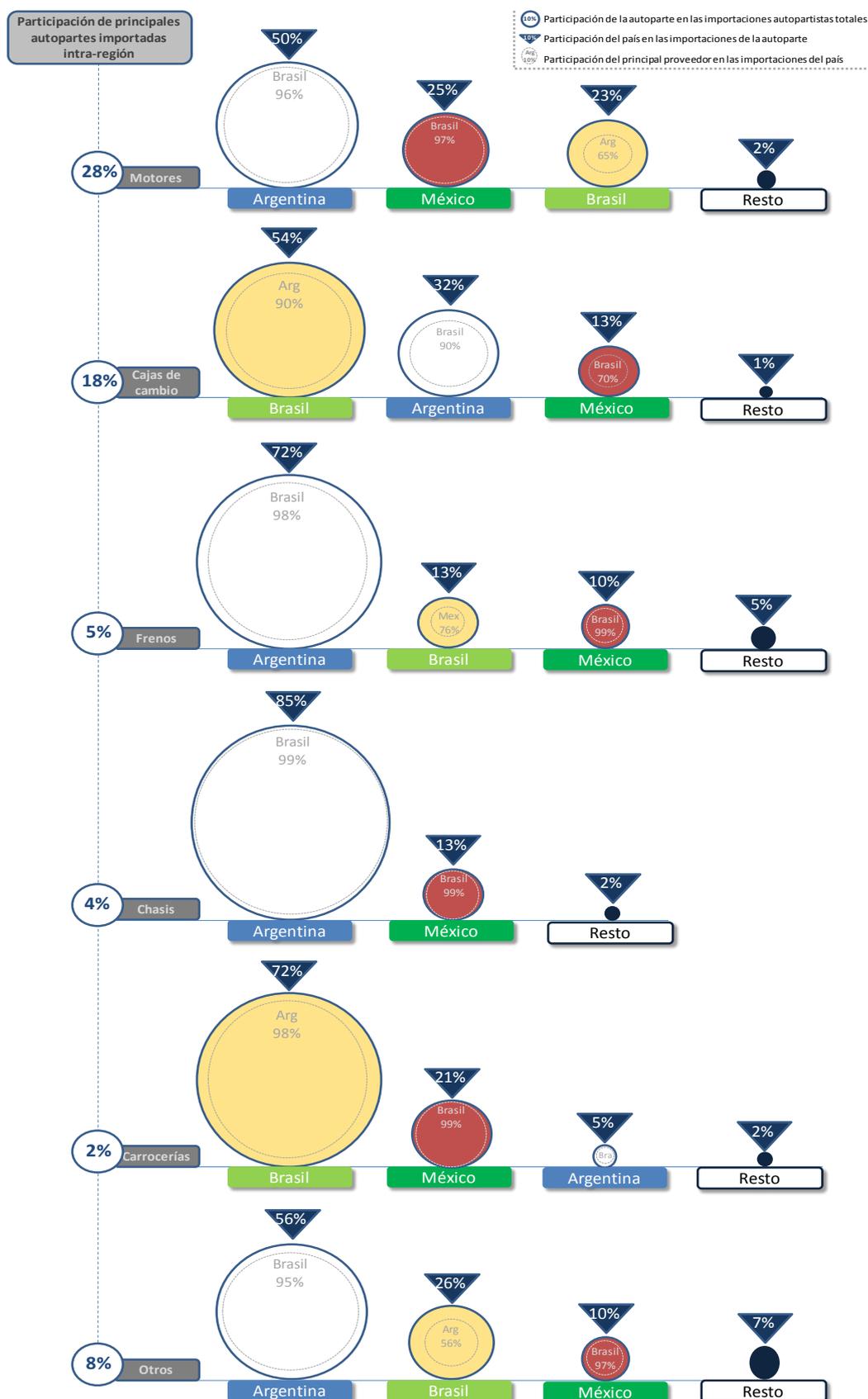


SE OBSERVA UN FUERTE ROL IMPORTADOR DE ARGENTINA COMO COMPRADOR DE FRENOS Y CHASIS PROVENIENTES DESDE BRASIL.

GRÁFICO 7

AUTOPARTES E IMPORTACIONES (2010-2014)

Fuente: elaboración propia en base a datos de Comtrade.



Como se observa, el componente automotor transado intra-regionalmente con mayor peso dentro de las autopartes son los motores, abarcando 28% del total, siendo Argentina el principal comprador con el 50% de las compras, de las cuales el 96% provienen de Brasil, seguido por México que compra el 25% de los motores transados en la región, de los cuales el 97% provienen desde Brasil. Estos datos resaltan el rol de Brasil como exportador de motores en la región, aunque no está exento de comprarlos, ya que abarca el 23% de las importaciones de motores totales, siendo el 65% provenientes desde Argentina.

El segundo componente con mayor peso dentro del comercio intra-regional del complejo autopartista son las cajas de cambio, ya que el 18% de las compras totales dentro de la región corresponden a ellas. En este rubro, Brasil es el principal comprador, abarcando el 54% de las compras siendo el 90% de ellas provenientes de Argentina, denotando el perfil exportador de nuestro país en este tipo de autopartes. Por su parte, Argentina compra el 32% de las importaciones de este componente siendo el 90% de estas provenientes de Brasil, comprobando la fuerte integración comercial entre ambos países aún en un mismo rubro de autopartes.

