

Entrelíneas de la Política Económica

Sumario

Página 1**Editorial: ¿Por qué no somos Australia?****Página 4****Buitres, neoconservadores y geopolítica****Por Gabriel Marino****Página 11****Tendencias actuales y transformaciones incipientes en China: sus implicancias para las economías latinoamericanas****Por Matías Mancini****Página 22****¿Cómo enriquecer el sistema tributario argentino?****Por Alfredo Iñiguez**

Staff

DIRECTOR

Lic. Gerardo De Santis

COORDINADOR

Lic. Germán Saller

CONSEJO EDITORIAL

Lic. Alfredo Iñiguez

Dr. Pablo Lavarello

Lic. Miguel Zanabria

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Lic. Fernando Alvarez

Lic. Julián Barberis

Lic. Guillermo Bellingi

Lic. Roberto Collivignarelli

Lic. Matías Mancini

Lic. Manuel Rodríguez

Lic. Rafael A. Selva

Cdr. Diego Turkenich

Cdr. Fabián Flores

Lic. Julieta Biasotti

Lic. Josefina Marcelo

Lic. Santiago Gahn

ÁREA DE PRENSA

Lic. Edgardo Corroccoli

Lic. Federico Serra

María Verónica Torras

Editorial: ¿Por qué no somos Australia?

Las políticas económicas aplicadas por cada gobierno deben ser evaluadas en su contexto y en sus propósitos. Por esto debe entenderse sucintamente que, dada las características estructurales de una economía, sus recursos disponibles y sus potencialidades, la política económica puede ser diseñada para intentar consolidar ese perfil socio-productivo y la estructura social que le es concomitante o intentar modificarlo. Traducido esto a la Argentina, hay quienes consideran que dada la estructura productiva del país con un sector primario competitivo a nivel internacional y la dotación de recursos naturales, tan rica y diversificada, la Argentina debe aspirar a ser "Australia" o "canguro". Entiéndase por esto, un país principalmente primario exportador y con desarrollo tecnológico a partir de este perfil.

En el período 76-01, período marcado a nivel mundial por la acumulación financiera, la Argentina se acopla en mayor o menor medida de acuerdo a este esquema de acumulación (mayor en la dictadura militar y década de los 90 y menor en los 80). Entre las principales medidas económicas que se toman encontramos: apertura comercial, reforma financiera, achicamiento del sector público pro mercado, flexibilización laboral. Se suponía que con este esquema el objetivo de ser "Australia" iba a ser cumplido sobre todo teniendo en cuenta que el proyecto fue apoyado por el bloque dominante (puesto que respondía a sus intereses), por los organismos internacionales de crédito, por la administración norteamericana, por el FMI, por el gran empresariado argentino y hasta por la burocracia sindical a pesar de los "costos sociales". Ya sea como ejecutores directos de las políticas u operando en las sombras del poder, en buena parte de todo el período lo hicieron con la "suma del poder público" (del 76 al 83) y "casi" con la suma del poder público (entre 1989 y 2001). Los encargados de implementar dicho proyecto fueron los "buenos muchachos"¹, y de diseminarlo y difundirlo los medios de comunicación hegemónicos, que fueron beneficiados desde el primer momento con un poder exorbitante para sostener que el destino era color de ("Doña") Rosa.

Pero finalmente no terminamos siendo Australia. No llegamos. Nos dejaron a mitad de camino, en la fosa de Atacama de 8.065 metros de profundidad, o sea, "en el fondo del mar". El "viaje" hacia "Australia" termina en 2002 con la peor crisis económica y social de la historia Argentina. A los datos sociales contundentes como el 25% de desocupación, el 55% de pobreza, hay que sumarle la destrucción del aparato productivo, la pérdida de los "saberes" que estaban en los empresarios y en los trabajadores, el desmantelamiento del sistema nacional de ciencia y tecnología, la degradación del sistema educativo, la disolución de las instituciones regulatorias (JNG, JNC, etc.), la privatización del sistema jubilatorio (AFJP) y, como caso emblemático, YPF. La Argentina había ahorrado durante 80 años, ahorro que fue invirtiendo en conformar una empresa estratégica (YPF), la más importante del país, que no era una "multi" pero que era de avanzada

tecnológicamente y podía competir con el resto de las petroleras. A semejante empresa se la mal vendimos a una pequeña destilería (más atrasada tecnológicamente) de un país sin petróleo.

El modelo “Australiano” rompió todos los contratos, el de los u\$s depositados en los bancos, el de los créditos externos, el del FMI, el de los organismos multilaterales de crédito, el del sistema previsional, los firmados con el club de París y con toda la sociedad. Solo era factible vivir en Australia saliendo por Ezeiza.

¿Tenemos que ser “Australia”? A nuestro criterio, Argentina no puede ser “Australia” ni lo debiera ser. No puede ser porque tiene una génesis distinta y no debiera ser porque nuestro país tiene 42.000.000 de habitantes y Australia funciona solo para 25 millones. Si fuéramos “Australia”, un tercio de nuestra población no encontraría inserción laboral. Además la diferencia poblacional hace que la relación entre recursos naturales y población sea muy desigual. Australia posee una riqueza de recursos naturales valuada en 40.000 u\$s por habitante mientras que Argentina tiene 10.000 u\$s por habitante. (Ver ¿Dónde está la riqueza de las Naciones? Banco Mundial, 2006).

En tren de construir una mirada histórica, es necesario señalar que en Australia, a los nativos los redujeron al 1% de la población total a lo largo de un siglo y crearon una “sucursal” del país más avanzado del momento: Inglaterra. Por el contrario, el Río de la Plata fue colonizado por un país semifeudal, España, y trajo como consecuencia una conformación de una estructura productiva heterogénea, un sector competitivo y un sector atrasado precapitalista.

En el ínterin y ante la crisis de 1930, Inglaterra firmó el tratado de Ottawa en 1932 con sus colonias, casi un año después Argentina firmó el tratado Roca Runciman en 1933; la carne argentina, mejor que la canadiense, australiana o neocelandesa era vendida al imperio más barata. A veces “pertenecer” (en este caso a la comunidad británica de naciones) tiene sus privilegios.

La Argentina no es “Australia”, o algo parecido, por el fracaso estrepitoso del bloque dominante (algunos lo llaman círculo rojo) y sus gerentes, los “buenos muchachos”.

La alternativa de intentar y construir un país industrial, es mucho más compleja. En principio, las políticas económicas no son “funcionales” al bloque dominante, más bien son conflictivas con sus intereses ya que implica un cambio social. Se debe reasignar excedente hacia el sector industrial y de producción de bienes complejos y hacia sectores sociales que el modelo de los “buenos muchachos” deja afuera. Este es el camino que se ha intentado en estos años. ¿Cuál fue el resultado? ¿En cuánto ha cambiado la estructura productiva? Las respuestas a estos interrogantes nos muestran logros modestos. El tema fue tratado más detalladamente en la nota “La industria Argentina: crecimiento orientado por la demanda y cambio estructural” de Matías Mancini en Entrelíneas N°31. Lo que sí ha cambiado es la tendencia a la destrucción productiva y a la desarticulación social, y se han logrado importantes avances en la redistribución de los frutos del crecimiento hacia la población más desmunida y en la consolidación de una clase obrera industrial. Tal vez por aquí haya que buscar la respuesta de por qué si la estructura productiva no cambió tanto, la virulencia de la oposición llega a niveles solo comparables a las que generó el primer peronismo: porque los que detentan el poder más que temer al cambio de la estructura productiva, le temen a los cambios sociales que puedan llevar a la configuración de un nuevo bloque dominante que responda a los intereses de las mayorías, porque la verdadera pregunta es “¿Qué impide que seamos una sociedad justa, libre y soberana?”. Respecto de la otra pregunta “¿Por qué no somos Australia?”...esa que la contesten los “buenos muchachos”.

En este número de entrelíneas se tratan dos temas que se encuentran vinculados a los problemas estructurales del desarrollo que hemos señalado. En primer lugar, se analiza el comportamiento de las exportaciones argentinas, su diversificación tanto por tipo como por destino. En segundo lugar, se realiza una primera aproximación al análisis de los términos de intercambio, siguiendo a los pioneros de la teoría estructuralista latinoamericana.

Buitres, neoconservadores y geopolítica

Gabriel Merino*

La dimensión geopolítica es central para comprender el conflicto suscitado con los fondos buitres y la maniobra neoconservadora iniciada a partir del Griesa-default. El hecho tiene una importancia estratégica a nivel mundial.

La lucha al interior de los EE.UU entre dos fracciones de poder explican las diferentes posturas con respecto al conflicto y la grieta existente en el núcleo del poder mundial. El nuevo escenario de multipolaridad relativa y el fortalecimiento de los bloques de poder emergentes generan condiciones para profundizar una estrategia nacional y regional autónoma.

Los fondos denominados “buitres” son los fondos de riesgo que compran deuda en momento de quiebra, cuando vale muy por debajo de su valor nominal, e inician acciones legales y de presión político-económica para cobrar el 100%, realizando impresionantes ganancias rentísticas-parasitarias. En el caso de la Argentina, compraron la deuda que quedó por fuera de la reestructuración del 2005, realizada por Barclays (con sede en Londres) y el Merrill Lynch (banca de inversión norteamericana que quebró en la crisis de 2008). Dicho canje de títulos y reestructuración fue aceptado por el 75% de los acreedores de la deuda en default reduciendo el capital y extendiendo los pagos. Con dicho nivel de participación la reestructuración ya puede considerarse “exitosa” y se da por válida, aunque no exista legislación sobre deuda pública.

En 2010 hubo una reapertura al canje de bonos de deuda en default llevada adelante por Barclays, el Citigroup y el Deutsche Bank, llegando casi al 93% de la deuda en default. Los buitres tampoco accedieron al canje y continuaron con las acciones legales y los “aprietes”, y los bancos americanos como el JP Morgan y el Bank of America vinculados a los liberales conservadores y neoconservadores tampoco fueron parte del canje en la reapertura. Sin embargo, eran otras las condiciones económicas del país, la fortaleza política, el escenario regional y el contexto internacional.

Dentro de estos buitres se destacan dos fondos, que fueron los que obtuvieron el fallo favorable de Griesa, apuntalado por la decisión de la Corte Suprema de los EE.UU. de no hacer lugar a la revisión de la sentencia pedida por la Argentina: NML del fondo Elliot Capital perteneciente al multimillonario conservador Paul Singer y Aurelius Capital Management, perteneciente al abogado Mack Brodsky¹, quien durante 9 años trabajó para Elliot Capital. El fallo de Griesa obliga al país a pagar a los buitres 1330 millones de dólares a estos dos fondos más los intereses, que se estima adquirieron los bonos en un 10% de dicho valor. En caso de pagar, a la Argentina se le podría disparar una inmensa bola de deuda estimada en 140.000 millones de dólares: 15.000 del conjunto de bonos que quedaron por fuera del canje y el resto debido al reclamo de quienes entraron al canje, ya que por la cláusula RUFO el gobierno no puede ofrecer un canje más favorable al de la reestructuración a los acreedores que quedaron por fuera. Esta cláusula vence en diciembre de 2014. Es decir que, en términos aproximado, el país podría pasar a deber en promedio casi 3.500 dólares

* Dr. en Ciencias Sociales, Lic. en Sociología, docente e investigador de la UNLP, Centro de Investigaciones Socio Históricas-Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales-UNLP.

1) Algunas de las empresas que sufrieron las maniobras buitres del fondo Aurelius han sido: Anglo Irish Bank (tercer mayor banco de Irlanda), Citadel Broadcasting Corporation (la tercera mayor compañía de estaciones radiales en Estados Unidos), Energy Future Holdings (la mayor compañía eléctrica de Texas) y Dubai World, que maneja todas las inversiones del emirato. Otro grupo con el que se encuentra litigando es el grupo editorial Tribune, dueño de los diarios Los Angeles Times y Chicago Tribune.

per cápita más.

Como para sellar la maniobra y encerrar a la Argentina en un callejón sin salida (o negociar bajo los términos de los buitres), el juez Griesa impidió el cobro de los bonistas del pago de la Argentina depositado en el Bank of New York Mellon (BoNY) por un total de 539 millones de dólares. Con ello, declaró el ya famoso y original Griesa-default, la primera vez que un país quiere pagar su deuda y un juez se lo impide.

Griesa, la mayor parte de la Corte Suprema de EE.UU. y Paul Singer tiene todos algo en común: son neoconservadores, o lo que denominamos el “Viejo Imperialismo” americano, que incluye al movimiento de ultra derecha Tea Party. Paul Singer es uno de los principales aportantes del Partido Republicano y la esposa del último candidato presidencial de dicho partido tiene su dinero invertido en sus fondos. Tanto Singer como Aurelius son fuertes aportantes del Tea Party, movimiento ultraconservador que juega políticamente al interior del Partido Republicano, financiado también por Koch Industries, las petroleras Exxon Mobil y Conoco Phillips, etc. (algunos de los principales industriales americanos)². Es parte de una red que involucra a un conjunto de usinas ideológicas neoconservadoras como ciertas iglesias protestantes, centros de investigación, universidades, corporaciones mediáticas como News Corp dueño de la cadena Fox (principal soporte ideológico-mediático de la guerra de Irak) que son parte de este entramado de poder emergente en los Estados Unidos y en buena parte del mundo bajo dicha influencia. Estos exacerban los ejes del ultramilitarismo e intervencionismo ante la pérdida del poder relativo de los Estados Unidos en el mundo, la “vuelta a los valores originales” puritanos, el “Destino Manifiesto”, el cercenamiento de las libertades individuales en nombre de la Seguridad Nacional y la restricción de toda política de inversión pública (salvo en lo militar y en seguridad) ya que afecta la “libertad individual”. En el año 2010 son los grandes ganadores de las elecciones legislativas, expresando una agudización de las luchas hegemónicas al interior de los Estados Unidos que, como veremos, es una manifestación de la profunda interna imperial.

El accionar de los buitres contra la Argentina se inscribe en la estrategia del Bloque Americano (en lo ideológico predominantemente neoconservador) que con esta jugada buscan producir un golpe para cambiar las relaciones de fuerza. Ello tiene varios objetivos, entre otros: 1- que la Argentina vuelva a la órbita del dólar y el ALCA; 2- bloquear la estrategia Argentina de volver a los mercados internacionales y destrabar inversiones para hacer frente a los cuellos de botella que enfrenta la economía y a la falta de divisas; 3- en relación al punto anterior, limar la alianza táctica de Argentina con la fracción financiera global, de ideología predominantemente neoliberal, representada en el FMI, en los principales cuadros estratégicos del gobierno de Obama, en bancos globales como el Barclays (británico) y el Citigroup que fueron los protagonistas de la reestructuración de la deuda argentina; 4- producir un descalabro en el Sistema financiero global y en sus estándares internacionales, invalidando las reestructuraciones de deuda.

Así como durante el gobierno de Bush, al Secretario del Tesoro Paulson (gerente de Goldman Sachs), no le tembló el pulso para llevar a la quiebra al Lehman Brothers al impedir que sea comprado por el banco Barclays y con dicha maniobra hacer estallar por los aires el sistema financiero global, tampoco ahora les tiembla el pulso a los neoconservadores para hacer temblar la arquitectura financiera internacional invalidando las reestructuraciones de deuda. Y, a la vez, dinamitar la estrategia de la Argentina post elecciones legislativas de 2013 de acercamiento a los “mercados” ante la necesidad de divisas e inversiones extranjeras como salida a los cuellos de botella en que entró la economía local, cristalizada en el arreglo con Repsol, con el CIADI, el Club de París y el nuevo índice de precios del INDEC en cooperación con el FMI, entre otras cuestiones.

2) Ver Merino Gabriel: “Tea Party, la derrota de Obama y la crisis global”, noviembre de 2010.

Dicha estrategia se desarrolla bajo la alianza táctica con la fracción global angloamericana, también de Alemania y Francia (cuya Corte Suprema rechazó una acción de los buitres) y en el esquema BRICS.

