

FIDES - Boletín de discusión y novedades sobre Finanzas para el Desarrollo

Autoras/es: Pedro Biscay, Eduardo Codianni, María Alejandra Freire

Diseño y Edición: Sabrina Mary

Centro de Políticas Públicas para el Socialismo

Talcahuano 256, piso 2, Ciudad de Buenos Aires, Argentina WWW.CEPPAS.COM.AR

I- Economía Social y Popular

Un aspecto central del fortalecimiento de la Economía Social y Popular radica en el acceso a la tierra. Mientras la visión del actual gobierno se orienta a liberalizar la compra de tierras en manos extranjeras (el DNU 70/2023 incluye un artículo destinado a derogar la Ley 26.737 de Tierras Rurales), uno de los principales factores que obstaculizan el desarrollo productivo a nivel local es la precaria condición jurídica de las tierras que están bajo explotación de agricultores familiares. [Según informes del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca del año 2013](#), se estima que sólo el 8,5% de aquellos son propietarios directos de la tierra, otro 4% son tenedores y la gran mayoría (87,6%) se vinculan en calidad de poseedores. Tomando este universo por separado, dicho informe calcula que el 77,6% cuenta con más de 20 años de posesión pero aún así se ven reiteradamente involucrados en conflictos de tierras.

La principal forma de acceso a la tierra sigue siendo mediante contratos de arrendamiento (57%), de los que en un 40% de los casos se realizan de palabra ([Ver ReNaZEPA Informe de relevamiento](#)).

La ausencia de una política pública consistente y sostenida en el tiempo impacta de lleno en la capacidad de construir reglas claras para el desarrollo rural orientado a la producción de alimentos sanos y de bajo costo. Al 10 de noviembre de 2023, se calcula que hay en el país unas 363.776 hectáreas afectadas por algún uso productivo en zonas estratégicas de producción de alimentos ([Ver](#)

[ReNaZEPA Informe de relevamiento](#)). Sobre este universo, se pudo censar un total de 12.563 unidades productivas que abarcan unas 147.000 hectáreas parceladas. Si se toma como base a nivel país existen cerca de [31 millones de hectáreas cultivables](#), la producción de la agricultura familiar en zonas estratégicas de producción alimentaria no alcanza a cubrir el 0.5% del total de tierra cultivable a nivel nacional.

El uso de la tierra aplicado a la producción local de alimentos es notoriamente sub-óptimo. Esta cifra también está sub-representada por problemas de registro catastral y porque además no tiene presente que la agricultura familiar está ampliamente distribuida en diferentes zonas territoriales del país e, incluso en zonas completamente adversas para el cultivo. Si ampliáramos a este último universo, la cifra rondaría el 17% según estudios ya clásicos como los realizados por Obschatko, Foti y Román en base al Censo Nacional Agropecuario de 2002. Se estima que esa cifra hoy sería incluso menor por efecto de sequías y migraciones campesinas (Golsberg, 2021). ¿Qué pasaría si una política pública coordinara sus esfuerzos para que la cifra de tierra cultivable en zonas estratégicas fuera del 15%?

¿Cómo impactaría a nivel pobreza y también en la estructura general de costos ligados a la producción y distribución de alimentos?

De acuerdo a un Informe Especial sobre Agricultura Familiar y Campesina que da cuenta que el universo de personas mayores de 18 años inscriptos en alguno de los siguientes registros, a saber RENAF (Registro Nacional de Agricultura Familiar), RENATEP (Registro Nacional de Trabajadores/as de la Economía Popular) o ambos, asciende a 574.782. En RENAF se registran 338.662, mientras que en RENATEP unos 188.989. En ambos registros se indica una suma de 47.131 personas.

El número es excesivamente bajo, si se tiene presente, por ejemplo, que durante la Pandemia, el IFE abarcó a unas 11 millones de personas. Sin duda, la política pública debe hacer mucho más en este campo, empezando en primer lugar por

construir datos fehacientes que demuestren cómo mejorando las condiciones de acceso a la tierra, se puede impactar sobre la reducción de los niveles de pobreza.

II – La timba ambiental de Milei. Del negacionismo al capitalismo verde.