Como se observa en el Gráfico 9, en el tercer y cuarto componente con mayor peso dentro de las compras intra-región, los cuales representan el 5% y 4% de las importaciones totales de autopartes de la región en su totalidad, se observa un fuerte rol importador de Argentina como comprador de frenos y chasis provenientes desde Brasil, abarcando el 72% y 85%, respectivamente, de las importaciones totales de estos componentes en la región.

En lo que respecta a las carrocerías, que abarcan el 2% de las importaciones totales de autopartes de la región, claramente Brasil es el principal comprador, abarcando el 72% de las compras de este componente, ya que el 98% de estas provienen desde Argentina, mientras que el 21% de las importaciones corresponden a compras de México provenientes desde Brasil.

Por último, agrupando otras autopartes compradas intra-regionalmente, que abarcan el 8% de las importaciones autopartistas totales, Argentina abarca el 56% de ellas, siendo Brasil el principal proveedor, seguido por Brasil que representa el 26%, siendo el 56% de sus compras provenientes desde Argentina. Por su parte, México participa en el 10% de las importaciones de este grupo, siendo Brasil su principal vendedor.



RESULTA
INELUDIBLE
ANALIZAR EL
COMERCIO
AUTOMOTRIZ
BILATERAL ENTRE
ARGENTINA Y
BRASIL DESDE
UNA PERSPECTIVA
REGIONAL.

6. REFLEXIONES FINALES

A lo largo del presente documento se analizó la dinámica comercial del sector automotriz de Argentina, principalmente en su relación bilateral con Brasil, desde una perspectiva de integración regional dentro de un enfoque de cadena global de valor. Se analizaron los distintos hitos históricos que marcaron esta relación así como las principales políticas públicas que se implementaron en ambos países para impulsar y fortalecer al sector regional y localmente.

Como se expuso, resulta ineludible analizar el comercio automotriz bilateral entre Argentina y Brasil desde una perspectiva regional, ya que la producción del sector a nivel mundial toma la forma de distintas cadenas de valor principalmente acotadas a un área particular compuesta por una cierta cantidad de países, lo que hace que

sea más acertado hablar de cadena regional de valor puntualmente para este sector.

Los beneficios para una región de albergar a la industria automotriz en su territorio son múltiples, principalmente porque es una de las llamadas industrias “impulsoras”, es decir que tracciona otros sectores de la economía para abastecerse de insumos y componentes para la fabricación de vehículos. Esto desarrolla un entramado productivo en la región, generando puestos de trabajo, aumentando el conocimiento tecnológico y disminuyendo el precio de los automóviles hacia adentro de la región, entre otros efectos positivos.

La industria automotriz a nivel regional ha tenido un comportamiento positivo en las últimas dos décadas, explicado en parte por el marco regulatorio establecido en la primera mitad del período que generó las condiciones favorables para la inserción de las fábricas terminales, y por otra parte por el fuerte crecimiento económico que experimentó la región en la segunda mitad del período, que mejoró significativamente el nivel de ingresos de la población e impulsó la demanda de la industria.

A su vez el comercio intra-regional ha crecido sostenidamente en las últimas dos décadas, explicado principalmente por el comercio bilateral entre Argentina y Brasil. Esto ha derivado, naturalmente, en una marcada interdependencia entre ambos países, lo que implica que la evolución del mercado interno de un país afecta el comportamiento de su socio comercial. Esta relación impacta mayormente en Argentina debido a la diferencia de tamaño de ambos mercados: el mercado brasileño equivale a casi cuatro veces el argentino. El desafío para nuestro país parece entonces pasar por seguir avanzando en las relaciones bilaterales con otros países, como México y Colombia, cuyas industrias automotrices se encuentran en fuerte expansión.

Sin perjuicio de ello, hacia adentro de la región los efectos pueden ser dispares entre los distintos países que conforman el área de alcance de la cadena regional de valor, reservando eslabones de mayor producción industrial y agregación de valor para ciertos países y eslabones de ensamblaje y baja agregación de valor para otros. En este sentido, se observa que en la región existe una distribución heterogénea de las instancias de la cadena de producción en los distintos países del área, en la cual Argentina muestra un desequilibrio en el comercio regional de autopartes, siendo el principal importador de componentes intra-región. Esta situación deja en evidencia el bajo porcentaje de integración de autopartes nacionales en la producción automotriz local, cuyo promedio general de las principales empresas fabricantes se ubica en torno al 34%.

Un segundo desafío para Argentina sería entonces avanzar en la producción e integración de componentes locales en el ensamblaje de las fábricas automotrices establecidas, principalmente en los rubros de frenos y chasis, ya que son los que presentan los desbalances más profundos y que actualmente se importan casi en su totalidad desde Brasil.

El avance en estos desafíos planteados determinará en gran medida la evolución en los próximos años del sector automotriz a nivel nacional y los efectos que tendrá su desarrollo sobre nuestro país.