La maniobra del Bloque americano-yanqui en Argentina sigue los siguientes puntos (algunos de los cuales ya hemos marcado en un primer artículo breve sobre el fallo de Griesa, ni bien rechazó la Corte Suprema de los EE.UU. tomar el caso³) que varios meses más tarde fue denunciado por el propio gobierno argentino: a- un ataque especulativo contra la moneda para forzar una devaluación, b- ataques mediáticos contra el país y el gobierno argentino para generar una crisis política, c- impedir el pago de los vencimientos de deuda argentina para obligar al default e imposibilitar cualquier financiamiento externo en un contexto económico de escases de divisas, d- posicionar a sus cuadros locales. En realidad, esta maniobra que puede inscribirse en lo que se denomina como un golpe para producir un proceso de acumulación por desposesión⁴ y control de territorio social, es muy similar a la estrategia que desplegó este mismo bloque en la crisis Argentina de 2001 para forzar una devaluación salvaje seguida de la dolarización del país, la privatización de los Bancos Públicos que quedaban en pie, la unificación de Defensa y Seguridad para avanzar en el desempeño de tareas de seguridad interior por parte de las fuerzas armadas en un contexto de crisis social, la consolidación del ALCA y la profundización del plan de reformas del Consenso de Washington.⁵

La maniobra de los neoconservadores es rechazada por la mayor parte de las redes financieras transnacionales, los grandes bancos globales (HSBC, Citigroup, Barclays, etc.), el gobierno demócrata, la actual conducción de la Reserva Federal de los Estados Unidos encabezada por Janet Yellen, las fuerzas dominantes en el FMI y el Banco Mundial, la city londinense y sus redes. Para este bloque de poder angloamericano es fundamental consolidar una estructura política global del proyecto capitalista transnacional y el griesa-default que pone en jaque la reestructuración de la deuda argentina atenta contra ello. Este bloque plantea el pasaje de una etapa económica-corporativa del capitalismo financiero global (también caracterizado como "anarco-capitalismo"), a un momento Estatal mediante instituciones y regulaciones globales que estabilicen y consoliden su reproducción, es decir, garanticen la construcción hegemónica del capitalismo transnacional. Las instituciones globales, la estandarización de las reglas de juego y las normas jurídicas constituyen un aspecto central en dicha estrategia de construcción de hegemonía global en el desarrollo de una nueva superestructura jurídico política para un nuevo orden mundial.⁶ En este sentido, tener un estándar para la reestructuración de deudas resulta fundamental ya que si hay algo inherente al capitalismo financiero es el ciclo de sobre-endeudamiento, crisis y reestructuración. La deuda soberana es una de las principales rentas de los fondos financieros que, en medio de una plétora de capitales, no encuentra valorizarse, es decir, apropiarse de la riqueza social.

Por ello ven con total desagrado que la justicia norteamericana, particularmente los neoconservadores, den lugar a la demanda de los buitres y a los fondos de Paul Singer, de la fracción financiera americana comandada por JP Morgan y Bank of America. Estos grandes bancos fueron los que perdieron y quedaron afuera del negocio (comisiones) de la reestructuración de la deuda argentina. Cómo observa José María Barrionuevo, director gerente de StormHarbour Partners y ex director de Barclays Capital, donde trabajó en la reestructuración de la deuda de Argentina en 2005: "Una decisión del Tribunal Supremo adversa a Argentina no sólo tirará por la borda su reestructuración y la de Grecia; sino que eliminaría la posibilidad a muchos otros países pobres de darles una oportunidad histórica para hacer frente a la deuda de enormes proporciones de una manera sostenible y volver a

3) "El rechazo de la Corte de EE.UU. patea el tablero financiero", Posdata y diario La Época de Bolivia, 16 de junio de 2014.

4) Ver Harvey, David (2004). El nuevo imperialismo. Ed. Akal, Madrid.

5) Esto se observa con mucho detalle en el trabajo de investigación de tesis doctoral: El surgimiento del Grupo Productivo y el retorno de los "Capitanes de la Industria" al centro de la lucha política, 1999-2003, donde además podemos ver exacerbados a los representantes de los grupos económicos locales, como José Ignacio de Mendiguren, denunciando públicamente y detallando la maniobras para propiciar la dolarización, con previa devaluación. Ver en línea: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/40951>.

6) Esto se trabaja con mayor profundidad en los siguientes artículos: Merino, Gabriel (2014) "Lucha entre polos de poder por la configuración del orden mundial. El escenario actual" en Revista de Estudios Estratégicos, Nº1, Centro de Investigaciones en Política Internacional (CIPI), Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI), La Habana, Cuba. Y Merino, Gabriel (2011) "Globalismo financiero, territorialidad, progresismo y proyectos en pugna" en Revista Geograficando, Nº7, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP, ISSN 1850-1885.

la senda del crecimiento".⁷

El sorprendente apoyo dado a la Argentina por periodistas del Financial Times, Washington Post, New York Times, por parte de los grandes Bancos Globales, por algunos funcionarios del gobierno demócrata, por la Propia Reserva Federal de Estados Unidos (que le había enviado una carta al juez Thomas Griesa en la que respaldaba la postura Argentina y que le advertía que con su fallo impediría "la normal y eficiente operatoria de pago"), por el FMI (que ahora formuló una recomendación para los contratos de emisión de deuda que impida el accionar buitre), el Banco Mundial, o intelectuales del progresismo liberal como Stiglitz (premio nobel y ex vicepresidente del Banco Mundial), Krugman, etc., está en relación a este enfrentamiento. Como ejemplo, basta citar la nota editorial del Financial Times (que junto a la revista The Economist constituyen las usinas ideológicas principales de la city de Londres) escrita por uno de sus referentes, Martin Wolf, que lleva por título "Hay que defender a la Argentina de los buitres":

*"Es posible que Argentina sea un caso excepcional. Es más probable que la interpretación de la cláusula pari passu y la capacidad de embargar activos ahora dificulten más la reestructuración de deudas. Un mundo donde la alternativa que tienen los países es pagar en todo o no pagar nada sería tan malo como el que exigía a los deudores elegir entre morirse de hambre o ir a prisión. Hay que encontrar un mejor sistema."*⁸

Por el contrario, el principal medio de los neoconservadores del Bloque Americano, se pronuncia contra el gobierno argentino y contra los liberales, contra la idea de una burocracia global que va en detrimento del poder de los tribunales y fondos financieros americanos:

"En vez de negociar un acuerdo con sus acreedores tras los recientes fallos adversos en los tribunales estadounidenses, Argentina está bailando con la posibilidad de otro default y ensuciando la imagen del sistema legal estadounidense.

"Un default sería tan absurdo que hace pensar en la posibilidad de que Kicillof esté usándolo como una forma de empujar al Fondo Monetario Internacional y a los liberales de America para que intensifiquen su campaña de dejar las negociaciones de deuda en manos de una nueva burocracia mundial. Esto le daría más poder de negociación a los deudores y a los políticos y se lo quitaría a los mercados financieros y a los tribunales de Estados Unidos."⁹

Es decir, con esta maniobra, los neoconservadores, conservadores liberales y los ultraconservadores radicalizados (constituidos como movimiento político con el Tea Party) pretenden poner en entredicho el poder de los liberales, la burocracia global, el lugar de la city londinense como centro global de las finanzas, la posición del FMI y las reestructuraciones de deuda de acuerdo a los parámetros de negociación establecidos. Al poner en jaque una de las reestructuraciones más grande de la historia, conmocionan el sistema financiero y buscan que la mayor parte de negociaciones de deuda continúen llevándose adelante en EE.UU., bajo su jurisdicción.

Los neoconservadores y sus aliados, que acaban de ser derrotados electoralmente en Colombia (en manos del liberal y globalista Santos, quien es parte de la llamada Tercera Vía formulada por Tony Blair, Gordon Brown y parte de la City de Londres) y en México, buscan aislar a la Argentina y llevarla a una situación de default, sobre lo cual montar una corrida financiera y una crisis que cambie el rumbo de la situación. Justo en el momento en que las city's globales, con Londres a la cabeza, llamaba a invertir en Argentina, porque la Argentina comenzaba a hacer los deberes y a alejarse del "estatismo" y el "populismo".

7) Financial Times, 14 de junio de 2014. El banquero deja ver otro aspecto central del canje: ya que como Argentina creció a una tasa promedio de 7,2 por ciento anual entre 2005 y 2010, ese crecimiento llevó al país a pagar a sus acreedores un adicional de 10.000 millones en los últimos nueve años, que permitieron una compensación en la nueva deuda por otro 33 por ciento. También los buitres quedaron fuera de esa tajada de riqueza argentina.

8) Financial Times, 25 de junio de 2014.

9) Editorial de The Wall Street Journal, 28 de julio de 2014.

Ello muestra que lo que se denomina “el Imperio”, o el bloque imperialista angloamericano con centro en los Estados Unidos, está atravesado por la puja entre un Viejo Imperialismo y un Nuevo Imperialismo, que se refleja en la puja en relación a los fondos buitres vs. Argentina. También se refleja en el debate de política económica entre el “liquidacionismo” monetarista neoconservador, que clama por el ajuste, y el nekeynesianismo financiero, que estimula la hiper-liquidez con tasas de interés por el piso para que el sistema siga funcionando. Hay una fracción avanzada, transnacional y global, predominantemente de ideología neoliberal (y con un ala “progresista” liberal, la “Tercera Vía”), que busca instituir su poder transnacionalizado y en Red. Para este nuevo sujeto social con núcleo en la Red Financiera Global, que emerge como afirmación global de una nueva forma de capitalismo, la superación de EE.UU. como Estado-superpotencia mundial, con su particular lógica territorial configurada bajo formas capitalistas anteriores, se vuelve necesaria para avanzar hacia el nuevo formato imperialista no centrado en una Estado-continental excluyente, sino con una territorialidad desplegada en una red jerarquizada de ciudades financieras globales. A lo que debe sumarse los complejos militares y tecnológicos, en cuya cima se encuentra el Pentágono. Estos constituyen los nodos principales (con EE.UU. como nodo central) que darían forma a lo que como tendencia plantean un Estado Red Global, institucionalizado en un conjunto de organismo globales.

La fracción angloamericana global, que es unipolar pero multilateral (un polo de poder, muchos lados), avanzó con el G-20 (en 1999 bajo el gobierno de Clinton y luego reflató Obama en 2009), muchos de sus cuadros coinciden en avanzar hacia una moneda global a través de los Derechos Especiales de Giro (DEG) del FMI, desarrollan nuevos esquemas de integración global como los acuerdos transatlánticos y transpacíficos, son partidarios del Poder Inteligente y el Soft power para la construcción hegemónica del capitalismo transnacionalizado, observan a la región Asia-Pacífico como centro del conflicto global por la construcción del próximo Orden Mundial¹⁰ y ven como enemigo a la Organización para la Cooperación de Shanghai encabezada por China y Rusia, que dieron una perspectiva diferente a los BRICS. Se pretende imponer la “Pax financiera global” y contener los Bloques de Poder emergentes, devenidos en nuevos polos relativos de poder, y a los Bloques de Poder centrales que desafían su dominio. En términos económicos, la fracción avanzada expresa el mayor desarrollo de las fuerzas productivas dentro del capitalismo financiero transnacional, con lo cual busca expandir su dominio sobre los emergentes y tiene capacidad para conducir económicamente dichos territorios sociales en cadenas globales de valor descentralizadas e hiperespecializadas en lo local. Para ello es necesario disciplinar a la vez que estabilizar el mundo, devenir de una fase económico-corporativa de la dominación a una fase hegemónica que se sustente en instituciones globales.

Por otro lado, la fracción americana aferrada al viejo imperialismo de posguerra, unipolar y unilateral, comandada por los conservadores liberales y los neoconservadores (que tiene al indomable Tea Party como su expresión de derecha más radicalizada), necesita conservar el dólar como moneda mundial, el poderío del complejo industrial-militar del Pentágono como núcleo de la economía estadounidense y de la supremacía imperial (de todo el complejo y no sólo en sus desarrollos tecnológicos más avanzados). Impulsa el ALCA para ampliar un Estado Continental desde el cual mantener su condición dominante en el Orden Mundial, y necesita desarrollar la “diplomacia militar” (sobre la diplomacia financiera) para imponer sus intereses. Además, las guerras convencionales con gran movimiento de tropas son un gran dinamizador del complejo industrial militar del Pentágono y, por lo tanto, del llamado “keynesianismo militar”.

El conflicto con los “buitres” es de carácter geopolítico y tiene considerables implicancias estratégicas. Se da en medio de una guerra financiera que forma parte de la lucha por la

10) Ver el artículo de Hillary Clinton en la revista Foreign Policy “America's Pacific Century”, 11 de octubre de 2011.

configuración del Orden Mundial. En este contexto, podemos observar tres escenarios posibles para el país:

1- Pagar y cumplir con el fallo de Griesa, subordinándose al golpe de los neoconservadores. Económicamente, esto resulta prácticamente imposible y llevaría a un quiebre de la Argentina, no tanto por la merma de las reservas sino por el reclamo del conjunto de holdouts y el conjunto de bonistas reestructurados (casi 93% del total).

2- Negociar con Griesa y los fondos buitres (o los buitres neoconservadores para ser más precisos), estrechando la alianza con los neoliberales, el FMI, el gobierno de Obama y la city de Londres, es decir, el Bloque Global angloamericano. Una opción muy factible en este escenario es la compra a los buitres de los bonos por parte de algunos capitales financieros locales y extranjeros como Soros, Eurnekian, Elsztain, etc. auspiciado por el Citigroup y el banco Barclays, a cambio de facilitar inversiones en Argentina e influir decisivamente en la política económica de gobierno. Esto puede incluir, como en algún momento se mencionó, a los bancos americanos que quedaron fuera del canje (JP Morgan y Bank of America). También implica avanzar con una normativa que regule las reestructuraciones e impida el accionar de los buitres a través del FMI.

3- Poner otro lugar de pago para los bonistas que no esté al alcance de los halcones americanos, avanzar con acciones legales en la ONU profundizando la alianza G-77 + China y cambiar-profundizar un nuevo esquema de alianzas internacionales (más allá de la región), que incluye al Vaticano-Francisco.

También podríamos agregar otras dos opciones que no fueron incluidas porque no están en la discusión, como es un nuevo canje de bonos y la revisión de la deuda y el no pago, pero que pueden surgir con mayor fuerza a medida que se profundice el conflicto.

Argentina optó por avanzar con la tercera opción. Esta es una salida táctica defensiva que impide en lo inmediato caer tanto en manos de neoconservadores, como de los neoliberales, y trata de generar una forma de sortear el golpe del Griesa-default. Ello implica un distanciamiento con la fracción financiera global angloamericana que rechaza la presentación Argentina en la ONU, rechaza el cambio del lugar de pago (Ley de Pago Soberano) y rechaza el esquema de Alianzas con el que avanza Argentina. Sin embargo, mantiene su enfrentamiento con los buitres neoconservadores, ya que dicho accionar golpea y desestabiliza el sistema financiero global. Por ello, la reforma que propone el fondo implica que la cláusula de pari passu no signifique la obligación de hacer pagos prorrateados a todos los acreedores, sino que la cláusula de tratamiento igualitario debe interpretarse como que todos los acreedores tienen el mismo tratamiento legal. La otra cláusula que se busca modificar es la de acción colectiva a través de la creación de una "mayoría calificada" de acreedores capaz de imponer criterio al conjunto. Es decir, establecer que si el 75% de los acreedores acepta la renegociación de deuda, ese criterio se haga extensivo a la totalidad y limite los derechos a posteriores demandas de quienes hoy quedan afuera para litigar.

El golpe de mercado encabezado por los buitres "americanos" y el escenario internacional en el que se agudizan las contradicciones entre los polos de poder mundial y se profundizan las tensiones entre el polo global angloamericano y los bloques emergentes, implica un cambio estratégico fundamental para la Argentina y para la región en su conjunto. Por ello

se debaten esquemas de poder posibles, que cambian la ecuación de poder en cada caso.

La Argentina se ve obligada a profundizar un conjunto de políticas tendientes a aumentar los niveles relativos de autonomía, que necesariamente guardan relación con mayores grados de independencia económica y, en este caso, particularmente en materia financiera. Especialmente en un momento en donde los BRICS lanzan dos instituciones financieras internacionales en competencia con las instituidas por los países capitalistas al finalizar a Segunda Guerra Mundial en Bretton Woods: un Banco de Desarrollo (similar Banco Mundial) con un capital inicial del 100.000 millones de dólares y un fondo mediante un Acuerdo de Reservas de Contingencia (similar FMI) con un capital inicial de 50.000 millones de dólares, para hacer frente a problemas de balanza de pagos, corridas, etc. Esto se hace en un escenario en donde los reclamos para democratizar las instituciones financieras de posguerra no fueron escuchados, ya que no se acepta que se refleje un creciente multipolarismo en las instituciones del orden Mundial (muy distinto del multilateralismo unipolar), por lo cual entran en crisis dichas mediaciones; y en el contexto de una "guerra financiera" que puede golpear a cualquier bloque emergente en cualquier momento, especialmente en una situación de baja en los precios de los commodities que deja expuestos a algunos países como Brasil.

