

SUPLEMENTO

140

RePro
REALIDAD PROFESIONAL

INFORME ECONÓMICO DE COYUNTURA

Blanqueo de capitales



Ciencias Económicas

CONSEJO | BUENOS AIRES



Blanqueo de capitales

El entorno de la Ley N° 26.860

Analizaremos los principales caracteres que rodean esta ley, a través de la celeridad de su aprobación, los objetivos e instrumentos que supone y sus antecedentes históricos e internacionales.

Las urgencias de la ley

El 7 de mayo de este año ingresaba en la Cámara de Senadores el Mensaje Nro. 500 del Poder Ejecutivo con un proyecto de emisión de títulos representativos para un régimen de exteriorización voluntaria de la tenencia de moneda extranjera en el país y en el exterior. El 22 de mayo obtuvo media sanción con la sola modificación del inciso d) del artículo 15 donde se ampliaron las exclusiones hacia cónyuges y parientes de imputados por lavado de dinero y similares.

El 23 de mayo ingresó en la Cámara de Diputados y fue aprobada por ese cuerpo legislativo el 29 de Mayo. La ley fue promulgada el 31 de mayo bajo el número 26.860. Habían transcurrido sólo 22 días desde su ingreso.

La corta cronología nos ofrece una idea aproximada del acelerado tratamiento otorgado. Por sí misma indica el interés y la urgencia de las autoridades por contar con este instrumento al que consideran imprescindible en la coyuntura y que amerita su evaluación desde el ángulo macroeconómico.

En este sentido debemos diferenciar el proyecto original y su reglamentación. Aunque ésta no pone en tela de juicio el espíritu de la ley, amplía en gran escala, sus horizontes como instrumento de política económica.

Objetivos e instrumentos

Objetivos

Los considerandos del Mensaje N° 500 del PE, plantean que: *“la exteriorización de capitales permite emplear recursos líquidos ociosos para financiar inversiones productivas y sociales que apuntalen el proceso de crecimiento”* [. . .]. *“En esta dirección, la inversión pública se transforma en un elemento fundamental para dinamizar la economía”*.

Con estos criterios tratan de aprovechar *“el exceso de dólares estadounidenses, registrado como Formación de Activos Externos en el Balance de Pagos alcanzó los U\$S 158.338 millones, entre 1992 y 2012.*

En el mismo sentido, analistas privados, estiman que los residentes tendrían en su poder dólares estadounidenses por una suma de U\$S 40.000 millones dentro del territorio argentino y de más del triple de esa cifra en el exterior”.

En esa dirección, *“el presente proyecto tiene como objetivo fundamental canalizar esos recursos ociosos en manos del sector privado hacia una mayor inversión, reconociendo a los poseedores de esos recursos un rendimiento razonable y seguro”*.

Y el objetivo es *“promover la inversión en dos áreas cruciales para el fomento del crecimiento y el desarrollo económico del país: proyectos de inversión pública en sectores estratégicos, como infraestructura e hidrocarburos, y la inversión en la rama de la construcción e inmobiliaria”* para lograr un efecto multiplicador.

Y concluye con que *“el carácter estratégico de estas inversiones es lo que garantiza que el retorno económico y social de dichas inversiones será más que suficiente para garantizar un rendimiento razonable y seguro a los inversores que decidan destinar sus ahorros en dólares estadounidenses hacia estos nuevos instrumentos”*.

Estos objetivos fueron recibidos de manera alborozada por algunos sectores de actividad. En particular la comercialización inmobiliaria. Sobre todo porque el día anterior al anuncio del blanqueo, habían recibido malas señales. Un diputado interpretó como positivo para el país que el mercado inmobiliario se hubiese derrumbado en el primer trimestre del 2013 (Página 12, edición del 05-05-2013). El anuncio del blanqueo significó, por parte del gobierno, una rotunda desmentida a este tipo de interpretaciones.

Y aunque no explicitado en el Mensaje del Poder Ejecutivo, no podemos ignorar que el anuncio se realiza cuando en el mercado cambiario marginal, la cotización del dólar paralelo llegaba a un nivel record, inimaginable unos meses atrás, en un contexto de restricciones cambiarias para reducir la fuga de divisas hacia los circuitos no legales del país y hacia el exterior, que se había estado produciendo en los últimos años.