LA INDUSTRIA
AUTOMOTRIZ A
NIVEL REGIONAL
HA TENIDO UN
COMPORTAMIENTO
POSITIVO EN
LAS ÚLTIMAS
DOS DÉCADAS
LA INDUSTRIA
AUTOMOTRIZ A
NIVEL REGIONAL
HA TENIDO UN
COMPORTAMIENTO
POSITIVO EN
LAS ÚLTIMAS DOS
DÉCADAS.

BIBLIOGRAFÍA

- » Arza, V. y López A. (2008) "El caso argentino". En: López, A., Arza, V., Laplane, M., Sarti, F., Bittencourt, G., Domingo, R., Rieg, N.: La industria automotriz en el Mercosur. Serie Red Mercosur N° 10, pp 53-146.
- » Arndt, S. y Kierzkowski. (2001) "Fragmentation : New Production Patterns in the World Economy: New Production Patterns in the World Economy". Reino Unido: Oxford University Press.
- » Avellaneda, B. et al (2006): "MERCOSUR Automotriz: desafíos y dilemas". Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales.
- » Bekerman M. y Dalmasso, G.. (2014): "Políticas productivas y competitividad industrial. El caso de Argentina y Brasil", en Revista de Economía Política vol. 34, pp 158-180. Brasil.
- » Bekerman M., Dulcich, F. y Vázquez, D. (2014): "Restricción externa y dependencia comercial: el caso de la Argentina", Documento de Trabajo n°23. Buenos Aires: CENES.
- » Bekerman M., y Montagu, H. (2009): "El Mercosur en la encrucijada. Las transformaciones comerciales recientes entre Argentina y Brasil.", en Latitud Sur, n°3. Buenos Aires: Centro de Investigaciones en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración.
- » Bekerman M., y Rikap, C. (2010): "Integración regional y diversificación de exportaciones en el Mercosur: el caso de Argentina y Brasil", en Revista Cepal 100. Buenos Aires: CEPAL.
- » Carciofi, R. y Gayá, R. (2006): "Comercio bilateral Argentina-Brasil: hechos estilizados de la evolución reciente". Buenos Aires: BID - INTAL.
- » Gereffi, G; Humphrey, J y Sturgeon, T. (2005): "The governance of global value chains". Review of International Political Economy 12:1, 78-104.
- » Hirschman, A. O. (1958). "The Strategy of the economic Development". New Haven. Yale University Press.
- » Humphrey, J. y Memedovic, O (2003). "The Global Automotive Industry Value Chain: What Prospects for Upgrading by Developing Countries?". Vienna: United Nations Industrial Development Organization.
- » Kosacoff, B., Todesca J. y Vispo, A. (1991): "La transformación de la industria automotriz argentina. Su integración con Brasil". Buenos Aires: CEPAL.
- » Kogut, B. (1985) "Designing global Strategies: Comparative and Competitive Value-Added Chains", Sloan Management Review, 26(4): 15-28.
- » Kulfas, M., Porta, F., y Ramos A. (2002): "Las estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina". en SERIE Estudios y perspectivas n°10. Buenos Aires: CEPAL.
- » Machinandiaarena de Devoto, L. (2006): "Historia del Mercosur: desde su fundación hasta el año 2000". Buenos Aires: CEIEG.
- » Molnár, G. y Becsei, A. (2013): "Mercosur. Breve historia del mercado común del sur" <<http://www.gestiopolis.com/economia-2/mercotur-breve-historia-del-mercado-comun-del-sur.htm>> [Consulta: 15 de octubre de 2014]

- » Leontief, W. (1936) "Quantitative Input-Output Relations in the Economic System of the United States." Review of economics and Statistics, Vol. 18. No. 3, 105-25.
- » Organisation Internationale des Constructeurs d'Automobiles (2012). World Motor Vehicle Sales, Annual Book statistics.
- » Porta, F. (2008): "La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas". CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas.
- » Rasmussen, P. (1956). "Relaciones Intersectoriales." Madrid, España, Ed. Aguilar.
- » Schuschny, A (2005). "Tópicos sobre el modelo de Insumo-Producto: Teoría y Aplicaciones". CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas.
- » Williamson, O. (1981): "The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach". American Journal of Sociology, Volume 87, Issue 3. 548-577

EL FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA (FIDA) COMO ORGANISMO DE FINANCIAMIENTO GLOBAL DEL DESARROLLO AGRÍCOLA

1. INTRODUCCIÓN



El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) es una institución internacional de las Naciones Unidas especializada en la financiación de proyectos de desarrollo agrícola en los países miembro, aunque focalizado centralmente en Asia y África. Su accionar está enfocado en la asistencia a la población rural en situación de pobreza de los países en desarrollo.

La estrategia del FIDA se basa en fortalecer la capacidad de la población en situación de pobreza de las zonas rurales y de sus organizaciones, promover un acceso más equitativo a los recursos naturales productivos y a la tecnología y ampliar el acceso a los servicios financieros y a los mercados. Estos lineamientos se sostienen a partir de la convicción de que la efectividad de la lucha contra la pobreza depende de que los pobres de las áreas rurales amplíen las posibilidades de dirigir su propio desarrollo. Para esto deben aumentar su influencia sobre las decisiones políticas que afectan su destino, adquirir mayor poder de negociación en los mercados y afianzar sus propias organizaciones.

