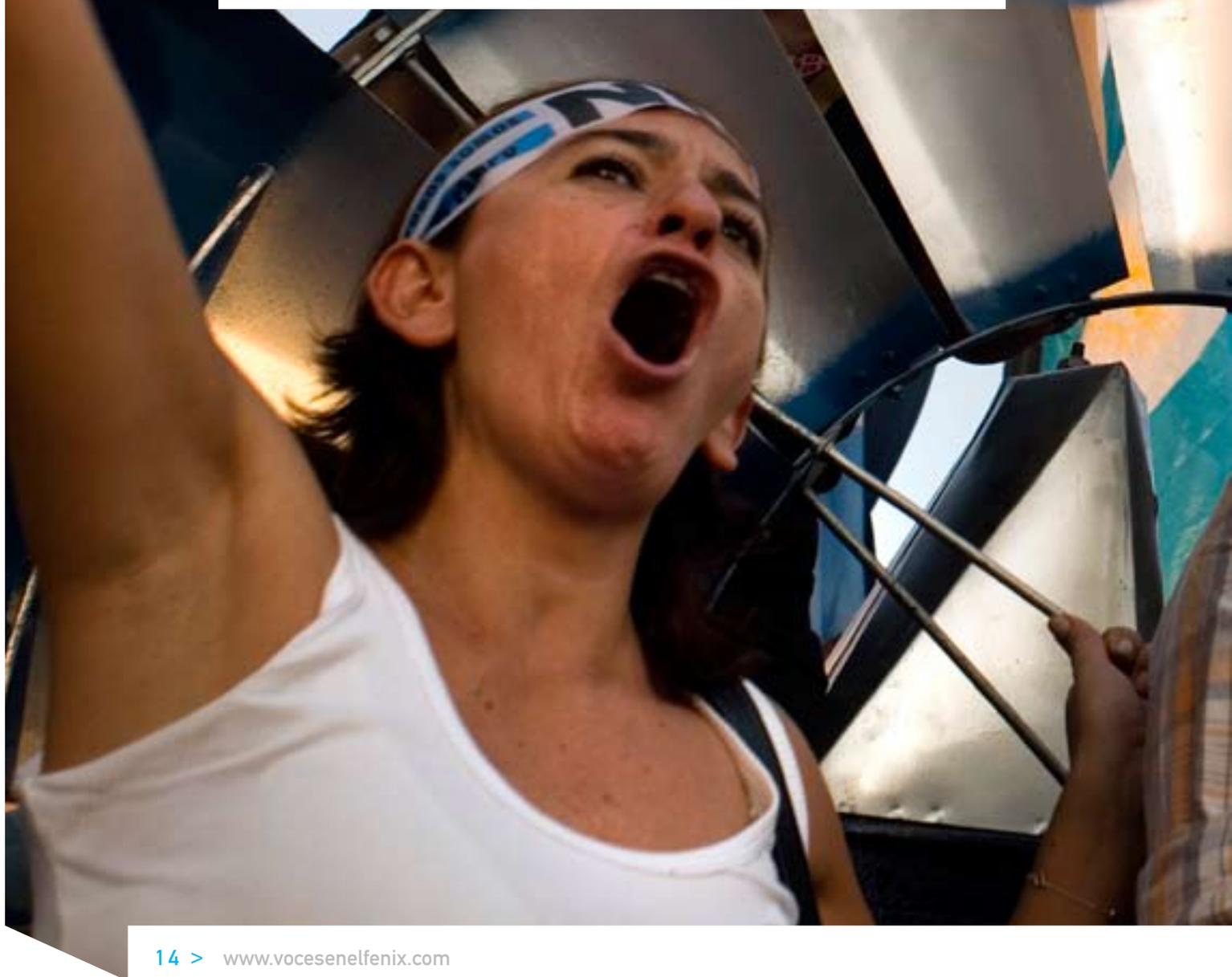


LOS ACTORES SOCIALES Y LOS IMPUESTOS

PARA LOGRAR UNA REFORMA FISCAL MÁS JUSTA, LA MISMA DEBE APOYARSE EN ACUERDOS SOCIALES Y POLÍTICOS QUE PERMITAN, A TRAVÉS DE UNA MAYOR VINCULACIÓN DE LA POBLACIÓN, PERCIBIR LOS RECURSOS PÚBLICOS COMO PROPIOS. LOS CASOS PARADIGMÁTICOS DE LA CGT Y LA MESA DE ENLACE.



