

Centro de Estudios de la Argentina Rural



Culturas impositivas y asociaciones agrarias. Balance y agenda de investigación

Impositive culture and agrarian associations. Balance and research agenda

Gabriel Fernando Carini

Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Nacional de Río Cuarto y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

gcarini@hum.unrc.edu.ar

Cuadernos del CEAR, N° 4
Diciembre de 2020

Carini, G. F. (2020). Culturas impositivas y asociaciones agrarias. Balance y agenda de investigación. *Cuadernos del CEAR, N° 4*. Diciembre, 2020, CEAR-Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en: <http://cear.blog.unq.edu.ar/documentos-del-cear/>

Culturas impositivas y asociaciones agrarias. Balance y agenda de investigación¹

Resumen:

La presente comunicación tiene por objetivo realizar un balance respecto a cómo la historiografía ha tematizado la relación entre fisco y actores agrarios. Partimos del análisis de los procesos económicos y políticos de la historia reciente, más precisamente de aquellos que tuvieron lugar durante la segunda mitad de la década de 1990, dado que entendemos es cuando se manifestaron con mayor intensidad las dinámicas implicadas en un Estado fiscal confrontativo. En ese sentido, procuramos describirlas a partir de la noción de cultura impositiva. Esta operación nos permitirá señalar dimensiones y problemas que podría contemplar una futura agenda de investigación.

Abstract

The objective of this communication is to take stock of how historiography has thematized the relationship between the Treasury and agrarian actors. We start from the analysis of the economic and political processes of recent history, more precisely those that took place during the second half of the 1990s, since we understand this is when the dynamics implied in a confrontational fiscal state manifested itself with greater intensity. In this sense, we try to describe them from the notion of tax culture. This operation will allow us to point out dimensions and problems that a future research agenda could contemplate.

Palabras clave: Sistema tributario; prácticas económicas; representaciones; comportamientos políticos

keywords: Tax system; economic practices; representations; political behaviors.

¹ Este trabajo fue presentado en el 1º encuentro “hacia la definición de una agenda de investigación” en el marco de Foro Para el Agro Argentino (FoPAr), realizado el 10 y 11 de diciembre de 2020 y organizado por Centro de Estudios de la Argentina Rural (CEAR) de la Universidad Nacional de Quilmes y el Grupo de Investigación y Extensión en Historia Regional (GIEHR) de la Universidad Nacional de Río Cuarto.

A modo de introducción

En Argentina lo impositivo constituye un desafío. Es decir, plantea la necesidad de resolución de problemas sumamente significativos como el de mejorar la distribución de la riqueza y, por ende, contribuir a la construcción de sociedades más equitativas. En ese marco, el Estado es el actor más relevante, puesto que diseña y ejecuta las políticas impositivas. Esto le exige tanto un conocimiento exhaustivo de la realidad de los contribuyentes como la elaboración de mecanismos eficientes para garantizar la percepción de los impuestos. Obviamente no es el único actor que adquiere centralidad. Las élites económicas, y en particular las asociaciones que representan sus intereses, tienen la capacidad de influir en ese proceso. Así, los mecanismos de mediación política desplegados por estos actores en diversos espacios (institucionales o no) son centrales para la comprensión del lazo fiscal que se entabla con el Estado.

Ese último aspecto convierte a lo impositivo en una controversia. Recientemente, en el marco de las estrategias financieras para paliar los efectos de la pandemia por COVID-19, la discusión de un “impuesto a las grandes fortunas” que plantea una contribución solidaria y extraordinaria –por única vez– del 2% al 3,5% a patrimonios personales que superan los 200 millones de pesos generó un amplio rechazo por parte de las asociaciones empresarias, particularmente de las que reúnen a los productores agropecuarios. En diversas declaraciones públicas los dirigentes de la Sociedad Rural Argentina (SRA), las Confederaciones Rurales Argentina (CRA), la Federación Agraria Argentina (FAA) y la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) se refirieron al aporte extraordinario como “distorsivo” y “confiscatorio”, alegaron que se “castiga” al sector agropecuario con un tributo que compromete sus activos y su capacidad exportadora al tiempo que “atenta contra la

inversión, la incorporación de tecnología y la creación de empleo”.²

Esta coyuntura nos lleva a preguntarnos ¿qué es lo que permite que entidades que construyeron visiones diametralmente opuestas sobre la cuestión impositiva compartan diagnósticos y rechacen en forma unánime un impuesto anclado en principios de progresividad? Consideramos que algunos indicios para comprender las implicancias de estos interrogantes pueden encontrarse en el lazo fiscal que estos actores construyeron con el Estado. Partimos de la idea de que desde la segunda mitad del siglo XX se evidencia un proceso de configuración de un Estado confrontativo en materia fiscal que, entre otros aspectos, se caracteriza por la resistencia que las élites económicas realizan frente a la sanción de impuestos directos y progresivos (Sánchez Román, 2013, pp. 16-17).³ Estos rasgos se acentuaron hacia el último cuarto del siglo XX, en particular con las diversas reformas introducidas durante el gobierno de Carlos Menem. Se terminó de estructurar entonces un sistema tributario regresivo y que posee una altísima e innecesaria complejidad que se traduce en disposiciones contradictorias que no solo entorpecen la recaudación sino que favorecen prácticas como la evasión y la elusión fiscal (Nun, 2011, pp. 49-65). Para la comprensión de esa resistencia y, por ende, de los procesos de mediación política, resulta operativo lo que entendemos como culturas impositivas. Con este término queremos referirnos a los múltiples sistemas de representaciones y valores que impregnan la visión de los colectivos sobre la cuestión impositiva que tienen la posibilidad de definir, estructurar y trasladar sus intereses al espacio público y que generalmente se plasman en los programas reivindicativos de los actores socio-económicos como las asociaciones agrarias y/o los partidos políticos. Así definida, la cultura impositiva constituye un recurso expresivo empleado por los actores socio-económicos para interpretar los problemas