A través de préstamos en condiciones preferenciales y donaciones, el FIDA participa en la elaboración y financiación de programas y proyectos con las comunidades rurales pobres, los gobiernos, los donantes, las ONG y otros asociados, con el objetivo de luchar contra la pobreza. Se estima que tres cuartos de la población mundial en situación de pobreza vive en áreas rurales y la mayor parte de ellas se dedica a la actividad agrícola, de allí la importancia de las acciones sobre este sector en la reducción de la pobreza global.



EL FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA ES UNA INSTITUCIÓN INTERNACIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS ESPECIALIZADA EN LA FINANCIACIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO AGRÍCOLA.

(*) Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

En esta Nota Técnica se presenta esta Institución, su estructura y relevancia para el desarrollo agropecuario. La segunda sección describe los aspectos institucionales del FIDA y su actividad de préstamos. En la tercera sección se comentan los resultados del 38° período de sesiones del Consejo de los Gobernadores. La cuarta sección explicita cuál es el rol de Argentina en el FIDA y la quinta repasa brevemente algunos datos de agricultura familiar en nuestro país.



LOS FONDOS DEL FIDA CONSISTEN EN APORTES ECONÓMICOS DE SUS MIEMBROS Y LAS REPOSICIONES QUE SE VAN HACIENDO AÑO A AÑO.

2. EL FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

2.1 ASPECTOS INSTITUCIONALES

El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) fue fundado en junio de 1976 por la Conferencia de las Naciones Unidas y comenzó su actividad en noviembre de 1977. Argentina ingresó al organismo en 1978.

Los fondos del FIDA consisten en aportes económicos de sus miembros y las reposiciones que se van haciendo año a año. Asimismo, también obtiene recursos de los beneficios de las inversiones realizadas previamente. Las reposiciones se realizan cada tres años y actualmente está en vigencia la Novena Reposición de los Recursos del FIDA por una suma total de USD 1.500 M.

El órgano máximo de administración del fondo es el Consejo de Gobernadores. Cada Estado Miembro está representado en este Consejo por un Gobernador y un alterno. El poder de voto de cada uno de los Gobernadores está vinculado a su condición de Estado Miembro y a la contribución de cada Estado al Fondo. El Consejo tiene sesiones ordinarias una vez al año. El Consejo de Gobernadores elige a un Presidente entre los Gobernadores, con un mandato de dos años de duración.

El Consejo de Gobernadores elige una Junta Ejecutiva, compuesta por 18 miembros. Ésta se reúne cada vez que los asuntos del Fondo lo hacen necesario. El mandato de los miembros de la Junta Ejecutiva dura tres años.

Por último, el Presidente del FIDA es nombrado por el Consejo de los Gobernadores con la mayoría de las dos terceras partes y es el encargado de llevar adelante la gestión del FIDA bajo la supervisión del Consejo de Gobernadores y la Junta Directiva. El mandato tiene una duración de cuatro años sin posibilidad de reelección. El presidente actual es el nigeriano Kanayo F. Nwanze. El representante de la Argentina en el Consejo de Gobernadores es el representante permanente ante la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Claudio Rozencwaig.

2.2 EL FIDA COMO ORGANISMO DE PRÉSTAMOS

El FIDA cumple el rol de proveer fondos y facilitar recursos a proyectos vinculados al progreso económico y al desarrollo de mejoras en la productividad de los trabajadores agrícolas rurales con mayor vulnerabilidad.

Los préstamos del FIDA pueden otorgarse en tres tipos de condiciones de acuer-

do al Producto Nacional Bruto per cápita del país receptor, y en ningún caso se podrá cobrar alguna comisión por inmovilización de fondos:

- **Ordinarias:** deben pagar el 100% del tipo de interés variable de referencia en un plazo de entre quince y dieciocho años, pudiendo contar con tres años de gracia.

- **Intermedias:** deben pagar el 50% del tipo de interés variable de referencia fijado por el Directorio Ejecutivo en un plazo de veinte años, pudiendo contar con cinco años de gracia.

- **Favorables:** son préstamos especiales que están exentos del pago de intereses, aunque sí deben cumplir con el pago de 0,75% anual en concepto de cargo del servicio. El plazo para el reembolso es de cuarenta años, pudiendo contar con hasta diez años de gracia.

Los proyectos tienen objetivos principales bien definidos con eje en el rol de la mujer en el desarrollo, el desarrollo comunitario sostenible a largo plazo, la conservación del medio ambiente, y las actividades agrícolas y no agrícolas generadoras de ingresos.

Los préstamos se destinan a una gran cantidad de sectores, entre ellos:

- **Desarrollo agrícola**
- **Infraestructura rural**
- **Servicios financieros**
- **Riego**
- **Ganadería**
- **Pesca**
- **Aumento de la capacidad y desarrollo institucional**
- **Almacenamiento**
- **Elaboración y comercialización de alimentos**
- **Investigación, extensión y capacitación**
- **Asentamiento de personas desplazadas**

Todos los préstamos están expresados en Derechos Especiales de Giro (DEG)²³, pero los desembolsos se realizan en las monedas específicas con las que deben hacer los gastos del programa específico, o la moneda que establezca el FIDA.



