

“¿LA ÚLTIMA CAJA?” ANÁLISIS CRÍTICO AL PROYECTO DE LEY DE BLANQUEO
Marcelo A. CAMERINI

Abstract: Análisis crítico de la ley de exteriorización de capitales argentina.

Palabras Claves: BLANQUEO DE CAPITALS – ACTIVOS FINANCIEROS – LAVADO DE DINERO

Introducción:

Con fecha 29-05-2013, el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 26.860¹, por la cual se autoriza la emisión de tres activos financieros, como son el “Bono Argentino de Ahorro para el Desarrollo Económico (“BAADE”); el Pagaré de Ahorro para el Desarrollo Económico (“PADE”) y el Certificado de Depósito para Inversiones (“CEDIN”), juntamente con un régimen de exteriorización voluntaria de la tenencia de moneda extranjera que pudiera tenerse en el país y en el exterior.

Ahora bien, de la lectura detenida de la primera parte del considerando de la ley, surge una valoración de la realidad local, como internacional que es absolutamente antojadiza y falaz.

El crecimiento sostenido de la economía de nuestro país a partir del año 2003 hasta el año 2009, lo fue esencialmente por dos circunstancias: la primera por la brutal caída o retracción de actividad económica que se registró en los años finales de la convertibilidad hasta la devaluación del año 2002, que sobre la base de la capacidad instalada de los sectores industriales incorporadas en la década de los 90, más un tipo de cambio alto, y salarios bajos, permitió darle una competitividad a la economía en general y comenzar un crecimiento sostenido de la producción; las exportaciones; el salarios y el PBI. La segunda, fue un aumento en el consumo de alimentos en el mundo, casualmente por parte de varios países (vg. China; Brasil; India, etc.) que iniciaron políticas de Estado para sacar parte de su población de la pobreza y elevarlas a la clase media, lo que produjo un aumento sostenido del precio de determinadas materias primas (vg. carnes; granos, otras) respecto de las cuales la Argentina tiene una ventaja comparativa como lo es la pampa húmeda y una ventaja competitiva, como es su sector agropecuario que está a la avanzada de los más modernos del mundo².

Es decir, se invirtió la famosa teoría económica de Raúl Prebisch³ conocida como “del deterioro de los términos de intercambio” que era lo que sucedía en los años 50 y 60 del siglo pasado, para pasar a una “teoría de la apreciación de los valores de las materias primas”, en

¹ Sancionada el 29-5-2013; Promulgada el 31-5-2013 y Publicada BO 3-6-2013.

² Fuente: Banco Mundial.

³ Escribió numerosas obras, entre las que destacan *Introducción a Keynes* (1947); *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (1949), considerado por Albert Hirschman como el *Manifiesto Latino-Americano* lo impulsó a la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL; *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (1951); *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (informe de 1963 a la CEPAL); *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina* (1970); *Capitalismo periférico: crisis y transformación* (1981). Junto con Hans Singer, es el creador de la tesis de Prebisch-Singer, que postula un deterioro continuo de la relación real de intercambio de las economías primarias, normalmente periféricas, basado en que la demanda de productos manufacturados crece mucho más deprisa que la de las materias primas. Para revertir está tendencia, se ideó la Industrialización por sustitución de importaciones, también conocida como ISI.

Junto con Fernando Henrique Cardoso y Rosario Green como coordinadora escribió *Entorno al estado y el desarrollo*.

contraposición con el valor de determinados bienes manufacturados que permanentemente bajan de precio. Lo que desde ya no quiere decir que la Argentina debe tener un modelo económico solamente agro exportador, pero sí decimos que esa parte de la economía debe ser alentada y no gravada con retenciones que son un impuesto al éxito.

La economía Argentina se encuentra afectada –contrariamente a las afirmaciones del considerando de la ley- por cuestiones domésticas, como son una alta inflación –por la excesiva emisión monetaria-; déficit fiscal; atraso cambiario; cepo cambiario; fuerte caída de la inversión; incipiente destrucción del empleo; imposibilidad de importar insumos críticos; etc. Todo esto ha ido generando una gran pérdida de credibilidad del gobierno y de confianza en la ciudadanía, en especial de los operadores económicos. Lo que es peor, es que no hay ningún atisbo de reformulación de las equivocaciones, sino la reafirmación de lo que no ha servido, pero con la excusa que es culpa es de otros, locales o extranjeros.