² *La Nación*, 16 de noviembre de 2020, “Daniel Pelegrina aseguró que el impuesto a las grandes fortunas es “confiscatorio”.

³ En contraposición el autor señala que entre la presencia de un Estado fiscal cooperativo que se caracteriza por una agencia recaudadora eficiente, donde los impuestos

más importantes son directos y la sociedad civil, en particular las clases altas, no muestran una resistencia pertinaz al cumplimiento de sus obligaciones fiscales. En Argentina este tipo de configuración estuvo presente entre las décadas de 1930 y 1950. (Cfr.: Sánchez Román, 2013, pp. 18 y ss.).

sectoriales, definir discursos y movilizar a sus bases sociales. Por lo tanto, constituye un sistema que motiva y explica comportamientos políticos.⁴

Sobre esa base, esta breve comunicación tiene por objetivo proponer algunas dimensiones de análisis para explorar el concepto de culturas impositivas a partir de las intervenciones públicas de la dirigencia de las asociaciones agrarias durante la vigencia del plan de convertibilidad. Ese recorrido se organiza en dos secciones. En la primera, procuraremos comentar los principales tópicos que estructuraron la comprensión sobre la relación entre lo impositivo, las asociaciones agrarias y los partidos políticos en la Argentina reciente. En la segunda, identificaremos tres indicadores que consideramos que expresan aspectos de un Estado fiscal confrontativo: 1) la percepción de injusticia que recae sobre la aplicación de algunos tributos, 2) la escasa confianza en la acción estatal para asignar los recursos que resultan de la recaudación de impuestos y 3) la naturalización de prácticas vinculadas a la evasión y elusión fiscal.

Estado, agro y lazo fiscal en la historia reciente

El Estado constituye una temática central en las reflexiones de la historia y las ciencias sociales. Recientemente cobró renovado impulso en la historiografía, lo que ha posibilitado matizar algunas enunciaciones lineales que predominaban sobre el fenómeno estatal. Los procesos económicos y políticos de la historia reciente constituyen un espacio propicio para visitar estas interpretaciones y volver a mirar ciertas cuestiones. Lejos de la imagen ampliamente difundida de Estado “mínimo” o “ausente” en ese período se asistió a una profunda re-configuración estatal o, como lo sostienen Bohoslavsky & Soprano (2010, p. 18), “a una forma de Estado todavía poderoso”. En ese punto, las reformas del Estado implementadas durante el gobierno de Menem contemplaron una re-estructuración del sistema tributario que se orientó a mejorar

la recaudación ampliando la base impositiva y simplificando la estructura fiscal. Como contrapartida, produjo una re-definición de la relación fiscal entre el Estado nacional y los estados provinciales que se plasmó en la suscripción de sucesivos pactos fiscales (Gerchunoff-Torre, 1996; Sánchez Román, 2013). La reforma del sistema tributario apuntaba a asegurar la estabilidad de los precios y su asignación por parte del mercado sin recurrir a subsidios, frenar la secular tradición de elevados déficits, alcanzar el equilibrio presupuestario y obtener excedentes de manera permanente para cumplir con los compromisos externos (Neffa, 1998, p. 340). Estos cambios –con diversos resultados– intentaron alcanzar a los Estados provinciales para que llevaran a cabo su ajuste fiscal y disminuyeran el gasto público. Aquí resulta interesante señalar cómo esa nueva disposición estatal trasladó nuevas necesidades de financiamiento a los estados provinciales, que gravaron con más impuestos a sus contribuyentes o modificaron alícuotas de gravámenes ya existentes, aumentando de esa forma la presión tributaria.

Resta indagar de forma más exhaustiva la estructura y funcionamiento de los sistemas tributarios provinciales, dado que si bien aumentaron su captación fiscal en términos de PBI, lo hicieron a partir del incremento de los gravámenes sobre bienes y servicios –que son regresivos– y no, por ejemplo, sobre impuestos a la propiedad (segundos en importancia entre los impuestos provinciales y de carácter progresivo) que fueron disminuyendo su peso relativo, lo que indica que se avanzó en estructuras tributarias más regresivas en las provincias (Nun, 2011, pp. 62-63). Este aspecto resulta importante para comprender las dinámicas que despliegan las asociaciones agrarias, dado que constituye un frecuente contrapunto con las administraciones provinciales que permanece prácticamente inexplorado.⁵

Asimismo, cabe recordar que se asoció la idea de reforma a la de reducción del tamaño de la administración pública. Es decir, como

⁴ Un primer esbozo de esta noción está enunciada en Carini (2017). El concepto retoma aspectos vinculados a la idea de cultura política elaborados por Berstein (1992, p. 71).