LOS PROYECTOS TIENEN OBJETIVOS PRINCIPALES BIEN DEFINIDOS CON EJE EN EL ROL DE LA MUJER EN EL DESARROLLO.

3. EL 38º PERÍODO DE SESIONES DEL CONSEJO DE GOBERNADORES

El 38º período de sesiones del Consejo de Gobernadores, celebrado en el 16 y 17 de febrero de 2015 en la sede de Roma del FIDA, coincide con la discusión en el marco de Naciones Unidas de la agenda de desarrollo global para después de 2015. Este debate genera condiciones favorables para reorientar las políticas del Fondo para una transformación rural inclusiva y sostenible.

Las consultas globales sobre la agenda de desarrollo post 2015 muestran un consenso sobre una serie de objetivos ambiciosos. Se plantean como objetivos la eliminación de la pobreza extrema, el acceso para todos los niños a una educación de calidad, economías dinámicas y distribución equitativa de los frutos del crecimiento, oferta de trabajo decente para todos, utilización de los recursos de

23. El DEG es una moneda que define el FMI en términos de una cartera de monedas fuertes utilizadas en el comercio internacional y las finanzas.

forma sostenible y que las consecuencias del cambio climático sean manejables. El desafío es reflejar estos objetivos en una nueva agenda de desarrollo.

Para alcanzar este futuro deseable tiene gran relevancia una transformación rural inclusiva y sostenible. Mientras el modelo actual de crecimiento económico genera muchas veces desigualdades urbano - rurales que obstaculizan el camino hacia sociedades inclusivas y dinámicas, un mundo urbano en crecimiento tiene una demanda creciente de bienes y servicios de las áreas rurales: alimentos, puestos de trabajo, energía y servicios rurales, entre muchos otros. Una transformación de las áreas rurales que apunte a economías y sociedades equitativas, dinámicas y sostenibles es absolutamente necesaria para el desarrollo global. Sin esto aumentarán las desigualdades urbano -rurales, las ciudades también tendrán dificultades y la seguridad alimentaria mundial estará en riesgo.

El FIDA identifica cuatro cuestiones fundamentales a través de las cuales se puede impulsar la transformación rural, más allá de que los puntos de entrada para impulsar la transformación rural sean específicos para cada contexto.

3.1 APROVECHAR EL NEXO RURAL-URBANO PARA EL DESARROLLO

El proceso de rápida urbanización que se vive en el mundo muchas veces se acompaña de una concentración rural de la extrema pobreza, hecho que sucede a pesar del gran potencial de la demanda sobre el sector rural. Al mismo tiempo, una creciente interdependencia rural - urbana convive frecuentemente con falta de conectividad entre la ciudad y el campo y dificultades en infraestructura, energía y en el flujo de personas, bienes, conocimientos y finanzas.

Por un lado, la población rural crece y por lo tanto es imprescindible impulsar la economía y los puestos de trabajo para los jóvenes en especial. Por el otro, la urbanización creciente demanda del mundo rural la ampliación del suministro eficiente y sostenible de bienes y servicios.

La construcción de una agenda de políticas para resolver estas cuestiones requiere la inversión en datos de calidad sobre las zonas y las sociedades rurales. También tiene que abarcar una serie de objetivos clave, como asegurar la base de activos de la población rural, apuntar a reducir la brecha urbano-rural en la calidad de servicios y oportunidades, fortalecer la conectividad entre el campo y la ciudad y una gobernanza territorialmente inclusiva.

3.2 LA PROMOCIÓN DE UNA AGENDA PARA EL EMPODERAMIENTO RURAL DE LOS HOGARES AL NIVEL DE SUBSISTENCIA

Pese a los grandes progresos que se han hecho en la reducción de la pobreza en los últimos treinta años, en muchos lugares del mundo la población rural pobre permanece marginada social, económica y políticamente. Incluso, el propio crecimiento muchas veces ha generado marginación: por ejemplo, los factores que limitan el acceso a la tierra para las mujeres y los pueblos indígenas se han visto reforzados por las nuevas presiones sobre la base de recursos naturales vinculados al aumento de los precios de los productos básicos agrícolas, la urbanización, la minería, la conversión del uso del suelo y la deforestación.



PARA ALCANZAR ESTE FUTURO DESEABLE TIENE GRAN RELEVANCIA UNA TRANSFORMACIÓN RURAL INCLUSIVA Y SOSTENIBLE.

Por lo tanto, es necesaria una amplia agenda de empoderamiento para los hogares al nivel de subsistencia, lo que incluye impulsar el acceso y el control sobre los activos y participar del proceso de toma de decisiones a todos los niveles.

3.3 INVERTIR EN LA AGRICULTURA FAMILIAR DE PEQUEÑOS PROPIETARIOS PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA NUTRICIÓN GLOBAL

La agricultura es un importante empleador y uno de los medios de reducción de la pobreza. Además es un usuario clave de los recursos naturales y un proveedor de servicios ambientales y es el sector del cual dependen principalmente la seguridad alimentaria y la nutrición. La agricultura tiene que cambiar profundamente para satisfacer la demanda creciente, afrontando condiciones ambientales más duras, mercados más competitivos y volátiles y los efectos del cambio climático.