por
ALEJANDRO
GRIMSON ¹

ALEXANDRE
ROIG ²



En la Argentina hay diversos actores sociales con fuertes discursos sobre la fiscalidad, los gravámenes y por qué habría que pagar o dejar de pagar un impuesto. A la hora de comprender la cuestión fiscal, nos parece central entender estos discursos y cómo revelan la percepción social de los impuestos. En un estudio anterior nos concentramos en las percepciones sobre los impuestos de líderes de opinión en distintas zonas del país. En este trabajo, analizaremos muy brevemente dos actores diferentes, la Confederación General del Trabajo (CGT)¹ y la Mesa de Enlace,² y sus posiciones frente al impuesto a las ganancias y a las retenciones. Creemos que no se puede pensar la reforma de un sistema fiscal, más si es progresiva y atenta en contra de intereses instalados, sin tener en claro la posibilidad de su aceptación o de su rechazo por parte de la población, sabiendo que la evasión o la elusión fiscal no pueden ser totalmente eliminadas por sistemas de control y de sanción. Una parte de la población, la mayor posible, tiene que vincularse a una reforma fiscal desde la adhesión. La comprensión de sus percepciones es también políticamente crucial.

Si partiéramos de una concepción social instrumental, presuponiendo que en todas las situaciones,

(1) Sindicato multisectorial creado en los años '30.

(2) La Mesa de Enlace Agropecuaria fue creada el 12 de marzo de 2008 en el contexto de un conflicto con el gobierno nacional de Cristina Fernández de Kirchner en torno a una ley de retenciones móviles sobre exportaciones agrícolas. Se compone de las cuatro principales asociaciones nacionales de empresarios agropecuarios de Argentina: la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Federación Agraria Argentina (FAA), las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y CONINAGRO.

todos los actores desean o buscan pagar menos impuestos, no podríamos comprender las construcciones de hegemonía, en uno de sus sentidos clásicos de “conceder lo no esencial para conservar lo esencial”. Esto significa que los sectores económicamente relevantes no sólo leen sus intereses económicos directos, sino su capacidad política de imponerlos o negociarlos y que, solamente por ello, hay situaciones y países en los cuales esos sectores están dispuestos a pagar mayores impuestos que en otros, siempre y cuando eso contribuya a la construcción de la legitimidad que requiere el proceso hegemónico.

De manera análoga, podemos presuponer que los sectores sociales buscarán pagar la menor cantidad de impuestos posibles. Una de las mayores dificultades reside en el hecho de que los impuestos aparezcan para sectores de la población como un cálculo específico y desarticulado de otros. Esto debe ser comprendido como un indicio de los modos en que sedimentaron relaciones históricas en la Argentina, no sólo entre el Estado y la sociedad, sino entre los distintos sectores sociales. Para dar un ejemplo: podría suceder que un porcentaje elevado de sectores medios urbanos prefiera gastar una parte de salario en educación privada, otra parte

Creemos que no se puede pensar la reforma de un sistema fiscal, más si es progresiva y atenta en contra de intereses instalados, sin tener en claro la posibilidad de su aceptación o de su rechazo por parte de la población, sabiendo que la evasión o la elusión fiscal no pueden ser totalmente eliminadas por sistemas de control y de sanción.

en salud privada, incluso otra parte en seguridad privada, que entregarle todos los meses ese dinero al Estado para que desde allí puedan generarse servicios públicos. Se podría comparar el nivel de gasto de familias de clases medias en servicios que debería y podría proveer el Estado con el nivel de pago de impuestos. Mientras los primeros tienen la virtud a los ojos del ciudadano, de aparecer como una elección propia, la clave de los segundos es que nadie los elige: han sido impuestos u otorgados. Es decir, la preferencia por servicios privados no se basa en un cálculo económico inmediato, sino en un resquebrajamiento mayor de la percepción de la totalidad social y de su relación con el Estado.