⁵ Para el caso de la provincia de Buenos Aires se encuentran los trabajos de Lázaro (1991 y 2014) y de Basualdo (1992, 1998), mientras que para el caso de Córdoba se pueden consultar los de Converso (2008), Teach (2006) y Carini (2018).

resultado del impulso reformista del gobierno de Menem la historiografía coincide en señalar que se avanzó tanto hacia la reducción del peso cuantitativo del sector público en el empleo, en la producción de bienes y servicios y en el número de empresas como en la disminución de la capacidad y la voluntad de intervención y regulación. Menos transitados fueron los procesos en los que se evidenciaba cierto grado de modernización y tecnificación. En ese sentido, se estructuró un nuevo sistema de recaudación cuyos rasgos más sobresalientes fueron el aumento del volumen (generalmente asociado a la extensión del IVA) y la sanción de una nueva Ley Penal Tributaria. Esta última fue un dispositivo de control y de disciplinamiento de los actores socio-económicos y un indicativo de las nuevas capacidades de regulación e intervención estatal (Morales & Gruart, 2016). A pesar de estos indicios, la fisonomía estatal, sus agentes, prácticas y lógicas institucionales continúa siendo un aspecto sobre el cual no contamos con avances empíricos.⁶

Menos fragmentarios fueron los esfuerzos que, desde el campo de la sociología económica y política, han buscado dilucidar cómo los actores socio-económicos más relevantes del empresariado nacional redefinieron sus posiciones no solo ante la reconfiguración del Estado y la economía sino también ante la progresiva gravitación de actores transnacionales. Además, estas producciones mostraron la emergencia dentro del empresariado nacional de corporaciones – que como las pertenecientes al sector financiero– fueron las que se re-posicionaron en el campo político nacional y le imprimieron una dinámica distinta, al generar nuevas solidaridades entre el empresariado (crecientemente transnacionalizado), los partidos políticos y los agentes estatales. Estas investigaciones brindaron un panorama general para el conocimiento de la problemática, particularmente en relación con las corporaciones que nucleaban a los empresarios rurales más concentrados como la SRA y, en menor medida, CRA (Sidicaro, 2002; Heredia, 2003 y Beltrán, 2011).

En ese contexto de producción ocupó un notorio interés el análisis de las respuestas de las corporaciones agrarias frente a las políticas

públicas aplicadas en el período 1991-2002. Fue, fundamentalmente, desde el ámbito de la sociología y la antropología rural que se trabajó esa cuestión. Se priorizó el análisis de los formatos que asumió la protesta de las corporaciones agrarias durante el período considerado, haciendo hincapié en la densidad significativa que contenían. Así, por ejemplo, se estudió el denominado ‘tractorazo’ de 1994 impulsado por las sociedades rurales nucleadas en CRA (Scribano, 2003) y las protestas realizadas por las mujeres de los productores agropecuarios familiares que impedían los remates de sus explotaciones agropecuarias a partir de rezos o encadenamientos en los juzgados (Giarraca-Teubal, 1997; Giarraca, 2001, entre los más significativos). El Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha (MMAL), la expresión asociativa que aglutinó a este sector, también fue vista como un indicio de la nueva pluralidad del arco de asociaciones del agro nacional (Lattuada, 2006). Asimismo, se enunciaron los elementos de las políticas económicas del período que resultaron más perjudiciales para los pequeños y medianos productores. En particular, se señaló la alteración que el tipo de cambio generó –a partir de la paridad peso-dólar estadounidense– sobre los costos fijos de las unidades productivas y, por ende, sobre las posibilidades de una reproducción exitosa, mostrándose cómo estas medidas redundaron en la emergencia de una conflictividad social que se mantuvo constante desde la segunda mitad de la década (Azcuy Ameghino, 2004; Lissin, 2010; Salvia, 2015, Pérez Trento, 2015; Carini, 2014 y 2019). Aquí resulta importante considerar la dimensión impositiva puesto que estas acciones colectivas o los procesos de identificación en el caso del MMAL se anclan en la relación que se establece entre el fisco y los sujetos agrarios. Es decir, resta explorar con mayor detenimiento no solo la incidencia de las deudas y su morosidad en la reproducción de las unidades productivas sino también cómo las representaciones sobre lo impositivo explican prácticas y discursos en el espacio público.

Las culturas impositivas

⁶ Ver Sández Román (2010).

El contexto de avance de un Estado fiscal confrontativo supuso para los actores agrarios enfrentarse a situaciones que fueron evaluadas de forma ambivalente. Existió un consenso casi generalizado entre la dirigencia agropecuaria en torno a cuestionar la presión tributaria, el “excesivo” tamaño del Estado a pesar de que el gobierno de Menem, mediante el decreto 2284/91, había avanzado en el desmantelamiento de un conjunto de instituciones estatales –como las Juntas Nacionales de Carnes y Granos– que tenían por finalidad la regulación del Estado en diferentes mercados agrarios, en la desregulación de una serie de actividades vinculadas a la comercialización de productos agrícolas como las de transporte de carga y la de trabajo portuario y en la apertura comercial. La eliminación de esta red de mecanismos e instituciones supuso la eliminación de impuestos vinculados a los derechos de estadísticas que percibían. Es decir, la dirigencia rural observaba en estas medidas un paso certero en la eliminación de la ‘perniciosa’ mediación estatal en los negocios privados pero consideraba que los problemas vinculados a la reproducción de las unidades productivas seguía radicando en un Estado sobredimensionado y no en la distorsión de los costos relativos que introdujo la convertibilidad.⁷