Las pequeñas granjas familiares tienen un papel central en la seguridad alimentaria y la nutrición de la familia. Aunque muy heterogéneos, en el agregado proporcionan ingresos y servicios ambientales a una gran parte de la población mundial. La creciente demanda de alimentos nutritivos de alta calidad y otros productos agrícolas crearán oportunidades para muchas pequeñas granjas para convertirse en empresas viables. Sin embargo, muchos de los factores subyacentes a la pobreza y la marginación rural limitan el espíritu empresarial de los pequeños agricultores, en particular las mujeres.

Las áreas de política a impulsar incluyen a la seguridad de la tenencia de los recursos naturales de los pequeños agricultores, su acceso a los servicios productivos, las finanzas y los mercados, el crecimiento equilibrado de la productividad agrícola, la sostenibilidad y la eficiencia. Por otra parte, las cadenas de valor sostenibles y modelos de negocios inclusivos son la clave para aprovechar la creciente inversión privada y reducir los costos de transacción a través de asociaciones innovadoras.

3.4 LA PROMOCIÓN DE LA RESILIENCIA DE LOS HOGARES RURALES POBRES

La población rural es vulnerable a una serie de impactos que los empujan a la pobreza, o evitan que salgan de la pobreza. Algunos riesgos existen hace tiempo, mientras que otros son nuevos o están en aumento. Por ejemplo, están surgiendo nuevos tipos de riesgos de mercado y fuentes de volatilidad de los precios, la base de recursos naturales es cada vez más degradada o escasea, y el cambio climático multiplica prácticamente todos los riesgos que enfrentan los hogares rurales.

Muchos riesgos también están interrelacionados y se refuerzan entre sí, tales como los riesgos ambientales y la volatilidad de los precios. La comprensión de los riesgos y las crisis que afectan a los hogares rurales pobres es una condición previa para políticas e inversiones que les permitan participar plenamente en la transformación rural.

El sector público juega un papel importante en favorecer políticas que promuevan la resiliencia, como proporcionar incentivos para las inversiones que reduzcan la exposición a las crisis (por ejemplo infraestructura resistente al clima), la



LAS ÁREAS DE POLÍTICA A IMPULSAR INCLUYEN A LA SEGURIDAD DE LA TENENCIA DE LOS RECURSOS NATURALES DE LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES, SU ACCESO A LOS SERVICIOS PRODUCTIVOS, LAS FINANZAS Y LOS MERCADOS.

provisión de bienes públicos que amortiguan los choques o que mejoran el riesgo, el fomento de mercados que funcionen bien, y la garantía de un buen gobierno. La aplicación de estas estrategias requiere la colaboración entre las instituciones públicas y los actores privados. Las propias instituciones del sector rural desempeñan un papel vital, y su propia resiliencia también necesita apoyo.

Los aspectos de mayor consideración en este sentido incluyen la tenencia segura de la tierra y otros recursos naturales, el acceso a los conocimientos, las finanzas, los servicios, los mercados y la tecnología, adopción de enfoques de intensificación agrícola sostenible, el acceso a la gestión de herramientas de riesgos y ecosistemas saludables.



LA POSICIÓN DE ARGENTINA EN EL FIDA PLANTEA QUE EL ESFUERZO Y LA INVERSIÓN SE DEBEN FOCALIZAR EN LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE, LA MALNUTRICIÓN Y LA EXTREMA POBREZA.

4. ARGENTINA EN EL FIDA

La posición de Argentina en el FIDA plantea que el esfuerzo y la inversión se deben focalizar en la lucha contra el hambre, la malnutrición y la extrema pobreza, para las cuales, por una cuestión moral, deben darse respuestas inmediatas y definitivas.

El país remarca la función fundamental a la hora de generar transformaciones virtuosas que cumple el estado. En la declaración de la Argentina en el Consejo de Gobernadores se destaca que en el país se ha pasado de un modelo de desarrollo basado en el "crecimiento con derrame" a un modelo de desarrollo con inclusión social, con equidad y con equilibrio territorial y que en este marco las políticas de Estado vienen promoviendo el crecimiento con inclusión y equidad, con atención especial sobre las poblaciones más vulnerables. En particular, se lleva adelante una política de desarrollo rural integral que promueve la agricultura familiar, como motor imprescindible de la transformación rural. Pondera la labor del FIDA como un aliado importante para el desarrollo rural con inclusión social, y el éxito del Programa para el Desarrollo Rural Inclusivo (PRODERI), que ejecuta con el organismo.

El Congreso Nacional aprobó la contribución de USD 7,5 M. comprometidos en la Novena Reposición de los Recursos del FIDA y el compromiso de aportar a la Décima Reposición de Recursos del FIDA el mismo monto, para alcanzar los objetivos que se propone el FIDA en forma urgente y concreta. De esta forma, Argentina aumentó en USD 5 M. respecto a la Octava Reposición, reflejando su compromiso con el FIDA.

El monto total de la cartera activa del FIDA en Argentina equivale a USD 971 M. (al 31/12/2013) y está distribuida en 3 proyectos: Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA), Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR) y Programa de Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI).

CUADRO 1

PROYECTOS EN EJECUCIÓN EN ARGENTINA

En USD M.