Como parte del cambalache enviado al Congreso a través de la denominada [Ley ómnibus](#), el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) propone un instrumento financiero como respuesta a la problemática de la transición energética. No un proyecto de [Ley de transición energética](#), ni un [Plan o Programa de transformación](#) de la matriz energética que incentive el desarrollo local de energías renovables limpias y seguras, ni siquiera considera al [Inventario Nacional de Gases de Efectos Invernadero](#), y tampoco retoma la [Estrategia Nacional para el Uso de Mercados de Carbono](#), debatida en diferentes foros entre organizaciones públicas, privadas y sociales, aprobada por Resolución 385/2023 del extinto Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La solución mágica esbozada en solo 4 (cuatro) artículos del proyecto - 320 al 324- es la creación de un Mercado de Derechos de Emisiones de GEI (Gases de Efecto Invernadero), donde el PEN es quien crea, selecciona sectores y subsectores de la economía, regula y penaliza en caso de incumplimientos. ¿Qué puede salir mal?-. [Un centenar de organizaciones sociales ambientales argentinas rechazó de plano](#) esta y otras propuestas incluidas en el proyecto de Ley - todas regresivas en materia ambiental - tales como la eliminación o modificación de la [Ley de quema](#), [Ley de tierras](#), [Ley de glaciares](#), [Ley de pesca](#) y [Ley de bosques](#), la desregulación y liberalización del sector energético y mineral, incluida la extracción de litio y otros minerales estratégicos y la privatización de YPF. Pero... ¿Qué son los mercados de carbono? Aquí una brevísima introducción al tema y algunas reflexiones.

El foro de política internacional más relevante sobre cambio climático nace en la Cumbre de Río en 1992 a partir de la constitución de la [Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático \(CMNUCC\)](#) cuyo objetivo es lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Se avanza hacia 1997 con el [Protocolo de Kioto](#) que estableció los primeros mecanismos de mercado para la reducción de GEI entre los países industrializados con mayor responsabilidades histórica sobre la emisión, entró en vigor recién en 2005 debido a la resistencia de varias potencias, especialmente EEUU. Con el [Acuerdo de París de 2015](#), se incluyó a todos los Estados Parte de manera activa con objetivos de mitigación del clima cada vez más ambiciosos que incluye la [neutralidad de carbono](#) hacia 2050.

Los mecanismos, como los sistemas de comercio de emisiones (ETS) – e instrumentos, como los impuestos al carbono, se denominan [iniciativas de fijación de precios al carbono](#). No existe un solo mercado de carbono, definido por un sólo producto, un sólo tipo de contrato o un sólo sistema de compradores y vendedores. Lo que se denomina “mercado de carbono” es un conjunto de transacciones en donde se intercambian cantidades de reducciones de emisiones de GEI.

La información de estos mercados es limitada, especialmente en precios, ya que no hay una cámara central de compensación para las transacciones. Existen [varios mercados de carbono](#) que involucran a actores diversos, operan a distintas escalas y funcionan bajo diferentes reglas. A su vez, muchos de estos mercados se relacionan entre sí, dificultando y complejizando su monitoreo y regulación.

Además de los impuestos al carbono, hay dos grandes tipos de mercados de carbono. Los sistemas de comercio de emisiones (ETS) que

establecen un límite de emisiones para un territorio determinado que luego se traduce en créditos que representan derechos de emisión; es decir, respaldos para la emisión de GEI. Estos derechos son asignados a los actores cubiertos por el sistema (en general empresas), que luego los comercializan en un mercado. Los mecanismos de compensación, donde se intercambia reducciones de emisiones logradas a través de proyectos de mitigación. Un gobierno o empresa puede neutralizar sus emisiones al adquirir créditos de carbono y financiar proyectos que buscan reducir o capturar emisiones de la atmósfera (Ej.: forestación o energías renovables)

Según el [Banco Mundial](#), actualmente existen 73 iniciativas de tarificación del carbono en todo el mundo, que cubren el 23% de las emisiones mundiales de GEI. En tanto que para la [Asociación Internacional para la Acción contra el Carbono \(ICAP\)](#), foro internacional para gobiernos y autoridades públicas que han implantado o tienen previsto implantar sistemas de comercio de emisiones (ETS), existen unas 48 iniciativas de ETS en todo el mundo (28 funcionando, 8 en desarrollo y 12 en consideración). Los mercados de carbono pueden ser mandatarios (o regulados): sistemas que funcionan a partir de obligaciones para la reducción de emisiones. Regulados por gobiernos u organismos multilaterales; voluntarios: funcionan por fuera de los mercados oficiales y permiten a las empresas u otras entidades comprar créditos de carbono para compensar voluntariamente sus emisiones, no están regulados por los gobiernos y operan sin tope de emisiones.