O sea, las crisis de algunos países Europeos, no ha sido ni es el motivo de las dificultades de la economía local, prueba de esta afirmación es que economías vecinas como la del Paraguay y Perú, tienen estimado un crecimiento para el año 2013 del 11% y del 6,3%, respectivamente de sus PBI⁴.

Sobre el blanqueo:

Mal que nos pese o no, la unidad de ahorro del argentino es el dólar, fruto de lo antes expuesto, lo que ha hecho que además de ahorrar en moneda extranjera, y no lo deposita en el sistema bancario y cuando las sumas son significativas, las traslade al exterior. Lo que ha producido con los años que el ahorro en el exterior se estima en aproximadamente cercano al PBI del país, esto es aproximadamente u\$s475.000 millones⁵.

Desde hace tiempo, se suma la pérdida de poder adquisitivo del peso por la alta inflación, lo que hace que el ahorrista busque poder adquirir con sus excedentes de ahorro, dólares, alimentando la demanda de esa moneda. Cuando había un mercado único y libre de cambios, esto producía un ajuste de su precio conforme las reglas de oferta y demanda, lo que lentamente se iba traduciendo en aumento de precios de los bienes y servicios, ante ello la respuesta de la autoridad monetaria fue, establecer un “cepo” cambiario, que terminó impidiendo la compra de dólares, naciendo el llamado dólar *blue*, en el mercado negro o paralelo.

En ese marco de situaciones, el gobierno nacional se encuentra frente a lo que se conoce como “dilema del prisionero”. O tiene que devaluar con el costo social y económico que ello conlleva o debe mantener el “modelo”, pero a costa de derribar muchas de sus posturas filosóficas como fueron: la persecución de la evasión; el combate del lavado de dinero; la solvencia para financiar a YPF, etc., sosteniendo un blanqueo puro y duro, disfrazado de “exteriorización de capitales” para inversiones en actividades productivas y oficiales.

Va de suyo que el objetivo del blanqueo es lograr que el Estado se haga de dólares y de esa manera salir de la apremiante situación de faltante de esa moneda en la que se encuentra.

Aunque parezca paradójico, países como Brasil en enero pasado recibió un flujo neto de inversión externa privada de u\$s7.283 millones, el mejor resultado desde septiembre 2011. De ese total, u\$s6.900 millones respondieron a operaciones financieras. Sólo en los primeros tres días de febrero, la avalancha se aceleró al punto de alcanzar los u\$s3.800 millones. En el Bovespa estiman

⁴ Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo.

⁵ Última estimación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), AÑO 2013.

que este año habrá salidas a bolsa por 28.000 millones de reales (u\$s16.000 millones) contra los 6.500 millones de reales del año pasado⁶.

Por el contrario, la inversión externa privada en Argentina durante los años 2010 a 2012 fue de aproximadamente u\$s7.000 millones por año, cifra irrisoria para el tamaño de su economía.

Para ser más digerible el blanqueo, la ley apela a que los dólares obtenidos vayan a la adquisición de los instrumentos financieros detallados *ab-initio*, que tienen por finalidad, generar: 1).- proyectos de inversión pública en sectores estratégicos, como infraestructura e hidrocarburos, y 2).- la inversión en la rama de la construcción e inmobiliaria.

Casualmente, la actividad de hidrocarburos del Estado está hoy principalmente en manos de la estatizada YPF S.A., la cual no logra conseguir inversores para sus proyectos de extracción de petróleo y gas no convencional, salvo pequeñas emisiones de obligaciones negociables colocadas en el mercado doméstico, en pesos, para el segmento minorista, las cuales son insustanciales para la magnitud de fondos que necesita como inversión.

En lo que respecta a la actividad inmobiliaria, sobre todo a la venta de inmuebles usados, el mercado está prácticamente parado desde el inicio del cepo cambiario. Los departamentos nuevos se venden en pesos desde el cepo cambiario, con cláusulas de indexación aún cuando esté prohibido, pero es un mercado mínimo, respecto del usado.

Entonces, siendo la actividad petrolera de intensa inversión y siendo la actividad inmobiliaria de valor en dólares, es claro que para que el blanqueo permita dinamizar ambas cosas, deberá ser por montos importantes, ya que si no no podrá alcanzar su finalidad, sí permitirá como antes de ahora señalamos que el Estado de haga de dólares, pero ello es totalmente distinto a la exposición de motivos de la ley.