	PRODERPA	PRODEAR	PRODERI
Monto total del proyecto	29	44,8	116
Monto del Préstamo	20	19,3	57,8
Fecha de Aprobación	02/12/2004	14/12/2006	15/09/2011
Efectividad	10/09/2007	17/12/2009	07/12/2011
Fecha de término	30/09/2014	31/12/2016	30/06/2018

Argentina inició su primer aporte al organismo en el año 1981, y a partir de allí, ha reflejado un comportamiento tendencialmente creciente. En la “Octava Reposición de Recursos” Argentina aportó USD 2,5 M. Para la “Novena Reposición de Recursos” Argentina se ha comprometido a aportar USD 7,5 M., implicando un incremento del 200% en relación a la última reposición de recursos realizada.

La mayor participación responde principalmente al inicio de una estrategia de participación activa en el organismo con el objeto de no sólo jugar un rol exclusivamente de beneficiario de ayuda para el desarrollo de su propio sector agropecuario, sino que busca acentuar su rol de liderazgo sectorial mundial siendo referente en materia de políticas y recursos del sector agroalimentario mediante transferencia de conocimiento y maquinaria agrícola. Este potencial terreno a explotar tiene sustento tanto en la magnitud del tamaño como en la diversidad de nuestra producción sectorial (tanto en valores absolutos como relativos).

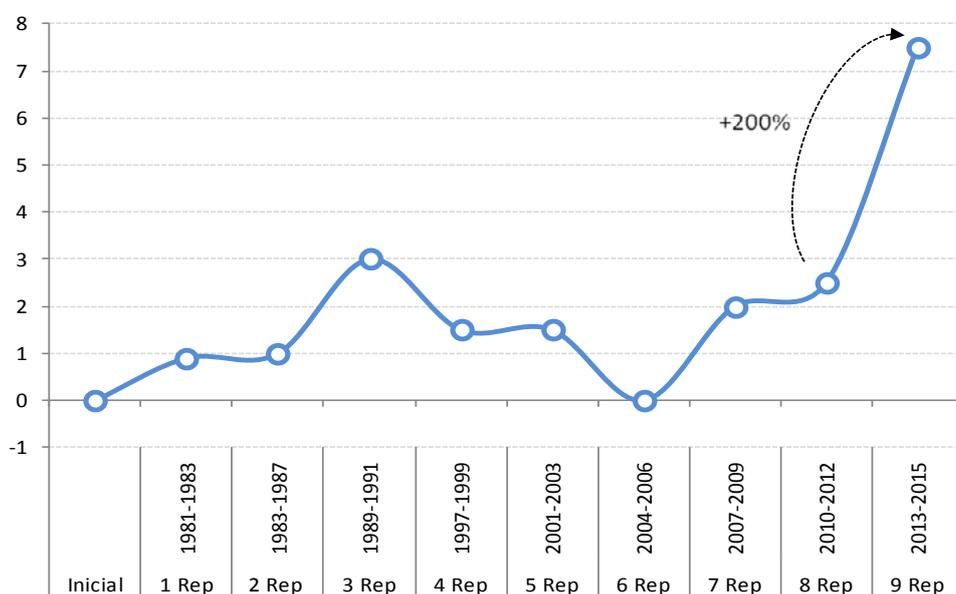
El aporte de la Novena Reposición de la Argentina al FIDA representa 0,5% sobre el total de recursos comprometidos; que se pagarán en el transcurso de 3 años en forma proporcional a partir de 2013.

GRÁFICO 1

APORTES DE ARGENTINA A LAS REPOSICIONES EN EL FIDA

En USD M.

Fuente: *Elaboración propia.*



ARGENTINA INICIÓ SU PRIMER APOORTE AL ORGANISMO EN EL AÑO 1981, Y A PARTIR DE ALLÍ, HA REFLEJADO UN COMPORTAMIENTO TENDENCIALMENTE CRECIENTE.

5. POLÍTICAS DE AGRICULTURA FAMILIAR EN ARGENTINA

En cuanto a la política hacia la Agricultura familiar en la Argentina, en diciembre de 2014 se sancionó la Ley de Agricultura Familiar. La normativa considera a la tierra como bien social y crea un banco de tierras para el desarrollo de emprendimientos productivos que promuevan el arraigo rural, de manera articulada con provincias y municipios. Impulsa la protección legal a las familias que poseen y trabajan la tierra desde hace décadas y no lograron la seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra. Para ello se suspenden por tres

años los desalojos y se crea una Comisión Nacional Permanente de Regularización Dominial de la Tierra Rural. En este contexto se analiza cada situación particular y se crean mecanismos para mensurar la tierra, un punto fundamental en los procesos de titulación.

Crea dentro del Ministerio de Agricultura, el Centro de producción de Semillas Nativas, con el objetivo de promover su utilización, acopio, producción y comercialización. Éste se ocupará de impulsar la investigación y la preservación de estas variedades que forman parte del proceso de selección realizado por pueblos originarios, comunidades campesinas y pequeños agricultores.