Es que la convertibilidad tuvo una alta intensidad performativa que reconfiguró las pautas del campo político (Carini, 2019). La adhesión que la estabilidad monetaria generó en amplios sectores de la sociedad argentina deslegitimó cualquier crítica que los actores socio-económicos pudiesen estructurar hacia una posible salida de la paridad cambiaria, más allá de que en los diagnósticos de la dirigencia agraria apareciera un cuestionamiento a sus efectos (Carini, 2019). De hecho, estas cuestiones permiten explicar la concertación de diferentes protestas y movilizaciones a lo largo de la década.

Asimismo, durante ese período, el gobierno de Carlos Menem dio lugar a otra de las reivindicaciones ampliamente sostenida por las asociaciones empresarias del agro: la progresiva reducción de los impuestos a los derechos de exportación. En líneas generales,

la dirigencia rural los entendía como cargas ‘excesivas’ y ‘discriminatorias’ y se buscaba su reducción o directamente su eliminación, puesto que constituían una acción de ‘rapiña’ del Estado destinada a financiar sus déficits (Carini, 2017). De esta forma, la satisfacción de una ‘justa reivindicación’ de la dirigencia rural suprimió del campo de disputa política uno de los tópicos –que junto a la fijación del tipo de cambio– explicaba la mayor parte de los contrapuntos tanto al interior de las asociaciones rurales que componían la red de representación de los intereses sectoriales como de éstas en relación con el Estado.

Esta disposición comenzó a erosionarse cuando el agotamiento del modelo convertible se hacía cada vez más evidente y los agentes estatales necesitaron reordenar algunas variables para mejorar los indicadores económicos. Así, la cuestión tributaria comenzó a emerger como un tópico problemático en las postrimerías del segundo gobierno de Carlos Menem. Si bien el reclamo por la disminución de la presión tributaria se inscribe en los programas reivindicativos de la totalidad de las asociaciones rurales, en la coyuntura que se abre a partir de la segunda mitad de la década de 1990 cobrará un nuevo cariz que señalará el comienzo del declive de los acuerdos que se habían concertado entre el gobierno de Menem y la dirigencia de las principales asociaciones rurales. Consideramos que, en ese marco, la noción de cultura impositiva puede ser una herramienta operativa para orientarnos en la comprensión sobre cómo fue percibida la relación fiscal de los sectores agropecuarios y el Estado en una coyuntura caracterizada por profundas transformaciones en diversos planos.

“Pagan justos por pecadores”

El hombre de campo no se queja cuando expone con prudencia las realidades que debe atravesar. Hace conocer simplemente esa realidad, sabiendo que esa es la mejor forma, la más franca y leal de ayudar a los poderes públicos en la tarea de organizar una verdadera política agropecuaria (*El Pueblo*, 03/09/1967, p. 4).

⁷ Para profundizar en la incidencia de los costos relativos ver Basualdo (2010).

Las políticas agropecuarias, especialmente las de carácter redistributivo, es decir, las que suponen transferencias de recursos tanto al interior del sector agropecuario como entre éste y otros sectores económicos (Martínez Nogueira, 1988), son las que generan las mayores 'quejas' de las organizaciones agropecuarias. Constituyen, al mismo tiempo, un punto de convergencia (especialmente los aspectos relativos a los índices de precios y tipo de cambio) entre las asociaciones del agro, puesto que a partir del diagnóstico y análisis de sus implicancias se estructuran acciones de fuerza, incluso por parte de aquellas entidades que sostienen principios o valores ideológicos diametralmente opuestos entre sí (Martínez Nogueira, 1988; Lattuada, 1992; Makler, 2007; Sanz Cerbino, 2014).⁸

Sobre estas cuestiones se construyó históricamente una crítica por parte de la dirigencia agropecuaria vertebrada en dos aspectos. En primer lugar, se puede observar en las interpelaciones públicas de los directivos un cuestionamiento general al sistema tributario. Se desaprobaba tanto la cantidad de tasas y tributos que gravaban la actividad agropecuaria como la superposición que existía entre ellos. Especialmente, observaban la falta de coordinación entre los diferentes niveles estatales y sostenían la necesidad de una simplificación en las prácticas tributarias. La conjunción de estos factores derivó en el diagnóstico de que el Estado ejercía sobre el sector una fuerte 'presión fiscal' que tenía por efecto inhibir la producción y dejar al margen de la supervivencia al productor, situación que evidenciaba la ausencia de una clara 'política agropecuaria'. En líneas generales, se entendía a estas cargas como 'excesivas' y 'discriminatorias' y se buscaba su reducción o directamente su eliminación, puesto que constituían una acción de 'rapiña' del Estado destinada a financiar sus déficits.