En este sentido, existen condiciones para hacer de la crisis una oportunidad histórica y desarrollar una opción estratégica que resuelva el problema de la soberanía financiera en un mundo inestable, en transición y en plena guerra. Esto es, avanzar definitivamente con el Banco del Sur, más un Banco de Desarrollo del Sur y un Fondo Soberano del Sur, nutridos por las importantes reservas internacionales de los países miembros, junto con el desarrollo de una calificadora de riesgo del Sur y, progresivamente, una moneda del Sur. Y en el plano local, avanzar con una nueva ley de servicios financieros para completar el cambio en la Carta Orgánica del Banco Central, que permita que el ahorro argentino sea utilizado para desarrollar y transformar soberanamente nuestra matriz productiva y el problema de la vivienda.

Sin ello no hay condiciones para ningún país de la región de dejar de ser dependiente. Incluso en el esquema BRICS los países de la región quedan como actores subordinados de las estrategias de China y Rusia, sin un bloque regional de poder que vaya desarrollando un Estado Continental Plurinacional Suramericano-Latinoamericano.

Tendencias actuales y transformaciones incipientes en China: sus implicancias para las economías latinoamericanas

Matías Mancini*

Desde su proceso de reformas y apertura económica en los años '90 China ha adquirido un creciente protagonismo en la economía global. Su inserción internacional se basó en el ensamble de productos en general intensivos en mano de obra que son exportados a los principales centros industriales y otros países de desarrollo intermedio. Actualmente, China se encuentra, de manera incipiente, en una fase de cambio de su patrón de crecimiento. El objetivo de la presente nota es señalar ciertos rasgos de este cambio, identificar algunas tendencias y regularidades que se vienen manifestando en la economía china, y paralelamente resaltar qué impactos se observan de estos procesos en los países de América Latina.

Introducción

Tras su proceso de apertura y transición hacia una economía de mercado en la década de los noventa, China ha recibido fuertes flujos de inversión extranjera directa motorizados por las estrategias de deslocalización de los capitales transnacionales en búsqueda de menores costos de mano de obra y, de manera progresiva, la posibilidad de acceder a nuevos destinos de ventas. De esta manera, China se insertó en la economía mundial como una plataforma de ensamble de productos intermedios que son importados desde los centros industriales (EEUU, Europa y Japón) o de otras economías asiáticas (como Corea o Tailandia). Los productos finales, que en gran parte consisten en productos de marcas extranjeras de países industrializados, son exportados a las economías centrales y otros países de desarrollo intermedio. A su vez, el importante ritmo de expansión que ha mostrado la economía china la ha colocado como una gran demandante mundial de varios productos primarios exportados por los países latinoamericanos.

Actualmente China se encuentra, de manera incipiente, en una fase de cambio de su patrón de crecimiento. El objetivo de la presente nota es señalar ciertos rasgos de este cambio, a través de la identificación de algunas tendencias y regularidades que se vienen manifestando en la economía china y paralelamente resaltar qué impactos se observan de estos procesos en los países de América Latina (AL). La finalidad última es poder tener elementos que contribuyan a identificar algunos de los desafíos que deberá enfrentar nuestra región en el mediano plazo para encarar procesos de transformación estructural. Para esto, se recurre principalmente a documentos institucionales (CEPAL; OCDE, OMC, etc.) sobre las perspectivas del devenir de la economía global y, en particular, china.

En las dos primeras partes de la nota se pone el acento en el rol que ha jugado China en el mercado mundial de productos primarios y cómo esto se ve afectado por la desaceleración de su crecimiento. En la tercera parte se destacan algunos procesos incipientes de cambios en el patrón de crecimiento chino. Finalmente, en la cuarta parte se señalan algunas regularidades sobre cómo estos cambios están impactando en nuestra región.

* Magister en economía (uba) -
Becario doctoral CEUR -
CONICET.

1. El creciente protagonismo de China en la economía mundial y en la demanda de productos básicos

Tras su transición hacia una economía de mercado y su proceso de apertura en la década de los noventa (y su ingreso a la OMC en diciembre de 2001), China ha mantenido un importante ritmo de crecimiento sostenido. Incluso, según datos del World Economic Outlook del FMI, para el año 2019 el PIB (en paridad poder adquisitivo) de la economía china lograría superar al de EEUU.¹

Una de las implicancias que ha tenido ese fenómeno se relaciona claramente con la dinámica mundial del mercado de productos primarios en los que se especializan los distintos países latinoamericanos.² Esto se debe a: (i) el gran protagonismo que ha asumido China en la demanda mundial de productos básicos y (ii) la creciente injerencia de China en el peso de las exportaciones de productos básicos de los países de AL.

Respecto al primer punto, la fracción de importaciones de China en las importaciones globales ha subido considerablemente en varios productos exportados por la región. En relación a los metales, en los casos del zinc, el aluminio y el cobre, la proporción de China en el consumo mundial pasó de menos del 10% en 1990 a superar el 40% en la actualidad; mientras que en los alimentos, China es el principal consumidor mundial de trigo, soja y carne, y el segundo en el caso del maíz (CEPAL, 2012). En lo que concierne a la soja, China importa casi la mitad de las ventas totales que se dan en el mercado mundial. Por otro lado, la injerencia de China en el peso de las exportaciones de recursos primarios y manufacturas basadas en estos recursos AL ha crecido considerablemente, transformado a la economía asiática en un socio comercial clave para nuestra región (ver cuadro 1).³

Cuadro N°1
Participación de China como destino de las exportaciones de AL.
(Por tipo de producto, en % del total exportado)

	2001	2007	2013
Productos primarios	3,9%	10,3%	21,4%
Manufacturas basadas en RRNN	2,7%	10,3%	16,0%

Fuente: Elaboración propia en base a COMTRADE

2. La desaceleración china y la merma en la demanda mundial de productos básicos

Por lo expuesto en el punto anterior, una ralentización del crecimiento chino y la consiguiente desaceleración de sus importaciones mundiales generarían una menor presión en la demanda de los productos primarios. Esto se reflejaría a su vez en una moderación de las subas de los precios de estos productos. De hecho tras la crisis internacional, con la menor actividad de la economía china (ver Cuadro 3 más adelante) entre los años 2012 y 2014 se ha dado una paulatina desaceleración de los precios mundiales de los productos de exportación de la región latinoamericana y un deterioro de los términos de intercambio. Particularmente, se destaca la caída de los productos mineros y metálicos (como el hierro y el cobre), mientras los precios de los aceites y semillas oleaginosas prácticamente se mantuvieron estables⁴ (Cuadro 2).

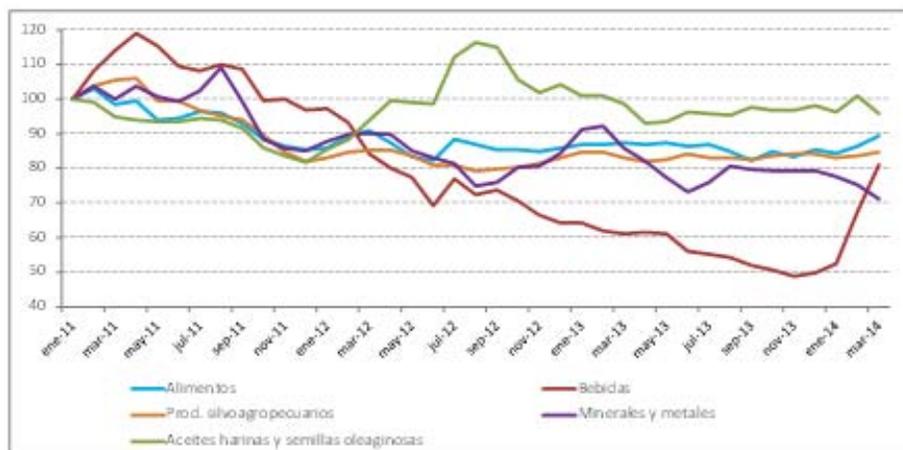
1) De acuerdo a los datos del FMI, en 2019 el PBI (en paridad de poder adquisitivo) de China sería de 22.406.036 millones de dólares y el de EEUU de 22.089.994 millones; lo que representaría un 18,5 % y un 18,2 % del producto mundial, respectivamente (Fuente: World Economic Outlook 2014 del FMI).

2) Si bien la presente nota se concentra en China no debe pasarse por alto que los commodities se han convertido en activos financieros, cuestión que también está detrás de la dinámica de sus precios.

3) Existen, no obstante, discrepancias en torno a la participación de China en las exportaciones según el país considerado. De acuerdo a la CEPAL Chile y Brasil serían los países de mayor exposición, dado que China representa una parte importante de su demanda externa (26% y 19% del total de exportaciones, respectivamente) y además sus exportaciones están concentradas en una pocas materias primas cuyas precios mundiales están fuertemente influenciadas por el desempeño de China (CEPAL, 2014).

4) Esto se debe mayormente al comportamiento de los granos de soja cuyo precio entre enero de 2011 y marzo de 2014 cayó un 12% (por su parte el precio de aceite de soja cayó un 27% y la harina de soja aumentó un 28% en el mismo periodo).

Cuadro N°2
Evolución del índice de precios de los principales productos primarios.
(Base enero 2011=100)

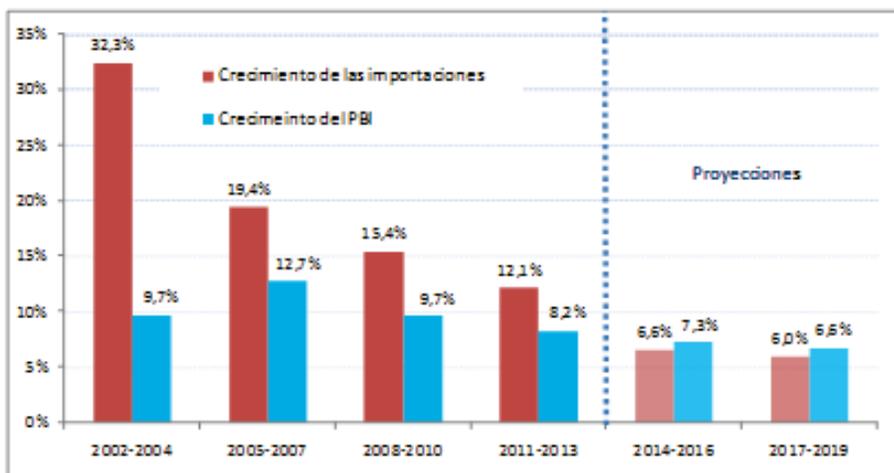


Nota: Alimentos incluye carne, trigo, maíz, arroz entre otros; Bebidas: café, cacao, té; Minerales: hierro, cobre, aluminio, plata entre otros.

Fuente: CEPAL

A futuro, se estima que China moderaría sus tasas de crecimiento económico. Al respecto, el FMI estima una caída en las tasas de crecimiento del 7,1% en 2015 a un 6,3% en 2019. Estos niveles de expansión están por debajo de los registrados en la primera década del siglo (Cuadro 3). Se pronostica a su vez una desaceleración de las importaciones con la consecuente menor demanda mundial de productos básicos.

Cuadro N°3
China: Tasa anuales de crecimiento de las importaciones y el PIB.
(Tasas anuales promedio por trienio)



Fuente: Elaboración propia en base a COMTRADE y proyecciones del FMI.

En este escenario, los precios de las materias primas no tendrían las subas que experimentaron a principios de este siglo, sino que más bien podrían mostrar valores estables e incluso en algunos casos ciertos retrocesos⁵. Los análisis que proyectan la dinámica futura de los precios de los commodities pronostican trayectorias con una

5) En sintonía con lo mencionado en la segunda nota a pie de página, no debe obviarse que la dinámica de los precios futuros de los productos básicos también dependerá, entre otras cuestiones, de la liquidez internacional, de la política monetaria de EEUU y los cambios en el valor de dólar. Lejos de pretender obviar estos factores, el análisis de la nota se centra en el rol de China en el mercado mundial.

reducción moderada (o un prolongado estancamiento) durante los próximos años (ver Cuadro 4 a continuación). Esto ocasionaría términos de intercambio menos favorables que los observados en la última década para los países exportadores netos de estos productos.

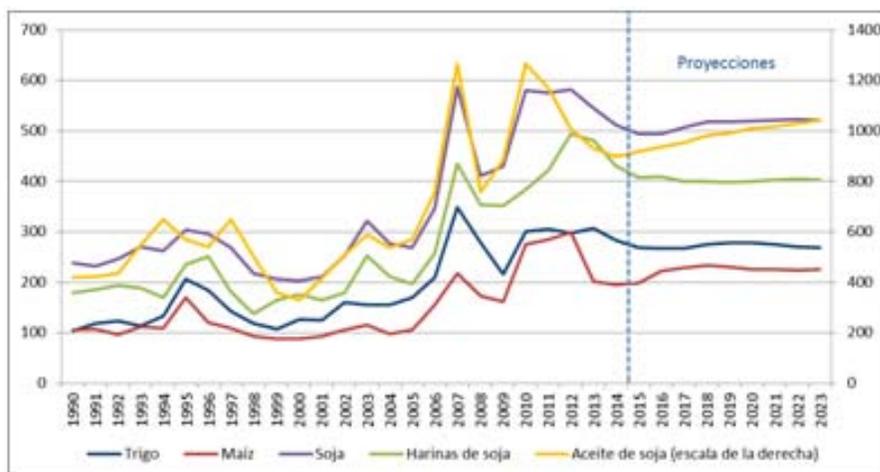
La FAO realiza pronósticos con mayor horizonte temporal. En lo que respecta específicamente a los precios del complejo oleaginoso, las proyecciones de la FAO (2014) apuntan a una baja inicial en los próximos años para iniciar luego una recuperación moderada en el mediano plazo debido principalmente a un incremento de la demanda de aceite vegetal (Cuadro 5). De acuerdo a la FAO habría diferencias entre las condiciones de mercado de los dos productos de las semillas oleaginosas, lo que generará proyecciones de precios divergentes entre la harina y el aceite. En el sector del aceite, existirá un importante impulso liderado por la demanda de biodiesel.

Cuadro N°4
Proyección de la evolución de precios de productos básicos, 2013-2019

	Variación proyectada 2014-2019 (FMI)	Variación proyectada 2013-2018 (CEPAL)
Índice de cereales	-3%	
Maíz		-10%
Trigo		-5%
Índice de oleaginosas	-10,4%	
Soja	-3%	-2%
Harina de soja	-17,7%	
Aceite de soja	0,4%	
Índice de precios de metales	-0,7%	
Cobre	-1,5%	-6%
Mineral de Hierro	-13,5%	-1%

Fuente: FMI, World Economic Outlook Database 2014 y CEPAL (2014)

Cuadro N°5
Proyección de la evolución de los precios del complejo oleaginoso y de cereales, 1990-2023. (En US\$ por tonelada)



Fuente: elaboración propia en base a OCDE/FAO (2014)

3. Las transformaciones incipientes en el patrón de crecimiento de China

Frente a la moderación del crecimiento de China y sus efectos sobre la región a través de una menor demanda de importaciones, cobra importancia interrogarse sobre los cambios en marcha en su patrón de crecimiento. Actualmente, China se encuentra en una fase de cambio desde un crecimiento con altos niveles de inversión hacia uno con una mayor incidencia del consumo (el consumo privado en China es de tan solo el 35% del PIB)⁶. Detrás de este fenómeno se encuentra por un lado el comportamiento del gasto social (en salud, seguridad social y empleo) que ha presentado una tendencia creciente en los últimos años -entre 2008 y 2012 el gasto social creció a una tasa promedio del 24% anual⁷- y se espera que continúe con el mismo ritmo en los próximos años (OCDE, 2013b). Asimismo, la fuerte expansión de la economía en las últimas décadas se ha traducido en mejoras importantes en los ingresos. Los salarios aumentaron a una tasa creciente: mientras entre los años 2000 y 2005 subieron a una tasa anual promedio del 10%, entre 2005 y 2010 la tasa promedio fue del 19% anual (BCG, 2012). A su vez, se evidencian mejoras en las condiciones laborales y un mayor poder de organización y negociación de los trabajadores⁸. En consecuencia, la reconfiguración del peso de los distintos componentes de la demanda agregada en China estaría asociada al crecimiento de los sectores de ingreso medio y al conjunto de políticas de estímulo el consumo interno como los aumentos en el salario mínimo y el mayor gasto público social.