Sin duda que un proyecto de este tipo, si logra un apreciable reingreso de divisas, provocaría una tendencia descendente en el tipo de cambio marginal y relajaría las expectativas negativas creadas respecto al futuro de la economía argentina. Es por eso que se realizan las más variadas estimaciones acerca de sus resultados en términos del ingreso de divisas.



Instrumentos

Sus aspectos más interesantes son los que le otorgan una alta especificidad:

- Blanqueo de un solo tipo de activo: moneda extranjera.
- No tiene costo fiscal alguno en la jurisdicción nacional.
- Las divisas que se introducen vinculan la inversión financiera con la inversión real, cuyo vehículo es un bono. La tenencia y control de las divisas ingresadas la realiza el BCRA hasta entregarlas al vendedor de determinados activos (inmuebles, inversión en hidrocarburos e infraestructura en general, etc.).
- Quienes ingresan a este sistema pueden o no ser contribuyentes inscriptos de manera anticipada y quedan excluidos de sanciones de la ley penal tributaria y cambiaria. Existen exclusiones para los ya imputados quebrados o denunciados por esas y otras leyes. Además se agregan exclusiones de los funcionarios actuales y anteriores.
- Todos los plazos de la ley son prorrogables por el PE sin limitaciones (art. 20).
- Deriva responsabilidades hacia entidades financieras y profesionales actuantes.
- Realiza un giro respecto a los criterios aplicados hasta su aparición. En particular, la política de pesificación.
- El texto de la ley es muy lábil y deja un amplio margen para orientarlo a través de su reglamentación.
- La reglamentación crea un mercado secundario y una cuasi-moneda (Cedin).

La reglamentación, ha ampliado de manera notable el campo de acción de algunos instrumentos y la especificidad de este blanqueo. En este sentido, el más notable surge de uno de los títulos que se entrega a los beneficiarios (CEDIN), originalmente pensado como vehículo para facilitar la intermediación inmobiliaria, semiparalizada por las restricciones cambiarias, que la reglamentación ha convertido en una cuasi moneda.

Los antecedentes históricos e internacionales

La alta especificidad de este blanqueo surge, de manera inmediata, si los comparamos con los blanqueos anteriores en el país e internacionales. El objetivo, aunque a tasas bajas, siempre fue recaudatorio y ha tendido a cubrir todo tipo de activo.

En Argentina, entre blanqueos, moratorias y planes de facilidades de pago, el economista Horacio Rovelli, en un trabajo de fines del año 2008 (1) computaba un total de 89 casos entre los años 1890 hasta el año 2001.

Los últimos casos de blanqueo han sido, Ley 23.495 de 1986; Ley 24.073 de 1992; Ley 26.476 del año 2009 y la actual Ley 26.860 del año 2013. Debe notarse que: a) existió un solo blanqueo en cada administración y dos en la actual, y b) hemos pasado de un largo periodo inter-blan-

queo (1992-2009) de 17 años, a un periodo (2009-13) de sólo 4 años.

El largo periodo 1992-2009, a pesar de contener programas económicos de objetivos contrapuestos, fue posible a partir de la continuidad de un aspecto de la política tributaria: fortalecer el cumplimiento fiscal. Su principal instrumento fue la desactivación en los hechos, de toda expectativa de un “perdón” impositivo. El notable incremento de la recaudación en términos reales, fue debido en parte, a la disminución de la evasión, a partir de esta continuidad en materia de política tributaria, hasta su primera ruptura que se registró con el blanqueo del año 2009.

Cuando a sólo cuatro años se realiza una segunda ruptura, y ya son dos dentro de una misma administración, se crean condiciones donde el contribuyente dará por caída aquella política tributaria y el nivel futuro de evasión fiscal tenderá a incrementarse para sanear en el siguiente (y próximo) blanqueo, a un costo mucho menor.

Una vez más, en la historia económica de la Argentina, volvía a producirse la secuenciación de los blanqueos como una forma concreta de “descomprimir” las presiones que acumulan en los intersticios del sistema económico. Y es por eso que este nuevo blanqueo sólo cuatro años después, pudo ser objeto de primicias periodísticas. Lo adelantaron tanto *Ámbito Financiero* (29-01-2013), como *El Cronista* (05-03-2013).

