
El impuesto Tobin y el endeudamiento externo argentino

Carlos M. Vilas*

Considero sumamente importante el reposicionamiento que en los últimos dos o tres años ha experimentado el debate internacional en torno a la propuesta de James Tobin de imponer una tasa orientada a desacelerar el movimiento internacional de capitales, como medio de reducir la volatilidad enorme de la economía internacional, y por consiguiente prevenir algunos de sus impactos más nocivos. En América Latina Chile implantó, en 1991, una variante de ese impuesto, con resultados positivos. Esa decisión permitió al país trasandino protegerse del impacto de la crisis mexicana, mientras que otras economías, como por ejemplo las de Argentina y Perú, pagaron costos enormes de los que aún no habían podido recuperarse cuando estallaron las crisis en Asia y Rusia en 1997 y 1998. El éxito de la decisión chilena se verifica incluso con un argumento a contrario sensu aportado por ese mismo país. En 1996 la administración del presidente Frei Ruiz-Tagle decidió levantar esa medida, y al año siguiente la crisis asiática se abalanzó sobre la economía chilena con un impacto tremendo.

Este ejemplo, como varios otros, ilustran respecto de la necesidad de erigir salvaguardas frente a estos aspectos particularmente dañinos de la economía internacional contemporánea, así como de la eficacia de la iniciativa de Tobin. Hay que reconocer también que la propuesta Tobin ha sido objeto de algunas reservas y críticas dirigidas hacia algunos de sus aspectos técnicos; del mismo modo, re-

* Abogado y Cientista Político. Presidente del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE) y profesor de la Universidad Nacional de Lanús.

sulta claro que solamente su adopción simultánea por la totalidad de los estados garantizaría un funcionamiento realmente efectivo de la misma. Esto plantea la necesidad de incluir la propuesta Tobin en un rediseño integral del sistema financiero internacional. Es fácil de advertir que tal objetivo implica un cambio en las relaciones internacionales de poder sobre las cuales se asienta el sistema actual; de lo contrario, los países periféricos o en desarrollo serán testigos de decisiones que seguirán siendo tomadas sin consideración de sus propios intereses. Desde hace cierto tiempo el FMI y el Grupo de los 7 están trabajando en el armado de una nueva arquitectura financiera global; lo que se conoce de las ideas y propuestas en discusión es muy poco alentador para el futuro de nuestros países.

Tanto por la vía de iniciativas individuales de cada país, como a través de un rediseño global mejor adaptado a nuestras necesidades, la propuesta Tobin involucra, por lo menos en el caso argentino, una dimensión política fundamental. Ello es así, porque la enorme y muy vulnerable exposición a los movimientos internacionales de capital, de fuerte sesgo especulativo, es el resultado de un diseño político particular que tiene como eje de sustentación la configuración de un bloque de poder en el cual un pequeño número de grandes grupos económicos, fuertemente articulados a esos movimientos de capital, asumió un rol hegemónico. El estado fue instrumentalizado por este bloque de poder para generar el escenario que, casi sin interrupciones, se ha mantenido vigente en el último cuarto de siglo, o poco menos.

Es sabido que desde 1976/77 comenzaron a sentarse en Argentina las bases y los elementos del nuevo modelo político-económico que hoy estamos viviendo en su madurez. El momento fundacional de lo que hoy denominamos “modelo” macroeconómico fue la reforma financiera del gobierno militar, implementada por su ministro de Economía, Alfredo Martínez de Hoz. La dictadura militar fue la condición política de viabilidad de ese modelo, con su saldo de represión, de asesinatos, de desapariciones, tanto a nivel macro como a nivel micro. Recientemente se han reunido nuevas evidencias sobre el involucramiento de empresas y de funcionarios empresariales en la represión del individuo sindical en el ámbito de esas empresas durante la dictadura militar. Esta situación ya se conocía y es importante que no se olvide. A nivel micro es muy claro que existía una coordinación represiva entre el poder del capital en el lugar de trabajo o los ámbitos de reproducción, como el barrio, y la dictadura militar. A nivel macro, la política económica, la concentración de los ingresos y de la propiedad, expresó la misma estrecha relación entre el dominio de determinadas fracciones del capital y la política de la dictadura.