Esta reorientación del gasto doméstico provocaría una reestructuración de la composición de las importaciones: la perspectiva de un cambio de su patrón de desarrollo (a favor de una mayor importancia del consumo interno) traería un cambio en la composición de la demanda a favor de aquellos bienes más ligados al consumo, como los alimentos, y en contra de aquellos más vinculados a la inversión, como los metales (CEPAL, 2012, 2014; OCDE/CEPAL, 2013). De esta forma, la dinámica esperada de los precios internacionales de los productos básicos presentaría un carácter heterogéneo. La reducción de la demanda de insumos vinculados con la inversión en infraestructura y en construcción de viviendas conllevaría una merma de las importaciones de los insumos de este tipo de actividades: metales básicos como el hierro, aluminio, cobre, zinc o plomo. Esta tendencia sería especialmente perjudicial para los países exportadores de estos metales básicos como Chile y Perú. Por el contrario no sucedería lo mismo con los productos ligados al consumo, como los alimentos. En el caso de la soja, principal producto de exportación de varios países sudamericanos, se proyecta un leve retroceso del 3% durante los próximos cinco años (ver Cuadro 4 anterior).

Asociado a este cambio en su patrón de crecimiento existe un proceso, aunque aún incipiente, de catching up y de transformaciones en su estructura productiva con un mayor peso relativo de sectores intensivos en conocimiento. El fuerte crecimiento chino de las últimas décadas se basó principalmente en manufacturas intensivas en trabajo. Durante estos años, China se transformó en el centro de ensamblado de piezas y partes importadas desde otras economías asiáticas y exportando productos finales hacia las economías centrales y otros países de desarrollo intermedio. A partir de 2001, tras su entrada a la OMC y de manera creciente, China se insertó internacionalmente como ensamblador de las cadenas de producción de las industrias de otros países asiáticos. Gran parte de las exportaciones chinas consisten en productos de marcas extranjeras de países industrializados (EEUU, Europa y Japón) que incluyen productos intermedios sofisticados e importados de los propios centros industriales o de otras economías asiáticas como Corea, Tailandia o Malasia (Gereffi y Sturgeon, 2014)⁹. De esta manera, la consolidación de las cadenas globales de producción tiene a China como una plataforma de ensamble y exportación de otros países asiáticos¹⁰, y con una orientación de sus ventas a países

- 6) El alto peso de la inversión en la demanda agregada china se intensificó aún más tras la crisis internacional y la caída en sus exportaciones netas. Como consecuencia de un fuerte programa (lanzado en 2008) de estímulo a la inversión en infraestructura la inversión pasó de representar alrededor del 40% al 50% del PBI (CEPAL, 2014).
- 7) Entre otras cuestiones se implementaron nuevos planes de seguro médico que pretende garantizar un nivel mínimo de cobertura a todos los ciudadanos, se introdujo progresivamente un sistema de pensiones rurales y se buscó asegurar que las empresas inscriban a su personal en el sistema de seguridad social (OCDE 2010, 2013b)
- 8) Al respecto, el gobierno ha promulgado nuevas leyes laborales sobre indemnizaciones en caso de despidos y sobre salario mínimo.
- 9) Este fenómeno se refleja en los datos de comercio. China tiene un déficit comercial con el agrupo de países de la ASEAN, Corea y Japón, porque son los principales proveedores de bienes de capital e insumos intermedios para su industria manufacturera. A su vez más de la mitad de las importaciones provenientes de estos países son productos de alta y media intensidad tecnológica.
- 10) De acuerdo a la OCDE (2013a) aproximadamente un tercio de las exportaciones chinas comprende contenido extranjero.

desarrollados.

Este rol de China en la división internacional del trabajo marca una gran diferencia con el resto de los países del grupo de los BRICS. De los países que componen este grupo, tres están orientados fuertemente hacia exportaciones primarias o manufacturas basadas en productos básicos: Rusia (el 72% de sus exportaciones corresponden a estas clases de productos), Brasil (69%) y Sudáfrica (59%), mientras que en India la mitad de las exportaciones se basan en producto básicos e industrias primarias y posee otro 40% de exportaciones de baja tecnología -principalmente prendas de vestir- y tecnología media (Gereffi y Sturgeon, 2014). En China, por el contrario, casi todas sus exportaciones son productos manufacturados (ver Cuadro 6).

Cuadro 6.
China: Evolución de la estructura de sus exportaciones mundiales, productos clasificados por intensidad tecnológica¹¹
(En % del total exportado por año)

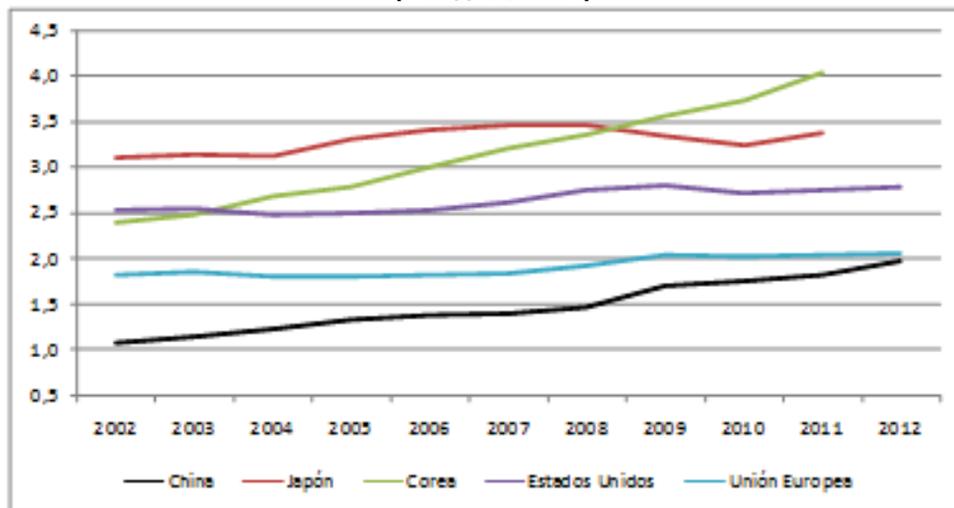
	2001	2007	2013	Variación 2001-2013 (p.p.)
Productos Primarios	5,9%	2,3%	2,0%	-3,9
Manufacturas basadas en RRNN	9,9%	9,3%	9,2%	-0,7
Manufacturas de Baja tecnología	39,7%	31,0%	31,6%	-8,1
Manufacturas de Media tecnología	19,8%	23,3%	23,2%	3,4
Manufacturas de Alta tecnología	24,0%	33,6%	33,5%	9,5
Otras Manufacturas	0,7%	0,5%	0,5%	-0,2
Total	100%	100%	100%	

Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE (Naciones Unidas)

Actualmente, China se encuentra transitando un proceso de transformación estructural caracterizado por el pasaje de su especialización en industrias intensivas en trabajo poco cualificado hacia una fase con un paulatino desarrollo de ventajas comparativas en bienes de mayor sofisticación tecnológica (OCDE/CEPAL, 2013). Con el correr de los años China fue modificando su perfil de especialización desde manufacturas simples hacia la incorporación de producciones más complejas. La evolución de la estructura de sus exportaciones en el último decenio muestra un continuo crecimiento del peso de manufacturas de alta y media intensidad tecnológica (ver Cuadro 6 anterior). Este cambio en su perfil de especialización está acompañado de un crecimiento acelerado de la acumulación de nuevas capacidades. Los gastos totales en I&D más que se duplicaron en la segunda mitad de la década de los años 2000 alcanzando aproximadamente en 2% del PBI en 2012, un ratio muy similar al de la Unión Europea (ver Cuadro 7). A su vez, la tasa de crecimiento del ratio en los últimos años sólo fue superada por Corea. Incluso, el plan Nacional de Ciencia y Tecnología para el Mediano y Largo Plazo posee como meta alcanzar el 2,5% del PBI en el año 2020. Estos esfuerzos en I&D se han traducido en un aumento del número de patentes concedidas a empresas chinas que se triplicaron entre 2006 y 2011 (OCDE 2013b).

11) Dentro de los productos primarios se incluyen productos tales como arroz, café, madera, petróleo, gas y minerales. En manufacturas basadas en RRNN se incluyen: alimentos elaborados, bebidas, aceites vegetales, metales básicos, productos de petróleo. En manufacturas de baja tecnología se incluyen bienes simples como: textiles, vestimentas, calzado, manufacturas de cuero, muebles y productos de plástico. Las manufacturas de tecnología media agrupa a vehículos y sus partes, motores, fibras sintéticas, productos químicos y pinturas, fertilizantes, plásticos, hierro y acero, y maquinaria industrial. Finalmente, entre los bienes de alta tecnología se incluyen: equipos de procesamiento de datos y de telecomunicaciones, aparatos de televisión, transistores, turbinas, equipos de generación de energía, productos farmacéuticos, e instrumentos de precisión.

Cuadro N°7
Evolución del gasto en investigación y desarrollo por país.
(En % del PIB)



Fuente: Banco Mundial

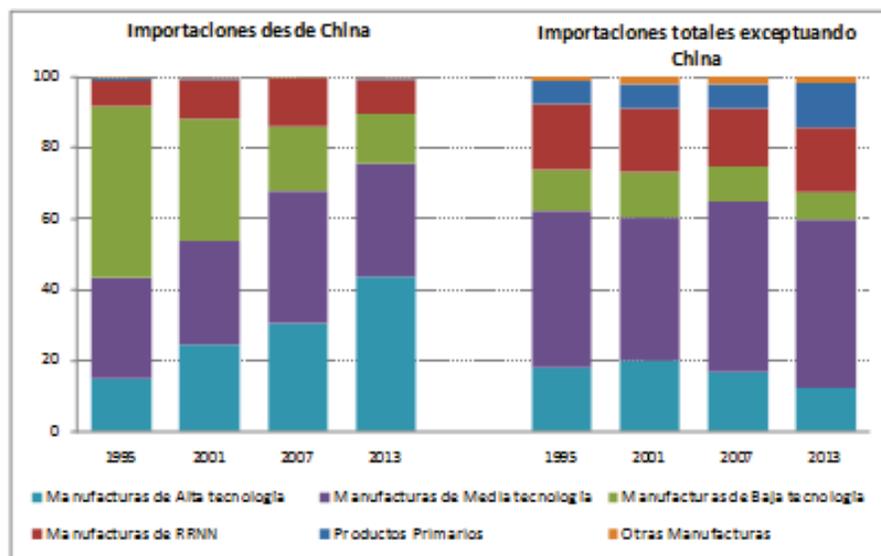
4. Algunas implicancias observadas de las transformaciones de China sobre las economías latinoamericanas

El gran crecimiento de China como plataforma de ensamble y exportación especializada en manufacturas intensivas en trabajo se tradujo en un creciente protagonismo de la economía asiática como origen de las importaciones que realiza AL. A su vez, el proceso de acumulación de nuevas capacidades en China y la transformación (que asoma) en su matriz productiva y perfil de especialización están provocando cambios en la composición de las compras que hace la región a la economía asiática. A continuación se destacan algunas particularidades de las tendencias que se observan sobre estos fenómenos y sus implicancias para nuestra región.

1. La modalidad de expansión china ha conllevado una clara dificultad para que los países de AL puedan sostener y mejorar ventajas comparativas en las industrias manufactureras de ensamble y química. El aumento del peso de las manufacturas chinas ha implicado en ciertos casos un desplazamiento de la industria doméstica de los países de la región. La CEPAL (2012) ha constatado un desplazamiento en la producción nacional en por lo menos seis sectores industriales de países de AL: maquinarias y equipos; textiles, confecciones y calzado; caucho y plástico; metales y productos derivados; automotores y sus partes.

2. La evolución de la composición de las importaciones latinoamericanas provenientes de China muestran un continuo crecimiento del peso de las manufacturas de media y alta intensidad tecnológica. Particularmente en Argentina el mayor grado de estabilidad que se observa en la evolución de la estructura de importaciones del resto de los orígenes exceptuando China indica que la mayor demanda externa argentina de manufacturas con alto contenido tecnológico fue cubierta en mayor parte por producción china (ver Cuadro 8).

Cuadro N°8
Argentina: Evolución de la estructura de las importaciones según intensidad tecnológica



Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE (Naciones Unidas)

3. El aumento de la participación de las importaciones chinas no sólo puede limitar la producción doméstica de los países de AL sino que también se ha producido un desplazamiento de las compras externas desde otros destinos (Cuadro 9). Cuando se observa la estructura de las importaciones de AL según los orígenes, se constata que desde 2001 a la fecha ha existido una pérdida de participación principalmente de EEUU aunque también de otros orígenes: Japón, la Unión Europea y socios intra-regionales (Brasil en los últimos años y Argentina en todo el período).

Cuadro N°9
América Latina: estructura de las importaciones según origen. Años seleccionados. (En %)

	2001	2007	2013	Variación 2001-2007 (p.p.)	Variación 2007-2013 (p.p.)
EEUU	46,2%	32,2%	30,6%	-14,0	-1,5
Unión Europea	15,1%	13,5%	14,5%	-1,6	1,0
China	3,0%	10,3%	16,1%	7,3	5,7
Brasil	3,8%	5,6%	4,2%	1,8	-1,4
Japón	4,6%	4,5%	3,4%	-0,2	-1,1
Rep. de Corea	2,2%	3,4%	3,3%	1,2	-0,2
Argentina	3,6%	3,4%	3,0%	-0,3	-0,3
Resto	21,4%	27,1%	24,9%	5,7	-2,2
	100%	100%	100%	100%	100%

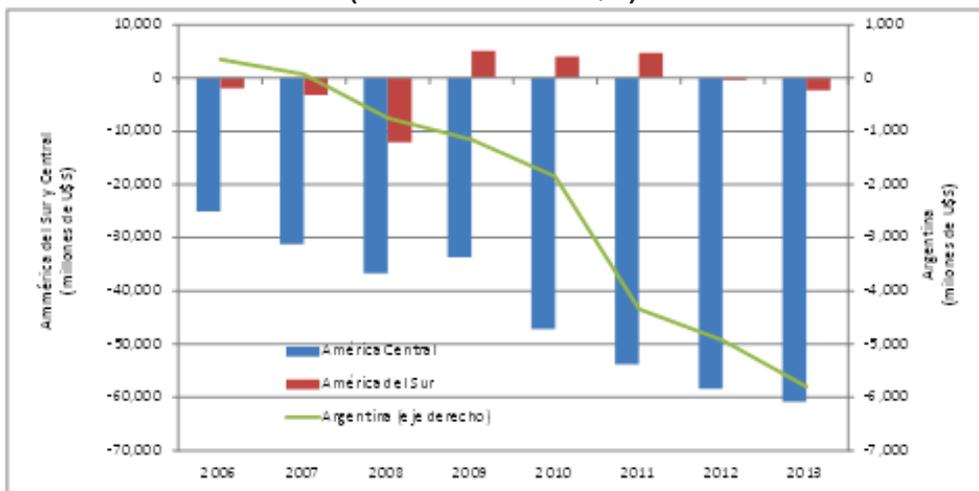
Fuente: elaboración propia en base a Comtrade (Naciones Unidas)

4. En lo que respecta al desplazamiento de socios intra-regionales, se observa particularmente una caída de la importancia de los bienes de alta y media tecnología provenientes de Brasil. En concreto, entre los años 2006 y 2012 Brasil pasó de representar el 10% al 7% de las importaciones totales de AL en los tipos de manufacturas mencionados.

Al respecto, en Argentina creció fuertemente la importación de bienes de capital desde China, que desplazó, entre otros orígenes, a Brasil. En 2012, China representó casi el 19% del total de las compras argentinas al exterior de bienes de capital, cuando en 2002 esta proporción era sólo de 2,6%. Por su parte, Brasil pasó de representar en 2005 el 23,2% de las importaciones de bienes de capital a un 15,6% en 2012 (Castells et al, 2014).¹² Actualmente, la economía china se encuentra en el primer puesto del ranking de países de origen de las importaciones de bienes de capital en Argentina.

5. Este incremento de la participación de China ha venido acompañado de un creciente déficit comercial de la región con la economía asiática (Cuadro 10). Esto está explicado mayormente por México y Centroamérica, dado que América del sur posee un saldo comercial más equilibrado. Sin embargo, en el caso de Argentina el déficit con China se ha incrementado sensiblemente en el último período.

Cuadro N°10
América Latina: saldo comercial con China
(En millones de U\$S)



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de Naciones Unidas.