Los resultados de los casos históricos de blanqueo en Argentina, respecto a las expectativas previas de las autoridades, ha detentado una performance de “regular” para abajo. En particular, respecto a los activos en el exterior, cuyo grueso son depósitos en bancos extranjeros. En el blanqueo del año 2009 (Ley Nro. 26.476) el gobierno esperaba de manera informal un impacto que luego se concretó en sólo una quinta parte y los activos en dólares blanqueados fueron sólo el 3,4 % del total esperado (US\$ 650 millones).

A nivel internacional y en particular en los países desarrollados, las condiciones de crisis que se presentan a partir del último trimestre del año 2007 y que, bajo otras formas, aún perdura, han generalizado la utilización de las operaciones de blanqueo donde se incluyen todo tipo de activo en el exterior a fin de sanear las condiciones de los contribuyentes por evasión impositiva y reforzar los recursos fiscales en el corto plazo. Los resultados fueron diversos y dependieron de las condiciones concretas y la historia tributaria de cada país. Fue un semi-fracaso en el caso de España (2011) y un éxito en Italia (2009), pero sólo luego de introducir importantes cambios sobre la marcha a fin de adaptarlo a las necesidades de los contribuyentes.

El impacto macroeconómico

Para el análisis de los efectos debemos tener en cuenta tanto la ley como la reglamentación, ya que esta última, amplía de manera notable algunos aspectos. Y los efectos más importantes surgen de la alta especificidad de los instrumentos que le otorgan a este caso un diseño muy particular.



Pero como toda medida de política económica, cuando actúa sobre grandes deformaciones estructurales que se acumulan tras cada intento fallido, tiene claros efectos positivos en el corto plazo, pero en la mayoría de los casos se trastocan en negativos en horizontes de mediano y largo plazo. Esto no significa que en esos casos, entre los que se incluye a Argentina, no resulte posible realizar políticas exitosas. Simplemente, resulta imprescindible contar con una política económica que compatibilice efectos en todos los horizontes de tiempo.

Efectos en el corto plazo

Sin ninguna duda, se pretende un impacto sobre el mercado cambiario, sobre todo a partir de la formación de una ancha brecha entre la cotización oficial de las divisas y su mercado marginal, y al mismo tiempo se buscan efectos de reactivación sobre los sectores afectados por esa brecha.

Y el actual blanqueo tendrá efectos de reactivación sobre los sectores hacia los que debe orientarse las inversiones (inmobiliario e infraestructura); obtener financiamiento adicional para la explotación de hidrocarburos; “controlar” y quitar presión al mercado del dólar paralelo; compensar la fuga de divisas del periodo anterior, y contribuir a atenuar ese flujo; reforzar las reservas y mejorar la recaudación de los periodos fiscales inmediatos por la imposición adicional sobre los capitales incorporados. Además coadyuva a evitar, por lo menos en lo inmediato, una fuerte devaluación con graves efectos sociales, etc.

En términos de reactivación cobra suma importancia el mercado inmobiliario. El intento de pesificar ese mercado, tradicionalmente operado en divisas extranjeras, había fracasado y estaba prácticamente inmovilizado. La traba en el eslabón final de la comercialización resultaba de tal magnitud que amenazaba con afectar, por efecto de retroacción, al primer eslabón de la cadena: la inversión en construcción. Su importancia en las cuentas nacionales, impactaría de manera negativa sobre toda la macroeconomía y sobre el empleo en particular.

Otro de los efectos importantes es la descompresión que ejercerá en el mercado informal de cambios ya que estos bonos funcionarán como alternativa de reserva de valor, una de las funciones claves de la moneda que nuestro signo local no puede cumplir debido al proceso inflacionario de nivel intermedio que nos afecta.

Efectos en el mediano y largo plazo

Argentina tiene una larga experiencia acerca de cómo, efectos positivos en el corto plazo, se transforman, en el mediano y largo plazo, en negativos. Con sólo repasar los programas de Martínez de Hoz, el austral, la convertibilidad y los superávit gemelos del 2003-07, nos tocaremos con este fenómeno. Y se producen porque medidas de política económica vinculadas sólo a los flujos financieros (monetarios, fiscales y cambiarios) tienen un efecto dominante y rotundo en el horizonte de corto plazo. Al agotarse, dejan el campo libre a los efectos que provie-

nen de las deformaciones estructurales (sectoriales, regionales institucionales, tecnológicos, etc.), que aunque más débiles, son sistémicos y acumulativos, y por ende, se convierten en un efecto de alto impacto en el largo plazo.