Por ello, para elaborar cambios impositivos es necesario construir acuerdos sociales y políticos, que tengan la potencialidad de institucionalizarse. Las innovaciones impositivas, y más aún si van en una dirección progresiva, van a generar resistencias de quienes deban pagar más impuestos. Sólo una amplia legitimidad social podría contrarrestar esa presión. No hace falta hacer estudios para entender que todo lo que es "impuesto" no encuentra su origen en el deseo. De allí que la cuestión de la legitimidad social de los impuestos resulte crucial.

Los reclamos corporativos: entre la excepción y lo no-fiscal

La relación fiscal se inscribe en un régimen de confianza que moviliza un complejo de experiencias y significaciones sobre la captación fiscal y sus usos por el Estado. Estas creencias se plasman a la vez que se complejizan en los argumentos públicos que otorgan o no legitimidades a los actos del Estado o a las medidas políticas.

Para analizar esto, nos concentraremos en las modalidades que adquieren dos reclamos corporativos vinculados a la cuestión impositiva. En primer lugar, los reclamos de la CGT respecto de la elevación del mínimo no imponible. En segundo lugar, se analizará el reclamo de la Mesa de Enlace sobre las retenciones y su vinculación con la idea de que el propio productor sería el mejor agente posible de distribución.

La CGT

Comencemos por un caso muy específico, los trabajadores petroleros de la ciudad de Comodoro Rivadavia. Casi todos aquellos que trabajan en la extracción se encuentran en el 10% de los argentinos con mayores ingresos. Sin embargo, los sindicatos realizan reclamos para no pagar impuestos a las ganancias. Desde el punto de vista de un miembro de una sociedad desigual, que para tornarla menos injusta puede estar dispuesto a aportar parte de su ingreso, parece un reclamo irracional. Desde la perspectiva de la economía política más tradicional, suele reponerse racionalidad a ese reclamo sosteniendo que los obreros están disputando la apropiación de la renta petrolera al exigir que sean las empresas las que paguen ese impuesto. Pero argumentos de este estilo no admiten el carácter exclusivamente corporativo de esa supuesta disputa por la renta. En realidad, por qué no pedir que las ganancias petroleras se dirijan al 90% de los trabajadores del país que ganan menos que ellos. Esa es la distancia entre un reclamo sectorial y un reclamo político.

De ese modo, podemos comprender lo que nos dijo un dirigente sindical de los petroleros. Nos explicó que para los trabajadores, recibir todos los meses un descuento en los ingresos por el impuesto a las ganancias les produce un "daño psicológico",

ya que les resulta inconcebible que un trabajador pague ese impuesto. En ese argumento, el punto principal es que a diferencia de la noción general de un impuesto idéntico para ciudadanos con ingresos idénticos, aquí prevalece la idea de que un impuesto (“a las ganancias”) está desligado de una categoría (el trabajador).

Este planteo sectorial encuentra su proyección en la discusión general que se observó en la CGT sobre los trabajadores con ingresos altos sometidos al impuesto a las ganancias. El secretario general de la CGT, Hugo Moyano, mientras aguardaba una respuesta del Gobierno a la propuesta para subir el piso del mínimo no imponible del impuesto a las ganancias, dijo: “En muchas actividades, como la nuestra (de Camioneros), los trabajadores hacen un sacrificio muy grande para que el salario sea alto, y creo que no es justo que el Estado se quede con parte de ese esfuerzo”. En este mismo sentido, otro dirigente afirmó que “la CGT tiene una interpretación distinta en lo que hace a la AFIP³ y [del Ministerio de] Economía del significado del impuesto a las ganancias. Para nosotros es un impuesto al trabajo. La modificación se debe hacer vía reforma tributaria”.