6. Por último, cabe mencionar que los cambios en la matriz productiva china no se agotan en el desplazamiento de la producción doméstica ni de otros socios comerciales en bienes de media-alta intensidad tecnológica, sino que incluso abarca dificultades para la industrialización basada en RRNN. Mediante políticas activas de promoción de su industria de procesamiento, China limita la industrialización de productos primarios en otras regiones. Si bien desde su ingreso a la OMC China ha reducido considerablemente sus aranceles, mantiene políticas arancelarias escalonadas. Por ejemplo, se imponen mayores aranceles a las importaciones de aceite y productos a base de soja, que a los granos sin procesar. Esta política proteccionista en relación a los productos agroindustriales con mayor valor agregado, se complementa con requisitos técnicos y sanitarios para impedir selectivamente productos extranjeros. Similares

12) El crecimiento de China provocó un desplazamiento también de las importaciones de maquinaria y equipo desde la Unión Europea y desde EEUU en favor de China.

políticas proteccionistas, incluyendo barreras arancelarias y no arancelarias, ha impuesto China a otros productos intermedios primarios y procesados como el cuero, hierro y acero y papel (Jenkins, 2012). De acuerdo a la CEPAL (2012) la estructura arancelaria de China es uno de los factores que ha contribuido a la escasa diversificación de las exportaciones de AL a ese país.

5. Reflexiones finales

El presente trabajo ha buscado identificar algunas tendencias y regularidades que se vienen manifestando en la economía China y sus impactos sobre AL. A modo de sintetizar las más relevantes, se pudo ver que:

- Ante el gran protagonismo que ha asumido China en la demanda mundial de productos primarios y su injerencia en el peso de las exportaciones de estos bienes por parte de los países de AL, la ralentización del crecimiento chino y la desaceleración de sus importaciones mundiales generarían una menor presión en la demanda de estos productos, lo cual se reflejaría en una moderación de las subas o un estancamiento de sus precios.
- En el contexto de un pasaje de China desde un crecimiento caracterizado por altos niveles de inversión hacia uno con una mayor preponderancia del consumo doméstico, la dinámica esperada de los precios internacionales de los productos primarios tendría un carácter heterogéneo: los más perjudicados serían los precios de los productos vinculados a la inversión (metales) en relación a aquellos ligados al consumo (como los alimentos).
- Esta transición de China viene acompañada por una transformación en marcha de su estructura productiva, transformación que se caracteriza por una mayor contribución relativa de sectores intensivos en conocimiento. Esto se ha traducido en un peso creciente de la participación de China en las importaciones de manufacturas de media y alta intensidad tecnológica por parte de AL.
- A su vez, el crecimiento de las importaciones desde China tiene como una de sus consecuencias el deslazamiento de producción doméstica en ciertos sectores y de otros socios comerciales. Sobre este último punto, pudo constatarse que Brasil está siendo desplazado en la región (particularmente en Argentina) como origen de los bienes de mayor sofisticación tecnológica.

A partir de comienzos del presente milenio, el crecimiento de China ha impactado en la demanda mundial de productos básicos contribuyendo al aumento considerable de los precios de commodities exportados por AL. Si bien este fenómeno ha permitido relajar de manera transitoria la restricción externa generando una mayor holgura para sostener periodos de crecimiento más extensos sin enfrentar una escasez de divisas, también es cierto que genera fuertes señales de precios que, en ausencia de políticas que corrijan los precios relativos, incentivan la reprimarización de las economías. Las tendencias observadas y previstas en esta nota buscan otorgar elementos que deben ser tenidos en cuenta en el análisis de los desafíos que enfrenta AL para avanzar en proceso de cambio estructural y cambios en su perfil de especialización en un escenario futuro.

Bibliografía

BCG (2012), Made in America, Again: Why Manufacturing Will Return to the U.S, The Boston Consulting Group (BCG), Marzo de 2012.

Castells, M., E. Ferreira, E. Inchauspe y M. Schorr (2014), “Bienes de capital en la posconvertibilidad”, Realidad Económica, n° 283, pp 127-158.

CEPAL (2012), La República Popular China y América Latina y el Caribe: Diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global, Santiago de Chile: CEPAL, Junio de 2012.

CEPAL (2014), Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2014, Santiago de Chile: CEPAL.

Fondo Monetario Internacional (2014), World Economic Outlook: Legacies, Clouds, Uncertainties, Washington, Octubre de 2014.

Gereffi, G. y T. Sturgeon (2013), “Global Value Chain and Industrial Policy: The Role of Emerging Economies”, en D. Elms y P. Low (ed.) Global Value Chains in a Changing World, Geneva: OMC/FGI/NTU, pp. 329-360.

OCDE (2010), OECD Economic Survey of China, Paris: OECD Publishing.

OCDE (2013a), Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains, Paris: OECD Publishing.

OCDE (2013b), OECD Economic Surveys: China 2013, Paris: OECD Publishing

OCDE/CEPAL (2013), Perspectivas Económicas de América Latina 2014: Logística y competitividad para el desarrollo, OECD Publishing

OCDE /FAO (2014), Perspectivas Agrícolas 2014, Paris: OECD Publishing.

Cómo enriquecer el sistema tributario argentino

Alfredo Iñiguez*

El sistema tributario argentino requiere de una profunda reformulación y uno de los aspectos que se debería contemplar consiste en la ampliación de la imposición sobre la propiedad y los patrimonios. Si bien son diversas las medidas que se podrían analizar, en estas páginas se propone concentrar el estudio en la introducción en el ámbito nacional del impuesto a la Transmisión gratuita de bienes (herencias) y la creación de un impuesto a la propiedad de la tierra para apropiarse de las rentas diferenciales. En ambos casos, la recomendación de política incluye la complementación con impuestos subnacionales de similar base imponible y, por tanto, la concurrencia en materia de administración tributaria entre la Nación y las provincias.

I. Orientación de la reforma

Durante el régimen de apertura y valorización financiera iniciado en la última dictadura militar y finalizado con el derrumbe de la convertibilidad en los umbrales del presente siglo se conformó, mediante una profunda reforma, un sistema tributario funcional a dicho régimen, caracterizado por la preponderancia y generalización de los impuestos definidos como poco distorsivos que, no casualmente, están a su vez entre los más regresivos en términos distributivos.

En Argentina, como en otros países de la región, se están produciendo acontecimientos que permiten conjeturar que estamos viviendo un cambio de época que va perfilando un régimen de acumulación distinto. El gobierno iniciado en 2003 desarrolló una serie de políticas que llevaron a la conformación de un nuevo sistema de protección social basado en la ampliación de derechos para el conjunto de la sociedad. En este aspecto resaltan: la recuperación de un régimen único de reparto en materia previsional, con la estatización de las AFJP, el Plan de inclusión previsional que universalizó el régimen de jubilaciones (con la mayor cobertura de la historia) y el aumento exponencial del haber mínimo; la Asignación Universal por Hijo que brinda asistencia a más de 3,5 millones de niños y adolescentes; y el compromiso por la educación, garantizando que se invierta más de 6% del PBI a partir del año 2008, aunque sus efectos tardarán muchos años en traducirse en resultados concretos. También se están modificando las relaciones laborales, con la recuperación del salario, la implementación de medidas de defensa del empleo y el combate a la informalidad, la ley del peón rural y la recuperación de las convenciones colectivas de trabajo a nivel de rama o actividad. En materia de regulación de la actividad económica se destacan la nueva Carta Orgánica del BCRA, la Ley de Tierras, la Ley de Medios de Comunicación Audiovisual y la reciente modificación de las leyes de abastecimiento y defensa del consumidor. En las relaciones internacionales sobresale la nueva estrategia de inserción internacional, con el rol protagónico en la conformación y desarrollo de la Unasur y los vínculos sur-sur. En materia del Estado proveedor de bienes y servicios, se destacan la repatriación del 51% de las acciones de YPF y la recuperación de la empresa de Aguas del área metropolitana (AYSA), Correo Argentino, Aerolíneas Argentinas, entre las más destacadas, y el cambio en la modalidad de gestión en los ferrocarriles, tanto de pasajeros

* Economista e Investigador del CIEPyC-UNLP.

como de cargas.

Todas estas políticas tienen efectos, de manera directa o indirecta, sobre el patrón distributivo que, paulatinamente, va redefiniéndose a favor de las clases sociales más postergadas de la sociedad. A su vez, contrastan con las directrices de las intervenciones desarrolladas por los países centrales para enfrentar la crisis a escala global, ahora con epicentro en Europa.

La actual crisis internacional pone en evidencia el fracaso de las políticas impuestas, al menos, en los últimos treinta años, que entre otras cuestiones, estaban destinadas a redefinir el rol de Estado. Para los países periféricos se pueden sintetizar en el decálogo de recomendaciones del Consenso de Washington de 1990, entre las que se encontraba realizar una reforma tributaria como la instrumentada en nuestro país en la última década del siglo pasado.

Aunque el cambio de época es cada día más palpable, los sistemas tributarios, con algunos más y algunos menos, siguen en esencia conformados en consonancia con el anterior régimen de acumulación. Los escasos avances en este campo no son exclusivos de nuestro país.

En América Latina en los últimos veinte años se efectuaron reformas bastante integrales para delinear un sistema tributario a imagen y semejanza del régimen de acumulación basado en la valorización financiera y la “desregulación de la economía”. Salvo Uruguay y Ecuador¹, que adoptaron algunos cambios que van a contramano de lo instituido en el régimen anterior, no se observan modificaciones significativas en materia impositiva en nuestro continente. El influjo del anterior paradigma sigue presente. Como dice la Cepal (2011) *“suele afirmarse que el exceso de impuestos directos y de contribuciones sociales puede ser apropiado para la redistribución del ingreso pero perjudicial para el crecimiento económico y el empleo. Se puede aseverar que en América Latina el problema es inverso; no se ha dado el suficiente papel a los sistemas tributarios en su rol redistributivo y, por tanto, no pueden representar un obstáculo para el crecimiento”* (página 72). En el mismo trabajo, un par de páginas adelante, se sintetiza lo sucedido hasta aquí en materia tributaria: *“en términos de equidad, se puede decir que se ha priorizado la equidad horizontal (los agentes con igual potencial recaudatorio deben soportar la misma carga tributaria) por sobre la equidad vertical (los agentes deberían tener una carga tributaria proporcional a su capacidad contributiva), que sigue siendo una tarea pendiente en la región”* (página 74).

Quienes abogan por el paradigma que se encuentra en franco retroceso suelen esgrimir que el Estado debe cumplir con su función redistributiva mediante el gasto público social, con la focalización en los estratos de menores ingresos. Sin embargo, este argumento empezó a perder predicamento, tanto en relación a las características y diseño de las políticas públicas, recuperando las visiones a favor de aquellas acciones de carácter universal, como al rol que les cabe a los sistemas tributarios en este aspecto. Gómez Sabaini, Jiménez y Podestá (2010) son contundentes al respecto: *“en sociedades tan desiguales como las latinoamericanas, no basta con la política redistributiva que pueda hacerse a partir del gasto público sino que resulta importante el rol que juegan los sistemas impositivos en pos de una mayor equidad en la distribución del ingreso. En términos generales, la política tributaria tiene dos maneras de influir en la distribución del ingreso. En primer lugar, a través del nivel de ingresos fiscales que pueden destinarse para el financiamiento del gasto social y, en segundo, de acuerdo con la composición de la estructura tributaria, es decir, a través de la importancia de los impuestos progresivos, como por ejemplo, la imposición a la renta y a los patrimonios. De esta forma, para*

1) Igualmente, las reformas en ambos países fueron parciales y la política económica en general no confrontó con la raíz de los problemas estructurales de cada uno de ellos. Bien valen como ejemplos: Uruguay sigue siendo la guardián fiscal de América del Sur y Ecuador continúa con el dólar estadounidense como moneda.

aumentar el impacto redistributivo de la política fiscal, no sólo interesa generar una cierta cantidad de recursos que financien el gasto público (y en particular el social) sino que es importante tener en consideración los segmentos de la población que aportan estos fondos” (página 11).

Estos planteos dan una clara señal de cuál debe ser el propósito de la reforma: debe orientarse a acompañar y sostener el cambio de paradigma iniciado y para ello debe reforzar la función de los tributos como instrumento de política fiscal para incentivar selectivamente la acumulación productiva, favorecer la creación de empleos formales y, por sobre todas las cosas, morigerar las desigualdades sociales que determina el “mercado”. En estas páginas pondremos la atención sobre el último de los aspectos mencionados, restringiendo el enfoque a la necesidad de crear dos tributos que gravan la riqueza acumulada.

II. Ampliar la carga tributaria sobre la propiedad y los patrimonios.

En las estadísticas, como la clasificación internacional incluye entre los impuestos a la propiedad a aquellos que alcanzan las transacciones financieras y entre ellas el impuesto a los Créditos y Débitos, este grupo de impuestos tuvo una expansión relevante en los últimos años. Sin embargo, los gravámenes que alcanzan el patrimonio en términos estrictos son escasos y han perdido preponderancia en el proceso de reforma del modelo de valorización financiera, tiempos en los cuales se produjo una clara involución en la materia.

Por tanto, en la actualidad, la imposición patrimonial es insuficiente y, además, tiene muchos hiatos por cubrir. Si bien la Constitución Nacional permite su existencia en la órbita nacional, siempre que sea por tiempo determinado, le atribuye indirectamente a las provincias la potestad tributaria para legislar sobre este tipo de impuestos. Cuando establece las atribuciones del Congreso Nacional, la expresión empleada en el inciso 2 del Artículo 75 mantiene cierta ambigüedad: *“Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables”*. En la práctica, este requisito se tradujo en que los impuestos directos en general y los patrimoniales en particular se legislen en el ámbito nacional con un plazo de vigencia que suele derivar en extensos debates cuando llega el momento de su renovación.²

Aunque la Constitución exija su carácter extraordinario, el Estado Nacional no debe delegar en las provincias su aplicación, porque le corresponde un rol determinante: es la única instancia de gobierno que puede garantizar la equidad tanto horizontal como vertical de estos impuestos.

En el sistema tributario actual los impuestos sobre la propiedad pueden sintetizarse, según la clasificación internacional, tal como figura en el cuadro adjunto. Como se puede ver predominan los casilleros vacíos. Con las recomendaciones de política procuraremos cubrir algunos de ellos y, fundamentalmente, otorgarle una coherencia a este tipo de imposición. En particular, para cumplir con el planteo de la Constitución cuando dice que deben ser “proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación” porque el problema crucial a resolver es la inexistencia de un cuerpo articulado de impuestos patrimoniales que garantice una imposición igual en todo el país y, al mismo tiempo, establezca una complementación entre los impuestos provinciales y nacionales.

2) El caso emblemático es el impuesto a los Réditos o Ganancias, que lleva 80 años como impuesto de emergencia.

Cuadro N°1
Impuestos sobre la propiedad. Promedio años 2011-2013

	Nacionales		Provinciales		Total
	Impuesto	% PBI	Impuesto	% PBI	% PBI
Total		1,93%		0,98%	2,91%
Impuestos recurrentes sobre la propiedad inmueble		0,00%	Inmobiliarios	0,35%	0,35%
Impuestos recurrentes sobre la riqueza neta		0,01%		0,00%	0,01%
Personas físicas					0,00%
Empresas	Capital Cooperativas	0,01%			0,01%
Impuestos s/ sucesiones, herencias y regalos				0,00%	0,00%
Impuestos s/ transacciones financieras y de capital		1,65%		0,40%	2,04%
Transferencias de inmuebles	ITI	0,03%			0,03%
Transf. de valores mobiliarios					0,00%
Otros	Créditos y Débitos	1,62%	Sellos	0,40%	2,02%
Otros impuestos no recurrentes sobre la propiedad					0,00%
Otros impuestos recurrentes sobre la propiedad	Bienes personales	0,28%	Patentes Automotor	0,24%	0,51%

Fuente: CIEPyC en base a DNIAF-MECON.

Aunque en la mayoría de los países el aporte en términos de recaudación de este tipo de impuestos no es determinante en el financiamiento del fisco, a estos gravámenes les cabe una función fundamental para el desarrollo económico y social, al intervenir sobre el origen de las desigualdades en toda sociedad. Para lograr mejoras sustantivas y permanentes en la distribución del ingreso es imprescindible tener un sistema tributario que garantice una mejor distribución de la riqueza, porque es ahí donde está el origen de todas las desigualdades. Este es el rol fundamental de estos impuestos y en consecuencia resulta irrelevante –o como máximo es una cuestión secundaria- la magnitud de los recursos que aportan al fisco.