En segundo lugar, surgieron permanentes contrapuntos en torno a las acciones de las asociaciones agrarias en los niveles subnacionales tendientes a morigerar la

incidencia del Impuesto Inmobiliario Rural en los costos de las explotaciones agropecuarias de sus asociados. A similitud de lo anteriormente enunciado, los argumentos apuntaban a mostrar lo gravoso de este tipo de impuesto, la arbitrariedad del Estado y su incapacidad para administrar correctamente los recursos provinciales. Se adicionaba, además, un cuestionamiento a la progresividad del Inmobiliario Rural. Esta contribución representaba uno de los principales ingresos de la renta pública de las provincias que –con diferentes variantes– se encontraba vigente desde las primeras décadas del siglo XX. Al mismo tiempo, se puede observar que estas críticas estructuraron una determinada representación del Estado, el cual fue históricamente presentado como un agente que con 'reglamentaciones excesivas' y 'perniciosas' atentaba contra la libre empresa, la libertad de comercio y la propiedad privada:

¿No es una verdadera injusticia que siempre sean castigados, con más impuestos, los que cumplen debidamente con sus obligaciones? ¿Nos es acaso ineficiente esta inoperancia del Estado frente a situaciones irregulares? Y habría otros tantos interrogantes, que incluso provocan dudas sobre la necesaria transparencia de las cuentas públicas. Todo esto causa irritación y provoca rebeldía. Si la ley es pareja, pagamos todos. Si son muchos los que no pagan lo debido, es que existe ineficiencia, descontrol. (...) Por último decimos que en esto, como en todas las actividades, el ejemplo debe partir de arriba ¡Qué nadie quede excluido de pagar sus impuestos, sean altos funcionarios, legisladores, etc.! (...) se insiste con que debemos ser competitivos. Producir mejor, para obtener mejores rendimientos. El sector agropecuario, a costa de grandes sacrificios, lo está haciendo. Pero, para poder competir, es necesario contar con una sana política de costos. Ya se sabe que los impuestos se constituyen en el índice de mayor incidencia de nuestros costos de producción (*Tranquera Abierta*, 20/10/1995, p. 7).

Aquí nos interesa resaltar la defensa que la dirigencia, casi de forma invariable, realizaba de la no intervención del Estado en la actividad

⁸ Como contracara, es la política impositiva la que genera fisuras en la red de representación de intereses rurales. Aunque existe acuerdo en cuestionar la 'presión tributaria' ejercida por el Estado, este se desvanece cuando se analiza cómo se distribuye la transferencia de

recursos –vía la política impositiva– que se opera sobre la base de los precios y de los impuestos a la exportación. Así, el conflicto intersectorial es internalizado y se convierte en cuestión intrasectorial (Martínez Nogueira, 1988, p. 316; Lattuada, 1992).

agropecuaria. Asociado a esta cuestión, se abogaba por un Estado que eliminara la excesiva burocratización y cuya acción se encontrara reducida al mínimo. Fundamentalmente, que no ampliara desmesuradamente el gasto público que –en el discurso de la dirigencia agraria– era financiado exclusivamente por las divisas que generaba el agro. Se trataba, en definitiva, de un Estado ‘racional’ y ‘eficiente’. Nos interesa recuperar esta idea para pensar cómo los intereses e incluso las identidades de clase hasta cierto punto han sido creados por las instituciones en general y los sistemas impositivos en particular, o como respuesta a ambos (Sánchez Román, 2013, p. 21). En ese sentido, se construyó una idea sectorial asociada a la de víctima de los impuestos.

“que el Estado aporte su propia cuota de sacrificio”

La confianza constituye un factor clave en la percepción de un sistema impositivo como justo. Implica que todas las partes cumplen con sus compromisos: no basta con que los contribuyentes confíen en el Estado deben confiar también en sus conciudadanos (Sánchez Román, 2013, p. 17). Cuando ese lazo, esa confianza, comienza a erosionarse no solo puede dar lugar a prácticas o comportamientos de evasión fiscal sino que puede cuestionar la legitimidad del Estado para imponer un tributo. El período analizado se caracterizó por un fuerte cuestionamiento al sistema de partidos políticos que se mediatizaba tanto en la crítica a prácticas políticas, en especial aquellas ligadas a delitos de corrupción, como en el descreimiento de la capacidad de la política para resolver los problemas de la ciudadanía. Estas dimensiones no solo permitían la canalización de representaciones históricamente construidas sobre el Estado sino que, al mismo tiempo, ponían de relieve diversas aristas de la relación fiscal entre los sectores del agro y el Estado.

En Córdoba, por ejemplo, en el contexto de crisis institucional las intervenciones de la dirigencia rural planteaban varios reclamos vinculados a la falta de modernización, tanto del sistema político como de los partidos, que derivaron en una restricción de las posibilidades de mediación política y de

participación institucional. Entre otros aspectos, se solicitaba la eliminación de las listas sábana en las elecciones, la independencia de poderes, una acción más dinámica de los órganos de contralor y una fuerte reducción del gasto público. En ese marco, retomaban la necesidad de que el sector político se reconvirtiera:

El pueblo requiere señales de que el ajuste es igual para todos, porque molesta ver cómo se malgastan los recursos que aportamos, en tanto que los servicios esenciales, como la salud, la educación y la seguridad dejan mucho que pensar (...) hagan de la política una forma de vida y no un medio de vida (*Puntal*, 11/09/1996, p. 2).