En esos horizontes, no sólo ya se han debilitado los efectos de las medidas adoptadas en el flujo financiero, sino que las autoridades, por uso y abuso de esas herramientas, han agotado la cantera de instrumentos posibles y enfrentan nuevos fenómenos de tipo extra-económicos, tales como la desconfianza. Estas condiciones pueden descalabrar los intentos más refinados de política económica. Frente a esto, la ciencia económica no cuenta con un antídoto valioso y debe entrar a tallar la sociología, la política y la psicología social para superar el problema.

Bajo la perspectiva de un horizonte más amplio del análisis, surgen efectos negativos que se producirán por su impacto sobre aspectos económicos e institucionales. Dentro de los efectos económicos encontramos secuelas sobre la tributación, la moneda, la distribución del ingreso y algunos mercados específicos.

Efectos económicos Sobre la tributación

Uno de los efectos es producido por el corto lapso transcurrido desde la anterior oportunidad. Todo blanqueo supone una problemática ética ya que beneficia a los evasores respecto a los contribuyentes cumplidores. Hemos visto, en función de los antecedentes nacionales e internacionales que tiende a predominar una visión cortoplacista donde las objeciones de tipo éticas quedan relativizadas por las necesidades acuciantes de los Estados.

Pero no representa sólo una cuestión moral. Cuando se abusa del instrumento en base a repetirlo en periodos cortos, tiene efectos negativos en el largo plazo sobre el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

Sobre el sistema monetario

El Cedin, de acuerdo a su reglamentación, ha abandonado la idea inicial de un ciclo corto de vida implícito en el proyecto original, y ha pasado a detentar todos los atributos necesarios para convertirse en una cuasi-moneda: poder cancelatorio, endosos sin límites, sin fecha de vencimiento y no paga intereses. A la inversa, sin esos atributos, un billete se convertiría en un mero título de crédito.

Esta cuasi-moneda tendrá preferencia en la medida que tenderá a acompañar de cerca la cotización del dólar paralelo, en particular del precio implícito que surge de una operación en pesos para comprar bonos argentinos nominados en dólares que luego, serán colocados en el exterior (“contado con liquidación” en el argot financiero). Esta preferencia es la que podrá dinamizar algunos mercados a corto plazo

Sin embargo, a mediano y largo plazo el riesgo es altísimo. Argentina ya ha tenido oportunidad de experimentarlo con la tendencia



hacia la dolarización de los depósitos a plazo fijo hacia fines de los '90 que luego no pudieron ser devueltos y hubo de realizarse una pesificación compulsiva con las consecuencias de perturbación social que todos conocemos.

Aún cuando no se toquen los encajes en dólares del Cedin depositados en el BCRA, un bajo nivel global de reservas puede hacer que este o cualquier otro gobierno, se vea obligado a pesificar estos instrumentos. Debemos tener en cuenta que las reservas del BCRA desde el 2008 hasta inicios del año 2011 estuvieron relativamente estancadas y desde ese punto hasta la actualidad descienden de manera sistemática

Los inconvenientes del carácter de casi-moneda podrían atenuarse mediante una transparencia total de la evolución del proceso, es decir la información detallada día a día de los montos blanqueados y los Cedin emitidos. Sin embargo, el gobierno ha anunciado que hasta el fin de la operatoria no habrá información oficial. Con ese argumento, eventuales prórrogas, que la ley permite por decreto, pueden convertir a este tema en un inmenso "agujero negro".

Sobre los mercados

El análisis del impacto se realiza para los mercados cambiario e inmobiliario.

Mercado cambiario

La existencia de una cuasi moneda implica también la formación de un mercado secundario de Cedin. Esto significa que podrá ser usado en operaciones puramente especulativas en cualquier combinación de la relación peso-dólar, incluso aquellas no motivadas en la transferencia de bienes físicos.

Este mercado secundario puede extender en el tiempo algunos beneficios de corto plazo, y además, las autoridades monetarias podrán detentar un margen de maniobra indirecto, para evitar precios absurdos en el mercado de cambios paralelo. Sin embargo, al mismo tiempo incrementa los riesgos inherentes a un proceso de dolarización.

De esta manera se podrá evitar "picos" especulativos del mercado cambiario marginal, como el que se presentó en el mes de mayo, donde el dólar paralelo superó a la cotización implícita de la fuga de divisas que habitualmente se realiza vía bursátil. El sólo anuncio del blanqueo generó expectativas de tal magnitud que hizo bajar ese nivel, se realizaron ofertas inmobiliarias (incluso con descuentos) y aparecieron cotizaciones, aún sin estar en vigencia la ley.