Esto es particularmente importante en los países subdesarrollados que acumulan, como mínimo, décadas de desiguales distribuciones de ingresos en lo que se conoce como la distribución primaria, esto es, antes de la intervención del Estado en materia de impuestos y gastos. Tal como plantea Otero (2011) “*dado el proceso de acumulación en la concentración del capital de los últimos treinta años y sus consecuencias, los stocks de riqueza requieren ser afectados, de lo contrario, la concentración en sí resulta un reaseguro del proceso de concentración y desigualdad, en tanto tiende a replicar y reproducir sobre los flujos la distribución preexistente. En otros términos, la desigualdad genera desigualdad y la concentración más concentración. A menos que la política fiscal corrija*”.

Las medidas que se podrían analizar para mejorar la imposición patrimonial son de una gran diversidad. En las páginas que siguen nos detendremos sólo en dos de ellas⁴: la creación en el ámbito nacional de dos impuestos patrimoniales que se complementarían con tributos de bases similares aplicables en las provincias. Estos serían el impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes, que por ahora sólo articularía con el vigente en la provincia de Buenos Aires, y el impuesto Extraordinario a la Propiedad de la Tierra (IEPT) que se complementarían con los inmobiliarios provinciales para las propiedades rurales.

4) En escritos anteriores hemos procurado realizar un abordaje articulado de los cambios para lograr una reforma tributaria. Ver Iñiguez (2012 y 2014)

III. Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes

1. Entre antecedentes y argumentos

Conocido como el impuesto a las Herencias, legados y donaciones, grava todo acto que exteriorice la transmisión gratuita por causa de muerte, anticipo de herencia o donación de bienes muebles e inmuebles, créditos, valores, etc. Existen dos modalidades usualmente utilizadas para su aplicación: una, sobre el acervo hereditario, en cuyo caso la base imponible es la totalidad de los bienes transferidos; otra, sobre las hijuelas o la participación hereditaria, que, como su nombre lo indica, divide la base imponible entre quienes reciben los bienes en cuestión.

Existen vastos antecedentes en la historia Argentina de lo que se podría llamar proto-impuestos a las Herencias, que se remontan a la época del Virreinato, del año 1801, y a la Ley de Educación Común en la segunda mitad del siglo XIX, aunque por tiempos relativamente breves y con largas discusiones sobre su constitucionalidad de las que participó el propio Sarmiento. A principios del siguiente siglo, tanto en la provincia de Buenos Aires (1915) como en la Capital Federal y Territorios Nacionales (1912) se volvieron a imponer, aunque se suele reconocer como el origen del impuesto a la Herencia a la Ley 11.287 del año 1923. El gravamen creado por esta Ley rigió, en el ámbito de la Capital Federal y los territorios nacionales, con una gran diversidad de modificaciones, hasta su derogación en 1972. Se volvió a implantar con la reforma tributaria de 1973 con el nombre de Enriquecimiento a Título Gratuito, siempre circunscripto a la Capital Federal, pero fue derogado en mayo de 1976, aunque retroactivo al 1º de enero de ese año⁵. En 1951 se creó, adicionalmente, el impuesto Sustitutivo a la Transmisión Gratuita de Bienes⁶, con una base imponible distinta (los activos de las empresas) que fue derogado en 1977.

Tal vez en un exceso de generalización, se podría decir que en la actualidad los economistas definibles entre la ortodoxia (básicamente los neoclásicos conocidos en nuestro país como liberales) tienden a tener una posición contraria a este impuesto y quienes se enrolan entre la heterodoxia, en sus diversas vertientes, suelen tomar partida a favor de su aplicación.

Sin embargo, en los orígenes de lo que actualmente se conoce como escuela neoclásica se encuentran posiciones a favor de este tipo de imposición. Tal como sintetizan Bouzas et al (2010) *“aún dentro del análisis económico clásico y neoclásico ortodoxo, pueden encontrarse argumentos que respaldan la introducción de un impuesto sucesorio. Estos autores consideran a la redistribución como un fin en sí mismo y, consecuentemente, justifican este impuesto con el objetivo de lograr dicho fin. En el caso de Pigou, esta redistribución sigue siendo socialmente redituable a pesar de la existencia de una pérdida mínima (inevitable) de eficiencia en la asignación de los recursos. Por su parte, Mill coloca en primer plano la igualdad de oportunidades como condición necesaria para la competencia de los agentes en el mercado y resalta que la propia naturaleza de la herencia (adquirir algo 'sin haber realizado ningún esfuerzo para obtenerlo') origina un hecho imponible”*. (página 6).

Una posición similar se encuentra en Jeremy Bentham, padre del utilitarismo, quien considera que para evitar el exceso de acumulación de riqueza sería recomendable la participación del Estado en la regulación de las herencias (Lódola y Velasco, 2011, página 20).

Un aspecto poco tratado en los análisis de este impuesto particular, pero recurrente en los trabajos sobre los gravámenes patrimoniales en general, se encuentra en su acción

5) Martínez de Hoz, el impulsor de su derogación, invitó a las provincias a que hagan lo propio. Al autor de esta nota no le queda clara la legalidad de la retroactividad de la eliminación. Por lo pronto, en esos cinco meses se generaron hechos impositivos que terminaron excluidos del impuesto por una decisión posterior.

6) Este impuesto también fue aplicable sólo en la Capital Federal. La Ley de su creación invitaba a las provincias a incorporarse, pero ninguna lo hizo.

contracíclica para la recaudación, al tener como base imponible la riqueza acumulada. Tal como recuerdan Lódola y Velasco (2011) *“Keynes lo identificó dentro de sus recomendaciones de política económica, conjuntamente con la política monetaria y fiscal (gasto e inversión) anticíclicas. La aplicación de estos tributos a las herencias e ingresos, que se transfieren como gasto público, resultan en una redistribución que eleva la propensión a consumir de la sociedad como agregado y reduce la inestabilidad del nivel de actividad económica”*.

Está generalmente aceptada, aún por sus críticos, la incidencia progresiva de este impuesto sobre la distribución del ingreso, a tal punto que no requiere mayor demostración. Tal como esgrime Jarach (1996): *“No hace falta el uso de estadísticas sobre la distribución de los patrimonios para poder afirmar la progresividad de los impuestos sucesorios respecto a la renta de los distintos contribuyentes, cualquiera fuera la forma adoptada por dichos impuestos. También puede apreciarse su contribución para hacer progresivo todo el sistema tributario, siempre que la aplicación concreta sea eficaz y las tasas del impuesto sean significativas”* (página 734).

Tal como resumen Musgrave y Musgrave (1992) *“aunque su importancia recaudatoria sea limitada, los impuestos sucesorios se configuran como un instrumento muy importante de política social. Desde el momento en que la transmisión de riqueza a través de las herencias es uno de los principales factores que influyen en la concentración de la misma, los impuestos sucesorios se convierten en un instrumento particularmente adecuado para modificar la distribución de la riqueza”* (página 548)

En línea con esta expresión, Nuñez Miñana (1998)⁷ es contundente al afirmar que *“pese a no existir actualmente en la Argentina, este impuesto merece comentarse por los fines extrafiscales propios de este impuesto, que apuntan a la redistribución de la riqueza a lo largo de las generaciones (aplicando el principio de igualdad de oportunidades)”* (página 239).

El efecto sobre el ahorro y la acumulación es el argumento crítico más elegido entre los economistas detractores del impuesto, tal vez porque está entre los cuestionamientos más antiguos. Como plantean Bouzas et al (2010) *“la objeción teórica que refiere al efecto negativo sobre el ahorro fue formulada en principio por Adam Smith y luego por David Ricardo”* (página 7)

Sin embargo, se pueden encontrar muchos elementos para refutar esta objeción. Incluso quienes tienen una visión crítica sobre el impuesto no se atreven a afirmar algo definitivo al respecto. Por ejemplo, Rosen (2002) reconoce que *“no podemos predecir cómo afecta un impuesto sobre las herencias a las pautas de ahorro del transmitente. Es fácil imaginar situaciones en las que ahorrará más y otras en las que ahorrará menos”* (página 455). Stiglitz (1988) parece aceptar la misma ambigüedad y sólo en los casos en que las tasas puedan considerarse confiscatorias (superiores al 90% del patrimonio transferido) *“probablemente el efecto-sustitución supera al efecto-renta, por lo que disminuye el ahorro”* (página 627).

Por su parte, Due y Friedlander (1990) afirman que se puede aceptar que *“la propensión marginal al ahorro del ingreso transitorio sea mayor que la del ingreso normal, por lo cual los impuestos sucesorios reducirían de manera directa los ahorros en mayor grado que otros tributos”* (página 588). Sin embargo, estos mismos autores también plantean los aspectos contradictorios del efecto sobre el ahorro: *“si las personas desean legar una suma determinada a sus herederos, ahorrarán más y no menos, porque saben que habrá que pagar el impuesto sucesorio (... pero) al saber que los impuestos se llevarán una buena porción del patrimonio, quizá las personas decidan que la acumulación no vale la pena. El*

7) Este autor escribió sus apuntes sobre finanzas públicas hasta principios de los años '80s y se siguieron publicando después de su muerte por el Centro de Estudiantes de la Facultad de Ciencias Económicas (CECE) de la UNLP. Muchos años después fueron compilados como libro.

efecto global es impredecible” (página 588)

Hasta aquí se repasaron las dudas respecto al efecto sobre el ahorro, pero nada se dijo sobre otro supuesto neoclásico de que todo lo que se ahorra se canalice en acumulación productiva. En este caso, nuevamente Bouzas et al. (2010) aportan elementos interesantes al afirmar *“esta concepción teórica fue refutada por Keynes en su Teoría General hace ya más de setenta años. Desde este punto de vista, el ahorro no es otra cosa que la porción no consumida del ingreso, es decir, no es más que un simple residuo. Por lo tanto, ya no es válido argumentar que todo ahorro deba necesariamente fluir hacia la inversión. El dinero no sólo actúa mediando el intercambio de mercancías, sino que también funciona como reserva de valor; es posible atesorar riqueza en forma de dinero líquido. Por lo tanto, si bien parte del ahorro puede destinarse a la inversión, otra parte se mantendrá inmóvil, atesorada”*. En consecuencia, aún si fuera cierto que este impuesto afecta al ahorro (aspecto puesto en duda por los propios autores neoclásicos), faltaría identificar cuál es su efecto sobre la inversión.

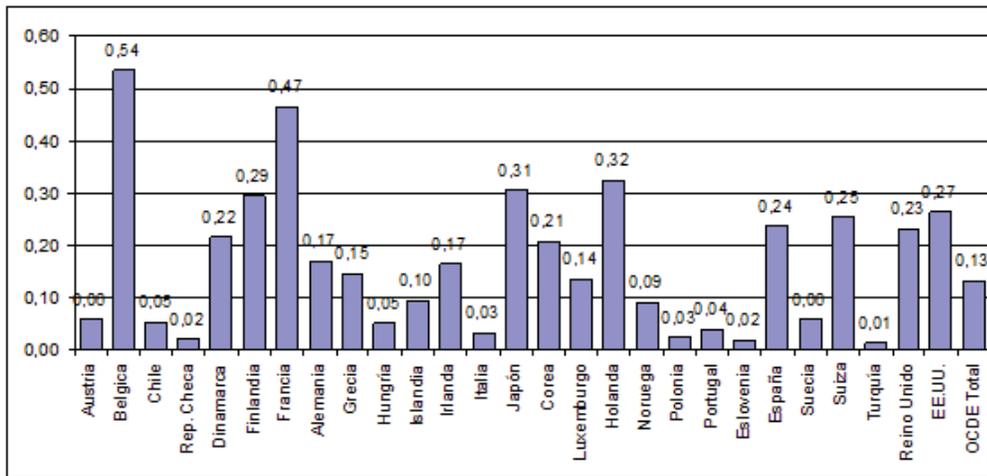
Por su parte, Dino Jarach (1996) aporta otra mirada al debate: *“la resistencia política que las clases dominantes oponen a la aplicación de los impuestos sucesorios, se basa en el pretexto que éstos destruyen el capital y afectan la estructura productiva del país. Se debe, en nuestra opinión, aceptar más bien la idea contraria. En efecto, la permanencia dinástica de la propiedad inmobiliaria y de las empresas conspira contra el desarrollo económico. El impuesto en sí no destruye capital, salvo que el Estado derroche los ingresos obtenidos o decida emplearlos en gastos de consumo suntuarios o socialmente inútiles. Lo que el impuesto sucesorio puede destruir, en ciertos casos, es la permanencia a través de las generaciones de las fortunas familiares. La oposición de las clases dominantes tiene en mira esto y no el fantasma de la destrucción del capital”*. Paso seguido este autor corre el velo a las principales críticas de sus detractores: *“Para encubrir la hostilidad contra estos impuestos se magnifican las dificultades de recaudación, los inconvenientes para las pequeñas y medianas empresas, las evasiones que se producen y el relativamente exiguo ingreso fiscal”*.

Aunque endeables, los argumentos en contra del impuesto llevaron a que en varios países, incluso entre los centrales, se redujera drásticamente su imposición e incluso se eliminase. Por ejemplo en EE.UU. esta cuestión parecía perdida cuando a partir del gobierno de Bush se inició un proceso de eliminación del Estate Tax que finalizó en 2010. Sin embargo, el impuesto fue reimplantado en el año 2011, aunque con una reducción de su base imponible y de las alícuotas marginales máximas (Lódola y Velasco, 2011).

En Argentina, aunque nunca existió un impuesto de este tipo a escala nacional, su aplicación en algunos territorios llegó hasta su derogación a inicios de la última dictadura militar. En fecha reciente se volvió a aplicar en la provincia de Buenos Aires con la aprobación del código fiscal de 2010 y la Ley Impositiva 2010, luego modificada por la de 2011.

Mientras rigió en Argentina, el gravamen recaudado en el ámbito nacional (con aplicación en la CABA y Territorios Nacionales) aportó una recaudación promedio (entre 1932 y 1975) del 0,21% del PBI. También se instrumentó este impuesto en muchas provincias, con la de Buenos Aires como el caso más emblemático, en la cual llegó a recaudar cerca del 5% de los recursos propios.

Gráfico N° 1
Impuesto a la Herencia, Donaciones y Legados. Promedio años 2000-2009.
En % del PBI



Fuente: CIEPYC en base a datos de OCDE (2011)

En varios de los países centrales, como EEUU, Reino Unido, Suiza, España, Holanda, Japón, Alemania, Francia y Dinamarca, la recaudación de este impuesto se encuentra entre el 0,2 y 0,5% del PBI.

2. Una propuesta para su aplicación

Para su instrumentación en nuestro país es necesario definir dos aspectos: qué modalidad aplicar y cómo resolver la articulación entre la Nación y las provincias, aceptando que la potestad primaria está en estas últimas.

En cuanto al primer aspecto, la modalidad más apropiada pareciera ser la que se aplica sobre las hijuelas o las participaciones hereditarias. Esta es la técnica dispuesta en la provincia de Buenos Aires con las modificaciones introducidas en el Código y la Ley Impositiva de 2011. Tal como indican Lódola y Velasco (2011) para sostener este cambio, esta técnica "es más equitativa que la modalidad del Impuesto al Acervo Hereditario, ya que aligera la carga fiscal de las familias numerosas para iguales mínimos no imposables, a la vez que permite contemplar la situación personal de cada heredero en particular" (página 26).

Al interior de esta modalidad, nos parece más conveniente la vigente en España que tiene algunas variantes que le adicionan aún mayor progresividad. Esta técnica está compuesta por tres elementos:

1. Un mínimo no imponible decreciente a medida que se aleja el grado de parentesco y que es creciente cuando quien es receptor de una herencia es menor de edad.
2. Una escala de alícuotas marginales progresivas de acuerdo al monto de la participación que recibe cada heredero.
3. Un coeficiente de acrecentamiento de la alícuota aplicable según dos criterios: el monto del patrimonio de quien recibe la herencia y el grado de parentesco.

En cuanto el Mínimo No Imponible, éste sería aplicable sólo cuando el enriquecimiento a título gratuito fuere por causa de muerte. Los montos a descontar de la base imponible de acuerdo al grado de parentesco podrían ser los siguientes:

- A. Descendientes menores de veintiún años: \$400.000, más un 20% de dicho monto por cada año menos de veintiuno que tenga el causahabiente, sin que la reducción pueda exceder en 3 (tres) veces dicho monto.
- B. Descendientes de veintiuno o más años, cónyuges y ascendientes directos: \$400.000 para cada uno de los causahabientes.
- C. Parientes colaterales hasta el tercer grado inclusive: \$200.000 para cada uno de los causahabientes.
- D. Colaterales de cuarto grado, grados más distantes, el resto de las personas físicas y las personas jurídicas: no corresponderá deducción del mínimo no imponible.