De esta forma, la actitud en principio contemplativa del ruralismo cordobés respecto a la situación heredada por Mestre ya canalizaba una crítica a determinadas prácticas políticas que se agudizó conforme avanzó el proceso de ajuste iniciado por el nuevo gobernador. La dirigencia rural continuaba apelando a un discurso que acentuaba el carácter sobredimensionado del Estado y, por ende, la necesidad de reducirlo. Además, en la coyuntura de creciente cuestionamiento a la clase política se incorporaban también tópicos sobre la pérdida de capacidad para interpelar las necesidades de la sociedad civil. En este sentido, se planteaba:

(...) reducir el gasto que ha seguido creciendo en forma ininterrumpida para manejar la cosa pública castigando los casos de corrupción y para controlar la evasión fiscal (...) Proponemos dar ejemplos de austeridad por parte de los funcionarios ya que el pueblo necesita señales claras de que el ajuste lo tenemos que hacer todos, sin excepción (*Puntal*, 15/09/1996, p. 4).

Para el año 1999, una vez superada la etapa de ajuste más severo y cuando se percibía cierta normalización en las cuentas públicas del gobierno de la provincia (Closa, 2010), el quiebre del lazo de confianza y de identificación que unía a los partidos políticos con sus representados parecía irreversible. A similitud de lo que acontecía a nivel nacional con el denominado ‘voto bronca’, en el ámbito de la provincia la dirigencia ruralista apelaba a la implementación de ‘urnazos’ como muestra del descontento frente a “(...) las autoridades que continúan haciendo oídos sordos a los reclamos”. Bajo esta modalidad se interpelaba

a la sociedad civil en general y a las bases sociales rurales en particular para que, en vez de optar por impugnar el voto o anularlo, se hiciera efectivo para la fórmula contraria al gobierno de turno. En este sentido, un dirigente rural recordaba que:

En esta provincia castigamos con nuestro voto a un gobernador soberbio y prepotente hace poco tiempo. En democracia los gobiernos no se derriban ni desestabilizan, se cambian. Este año tendremos otra vez la oportunidad de expresarnos en las urnas. Hágalo pensando en castigar la corrupción y la confiscación de su esfuerzo y el nuestro” (*Puntal*, 17/03/1999, p. 14).

Se puede evidenciar en ese fragmento cómo, a pesar de que la crisis de representación implicaba un descentramiento de la política, es decir, una pérdida de la capacidad de los partidos políticos de intervenir efectivamente en la solución de los problemas de la ciudadanía, se continuaba considerando que la misma podía ejercer una intervención decisiva en la arena social y política. No obstante, es necesario indagar de manera más detenida las percepciones en torno a la pérdida de confianza de ciertos sectores. Esto es, cómo se construye la idea de que el dinero que pagaban en impuestos era derrochado a través de mecanismos corruptos, que el tratamiento que recibían era injusto, que algunas personas obtenían privilegios inmerecidos y exenciones. Cómo es, en suma, que el círculo virtuoso de confianza que cimenta al sistema al sistema impositivo se desvanece.

“Es un impuesto difícil de evadir”

Otro de los componentes de la cultura impositiva está dado por lo que entendemos como una naturalización de prácticas vinculadas a la evasión y elusión fiscal. Si bien este fenómeno no es privativo de los actores rurales dado que son prácticas de una considerable extensión en el sistema tributario argentino (Sánchez Román, 2013), se pueden

observar ciertas peculiaridades en las justificaciones de la dirigencia agraria sobre la evasión fiscal y sus intentos para controlarla.

En el período analizado esta cuestión emergió con el intento de fijación de una nueva alícuota al Impuesto al Valor Agregado (IVA) agropecuario.⁹ En enero de 1998 el oficialismo comunicó la elaboración de un proyecto de ley que consistía en solo tres artículos en los que se solicitaba que se eliminen las limitaciones temporales que por doce meses se habían establecido al Poder Ejecutivo para la modificación de la alícuota del IVA. La sanción de esta medida implicaba la implementación de una rebaja del 50% el IVA a la primera venta de productos agropecuarios a los fines de estimular las exportaciones y la disminución de su costo financiero. Más allá de este propósito, se buscaba evitar los fraudes cometidos por los productores agropecuarios en la devolución del impuesto por compras ficticias, permitir la construcción de “mercados más transparentes y con precios mucho más justos” y, en forma específica, la eliminación de la competencia desleal. De hecho, esta consideración sustentaba el diagnóstico de Carlos Silvani, Administrador Nacional de Ingresos Públicos, quien estimaba que el sector evadía cerca de 7000 millones de dólares por año tan solo del IVA y que gran parte de ese nivel de incumplimiento, unos 1500 millones, provenía de las operaciones realizadas de manera informal con productos agropecuarios, especialmente en granos y carnes (*Puntal*, 08/01/1998, p. 4).