Esta concepción de la injusticia no se asocia aquí al uso que se hace del impuesto, no estamos frente a una condicionalidad del pago del impuesto a las ganancias (del tipo “hay que pagar pero si se usa bien”), sino frente a una crítica a la naturaleza del impuesto en sí discutiendo en torno a la interpretación de lo que implica una “ganancia” considerando la misma como distinta a un salario por trabajo.

No debería menospreciarse el carácter corporativo y segmentado del reclamo. Segmentado porque el reclamo no beneficia a todos los trabajadores, sino a una pequeña fracción de los mismos. Corporativo

(3) La Administración Federal de Ingresos Públicos tiene la responsabilidad de la recaudación impositiva, arancelaria y de aportes sociales entre otros impuestos.

porque el reclamo se limita estrictamente a proponer una reducción o una eliminación, sin una perspectiva acerca de una política de redistribución. El reclamo planteado de este modo no apunta a una mayor justicia redistributiva, que implicaría reclamar la suba del mínimo no imponible junto con proponer un aumento de tasas para ingresos más elevados. Exclusivamente se limita a plantear la reducción.

Es evidente que la fórmula “ganancias” es muy poco feliz en términos de legitimidad y que una eventual reforma impositiva podría acompañarse de una reformulación lingüística y simplemente establecer un impuesto a los ingresos. El mismo debería ajustarse automáticamente en función de los aumentos salariales, pero además debería contener una clara progresividad. Si así fuera, la gran mayoría de los trabajadores estarían contemplados en el mínimo no imponible, una fracción menor de los mismos pagaría un impuesto moderado, otros más alto y una pequeña fracción –con niveles salariales que los ubican en el 5% de los argentinos con mayores ingresos– pagaría más que el impuesto actualmente vigente.

Una modalidad de ese tipo plantea entender la justicia distributiva no tanto en términos de la distribución funcional del ingreso, sino considerar las desigualdades distributivas al interior de los trabajadores. Las cuestiones relacionadas a las condiciones de trabajo deberían ser discutidas en sí mismas y no en relación a los impuestos. De esa manera, la relación entre los trabajadores de menores ingresos y de mayores ingresos sería menos desigual después de pagar impuestos que antes, contribuyendo a robustecer las posibilidades de un gasto también de carácter redistributivo.

Es evidente que la fórmula “ganancias” es muy poco feliz en términos de legitimidad y que una eventual reforma impositiva podría acompañarse de una reformulación lingüística y simplemente establecer un impuesto a los ingresos.

La Mesa de Enlace, el campo, los campos

En marzo de 2008 estalló el conflicto “entre el gobierno y el campo”, una de las situaciones de mayor tensión después de la crisis de 2001 y durante la cual se erosionó una gran parte del capital político del gobierno en aquel entonces. El objetivo inmediato, y por el cual celebraron, era la derogación de la resolución 125 que reemplazaba las retenciones del 35% por otras móviles, el reclamo y el objetivo de fondo era más ambicioso.

En mayo de 2008, en una “Carta a los Argentinos” de la Mesa de Enlace, se decía que las retenciones móviles eran “una medida de marcado tinte confiscatorio”.

Ya en los inicios de la protesta estaban presentes los argumentos federales, anticontrarios. Estos se entremezclaban con otros, acerca del rol del Estado. Por ejemplo, algunos dirigentes de las entidades de mayor porte señalaron que el mejor redistribuidor no es el Estado, sino el productor. Ese liberalismo ideológico se maximizaba cuando al solicitar retenciones cero, liberalización de la producción y comercialización, “equidad” con los otros sectores productivos, no se aceptaba colocar cierto énfasis en el objetivo de incentivar al sector industrial.