Pero también puede llegar a impulsar hacia arriba la cotización del dólar marginal. Las características unilaterales del blanqueo (sólo capitales líquidos en divisas), pueden llevar, sobre el cierre del periodo de presentación, a quienes realmente lo necesitan y no cuentan con esa disponibilidad a tener que comprarlas en el mercado marginal, y esa demanda adicional, profundizar la brecha.

Por otra parte, la existencia de un mercado secundario de bonos, al valor negociado entre las partes, evidencia una tendencia hacia el des-

doblamiento del mercado cambiario y la concreción de una devaluación, que de hecho, ya se había instalado de manera implícita. Esto producirá los mismos efectos negativos que las propias autoridades aducen para evitar un salto devaluatorio abrupto en la cotización oficial.

La formación de ese mercado secundario tampoco tendrá el beneficio de la desaparición del mercado cambiario marginal. Argentina es uno de los países donde circulan mayor cantidad de dólares paralelos en términos relativos al tamaño de su economía. Para que el efecto de reemplazo se produzca, el resultado del blanqueo debería arrojar niveles desmesuradamente altos.

Además, debe tenerse en cuenta que a pesar de las fuertes restricciones que existen desde octubre de 2011, se ha podido disminuir, pero no eliminar la sangría que significa la fuga de divisas fuera del circuito legal, que tiende a neutralizar los efectos positivos de un rescate de capitales.

Mercado inmobiliario

Resulta indudable la reactivación que tendrá el mercado inmobiliario al contar con instrumentos tales como los diseñados por este blanqueo. Sin embargo, debemos tener en cuenta que las preferencias de los compradores recaerán sobre las obras ya terminadas y aquellas con un grado avanzado de construcción que podrán ofrecer mejores condiciones dado que no puede garantizarse valores de proyectos constructivos a iniciarse debido al largo periodo de maduración de dichas inversiones.

De esta manera se producirá una disminución de stock de vivienda cuya construcción ya ha impactado sobre la estadística del nivel de actividad. Y no puede asegurarse, que en el actual contexto, los fondos líquidos que se formarán por la venta de unidades serán destinados a la renovación del stock de construcciones que es el verdadero elemento reactivador de la economía.

Sobre la distribución del ingreso

Bajo este criterio, la forma que adopta este blanqueo resulta francamente inequitativo y regresivo. Algunos ejemplos de esta característica son:

Dimensiones de empresa que beneficia. El blanqueo de un solo tipo de activos (divisas), beneficia sólo a quienes han podido monetizar los montos evadidos del fisco, aislarlo del patrimonio y transformarlos a moneda extranjera. En este sentido, resulta más apta para hacerlo, la gran empresa y los fondos especulativos que no financian actividad alguna.

En cambio, la Pyme, tiene necesidad de blanquear activos de todo tipo. Esto es debido a la evasión que algunas de ellas deben realizar como forma de mantenerse compitiendo en el mercado. Y esos fondos son en pesos que no pueden transformarse en liquidez y menos aún a dólares, ya que se encuentra "enredado" entre los activos de su empresa. En particular en su capital de trabajo (insumos, productos en procesos, créditos a cobrar, etc.). Para poder seguir funcionando debió capitalizar el excedente evadido y necesitan del blanqueo para regularizar su situación de balance.



Tratamiento diferencial a evasores respecto a los trabajadores. Mientras los trabajadores con niveles de ingresos medios, a quienes resulta de imposibilidad absoluta la evasión impositiva están pagando Ganancias y Bienes Personales por desactualización de los mínimos imponibles; a quienes han evadido y han podido transformarlos en dólares se le otorga una exención total, y en algunos casos, con intereses sobre los bonos entregados

Tratamiento diferencial a inversores en pesos respecto a especuladores. Quienes siguieron los criterios del gobierno respecto a la necesidad de pesificar la economía e invertir en el país como por ejemplo los ahorristas que compraron bonos en las últimas licitaciones de YPF, o bien quienes depositaron en un plazo fijo bancario, ambos con fondos que pagaron impuestos, se han visto seriamente perjudicados respecto a quienes en su momento aparecieron como vulgares delincuentes por comprar divisas en el mercado negro.