Lo que resulta bastante más difícil de explicar, es si quién atesoró dólares, aún cuando ello pueda ser por evasión fiscal esté dispuesto a prestárselo al Estado, aún a cuenta de no sufrir ni multas; ni procesos judiciales en su contra. Lo que hace suponer que no será tan fácil cumplir el objetivo de este nuevo intento por beneficiar a quienes elude o evaden.

Sobre el lavado de dinero:

En el título III, el art. 14 de la ley, se establece que ninguna de las disposiciones de la norma liberará a las entidades financieras o demás personas obligadas (vg. escribanos; contadores; síndicos; auditores; directores, etc.) de las obligaciones vinculadas con la legislación de prevención de operaciones de lavado de dinero, financiamiento al terrorismo y otros delitos provenientes de leyes no tributarias, excepto respecto de la figura de evasión o participación de la evasión tributaria. También quedan excluidas del ámbito de la ley las sumas de dinero provenientes de conductas susceptibles de ser encuadradas en los términos del art. 61 de la Ley Nº 25.246 relativas al delito de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

La primera cosa que debemos advertir de la ley, es que pone en cabeza de los sujetos obligados a informar, la obligación de determinar si la exteriorización de capitales que realiza, es proveniente de actividades de lavado de dinero o de evasión impositiva, ya que la primera estaría descartada como origen de los fondos a blanquear, no la segunda.

Si bien no desconocemos que el sistema de prevención del delito de lavado reposa sobre la figura de los sujetos obligados a informar, en el caso de un blanqueo, la operatoria debería ser controlada por el propio Estado que la propone.

⁶ Fuente: BM&FBOVESPA.

No debemos olvidar que la Argentina está siendo rigurosamente observada por el Grupo de Acción Financiera Internacional⁷ ("GAFI"), debido a que se encuentra categorizada o ubicada en la denominada "lista gris", que son países con escaso control sobre el lavado de dinero.

A mayor detalle, en el año 2009, el GAFI objetó el blanqueo y ello motivó que el entonces Ministro de Justicia de la Nación tuviera que personalmente defender la posición del gobierno frente a ese organismo, veremos qué pasa en esta oportunidad, pero debemos ser claros en dos cosas: la primera que la Argentina está en una posición delicada ante el mundo respecto de su combate al lavado de dinero; la segunda es que presenta un nuevo blanqueo con tan solo 4 años de distancia del anterior.

Si bien es cierto que otros países como recientemente España, Italia y Rusia, desarrollaron políticas fiscales de blanqueo, pero lo hicieron sin contradecir un elemento fundamental del sistema legal antilavado: conocer la entidad e identidad real de la inversión, con facultad de los organismos de contralor de examinar las inversiones y determinar que no provenían de la delincuencia organizada.

En nuestro caso la ley, se limita a una mera declaración jurada de la persona física o jurídica de que su depósito de moneda extranjera, no proviene de actividades de lavado de activos (art. 14 *-in fine-*).

Asimismo, con fecha 15-2-2012, el GAFI agregó una nueva recomendación en donde señala que es obligatorio penalizar el delito tributario proveniente de lavado.

En efecto, el problema cierto que presenta la ley es que, si bien no se podrá blanquear dinero proveniente de lavado, por otro lado sí se pueden acoger al blanqueo quienes hayan evadido, a la cuales no se la investigará. Ello a pesar que para la ley local, la evasión es uno de los delitos precedentes para investigar el lavado de dinero.

En esta contradicción de las normas en cuestión, es claro que el Estado no podrá determinar si los fondos que una persona física o jurídica exterioriza como producto de la evasión

⁷ La *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF), Grupo de acción financiera en contra del lavado de dinero también conocida por su nombre en francés como *Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux* (GAFI), es una institución intergubernamental creada en el año 1989 por el G7. El propósito de la FATF es desarrollar políticas que ayuden a combatir el lavado de dinero y la financiación del terrorismo. Las políticas primarias publicadas por el FATF son un conjunto de cuarenta recomendaciones con relación al lavado de dinero que, junto a las recomendaciones especiales para prevenir la financiación del terrorismo, constituyen el estándar internacional para el control y combate de estas dos actividades. Las mismas fueron diseñadas con la intención de que sean implementadas en los diferentes países observando la legislación local vigente. Después de ser publicadas, las recomendaciones de la FATF fueron completamente revisadas en 1996 y luego en 2003. Éstas instan a los estados a:

- 1.- Implementar las convenciones relevantes a su respectiva legislación.
- 2.- Condenar el lavado de dinero y brindar herramientas legales a las autoridades para la confiscación de los ingresos producidos por el lavado de dinero.
- 3.- Implementar políticas para los usuarios de los bancos (Ej: Verificación de la identidad personal).
- 4.- Guardar un registro de las transacciones sospechosas de instituciones financieras, de negocios y no financieras.
- 5.- Establecer una unidad de inteligencia financiera, que reciba y procese los reportes de transacciones sospechas o dudosas.
- 6.- Cooperar con la comunidad internacional investigando y facilitando la prosecución del lavado de dinero.

La FATF publicó 9 recomendaciones especiales en octubre de 2001 después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Para el 2004 la FATF publicó una novena recomendación especial en contra del financiamiento al terrorismo.

Las recomendaciones especiales amplían la aplicación de las iniciales cuarenta recomendaciones introduciendo nuevos requerimientos relacionados con servicios bancarios como remesas, transferencia de dinero por teléfono, organizaciones sin fines de lucro (OSFL) y mecanismos alternos de transferencia de dinero.

tributaria no son en realidad provenientes del narcotráfico, de la corrupción política o cualquier otro delito precedente del lavado de dinero.

Otro aspecto de la ley que nos preocupa es la utilización del prestanombre o testaferro.

Si bien se dice que no podrán acogerse al blanqueo los funcionarios públicos, sus familias y quienes estén imputados o mencionados en investigaciones penales por narcotráfico; trata de personas; venta de armas, corrupción y otras, parecería que el PEN no ha advertido que las organizaciones delictivas tanto a nivel nacional como internacional, se valen de testaferros u hombres de paja.

Esto puede producir ante la liviandad de la norma en cuestión, que este blanqueo termine siendo un colador para que delincuentes exterioricen sus ganancias en dólares y de esa forma las blanqueen, claro que a nombre de personas físicas sin antecedentes y de sociedades correctamente creadas, pero con esa finalidad, aun cuando inviertan en propiedades, la industria petrolera u otras permitidas en los títulos.

Las organizaciones delictivas, necesitan en forma continua reciclar la inmensa cantidad de recursos que reciben permanentemente, por sus actividades ilícitas, a su vez tienen asesoramiento profesional del más sofisticado, por lo cual blanqueos permeables a sus necesidades, son un incentivo para volver lícitos sus fondos con impunidad y silencio.

Conclusiones:

1.- los blanqueos de capitales los realizan los países al salir de profundas crisis económicas, y como forma de establecer una línea de largada de todos los contribuyentes, perdonando aquellos que por distintos motivos no tuvieron una conducta fiscal honesta o no pudieron hacer frente a sus obligaciones impositivas.

2.- en tan solo 4 años la Argentina ha tenido que hacer dos blanqueos, lo que demuestra la poca credibilidad de sus habitantes en las políticas económicas de sus gobernantes; la gran evasión tributaria existente y las necesidades permanentes del Estado de hacerse de recursos fiscales extras.

3.- la moral tributaria de los ciudadanos se ve pulverizada cuando en forma permanente el Estado la vulnera, generando privilegios para aquellos que incumplen sus obligaciones fiscales, de este modo se va generando una "conciencia social" que la carga fiscal debe ser evitada, ya que quienes lo hacen a la larga siempre obtienen más beneficios.

4.- queda la incógnita de cómo asimilará la sociedad estos títulos, una vez emitidos. Si su utilización solo se limita a los sectores enunciados en el proyecto de ley, podríamos decir que estamos en presencia de una "cuasi moneda", de actuación restringida. Por el contrario, si se amplían los horizontes de circulación y pueden ser utilizados para otros destinos transaccionales, se habrá consagrado el "bimonetarismo", por representar títulos de valor de intercambio intermedio, entre el peso y el dólar estadounidense. Entonces, la experiencia social vivida en la década de la convertibilidad, habrá sido en vano.