Para dar un ejemplo entre muchos, el presidente de la Sociedad Rural de Bolívar sostenía en un acto en septiembre de 2009: “Se planteó la perversa dicotomía entre producción y redistribución de la riqueza. Como si fuese cierto que el Estado, en manos de gobiernos de esta índole, pueda redistribuir mejor que el propio productor, comerciante o industrial de nuestros pueblos. Son ellos, y siempre lo han sido, los verdaderos redistribuidores del ingreso. (...) Cuando la producción vale, estos pueblos no sufren desocupación. Como si fuese cierto además que se puede redistribuir sin producción. ¿O será que la idea es redistribuir a partir de la descapitalización de los sectores productivos?”.

También apareció la cuestión territorial. El presidente de Coninagro (Confederación Interoperativa Agropecuaria Limitada), Carlos Garetto, aseguró que uno de los planteos centrales era la eliminación de las retenciones y la aplicación de reintegros a las exportaciones de las economías regionales. Consi-

deró que esa modificación debía darse en el marco de una reformulación del esquema tributario que considere las asimetrías regionales. Por su parte, en julio de 2010, el presidente de la Sociedad Rural Argentina, Hugo Biolcati, afirmó que proponía reducir gradualmente las retenciones hasta su extinción en cinco o seis años.

Cuando a fines de agosto de 2010 se acercaba el fin de la cesión al Poder Ejecutivo que le permitía fijar estos derechos de exportación, el debate al interior de la Mesa de Enlace y del Parlamento fue elocuente. Evidentemente, Confederaciones Rurales Argentinas y la Sociedad Rural buscaban una reducción hasta la extinción de la alícuota, mientras la Federación Agraria planteaba la segmentación. El 25 de julio por la mañana, Eduardo Buzzi, presidente de la Federación Agraria Argentina (FAA), había dicho a radio La Red que entre la FAA y la Sociedad Rural había un “abismo” que “no se ha logrado zanjar a lo largo de este año, no se ha logrado superar”. Dijo que había “diferencias” respecto del tratamiento de las retenciones y agregó: “Deberán admitir la segmentación de retenciones en serio, se lo hemos dicho 20 mil veces en las reuniones”. Agregó que “la cadena de mails que está circulando dice barbaridades de la FAA porque pensamos distinto y porque protegemos a los pequeños productores”. Por la tarde, sin embargo, Hugo Biolcati afirmó que habían llegado a una propuesta conjunta que elevarían al Congreso de la Nación: “Llevar a cero en forma inmediata las retenciones a economías regionales, trigo, sorgo, girasol y ganadería, una reducción escalonada y segmentada en la soja”. Además, reconoció que “hay que pulir la propuesta” en cuanto al maíz, por su incidencia en los costos de las actividades avícola y porcina.

Es interesante hacer notar que el debate acerca de las retenciones se realiza exclusivamente como si fuera un debate tributario pero sin aludir que es parte de un dispositivo mayor, que debería ser discutido de modo más integral. Por otra parte, se considera a las retenciones como un castigo a los exportadores, no como un incentivo a otros exportadores.

Conclusiones

Evidentemente, la viabilidad política de una reforma fiscal tiene un conjunto de componentes extremadamente complejos, entre los cuales las capacidades de *lobby* de las corporaciones resultan cruciales. En estos procesos se entremezclan sus poderes reales con argumentos estrictamente técnicos y económicos. Más allá de estas tramas de presiones constantes, existe la cuestión de la legitimidad social de los instrumentos impositivos. Es interesante señalar que en la Argentina, según una encuesta de la CEPAL, existe una percepción de injusticia distributiva mayor que en otros países latinoamericanos en los cuales hay, en realidad, mayor desigualdad distributiva. Esto da cuenta de la existencia de amplios sectores sociales más críticos, o más politizados, que señalan esa falta de correspondencia entre el modo en que creen que la sociedad debiera funcionar y cómo funciona efectivamente.