Aquella reforma creó las condiciones institucionales de un estilo de acumulación basado en la valorización financiera del capital. Vale decir, no ya la valorización del capital a través de la economía real, sino a través del negocio financiero. O, para decirlo con otras palabras, hacer del sector financiero el ámbito pri-

vilegiado de valorización del capital, frente a los intentos de mantener a la industria, a la industrialización, como ámbito fundamental de valorización. Todos sabemos que el proyecto de un país industrial nunca fue hegemónico; en particular, nunca fue hegemónico en los grupos dominantes, y en la batalla que, de alguna manera, se dio desde los años '30, ese proyecto de país industrial y por tanto con perspectivas de convertirse en país desarrollado y moderno, avanzó en la medida en que pudo articularse a las políticas ejecutadas desde el estado. Aquí radicó su fuerza y también su debilidad, porque cada vez que el control del estado fue recuperado por las élites financieras, comerciales y primario-exportadoras a través de golpes militares que interrumpían la vigencia de las instituciones constitucionales, la hipótesis de la industrialización sufrió golpes severos. El periodo que corre entre 1955 y 1976 es extraordinariamente rico en estos avances y retrocesos, ligados de manera clara a las vicisitudes institucionales del país. La dictadura militar de 1976-83 institucionalizó la victoria de los sectores más especulativos y más "globalizados" del capitalismo argentino, de los que el propio ministro Martínez de Hoz era, y sigue siendo, una muy representativa encarnación. En nombre de la lucha contra la "subversión", creó las condiciones para el ataque a la sociedad industrial que, con muchas limitaciones, se venía gestando.

La valorización financiera del capital se llevó a cabo a través de un conjunto de medidas. La primera, posiblemente, fue la política de endeudamiento irresponsable de las empresas estatales, llevada a cabo desde el Ministerio de Economía en tiempos de Martínez de Hoz, la que tuvo como finalidad principal abastecer de dólares baratos a los grupos económicos, quienes reorientaban esa masa de divisas hacia fines especulativos y la sacaban del país. Esto estuvo muy públicamente documentado en los momentos iniciales de la gestión del Dr. Alfonsín: se hicieron públicos estudios e investigaciones que demostraban de qué manera buena parte de lo que formalmente era deuda externa ya estaba pagada y estaba otra vez afuera. En tres oportunidades el estado se hizo cargo de la deuda privada. Además, y en el marco de la dictadura militar, en tres ocasiones a través del mecanismo de los seguros de cambio, durante los ministerios de Lorenzo Sigaut y de José María Dagnino Pastore y, a fines de 1982, a través de la emisión de bonos que estatizaron la deuda externa privada, cuando Domingo Cavallo era presidente del Banco Central. Estos mecanismos tenían como finalidad endeudar al país, captar dólares baratos de los mercados internacionales, transferirlos al capital financiero de los grupos más concentrados, aplicarlos a inversiones de alta rentabilidad financiera aquí, gracias a la tasa de cambio (recordemos el mecanismo de la *tablita*); pero, fundamentalmente, entregar dólares baratos a quienes en definitiva iban a volver a remesarlos hacia afuera una vez obtenidas las ganancias en el ámbito financiero local.

Este esquema se perfeccionó con un conjunto de medidas posteriores, entre las que destaca la adopción de un sistema de caja de conversión a partir de 1991 con la ley de convertibilidad monetaria. No es éste el momento de llevar a cabo

una valoración de este instrumento, de los factores que condujeron a adoptarlo, etcétera. Diré aquí simplemente que la eficacia de la convertibilidad para dotar de estabilidad de precios a la economía nacional tuvo como contrapartida la consolidación del esquema instaurado quince años antes por la reforma Martínez de Hoz. El modo en que la convertibilidad se ejecutó, las medidas que rodearon su dimensión estrictamente cambiaria, estuvieron dirigidas a reforzar los mecanismos de acumulación en el sector financiero y la continuidad de la remesa de capitales al exterior. A esto hay que agregar un sistema tributario regresivo e ineficiente que premia a los grandes grupos económicos, que son quienes captan, vía sistema financiero local, el sobre-endeudamiento externo del sector público; la tolerancia gubernamental hacia los incumplimientos de esos grupos en materia de concesiones de servicios públicos; los subsidios directos o indirectos a su funcionamiento, etcétera. Este conjunto de elementos ratifica la afirmación de la existencia de un bloque de poder, hegemonizado por estos sectores altamente concentrados de la economía nacional, articulados fuertemente a los mercados externos, que instrumentalizan al estado y a sus organismos para mantener sus posiciones de privilegio.