Con respecto a la escala de alícuotas aplicables sobre la base imponible luego de deducir el monto correspondiente a los mínimos no imponibles, podrían corresponderse a las de la siguiente tabla:

Base Imponible		Cuota fija	Alícuota sobre excedente al límite mínimo
Desde	Hasta		
\$	\$	\$	%
0	300.000	-,-	2
300.000	600.000	6.000	4
600.000	1.200.000	18.000	6
1.200.000	2.400.000	54.000	8
2.400.000	4.800.000	150.000	10
4.800.000	9.600.000	390.000	12
9.600.000	19.200.000	966.000	15
19.200.000	En adelante	2.406.000	20

Finalmente, el coeficiente de acrecentamiento que podría aplicarse al monto determinado de impuesto a pagar, de acuerdo al grado de parentesco y al patrimonio preexistente del causahabiente sería el siguiente:

Patrimonio Preexistente		Grado de Parentesco		
Desde	Hasta	A y B	C	D
0	600.000	1,0000	1,2000	1,4000
600.000	2.400.000	1,1500	1,3800	1,6100
2.400.000	4.800.000	1,3000	1,5650	1,8000
4.800.000	En adelante	1,5000	1,7500	2,0000

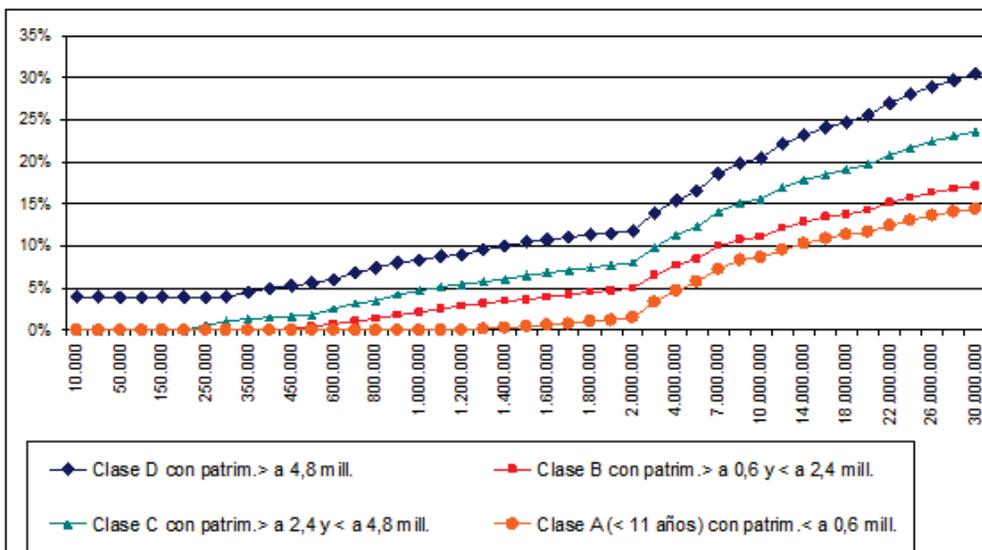
La combinación de estos tres elementos permite discriminar a los herederos de acuerdo al grado de parentesco y a la disposición de un patrimonio previo, con lo que se potencia la progresividad de este tipo de impuestos. Las tasas efectivas serán marcadamente

diferentes de acuerdo a estas características⁸. Así, por ejemplo, para un heredero:

- En línea directa de 11 años o menos (con lo cual se multiplica por 3 el mínimo no imponible) y con un patrimonio preexistente inferior a \$600 mil, no deberá pagar el impuesto hasta \$1,2 millones de herencia, la tasa efectiva será de 8,7% si recibiera \$10 millones y de 14,4% si recibiera \$30 millones.
- En línea directa mayor a 21 años y con un patrimonio preexistente superior a \$600 mil e inferior a 2,4 millones, no deberá pagar el impuesto hasta \$400 mil de herencia, la tasa efectiva será de 11,1% si recibiera \$10 millones y de 17,2% si recibiera \$30 millones.
- Pariente colateral hasta tercer grado y con un patrimonio preexistente superior a \$2,4 millones e inferior a 4,8 millones, no deberá pagar el impuesto hasta \$200 mil de herencia, la tasa efectiva será de 15,6% si recibiera \$10 millones y de 23,6% si recibiera \$30 millones.
- Sin los parentescos antes mencionados y con un patrimonio preexistente superior a \$4,8 millones, deberá pagar cualquiera fuera la suma heredada, la tasa efectiva será de 20,5% si recibiera \$10 millones y de 30,4% si recibiera \$30 millones.

Las diferentes tasas efectivas correspondientes a estos cuatro casos ejemplificados, de acuerdo al monto de herencia recibido serían las que figuran en el gráfico adjunto, donde se puede observar claramente que la diferenciación de los mínimos no imponibles según parentesco y el coeficiente de acrecentamiento de acuerdo a este criterio y al monto de patrimonio preexistente le aportan una progresividad adicional a la ya definida por la escala de alícuotas marginales progresivas determinadas por el monto de la herencia recibida.

Gráfico N° 2
Tasa efectiva según características del heredero



Fuente: CIEPyC

Por otra parte, la vigencia del mínimo no imponible sólo en los casos de transmisión gratuita por causa de muerte aporta un elemento adicional, al encarecer las transferencias a título

8) En el caso español las alícuotas marginales y los coeficientes de acrecentamiento son superiores a los propuestos y en consecuencia las tasas efectivas son, en la mayoría de los casos, más elevadas.

gratuito que funcionan como herencias anticipadas, para las cuales no corresponde su aplicación.

Este tipo de impuestos tiene de por sí una incidencia positiva sobre la equidad porque es uno de los pocos tributos que no son trasladables y en consecuencia el contribuyente de jure o legal y de facto o de hecho son el mismo sujeto. Esto garantiza que su efecto recaiga sobre el sujeto gravado y por tanto tenga relación con su capacidad contributiva, en primera instancia, en relación al objeto gravado. En la propuesta que desarrollamos en este documento, a su vez, al seguir el modelo español que contempla un acrecentamiento de la alícuota de acuerdo al patrimonio del receptor de la herencia o donación, se refuerza aún más este aspecto al garantizar una progresividad de tasas definida tanto por el monto a recibir como por el patrimonio propio preexistente. La progresividad de la propuesta desarrollada se completa, también siguiendo el modelo español, por el uso de mínimos no imposables que decrecen según el grado de parentesco y aumentan para los herederos menores de edad.

En uno de los manuales más utilizados sobre Hacienda Pública, Rosen (2002) repasa las que considera las justificaciones más relevantes a favor de este tipo de impuestos, con un claro énfasis en desmerecer a cada una de ellas y termina rescatando dos alternativas: a) incorporar a las herencias y donaciones en la base del impuesto a la renta personal, con algún mecanismo de promediación; y b) un impuesto sobre las adquisiciones gratuitas de cada persona a lo largo de su vida. Finalmente, parece inclinarse por esta última al afirmar: *“El atractivo de esta propuesta reside en que relaciona la obligación tributaria con la capacidad de pago del receptor en vez de con la cuantía de la herencia”* (Rosen, 2002, página 459). Esta propuesta, también llamada impuesto al acceso, no es otra cosa que el impuesto recomendado con la técnica conocida como sobre las “hijuelas” o sobre la participación hereditaria, con la única diferencia que abarca todas las transmisiones recibidas a lo largo de la vida de una persona y no establece un plazo para el período a considerar en las donaciones.

En cuanto a la articulación entre la Nación y las provincias, se pueden considerar dos modalidades. Una es la vigente en España, donde el Estado Nacional dispone el mecanismo aquí desarrollado, hasta tanto las Comunidades Autónomas resuelvan su forma de imposición. La otra alternativa, recomendada en este documento, es utilizar un sistema de concurrencia en el que coexistan un impuesto nacional y, si así lo decidieran los Estados provinciales y con las características que éstos definan, impuestos provinciales. En este régimen los pagos realizados en el ámbito provincial se tomarían como créditos del nacional. Este mecanismo tendría dos virtudes esenciales. Por un lado, el aplicado en el ámbito nacional actuaría como garante de la progresividad, tanto por la amplitud de la base imponible como por la escala de tasas efectivas crecientes. Por el otro, permitiría a los gobiernos provinciales definir libremente si incorporar a su estructura tributaria a este impuesto. Como efecto adicional, esta técnica exigiría una articulación entre las Administraciones Tributarias Nacional y Provinciales, con intercambio de información. La aplicación de un impuesto nacional y similares subnacionales con regímenes de créditos o pagos a cuenta rige en otros países, por ejemplo, en EE.UU.⁹

IV. Impuesto extraordinario a la propiedad de la tierra (IEPT)

1. Elementos a considerar para definir la propuesta

La imposición a la tierra en Argentina está en la órbita provincial, con los Inmobiliarios rurales. Sin embargo, sería conveniente que existiera un impuesto nacional que actúe como complemento de los provinciales para garantizar una mayor progresividad y

9) Ver al respecto Due y Friedlander (1990), páginas 585 y 586 y Lódola y Velasco (2011).

homogeneidad de la carga que permita captar la renta diferencial de la tierra.

Como antecedentes del impuesto aquí propuesto se pueden considerar los pasos realizados en pos de implementar el impuesto a la Renta Normal Potencial a la Tierra (IRNPT). Por un lado, se destacan los estudios realizados para su propuesta elaborados por Dino Jarach en la década de los años '60¹⁰ y, por el otro, los trabajos de Horacio Giberti en el gobierno peronista de los '70 que derivaron en la aprobación de la Ley 20.538/73 que no llegó a aplicarse y que volvió a presentarse en 1987 sin tener tratamiento parlamentario. En el año 1973, se estableció a nivel nacional un impuesto “A las tierras libres de mejoras”, hasta tanto se pudiera aplicar el IRNPT, pero sólo rigió por un breve plazo, porque con la dictadura se derogó junto a aquel.

En realidad, tanto el impuesto que se propone en este documento como los inmobiliarios rurales de las provincias deberían ser considerados, por sus características, como un IRNPT. Como dice el propio Jarach (1970) *“cualquiera que fuere el grado de perfeccionamiento del catastro (...) el impuesto recaudado sobre la base de las valuaciones catastrales es un impuesto sobre la renta potencial”* (página 487). Es así porque el valor de la tierra tiende a aproximarse al valor presente de las rentas que de ella pueden extraerse.

Por sus características, también se podría considerar como un antecedente el impuesto inmobiliario que rigió en la provincia de Buenos Aires entre 1948 y 1974. En ese período, tal como reseñan Basualdo y Khavisse (1993), con algunas modificaciones que no alteraron la sustancia, este tributo tenía al propietario como sujeto de imposición, a diferencia del actual que grava al objeto, esto es, las tierras y sus mejoras. Hasta el golpe del '55, además, rigió un recargo del 25% en la alícuota cuando el propietario fuese una sociedad anónima y otro 25% si el propietario residía más de tres años en el exterior. El adicional por “ausentismo” se mantuvo e incluso fue elevado al 50% por el gobierno de Oscar Alende en 1959, aunque terminó retrocediendo poco tiempo después por presiones de la Sociedad Rural. Sin embargo, plantean Basualdo y Khavisse (1993), *“este retroceso no afectó el criterio básico de considerar al propietario como sujeto de imposición sino que por el contrario el mismo permaneció tal como lo planteaba la legislación original de esta etapa”* (página 218)

Más allá de estas cuestiones, los fundamentos económicos para la instrumentación de un impuesto de este tipo, como sintetiza Dino Jarach (1996), se basan en que tiene *“el efecto de aumentar la oferta de tierras en el mercado, abaratando el precio y abriendo así el acceso a la propiedad de nuevos adquirentes con mayores perspectivas de utilización racional de la tierra”*. Este planteo reflejaba la principal preocupación de los infructuosos intentos de aquella época por desincentivar la posesión de tierras sin producir para extender la cantidad de hectáreas cultivadas. Si bien este sigue siendo un objetivo de política, la ampliación de la frontera agropecuaria producida en los últimos años lo ubicó en un segundo plano. Ahora la prioridad se encuentra en extraer las rentas diferenciales de las tierras con mayores rindes y gravar proporcionalmente más a las grandes propiedades.

A su vez, se podría presumir que los fracasos precedentes en los intentos de implementación de un impuesto tipo IRNPT se podrían contrarrestar por la combinación de dos tendencias relativamente recientes. Por un lado, la aplicación de la biotecnología a la producción agropecuaria permitió un aumento considerable de los rindes por hectárea y la posibilidad de cultivar en zonas que hasta hace poco tiempo resultaban inhóspitas. Por el otro, más allá de la expansión del consumo actual, en los próximos años el avance de los biocombustibles impactará en la rentabilidad de los campos por el lado de la demanda. Ambos efectos se complementan (por oferta y por demanda) para generar rentas extraordinarias que el sistema tributario debe captar.

10) Se trata de dos trabajos elaborados para la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación: “Bases para un Sistema de Imposición de las Explotaciones Agropecuarias según la Renta Normal Potencial” de diciembre de 1963 y del “Anteproyecto de Ley de Reforma de los Impuestos a las Explotaciones Agropecuarias” de 1964 (citados en Dino Jarach, 1996, página 484).

2. Características de la propuesta

La recomendación para crear el IEPT es que alcance a todas las propiedades rurales englobadas bajo un mismo propietario en todo el territorio nacional, cualquiera fuera su figura jurídica, con una base imponible determinada de acuerdo al valor de mercado y con las alícuotas marginales progresivas. A su vez, se debe articular con los inmobiliarios rurales, al permitir el pago a cuenta del gravamen nacional.

El IEPT actuaría como complemento de los Derechos de Exportación (DE, conocidos como retenciones) a la producción agropecuaria y de los Inmobiliarios Rurales provinciales, pero, a diferencia de éstos gravaría al sujeto y no al objeto.

Con respecto a los DE, el IEPT no podría ser un sustituto, como se planteó desde algunos ámbitos, porque es necesario que ambos coexistan. Simplificando, tal vez en exceso, el impuesto propuesto extraería la renta diferencial de la tierra a los propietarios y los DE la ganancia extraordinaria de los productores. En realidad, los dos gravámenes, por la traslación hacia delante o hacia atrás según el caso, se reparten la apropiación de las rentas extraordinarias de la propiedad de la tierra y de su explotación. Pero estas traslaciones son parciales en ambos gravámenes.

En cuanto a los DE la carga se reparte entre el productor y el propietario de la tierra al definirse, por lo general, el arrendamiento del campo medido en quintales de un producto agrario (que puede cambiar según la zona, pero suele ser la soja) o en cabezas de ganado. Así, por ejemplo, si el productor arrienda el campo por 500 quintales y produce 5.000 quintales, el DE correspondiente al alquiler se lo trasladará al propietario de la tierra, pero sobre él recaerán los DE por los 4.500 quintales restantes.

En el caso del IEPT al gravar de manera diferencial de acuerdo tanto al valor potencial de la tierra (independientemente de su uso) como al conjunto de tierras en cabeza de un mismo propietario con alícuotas progresivas, la carga tributaria será distinta para los diferentes sujetos alcanzados, proporcionalmente más alta cuanto mayor sea el valor de la hectárea y mayor el patrimonio del propietario de las tierras.

Esta complementación, incluida una adecuada reducción de los DE, permitiría una imposición más alta a los grandes hacendados y reduciría la carga de los pequeños propietarios de tierra y productores agropecuarios. Se resolvería, de esta forma, la limitación de los DE de no poder diferenciar la imposición de acuerdo al tamaño de la explotación.

Con respecto a los impuestos inmobiliarios provinciales, estos actuarían como pago a cuenta del IEPT, lo que permitiría alcanzar dos efectos que potenciarían el instrumento. Por un lado, permitiría evitar la elusión existente en los inmobiliarios rurales originada en la división de las propiedades. Por otro lado, con la concurrencia entre la administración nacional y las provinciales, también debería lograrse una mayor eficiencia en la recaudación de las provincias por el entrecruzamiento de bases y la conveniencia de mantener actualizado el valor fiscal de sus tributos.

La cuestión a resolver en este aspecto es la valuación catastral. De acuerdo a la Ley 26.209 promulgada en enero de 2007, la valuación parcelaria corresponde a cada una de las provincias y la CABA (Artículo 14) y en consecuencia le cabe un rol central al Consejo Federal de Catastro creado por la misma norma en su Artículo 15 para, como dice en el siguiente Artículo, contribuir a *“coordinar las metodologías valuatorias con la finalidad de unificar criterios, destinados a informar a los organismos tributarios pertinentes en toda la Nación”*.

La Ley de Tierras, al crear un registro de la propiedad de la tierra, allana el camino para

disponer de la información necesaria para la instrumentación de este impuesto.