Ahora bien, el problema mayor es que no se conocen grandes procesos de movilización social y política para que los sectores de más altos ingresos paguen impuestos. Se reclama gasto público como si el problema tributario fuera exclusivo del gobierno y no parte del interés general. El interés general no es que cada uno pague menos, sino que se recaude más de manera más justa, y que se gaste de manera de reducir desigualdades. Esto implica que no hay sectores poderosos preocupados por la discusión acerca de los impuestos, sino más bien acerca de cómo el Estado garantiza ciertas prestaciones públicas. No les preocupa el costo de los derechos. Ni en el caso de la CGT ni en el caso de las retenciones parece haber una gran preocupación social respecto de cómo el Estado financia su gasto

La viabilidad política de una reforma fiscal tiene un conjunto de componentes extremadamente complejos, entre los cuales las capacidades de lobby de las corporaciones resultan cruciales.

o cómo puede desfinanciarse. Esto se acentúa por la ausencia o debilidad de argumentaciones públicas respecto de cómo es la estructura social y la estructura de tributación. El hecho de que se presione sólo para elevar el mínimo no imponible, lo cual beneficia específicamente al decil de ingresos más altos, en lugar de presionar para reducir impuestos regresivos, de instalar el debate acerca de la heterogeneidad de ingresos de ese decil y la falta de progresividad en la tributación, es una muestra elocuente de esto.

Esto expresa un problema mayor, referido a que las percepciones sobre los impuestos son extremadamente fragmentarias, visualizando el alto monto que debe pagar la persona, pero desatendiendo la visión de conjunto. Por eso el 80% con menores ingresos, completamente excluido de la elevación del mínimo, nunca se ha pronunciado en ese debate. La otra razón, complementaria de esta, es que los recursos públicos no se perciben como recursos propios, sino como recursos del gobierno nacional o de los gobiernos locales.

Ni en el caso de la CGT ni en el caso de las retenciones parece haber una gran preocupación social respecto de cómo el Estado financia su gasto o cómo puede desfinanciarse. Esto se acentúa por la ausencia o debilidad de argumentaciones públicas respecto de cómo es la estructura social y la estructura de tributación.

El carácter extremadamente corporativo del debate impositivo revela aspectos cruciales de la cultura política argentina. Desde las corporaciones, los reclamos se limitan a reducir al mínimo posible su contribución fiscal, sin mirar más allá de eso. Desde el punto de vista de los partidos, el corporativismo se expresa en el carácter electoral de las propuestas, sin atender a la sostenibilidad del gasto público, lo cual torna a las mismas extremadamente volátiles, dependiendo del lugar (de gobierno u oposición) que les toque en cada coyuntura. Esto se vincula a un proceso que en otros trabajos concebimos como el modo de relación entre las partes y el todo en la Argentina, donde en comparación con Brasil los actores sociales tienen una escasa percepción de la totalidad y, básicamente, conciben a cada parte como un todo potencial que requiere para existir de la eliminación o fuerte limitación de las otras partes.

En ese sentido, entendemos que una reforma fiscal integral como horizonte sería una etapa crucial de la constitución sedimentada de una nueva hegemonía, un sentido común distinto respecto de las partes y el todo. Para que esa nueva hegemonía sea

posible, resultará crucial que el Estado en ningún caso aparezca identificado con una parte, sino que siempre, en cada medida y cada acción, trascienda a cada una de ellas. Esta actuación no corporativa del Estado es una condición necesaria, pero no suficiente.

Otras condiciones refieren a ampliar las bases de sustento político social para un modelo de desarrollo que integre en lugares diferenciales a la producción industrial, agropecuaria y a los servicios. Si bien hay en la actualidad una presión tributaria históricamente alta, el Estado aún tiene potencial para negociar en el mejor sentido, ya que podría imponer tributaciones a cuestiones financieras, de la minería, por daños ambientales, con bastante legitimidad.

(1) Doctor en Antropología. Profesor UNSAM. Investigador del CONICET.

(2) Doctor en Sociología Económica. Profesor UNSAM. Investigador del CONICET.