Costo diferencial del ingreso de divisas. El beneficiario del blanqueo es premiado a costo fiscal cero y en el caso del bono de energía, recibe adicionalmente una tasa de interés. En cambio, si alguien trajo dólares por vía del circuito bancario, son activos declarados que ya han pagado impuestos, son cambiados a la cotización oficial y están sometidos a un encaje del 30 %, una norma sobreviviente del periodo en el que debió ponerse barreras para que el exceso de ingreso de divisas no revalorizara el peso.

Distribución regional del costo fiscal de la operatoria. La jurisdicción nacional pierde potenciales recursos tributarios provenientes de la relativamente baja imposición que se aplica de manera habitual a los blanqueos. Sin embargo, a cambio, obtiene otras ventajas derivadas de sus responsabilidades en el manejo macroeconómico: reservas, tipo de cambio, etc.

Pero al mismo tiempo sacrifica recursos potenciales de las provincias ya que el costo tributario cero se refiere a impuestos que coparticipa a provincias. Y aquí aparece un riesgo adicional. La falta de un acuerdo nación/provincias al respecto (la ley ni siquiera pide la adhesión provincial), puede inducir a algunas de ellas a reclamar al contribuyente por ingresos brutos omitidos. Hasta ahora sólo la provincia de Entre Ríos adhirió al sistema.

Efectos institucionales

Todo proceso de “blanqueo”, en cualquiera de las formas que adopta, está férreamente vinculado a la temática del lavado de dinero. Y aquí la problemática reside en el origen del dinero. Bajo esa perspectiva, todas las alternativas posibles tienen una raíz ilícita.

Sin embargo, la legislación internacional diferencia entre aquellos que tienen un origen nacional y sin efectos graves e inmediatos en el plano internacional, de aquellas actividades criminales globalizadas que producen serios efectos sobre la seguridad mundial.

Entre las primeras sobresale la evasión impositiva que luego busca

blanquear esos fondos a fin de invertir de manera lícita. En tanto que actividades tales como el tráfico de armas, drogas, personas y similares afectan la seguridad global y de manera inmediata. Es por eso que existen organismos internacionales de integración voluntaria que organizan controles coordinados a nivel mundial para evitar el blanqueo de dinero con origen en ilícitos con un impacto negativo contundente en el plano internacional.

Ese organismo es el GAFI (Grupo de Acción Financiera) al que Argentina está adherido desde 1990 cuando se crea la Unidad de Información Financiera (UIF). Sus normas aceptan la posibilidad de blanquear dinero originado en la evasión impositiva que en los últimos años se han generalizado en todo tipo de países. Son los llamados programas VTC (Voluntary Tax Compliance), que deben ser sometidos, una vez aprobados por el país interesado, a la revisión de esa institución. Para otorgarles el visto bueno, requiere el cumplimiento estricto de todas sus recomendaciones.

Argentina realizó la presentación respectiva en la sesión internacional del GAFI del mes de junio del 2013 y el organismo se expedirá sobre el tema en su próxima sesión del mes de octubre.

Algunos especialistas han predicho que podrá haber serias observaciones a la iniciativa del gobierno argentino. Sobre todo a partir de la redacción del artículo 9 por el cual no están obligados a informar a la AFIP el origen de los fondos y deja a la responsabilidad del declarante el cumplimiento de la ley 25.246 (Lavado de dinero) respecto a orígenes distintos a la evasión tributaria. Lo complementa con el artículo 14 donde en el primer párrafo radica en bancos y profesionales actuantes la responsabilidad por eventuales orígenes delictuales del dinero excepto en el caso de evasión tributaria. En el segundo párrafo del mismo artículo, excluye del blanqueo los fondos encuadrados en el art. 6 de la ley 25.246 relativas al delito de lavado de activos y financiación del terrorismo y requiere una declaración jurada al respecto.

En buen romance, en lugar de que el potencial beneficiario demuestre de manera fehaciente en su presentación, que el origen del dinero radica en la evasión tributaria, no tiene obligación de informar el origen y sólo basta una declaración jurada referida a que el monto no se origina en otros delitos.

La posibilidad de demostrar la falsedad de la declaración queda sujeta a una investigación que se realice sobre el verdadero origen de los fondos. En ese sentido, la Unidad de Información Financiera (UIF) a cuyo cargo están todas las actuaciones relacionadas con la investigación sobre el lavado de dinero asegura que investigará todas las presentaciones que a su criterio resulten sospechosas.