Volviendo a la articulación entre el IEPT con otros tributos, es necesario analizar la relación con los impuestos nacionales a las Ganancias, a la Ganancia Mínima Presunta y a los Bienes Personales.

La vinculación del IEPT con el impuesto a las Ganancias (o a las rentas efectivas, IRE) requiere una evaluación exhaustiva a la que no nos abocaremos aquí. Sólo mencionaremos, siguiendo a Jarach (1970), que en el caso de un IRNPT con las características tradicionales existen tres alternativas: 1. Se exime a los ingresos de las explotaciones agropecuarias del IRE y se aplica el IRNPT por separado; 2. Mantener el IRE y crear el IRNPT como complemento; y 3. Introducir el IRNPT integrado en el IRE, sustituyendo el concepto de renta efectiva por el de renta potencial. El mencionado autor se inclina por la tercera alternativa, aunque aclara que cuando el propietario arriende su campo, la renta efectiva que obtenga debería seguir alcanzada, con lo cual, termina por aceptar una situación intermedia entre la segunda y la tercera. Como planteo preliminar, creemos que con la recomendación de política desarrollada aquí, al aplicarse el impuesto sobre el valor de las propiedades, en lugar de la renta potencial en términos estrictos, se salvan las objeciones a la segunda alternativa (la doble imposición) y en consecuencia la consideramos la más conveniente.

En cuanto a su vinculación con Ganancia Mínima Presunta y Bienes Personales se pueden manejar varias alternativas. Para definir la más conveniente hay que contemplar que los inmuebles rurales propiedad de Personas Jurídicas están alcanzados por el primero de los impuestos mencionados y por tanto quedan excluidos del segundo. En primer análisis, parecería más satisfactorio excluir de la base de Ganancia Mínima Presunta a todos los inmuebles rurales y que conformen la base del IEPT cuando el sujeto alcanzado fuese una Persona Jurídica y de Bienes Personales cuando se trate de una Persona Física. Así se replicaría la separación de sujetos vigente en Ganancias, con el IEPT aplicado sólo sobre las Personas Jurídicas y Bienes Personales sobre las Físicas para garantizar la complementariedad con aquel.

Sin embargo, si se hiciera esto se estaría replicando en parte los problemas que enfrentan los impuestos inmobiliarios provinciales que abren la oportunidad a su elusión a partir de dos mecanismos para pagar menos impuesto del que corresponde. Por un lado, la subdivisión catastral que en la actualidad sólo está resuelta en los casos de campos linderos. Por otro lado, las distintas formas de propiedad que no se pueden resumir en personas físicas y jurídicas, sino que también hay que agregar a los condominios y los grupos societarios (Basualdo y Khavisse, 1993). En el primer caso, la elusión se basa en la existencia de distintas propiedades de un mismo titular, y en el segundo varios titulares que en realidad representan a un mismo propietario.

Según las estimaciones realizadas por estos autores, en la provincia de Buenos Aires para el año 1988 la elusión fiscal de este impuesto era del 30,6% del impuesto efectivamente emitido para el caso de la subdivisión catastral y un 27% por la existencia de varios titulares en representación de un propietario. En conjunto, la elusión impositiva alcanzaba al 39,1% de lo emitido para ese año.

Este panorama es perfectamente trasladable al resto del país y en consecuencia tomamos la posta de Basualdo y Khavisse para definir el criterio general de nuestra propuesta cuando expresan que *“no sólo es necesario modificar la estructura del actual impuesto inmobiliario rural sino reemplazarlo por un régimen que mantenga la progresividad pero que defina como sujeto de imposición a los propietarios y que discrimine la carga impositiva que debe asumir cada una de las formas de propiedad. Respecto a este último aspecto, es*

pertinente recordar que hay claros antecedentes históricos basados en la imposición adicional a las sociedades anónimas. Dichos criterios deberían también aplicarse a los condominios y los grupos societarios ya que los mismos son una parte constitutiva de la propiedad agropecuaria de nuestros días” (página 246).

Como los impuestos provinciales tienen un sinnúmero de falencias y presentan características disímiles entre las provincias, son insuficientes para captar la renta diferencial de la tierra. Estos problemas se acentuaron en los últimos años por la ampliación de la brecha entre la base imponible y el valor de mercado.

Esta es la principal razón, aunque no la única, que nos lleva a proponer un IRNPT diferente al de los antecedentes antes mencionados y preferimos replicar el planteo de los autores antes mencionados para el ámbito nacional. A su vez, implementar un IEPT nacional tiene la ventaja de ampliar la base imponible a todo el territorio nacional y por tanto garantizar una mayor progresividad en relación a impuestos provinciales con sus mismas características. Si un mismo propietario tuviera campos en más de una provincia, las alícuotas a aplicar serían las correspondientes a la base imponible del conjunto, aspecto imposible de resolver mediante impuestos provinciales.

Se trata, por lo tanto de un impuesto a la propiedad que englobaría al conjunto de inmuebles rurales de un mismo contribuyente en todo el territorio nacional y, mediante la aplicación de alícuotas progresivas marginales o sobre el excedente, permitiría imponer una carga mayor cuanto mayor fuese el patrimonio del sujeto alcanzado. El impuesto propuesto tendría como base imponible el valor venal o de mercado de las propiedades¹¹, lo que por cierto genera problemas administrativos para su aplicación, salvables mediante los avances tecnológicos disponibles en los últimos años (información satelital, sistema GIS, etc.).

Tal vez, la cuestión más compleja de resolver es la jurídica, para poder englobar todas las propiedades de un mismo propietario, independientemente del titular que figure en términos formales. Por lo pronto, el óptimo sería considerar como un mismo contribuyente a las empresas, condominios, grupos societarios que estén vinculadas o controladas (en términos de los artículos 34 y 35 de la Ley 19.550) y las personas físicas que figuren como socias de tales asociaciones. Esto requeriría un estudio profundo del derecho que excede el marco de este trabajo. Si no fuera posible, debería incorporarse, tal como rigió en la provincia de Buenos Aires, un adicional para los casos cuyos titulares fueran figuras jurídicas distintas a las personas físicas.

Una propuesta tentativa de la escala de alícuotas a aplicar sería la siguiente:

Base Imponible		Cuota fija	Alícuota sobre excedente al límite mínimo
Desde	Hasta		
\$	\$	\$	%
0	1.000.000	--	0,5
1.000.000	5.000.000	5.000	1,0
5.000.000	15.000.000	45.000	1,5
15.000.000	45.000.000	195.000	2,0
45.000.000	90.000.000	795.000	2,5
90.000.000	180.000.000	1.920.000	3,0
180.000.000	360.000.000	4.620.000	3,5
360.000.000	En adelante	10.920.000	4,0

11) Tendría que ser equivalente al 80% de dicho valor.

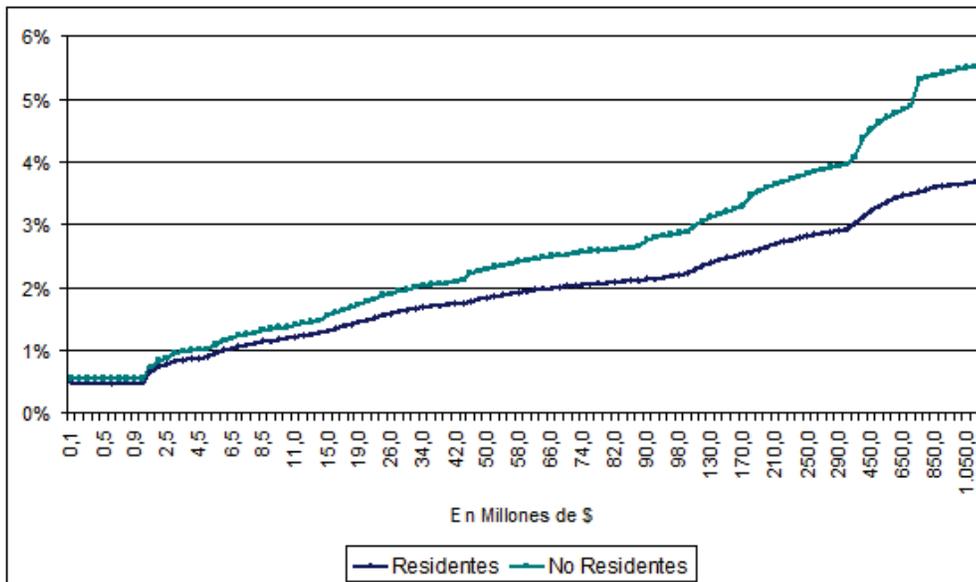
Del monto de impuesto determinado de acuerdo a esta escala se deberían deducir los pagos de los Inmobiliarios Rurales provinciales correspondientes a las propiedades incluidas en la base imponible de cada contribuyente.

Además, nuevamente siguiendo la experiencia pasada de la provincia de Buenos Aires, debería incluirse un coeficiente de acrecentamiento para aquellos propietarios residentes en el exterior (los “ausentes”), que podría diferenciarse de acuerdo al valor fiscal alcanzado de acuerdo a la siguiente escala:

Desde \$	Coeficiente
0	1,10
3.000.000	1,15
15.000.000	1,20
45.000.000	1,25
90.000.000	1,30
180.000.000	1,35
360.000.000	1,40
720.000.000	1,50

Este coeficiente podría aplicarse sobre el monto del impuesto determinado una vez descontado el pago a cuenta de los Inmobiliarios Rurales provinciales. En el gráfico adjunto se puede observar la progresividad de las tasas efectivas (medidas sobre la base imponible descontado el pago del impuesto provincial) a medida que aumenta el monto del patrimonio gravado. También se distingue entre las tasas aplicadas sobre los Residentes y los No Residentes, consecuencia de la aplicación del coeficiente de acrecentamiento propuesto.

Gráfico N°3
Tasa efectiva del IEPT, según residencia del propietario



Fuente: CIEPyC

V. Comentarios Finales

Este trabajo tiene un carácter propositivo que procura desplegar iniciativas de cambios al sistema impositivo vigente con el fin de participar del debate sobre la reforma tributaria que, desde diversos sectores, se promueve. Este debate está, inevitablemente, influenciado por los medios de comunicación que instalan temas en la agenda pública sin abundar en su contenido u orientándolo hacia sus propios intereses. Suele suceder que cuando el cambio en cuestión pasa a la agenda estatal y se materializa en una acción concreta, quienes antes la pregonaban arrecian con críticas sobre aspectos puntuales. Al profundizar el estudio de una determinada acción aparecen los conflictos de intereses que se mantenían ocultos en cierto consenso aparente al momento de su instalación en la agenda pública. Las sugerencias de política que aquí se desarrollan deben ser interpretadas como un aporte a un debate más fructífero en la materia que nos ocupa que vaya más allá de la superficialidad mediática.

Introducir los impuestos propuestos en estas páginas exige considerar su gobernabilidad, que requiere analizar el grado de dificultad de la propuesta, los pasos que deben seguirse y medir las variables que se controlan y las que no. En este trabajo sólo presentamos algunos indicios de la problemática descrita, pero parece fundamental resaltarla, tanto para contemplarla ante una eventual puesta en marcha como para entender por qué la reforma tributaria integral es, hasta el momento, una tarea pendiente.

Por lo tanto, el proyecto de reforma para corregir la incidencia distributiva de los impuestos no sólo debe contemplar los cambios normativos necesarios sino también debe considerar los distintos intereses en pugna (y las resistencias a los cambios) y es una verdad de Perogrullo que quienes se sentirán perjudicados tienen capacidad para manifestar su descontento.

Aun a riesgo de ser reiterativos, consideramos crucial comprender que una reforma tributaria no se resuelve con una adecuada propuesta en términos técnicos. El intento fallido de aplicar retenciones móviles a los principales productos agrarios y sus derivados puede ser un antecedente en este sentido. Varios elementos permitían suponer que se cumplían las condiciones objetivas y subjetivas para su aplicación. Por un lado, todo parecía indicar que se trataba del momento oportuno: un gobierno que acababa de asumir con un amplio respaldo de la voluntad popular y los principales medios de comunicación expectantes ante el rotundo triunfo. Por otro lado, la correlación de fuerzas parecía favorable: un aparente conflicto de intereses entre los afectados por las medidas los mantenía divididos e incluso se tenía como antecedente muy próximo en el tiempo del alza de alícuotas sin mayores resistencias. La actitud de los medios presuponía que los potenciales focos de conflicto no lograrían amplificar su reclamo. Sin embargo, los sucesos demostraron lo contrario: se lograron aunar intereses, algunos contrapuestos, y llevaron la confrontación al límite, poniendo incluso en duda la continuidad institucional. El tristemente célebre voto no positivo dio la estocada final.

La crisis política de 2008-09 dejó como saldo positivo el surgimiento de nuevos actores sociales dispuestos a acompañar una transformación de este tipo. Sólo si se la intenta se podrá saber si alcanza para contraponer a quienes sientan afectados sus intereses.

VI. Bibliografía

- Basualdo, Eduardo y Khavisse, Miguel (1993). El Nuevo Poder Terrateniente. Investigación sobre los nuevos y viejos propietarios de tierras de la provincia de Buenos Aires. Editorial Planeta
- Cepal (2011) Espacios iberoamericanos: Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo. CEPAL.
- Due, John y Friedlander, Ann (1990). Análisis económico de los impuestos y del sector público. Editorial de Derecho Financiero.
- Gaggero, Jorge (2008). La progresividad tributaria. Su origen, apogeo y extravío (y los desafíos del presente). Documento de Trabajo N° 23 CEFID-AR. Diciembre
- Gómez Sabaini, Juan Carlos; Jiménez, Juan Pablo y Podestá, Andrea (2010). Capítulo I. Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe. En Evasión y equidad en América Latina. CEPAL y GTZ.
- Iñiguez, Alfredo (2014). Tributos al modelo. Peripecias del pasado, récords del presente y desafíos del futuro (segunda parte). Revista Derecho Público Año III, N° 7. Pág. 27 a 116. Ediciones Infojus. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
- Iñiguez, Alfredo (2012). Tributos al modelo. Récords del presente y desafíos del futuro. Edición Especial de la Revista Entrelíneas de la Política Económica N°32, CIEPYC. <http://www.ciepyc.org/>
- Jarach, Dino (1970) “El impuesto a la renta normal potencial de la tierra”, en Ensayos sobre administración, política y derecho tributario, Tomo 2. Ediciones Macchi.
- Jarach, Dino (1996) Finanzas Públicas y Derecho Tributario. Tercera Edición. Abeledo-Perrot editores.
- Lódola y Velasco, coordinadores (2011). El Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes. Su reincorporación en la Provincia como instrumento eficiente en la búsqueda de la igualdad de oportunidades. Cuaderno de Economía N° 78. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. La Plata.
- Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy (1992). Hacienda Pública. Teórica y aplicada. Mc Graw Hill. Quinta edición. Madrid
- Nuñez Miñana, Horacio (1998). Finanzas Públicas. Ediciones Macchi. Buenos Aires.
- Otero Alejandro y Fasiolo Valeria (2010). Nuevas y viejas razones para la reforma la tributaria en la Argentina actual. En La Profundización del Modelo Económico, GEENaP, Buenos Aires, junio.
- Otero Alejandro (2011). Razones y orientaciones de una reforma deseable en la Argentina actual. Revista del III Congreso de AEDA
- Rosen, Harvey (2002). Hacienda Pública. Mc Graw Hill. Quinta edición. Madrid.

Entrelíneas de la Política Económica

La presente revista se editó en la
Facultad de Periodismo y Comunicación Social.
Calle 44 N° 676 e/ 8 y 9 - 1° piso - oficina N° 13 - tel (0221)
422-4015 int 113 - Cel (0221) 15-4091960

Director

Lic. Gerardo De Santis

Coordinador

Lic. Germán Saller

Consejo Editorial

Lic. Miguel Zanabria
Lic. Alfredo Iñiguez
Dr. Pablo Lavarello

Equipo de investigación

Lic. Fernando Alvarez
Lic. Julián Barberis
Lic. Guillermo Bellingi
Lic. Roberto Collivignarelli
Lic. Matías Mancini
Lic. Manuel Rodríguez
Lic. Rafael A. Selva
Cdor. Diego Turkenich
Cdor. Fabián Flores
Lic. Julieta Biasotti
Lic. Josefina Marcelo
Lic. Santiago Gahn

Área de Prensa

Lic. Edgardo Corroppoli
Lic. Federido Serra
María Verónica Torras

**FACULTAD DE PERIODISMO
Y COMUNICACION SOCIAL**
www.perio.unlp.edu.ar



Universidad Nacional
de La Plata