El mayor mercado nacional de Carbono actualmente es el de [China](#) que superó al [Sistema de Comercio de Emisiones de la Unión Europea \(EU-ETS\)](#), primer gran mercado de carbono del mundo que se lanzó en 2005 y cubre aproximadamente el 45% de las emisiones de GEI de la UE. Otra de las primeras iniciativas fue el programa Cap-and-Trade (límites máximos y comercio) implantado en California,

como resultado de la [Ley de Soluciones al Calentamiento Global de California de 2006](#). Se trata del primer programa de una región de EE.UU. que adopta un enfoque a largo plazo para hacer frente al cambio climático, y exige a California reducir sus emisiones de GEI a un 40% por debajo de los niveles de 1990 en el año 2030, y a un 80% por debajo de los niveles de 1990 para el año 2050. El primer ETS en Latinoamérica y el Caribe (LAC), fue el [Sistema de Comercio de Emisiones de México](#) La Ley General de Cambio Climático de México, fue modificada para alinearse con los objetivos del Acuerdo de París, y proporciona el mandato legal para este instrumento de política de mitigación.

En Argentina donde no existe un mercado nacional regulado pero si algunos mercados voluntarios subnacionales y el impuesto al carbono, el proyecto de ley pretende crear un mercado de derechos de emisiones similar al ETS de la Unión Europea.

En particular, el artículo 320 faculta al PEN a asignar los derechos de emisión de GEI a sectores y subsector de la economía y podrá establecer anualmente límites de derechos de emisión. Por su parte en el artículo 323 el PEN podrá crear un mercado de derechos de emisiones de GEI, para quienes hayan cumplido su meta puedan vender los servicios a aquellos que los necesiten para lograr su objetivo y evitar la penalización. Es el PEN quien definirá las reglas del mercado, la plataforma de registro de las transacciones y resguardar que no existan posiciones dominantes u oligopolio.

La creación de este mercado puede acercar a la Argentina en materia de regulación a lo que realizan otros países para reducir emisiones y la exigencias del comercio internacional de algunas regiones como al UE ([Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono \(CBAM\)](#)). Sin embargo, es insuficiente ya que no incorpora ninguna medida para la reducción de emisiones de GEI, ni la transformación de la

matriz energética, ni el cuidado de la biodiversidad ni la configuración de las empresas de energía.

Así presentada solo será un negocio financiero para quienes pintan de verde al capitalismo sin avanzar en la imprescindible modificación de las estructuras de generación de energía, productivas y de consumo que posibiliten un desarrollo inclusivo y sustentable en nuestro país. Es imprescindible, tal como expresó [CEPPAS](#) junto a decenas de organizaciones en la nota presentada a los legisladores nacionales, que no se apruebe este articulado y se trabaje junto a toda la comunidad y sus diferentes actores para diseñar e implementar una Ley de Transición Energética que supere la visión miope de la mercantilización de la naturaleza a través de un instrumento financiero.

III – Análisis de la colocación de los BOPREAL.

En el Boletín I mencionamos que la emisión de los BOPREAL dejó abierto una serie de interrogantes y en este segundo Boletín vamos a analizar algunos de ellos. El BCRA informó el 29 de diciembre que la emisión de la Serie 1 tiene un tope máximo de hasta VN USD 5.000 millones, si bien no se encuentra establecido en ninguna de las comunicaciones del organismo, la fuente de esa información es el [propio BCRA](#).

Ese límite que se dispuso para las subastas de la Serie I, es el que muestra las expectativas que tenía el gobierno de que grandes empresas que tienen deudas sobre importaciones de bienes y servicios hicieran uso de este instrumento accediendo a beneficios como la exención del pago del impuesto a las ganancias para quienes adquirieran BOPREAL antes del 31 de enero.

Sin embargo, los importadores no reaccionaron positivamente y así lo demuestra los resultados de las 4 subastas que se han realizado hasta el momento:

Anuncio de Licitación	Monto máximo a adjudicar	Monto adjudicado
Comunicación "B" 12697	USD 750 millones	USD 68 millones
Comunicación "B" 12703	USD 750 millones	USD 57 millones
Comunicación "B" 12707	USD 750 millones	USD 1.179 millones
Comunicación "B" 12716	USD 750 millones	USD 340 millones
Comunicación "B" 12727	USD 750 millones	USD 2452 millones
Comunicación "B" 12730	USD 903.596.150 millones	Sin datos hasta el momento del análisis
Total		USD 4.096 millones