Y aquí aparecen los problemas: el texto de la ley no exige esa investigación. Más aún, la previsión explicitada en el artículo 14 de la ley 26.860, referida a descargar las responsabilidades sobre las entidades financieras y los profesionales actuantes es un mensaje muy claro en dirección contraria a su realización.



Por lo anterior, la investigación quedará sometida al exclusivo criterio de la UIF. Nos preguntamos ¿todos los casos?; ¿sólo una muestra?; ¿cómo se elegirá esa muestra?

Y además, ¿cuáles son los antecedentes de la UIF en materia de investigación? En este caso, pesarán los antecedentes frente al GAFI y no son para nada promisorios. Hacia fines del año 2010, el GAFI realizó la última inspección integral del cumplimiento de sus recomendaciones en Argentina. Veamos algunas de las observaciones a manera ejemplificativa:

“La ausencia de condenas desde que entró en vigencia la legislación sobre lavado de activos (aproximadamente 10 años) demuestra las varias razones por las que las disposiciones argentinas sobre ALA-Anti Lavado de Activos- son deficientes y no se las está aplicando efectivamente”

“La cantidad de personal dedicada al análisis de eventuales casos de LA/FT-Lavado de Activos/Financiamiento del Terrorismo- es baja, especialmente en comparación con:

- *La muy prolongada demora en el análisis de los ROS –Reporte de Operaciones Sospechosas- (todavía hay ROS pendientes del año 2003) y el aumento de los ROS pendientes*
- *El bajo número de casos con determinación (1064 de los 5272 recibidos)” (2)*

Son cientos de este tipo de observaciones a lo largo de decenas de páginas. Las evidencias de que el sistema funcionaba de manera sumamente precaria eran aplastantes. Debido a esta situación, Argentina en los años 2011 y 2012 realizó algunos esfuerzos para mejorar la situación y por ende salir de la llamada lista “gris” (Países cooperantes con serias deficiencias en el control) donde Argentina figura a la par de países tales como Angola, Namibia y Nicaragua.

A pesar de los pedidos formales de Argentina en las reuniones de febrero y junio de 2013 para pasar a condiciones de normalidad, éstas han sido denegadas porque consideran que los esfuerzos han sido insuficientes.

Tampoco es muy promisorio en materia de investigación lo sucedido en el anterior blanqueo. Al respecto en un reportaje periodístico al titular de la UIF, Dr. Sbatella, éste expresa:

“En el blanqueo anterior, sobre 35.000 sujetos que ingresaron, hubo 631 reportes de operaciones sospechosas por 543,6 millones de pesos. De ese total, 21 fueron archivados en la UIF porque no había sospecha, 52 se elevaron al Ministerio Público Fiscal, de los cuales 30 están pendientes de levantamiento del secreto fiscal, y 558 todavía están en guardia activa, atento al riesgo de lavado de activos. Los más trascendentes fueron. . .” (Página 12 – Mayo 21 de 2013)

En esas condiciones Argentina presentó en la reunión de junio su blanqueo de capitales, que se resolverá en el plenario de la reunión de octubre. En caso de no aprobarse la iniciativa, la categorización de Argentina en el GAFI puede aún descender e incluso resultar excluida del sistema internacional de control de lavado de dinero con un serio

impacto sobre la calificación en el mercado financiero mundial y sobre el flujo de inversiones extranjeras.

En lo inmediato, este aspecto institucional se convertirá en un obstáculo para el éxito del blanqueo ya que las instituciones financieras y los profesionales intervinientes tratarán de “curarse en salud” elaborando ROS (Reporte de Operaciones Sospechosas) frente a la más mínima sospecha en cada operación que participen a fin de salvar la responsabilidad que la ley le fija como intermediario financiero.

Limitaciones, temores y promesas

Las limitaciones del blanqueo están generadas por las contradicciones entre los efectos positivos de corto plazo y los negativos de mediano y largo plazo, derivado de aplicar medidas sobre estructuras deformadas. Es lo que en la economía convencional se denomina “inconsistencias temporales”. El fenómeno se produce cuando se priorizan políticas de corto plazo, sin tener en cuenta el largo plazo, generando, entre otros, el problema más difícil a enfrentar de una economía: la falta de credibilidad.