La discusión que se generó en torno a este impuesto fue un elemento central en la configuración de una red conflictual que abrirá paso a acciones colectivas de mayor intensidad política y que, fundamentalmente, señalará el comienzo del declive de los acuerdos que se habían concertado entre el gobierno de Menem y la dirigencia de las principales asociaciones rurales. Más allá de esta cuestión, lo que nos interesa señalar es cómo en la discursividad de la dirigencia se configuran sentidos que tienden a justificar la

⁹ El IVA se había convertido en uno de los elementos centrales en el sistema tributario de la administración económica diseñada por Domingo Cavallo. A diferencia de lo que había acontecido en la década de 1970 cuando se introdujo el impuesto, su readecuación contó con amplio consenso ya no de las asociaciones empresariales,

en particular de las industriales, sino de diferentes sectores de la sociedad civil (Sánchez Román, 2013, p. 233) Este apoyo era una arista más de la capacidad performativa que había logrado el esquema convertible en las relaciones entre actores socio-económicos en Argentina.

evasión de la agenda pública. Estas operaciones fueron definidas por Comba (2019) como técnicas de inmuno-ocultamiento, es decir, mecanismos socio-discursivos que establecen una conexión entre la evasión de impuestos en la actividad agrícola y un conjunto de sentidos y representaciones sociales que logran ocultar o invisibilizar la evasión como un hecho presente y constitutivo del ordenamiento social.

(...) la reducción, a la mitad, de la tasa general del IVA para un importante grupo de productos del campo significa en la práctica una nueva e injusta discriminación para nuestro sector, creando un verdadero desequilibrio en el complejo sistema de créditos y débitos sobre el que se basa este tributo. Mientras nuestras ventas nos permitirán descargar el 10,5 por ciento, nuestras compras tendrán un 21 por ciento, determinando un saldo a favor imposible de recuperar con este sistema. Esta inequidad significará más de 400 millones de pesos de pérdida. La no disponibilidad de saldos a favor, perjudicará, además, los costos de producción (...) sin mencionar la propia pérdida del Estado, ante una eventual evasión fiscal emergente. Será oportuno y conveniente, entonces, que el Gobierno Nacional vuelva a analizar y evaluar justicieramente este asunto, con participación de las entidades representativas de los sectores afectados para evitar las señaladas consecuencias de esta desafortunada e injusta decisión. (Puntal, 29/05/1998, p. 13).

(...) se entiende la necesidad de recaudar más y lograr equilibrio fiscal, sabemos que hay evasión, entendemos que el administrador de la DGI (sic) necesita producir resultados en su gestión pero sabemos que la DGI no controla a quienes están en este sencillo y exitoso negocio. (...)

Solicitamos a las autoridades económicas y políticas que revisen esta decisión que perjudica seriamente al productor, genera más evasión en los segmentos anteriores a la primera venta y no resuelve el problema fiscal. (Puntal, 19/06/2020, p.3).

En los fragmentos seleccionados, la evasión en el agro aparece como una costumbre, como hecho rutinario y usual. Se enuncia como una acción inmutable en el tiempo y el espacio, que siempre ocurrió, que ocurrirá y que, en ocasiones, se justifica como respuesta a la incompreensión del Estado de la realidad

agrícola. Para Comba (2019), es precisamente en esa hipernaturalización de la evasión donde radica la explicación de su invisibilización: la evasión impositiva pasa a ser una forma que no colisiona ni desentona con la ruralidad. Se oculta, desaparece del espectro de visión. Como corolario, se provoca una desensibilización social hacia esos procesos de evasión y, consecuentemente, se desactiva la reacción social al tiempo que quienes evaden protegen de posibles sentimientos punitivos (Comba, 2019).

Asimismo, en esa discursividad aparecen otros argumentos que justifican la evasión. Uno que ya comentamos, la idea de injusticia y, asociada a ella, la de discrecionalidad del Estado. Los dirigentes rurales entendían que la medida provocaría un crédito fiscal millonario. Según sus estimaciones, de 400 millones de pesos a favor del tesoro nacional, debido a que los productores debían seguir pagando el 21 por ciento al momento de comprar sus insumos y recuperarían el 10,5 por ciento al vender su producción. En la memoria de la dirigencia rural se asimilaba este tributo a otros que habían encontrado resistencia en períodos anteriores. Para algunos dirigentes de CRA “queda[ba] claro que el Estado tiene la necesidad de aumentar la recaudación” pero la implementación de esta medida se asimilaba –en su perspectiva– a las “tristemente célebres retenciones” no resultaría efectiva (Puntal, 05/06/1998, p. 24 y 06/06/1998, p. 24). En otra intervención comentaba:

Esto funciona como una extracción a una presunta ganancia. Estamos convencidos de que esto no resuelve la evasión, porque van a pagar más los que ya están pagando. La lógica sería bajar el IVA en toda la cadena comercial, porque la alícuota del 21 por ciento es altísima. Si se reduce a una tasa razonable, seguramente disminuiría la evasión (Puntal, 19/06/2020, p.3).

La homologación a estos tributos –a pesar de que poseen naturalezas jurídicas distintas– pone de relieve otra crítica, la de la discrecionalidad del Estado para orientar lo resultante de la recaudación a fines que se consideren significativos. Dado que no se encuentran previamente explicitados en las consideraciones que justifican el tributo, se lo

considera como un dinero disponible por parte del Poder Ejecutivo para “hacer política” y no, por ejemplo, para mejorar las desigualdades sociales. Este aspecto se hace más evidente con las discusiones sobre las “retenciones”, puesto que su percepción no era coparticipable, por lo que constituía un rápido alivio para las arcas nacionales.¹⁰