Así, se han adjudicado el 81,92% del monto máximo esperado por el BCRA en las 5 primeras subastas, queda a la espera el resultado de la última subasta del mes de enero de acuerdo a lo establecido en la Comunicación B 12730. Asimismo, teniendo en cuenta la información analizada nos encontramos nuevamente ante falta de transparencia e inconsistencias entre lo normado y lo que sucede en la práctica, ya que en la tercer subasta se sobrepasó el monto máximo a adjudicar según lo establecido por la Comunicación B 12707, sin embargo no se hizo mención alguna a ese hecho, entonces cabe preguntarse ¿qué fue lo pasó en esa subasta?

De la misma forma, no hay un comunicado oficial en el que se mencione el monto de la última licitación, menos aún las empresas y el rubro de las mismas.

Si bien los datos de que cuales son las empresas que adquirieron BOPREAL no son públicos, de acuerdo a lo relevado en medios periodísticos, se especula que el aproximadamente el 90% de los 1179 millones de la tercer subasta corresponden a ofertas realizadas por una sola empresa, [Toyota](#) que pertenece a uno de los sectores que más se han visto afectados en su producción por la deuda de importaciones, y que ya se encontraba en negociaciones con el gobierno saliente por esa situación.

De acuerdo a un relevamiento realizado por Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes ([AFAC](#)) al 30 de noviembre de 2023, 95 empresas del rubro de autopartes tenía una deuda de importaciones de USD 523 millones por deuda comercial de bienes y USD 62 millones por deuda de servicios. En cuanto al caso particular de Toyota, en medios [periodísticos](#) se hizo mención a manifestaciones de fuentes oficiales de la empresa sobre que *“por condiciones de restricciones cambiarias hemos generado una deuda con la casa matriz y con proveedores extranjeros. Esto llevaba a poner en riesgo el reinicio de la producción, previsto mañana martes 16 de enero y tras la parada técnica que se inició el 2 de enero.”*

En la misma situación se encuentran otras empresas del sector, por lo que sería necesario analizar la legitimidad de las deudas con las casas matrices, sin embargo el gobierno ha ido flexibilizando el acceso al MULC para el pago de importaciones, quizás como una forma de atraer a más empresas a las licitaciones de BOPREAL y así alcanzar su objetivo de USD 5.000 millones.

Así en la [Comunicación A 7925](#) de fecha 22 de diciembre de 2023 se estableció que los importadores que suscriban BOPREAL de la Serie I antes del 31 de diciembre de 2023 y por un monto igual o mayor al 50 % del total

pendiente por sus deudas elegibles para el pago de deudas por importaciones podrán acceder al Mercado Único Libre de Cambios (MULC) desde el 1 de febrero de 2024 para pagar las deudas anteriores al 13 de diciembre de 2023 por un monto total equivalente al 5 % del monto suscripto, asimismo se exigía una declaración jurada en la que se encuentre el monto suscripto BOPREAL, los montos de las deudas comerciales de bienes y servicios y que el pago será por un máximo del 5% que establece la normativa. Posteriormente por [Comunicación A 7935](#) del 28 de diciembre de 2023, el mismo día que concluyó la primer subasta, se extendió el plazo de suscripción hasta el 31 de enero de 2024 y se eliminó el requisito de la declaración jurada.

Y hasta el momento, por [Comunicación A 7941](#) de fecha 11 de enero, día en que concluyó la tercer subasta, en la que se adjudicó un monto mayor al establecido en el anuncio de licitación y del cual Toyota habría adquirido el 90 % de esos BOPREAL, se flexibilizó aún más el acceso al MULC, ya que a partir de la Comunicación A 7941 se permite a quienes suscribieron BOPREAL, el pago de deudas por las cuales no solicitó la suscripción de los bonos, manteniendo la fecha del 1 de febrero y estableciendo requisitos de límite de pago.

Sin embargo surgen nuevos interrogantes, ¿esa desregulación tiene su fundamento en que en las primeras cuatro subastas sólo se colocó el 32,88% de los USD 5.000 millones previstos y se pretende atraer a más empresas a los BOPREAL? ¿Las deudas que no fueron elegibles para la suscripción del bono pero que se permiten pagar deben estar informadas en el Registro de Pago de Importaciones de acuerdo a la Comunicación B 12714 para convalidar las operaciones? ¿El pago de esas deudas podría ser utilizado como un mecanismo de fuga de divisas?