En virtud de este mecanismo se ha acumulado fuera del país, desde 1991, una masa de casi 100 mil millones de dólares. Esta cifra representaba a fines de 1999 alrededor de dos tercios del endeudamiento externo público y privado del país. Es importante destacar que *esta fuga de capitales tuvo lugar en una década caracterizada por la sumisión del estado y sus políticas a los intereses de esos grandes grupos*. Es decir, no pueden platearse, para explicar esta masiva salida de capitales, argumentos referidos a inseguridad jurídica, inestabilidad institucional, cambios de políticas, inflación, u otras similares. Y si bien es cierto que en los primeros años de vigencia del sistema de convertibilidad el gobierno llevó a cabo una política relativamente agresiva contra la evasión tributaria, ésta se abandonó a mediados de la década, por lo que este aspecto de la gestión pública aporta poco a una explicación convencional del fenómeno.

Tampoco resulta satisfactoria una explicación psicológica, que pone énfasis en la mentalidad extranjerizante de estos segmentos de la burguesía argentina. Esa mentalidad existe por supuesto, y la historia, el anecdotario y la lírica tanguera ofrecen múltiples y renovados ejemplos, pero no basta para dar cuenta de un fenómeno de tal magnitud. Esto es mucho más que turismo al exterior o consumismo imitativo.

En realidad la fuga de capitales se explica como resultado de su combinación con el esquema de convertibilidad (tipo de cambio fijo/volumen de la masa monetaria determinado por la masa de reservas/balanza comercial deficitaria). Las diferencias enormes entre las tasas de interés que rigen el endeudamiento externo y las que se aplican en el endeudamiento interno generan una masa de ganancias locales en pesos que, para reconvertirse a divisas, demandan sumas adicio-

nales de éstas que sólo pueden provenir de endeudamiento adicional. El funcionamiento de este mecanismo depende de la capacidad del estado para acceder a ese mayor endeudamiento. A medida que el endeudamiento crece, esta posibilidad es crecientemente onerosa (aumenta el “riesgo país”).

A esto se agregan varias circunstancias adicionales.

En primer lugar, y por las razones ya señaladas, el endeudamiento externo se traduce, en fuerte proporción, en masa financiera apropiada por los grupos concentrados que tienen gran parte de sus actividades en sectores no transables de la economía (por ejemplo, servicios privatizados, turismo, transportes y comunicaciones, construcción) que no aportan a las exportaciones, o bien generan exportables fuertemente subsidiados por el estado (caso de los hidrocarburos) o por exportaciones competitivas de terceros países fuertemente subsidiadas (caso de las exportaciones de origen agropecuario). En segundo lugar, el elevadísimo precio interno del dinero discrimina contra amplias franjas de la inversión productiva local, contribuyendo adicionalmente a la generación de escenarios recesivos o, por lo menos, a dotar de mayor vulnerabilidad a toda la economía nacional. Efecto éste que contribuye a hacer más costoso el endeudamiento externo: nadie le presta a un país estancado o, si lo hace, le presta a tasas más altas y en condiciones mucho más duras (o sea, más aumento del “riesgo país”). Finalmente, las políticas estatales complican más la situación, en cuanto refuerzan las tendencias recesivas del esquema a medida que la capacidad de endeudamiento se cierra o se hace más cara: contracción y encarecimiento del crédito, tolerancia a la evasión impositiva y regresividad tributaria, ineficiencia del gasto, etc.

Es posible afirmar entonces que la persistencia de la fuga de capitales por parte de los grandes actores de la economía nacional es el resultado del propio funcionamiento del modelo macroeconómico diseñado a la medida de sus intereses, y de la convicción de esos grupos respecto de la vulnerabilidad intrínseca del mismo. Estamos así frente a *la contradicción básica de esta estrategia de valorización financiera*: la estabilidad de las políticas estatales da seguridad respecto del mantenimiento del modelo; al mismo tiempo, el mantenimiento del modelo agrava la vulnerabilidad y la volatilidad de la economía argentina y plantea interrogantes sobre su futuro. La conducta de los grupos concentrados ilustra una particular combinación del corto y el largo plazo: en el corto plazo, sacar las mayores ventajas del modelo; en el largo plazo, “comprar” seguridad sacando la plata del país.

El costo de este esquema es conocido: elevada concentración de los ingresos y la propiedad de los activos; crecimiento de la población en condiciones de pobreza; incremento y acumulación de las desigualdades sociales; fragmentación social; deterioro laboral; degradación de la educación y la atención en salud; deterioro del medio ambiente; inseguridad en aumento. El resultado es un escenario persistente y crecientemente agravado de decadencia económica, social, científica y tecnológica.

Soy consciente del carácter esquemático de esta presentación; todos los puntos que he mencionado merecen un desarrollo mayor, y hay varias cuestiones a las que ni siquiera me he referido. Confío sin embargo en que mi exposición ilustre sobre la complejidad del tema que nos ocupa.