Se propone la promoción de las ferias locales, zonales y nacionales de la agricultura familiar para apoyar el contacto directo entre productores y consumidores. También contempla políticas de infraestructura rural y medidas tendientes a garantizar el acceso a la educación, la salud y los servicios públicos esenciales en las comunidades. Además, prioriza la investigación productiva para el desarrollo de los pequeños productores en conjunto con universidades y escuelas de educación agraria. Su organismo de aplicación será el Ministerio de Agricultura, con participación del Consejo de la Agricultura familiar, Campesino e Indígena.

Se establece la obligación por parte de los Agricultores y Agricultoras Familiares de registrarse en forma individual y asociativa, en el Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF) creado en octubre de 2007, a los efectos de ser incluidos en los beneficios de la ley.

Aunque parcial, porque no están registrados la totalidad de los agricultores familiares, los datos del RENAF permiten hacer una caracterización de la realidad social, económica y demográfica de la agricultura familiar en la Argentina. En marzo de 2014, estaban registrados en el RENAF 86.821 Núcleos Agrícolas Familiares (NAF), con 312.777 integrantes. La cantidad promedio de integrantes de un NAF es 3,7, y un total de 256.764 eran miembros productores (el 82% del total).

Las condiciones de acceso a la tierra (ver gráfico 2) revelan que la mayor parte son propietarios, pero que existe una multiplicidad de arreglos legales que caracterizan a los agricultores familiares. En los NAF registrados con límites definidos, la superficie promedio es de 5 hectáreas y la superficie trabajada promedio es de 3 hectáreas.

GRÁFICO 2

DISTRIBUCIÓN DE NAF POR CONDICIONES DE ACCESO A LA TIERRA

Fuente: Registro Nacional de la Agricultura Familiar.



EN CUANTO A LA POLÍTICA HACIA LA AGRICULTURA FAMILIAR EN LA ARGENTINA, EN DICIEMBRE DE 2014 SE SANCIONÓ LA LEY DE AGRICULTURA FAMILIAR.

En cuanto a la característica de los hogares, en el 15% de los hogares se registra hacinamiento. El 66% tiene desagüe y red cloacal, el 63% tiene energía eléctrica y el 34% agua corriente. El 36% de las viviendas tienen baño instalado, y el 35% cocina instalada.

Con respecto a la educación de estas familias, un 4,6 % de los titulares no tiene instrucción formal, un 33,8% primario incompleto, un 43,4% primario completo, un 7,4% secundario incompleto, un 7,8% secundario completo y un 3% superior completo o incompleto. Entre los integrantes del NAF también es relativamente baja la asistencia a establecimientos educativos: concurren el 76,2% de los menores de 6 años, un 89,1% entre los 6 y 12 años el 66,8% entre los 13 y 17 años y un 22,4% entre los 18 y los 24 años.

6. REFLEXIONES FINALES

El FIDA está enfocado en la asistencia a la población rural en situación de pobreza de los países en desarrollo. Su estrategia se basa en fortalecer la capacidad de la población en situación de pobreza de las zonas rurales y de sus organizaciones, promover un acceso más equitativo a los recursos naturales productivos y a la tecnología y ampliar el acceso a los servicios financieros y a los mercados.

El FIDA proporciona fondos y moviliza recursos con el fin de financiar proyectos y programas destinados a promocionar el progreso económico y la mejora de la productividad agrícola de los habitantes más pobres de las zonas rurales.

Las consultas globales sobre la agenda de desarrollo post 2015 muestran un consenso sobre una serie de objetivos ambiciosos, que incluyen la eliminación de la pobreza extrema, el acceso para todos los niños a una educación de calidad, y que las consecuencias del cambio climático sean manejables, entre otras.

La posición de Argentina en el FIDA plantea que el esfuerzo y la inversión se deben focalizar en la lucha contra el hambre, la malnutrición y la extrema pobreza, para las cuales, por una cuestión moral, deben darse respuestas inmediatas y definitivas. Es por eso que Argentina aumentó su aporte en USD 5 M. respecto a la Octava Reposición, reflejando su compromiso con la institución ■



LOS DATOS DEL RENAF PERMITEN HACER UNA CARACTERIZACIÓN DE LA REALIDAD SOCIAL, ECONÓMICA Y DEMOGRÁFICA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN LA ARGENTINA.

BIBLIOGRAFÍA

- » Resoluciones adoptadas por el Consejo de Gobernadores en su 38º período de sesiones. FIDA 2015. Ver en <http://bit.ly/1UXcFTb>
- » Informe Anual FIDA 2014. Ver en <http://bit.ly/1Ny58Vd>
- » IFAD Post-2015 Overview Document: Rural Transformation, abril 2014.
- » Fortalecimiento del nexo entre los medios rural y urbano en favor del desarrollo, FIDA. Ver en <http://bit.ly/1KSoVQr>
- » Programa de empoderamiento para mejorar los medios de vida rurales, FIDA. Ver en <http://bit.ly/1NDKEff>
- » Invertir en los pequeños agricultores familiares para conseguir el futuro que queremos, FIDA. Ver en <http://bit.ly/1FNyUin>
- » Fomentar la capacidad de resistencia de los hogares rurales pobres, FIDA. Ver en <http://bit.ly/1iPTbij>
- » Estatuto del FIDA.
- » Registro Nacional de la Agricultura Familiar, Informe Nacional.