Un blanqueo a cuatro años del anterior, pone en evidencia que los factores estructurales agotan los efectos del blanqueo anterior y deben volver a poner en práctica este tipo de medidas con características de “por última vez”. Y a su vez, la sucesión de estas medidas en lapsos relativamente cortos genera en los contribuyentes la especulación de “esperar el próximo” para sanear su situación tributaria.

Pero en este caso se suman otros temores. La visión optimista del gobierno sobre los efectos de corto plazo choca con la visión pesimista de la oposición que a su vez, sólo evalúa de manera unilateral, los efectos con un horizonte más prolongado. En particular los aspectos institucionales, que como hemos visto, es el costado más endeble de la iniciativa.

Desde ese punto de vista, los partidos políticos de oposición se comprometieron, en caso de acceder al gobierno, a revisar el origen de los fondos blanqueados.

Y el gobierno acusa el impacto de los problemas de credibilidad. Sobre todo, cuando de manera implícita exterioriza el temor de un resultado sólo regular en términos del total de divisas ingresadas. La intención de neutralizar un eventual fracaso es visible en las acciones que viene realizando, a fin de intentar, al menos un relativo éxito del blanqueo respecto a lo que registran los antecedentes históricos

- Transformar mediante la reglamentación, la idea original de un Cedin en circuito cerrado, en una cuasi moneda a fin de que por la vía de un mercado secundario, resulte un medio de pago y extender sus efectos sobre las reservas en el tiempo.
- Incorporar los Cedin a la oferta pública secundaria a fin de poder negociarlo en entidades financieras y casas de cambio.
- Ampliar el destino final del Cedin a inmuebles rurales.
- Advertencias a las empresas, respecto a inspecciones a quienes no



aprovechen esta oportunidad de presentarse al blanqueo.

- Desmentida rotunda respecto a una supuesta posterior apertura de cajas fuertes bancarias.
- Rebatir los argumentos legales por los cuales el blanqueo no podrá ser derogado.
- Promesas a grandes cadenas de supermercados que reciban los Cedin y los usen para el pago de impuestos, relacionadas con flexibilizar los cupos de importaciones y el giro de dividendos.
- Entregar Cedin, contra divisas ya declaradas. O bien contra su ingreso desde el exterior vía bursátil -no bancaria-, o bien divisas ya existentes en el país en cuentas en dólares o cajas de seguridad. Con esto se evita su cambio a la cotización oficial.
- Lo anterior prefigura que se abrirá una instancia donde será posible adquirir bonos con fondos provenientes de préstamos o inversiones desde el exterior sin pasar por el tipo de cambio oficial.
- Convertirlo en un medio de pago en operaciones bursátiles y como un activo de los fondos comunes de inversión.
- Difusión de la realización de estudios para llegar a establecer mercados de futuros para el Cedin.

Todos estos elementos prefiguran un claro desdoblamiento del mercado cambiario. Su ausencia ha generado múltiples problemas, entre ellos la provisión de divisas para el turismo y el abandono de proyectos internacionales de inversión.

La existencia de una cotización "dólar-Cedin" permitirá manejar por esa vía el tipo de cambio para algunas salidas de divisas (turismo, por ejemplo) coadyuvando de esa forma a una restricción debido a su alto valor relativo. De igual forma, las inversiones extranjeras directas podrán tener en pesos una cotización mayor que permitirá su concreción. Debemos tener en cuenta que éste ha sido uno de los problemas fundamentales para el retiro del proyecto minero (explotación de potasio en Mendoza) por parte de Vale, una firma internacional del rubro de origen brasileño.

Esta profundización de los alcances de la ley nos sirve como termómetro para ratificar que el gobierno ha sentido el impacto de los temores que rodean este blanqueo frente a la imperiosa necesidad de que no fracase. Desde nuestra perspectiva el verdadero riesgo radica, no en su eventual fracaso, sino en que todo este aparato de medidas complementarias provoque un éxito desmesurado. En ese caso, estaríamos en presencia de una dolarización del sistema monetario, con serias consecuencias en el mediano y largo plazo.

Notas:

- 1) http://www.elgritoargentino.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=99:fuga-y-blanqueo-de-capitales&catid=14:rovelli-horacio&Itemid=5
- 2) http://www.gafisud.info/documentos/esp/evaluaciones_mutuas/Argentina_3ra_Ronda_2010.pdf

Consulte Informes de Coyuntura anteriores
en la sección Biblioteca Virtual

WWW.CPBA.COM.AR