En este punto, resulta interesante señalar también cómo el rechazo a cualquier modificación de situaciones preexistentes implicó estructurar una estrategia de legitimación a partir de la enunciación de un discurso que asociaba la fiscalidad a un saber técnico. Se consideraba como “defectuoso” el contenido del decreto 499/1998 (*Puntual*, 19/05/1998, p. 24). En ese sentido, el presidente de la SRA sostenía:

Si el cambio del IVA lo querían hacer mal, les salió fenómeno. Este es un tema que impactó a la comunidad agropecuaria, y preocupa que los legisladores lo hayan tomado con tanta ligereza. No se concibe que en el decreto se reduzca a un 10,5 por ciento el IVA y la retención se mantenga en el 12 por ciento. Hay cosas que uno no entiende por qué las han hecho así, y sinceramente preocupan, porque demuestran que se están tomando medidas apresuradas, improvisadas, que no tienen consenso (*Puntal*, 16/05/1998, p. 24).

En la argumentación se critica la implementación de la medida porque se dejaba librado lo fiscal al arbitrio de la política. En esa línea de intervenciones es interesante rescatar aquellas que procuraban asociar lo fiscal desde una posición ideológica y moralmente neutra, procurando presentarlo como una cuestión meramente técnica.¹¹ Estas intervenciones de la dirigencia se apuntalaban en argumentaciones “técnicas” de especialistas que, generalmente, encontraban amplia recepción en la prensa rural. Con frecuencia se encontraban acompañados de gráficas y contaban con el respaldo de institutos, universidades u organizaciones no gubernamentales de países extranjeros (muchas veces vinculadas a

empresas productoras de agroquímicos). Estas intervenciones contribuyeron a respaldar las representaciones y sentidos comunes sedimentados de la dirigencia agraria a partir de la construcción de un discurso tecnocrático sobre lo fiscal.

A continuación reproducimos un fragmento de una ponencia titulada “El sector ganadero de la provincia de Córdoba”, elaborada por un ingeniero agrónomo de la cátedra de Economía Rural de la Universidad Nacional de Río Cuarto y que fue presentada en una jornada sobre perspectivas del negocio ganadero en la región central del país. Bajo el título de “El IVA multiplica los problemas” el especialista argumentaba que la medida:

(...) distorsionará más la comercialización ya que se utilizará como argumento para reducir el precio final que manejan los encargados de compras, y por lo tanto la diferencia que se genera entre compra y venta quedará en manos de los titulares de faena (frigoríficos y matarifes) que han demostrado no estar capacitados para actuar como agentes de retención y nuevamente se pone al lobo a cuidar el rebaño. En los hechos se evidencia cierto nivel de concentración pero todavía lejos de alcanzar lo que se pronostica en función de la regularización sanitaria, previsional e impositiva que llevará a la desaparición de agentes que integran la cadena de elaboración y comercialización con el riesgo que mucho esfuerzo del productor en productividad y condiciones sanitarias quede en manos de pocos operadores que manejarán el negocio de la carne. (...)

El decreto 499 del Poder Ejecutivo, al reducir el IVA agropecuario a la primera venta vulnera la concepción teórica que considera a dicho impuesto como neutral hasta llegar al consumidor final que paga el IVA total como impuesto al consumo, dicha medida discriminatoria se toma por la presión ejercida por los exportadores, que tienen problemas por las demoras en la devolución del IVA por parte del Estado, es decir que en general se favorece a la exportación y discrimina a la producción.

(...) Todo esto con el agravante de que se trata de las 17° modificación que experimenta el régimen impositivo desde el inicio de la convertibilidad preguntándonos si se puede

¹⁰ Este aspecto se modificó a partir de 2009, cuando se dispuso que el 30% de lo percibido por retenciones debía ser coparticipable con las provincias (Nun, 2011, p. 59).

¹¹ La justificación tecnocrática también es utilizada por los agentes estatales para desacreditar las demandas de las asociaciones agrarias. Ver: *Puntal*, 11/06/1998, p. 24.

agregar algo más. Además se plantea un problema técnico, ya que no puede ser utilizado para conseguir flujos de compensación con otros impuestos ni puede ser reclamado a la DGI (sic) porque no es un saldo de libre disponibilidad. Por lo tanto el productor acumula créditos fiscales imposible de recuperar (*Tranquera Abierta*, 12/06/1998, p. 6)

Nuevamente, en el informe transcrito aparece –sobre la base del “conocimiento” agronómico del negocio ganadero– una argumentación que pone en juicio la capacidad del Estado no solo para recaudar el impuesto sino también para considerar los efectos que tendrá sobre el desarrollo de las actividades ganaderas. Así, los discursos económicos acompañan, refuerzan o debilitan aquellos dispositivos socio-técnicos basados en tres principios: la separación entre las personas y las cosas, la centralidad de los agentes individuales y la subestimación de la distribución diferencial de los equipamientos y capacidades de cálculo (Callon, 2006; Heredia, 2008). Es decir, pueden ser entendidos como formas no solo de describir sino también de legitimar ciertas realidades contribuyendo, de manera determinante, a modelar y coordinar prácticas y decisiones. En esta capacidad de los discursos técnicos es necesario advertir la función que cumplen los medios masivos de comunicación en cuanto dispositivos que posibilitan fijar legitimidades.¹²

¹² En otro lado hemos analizado cómo la prensa especializada en temáticas agropecuarias fue un vector

significativo en la difusión de los imperativos del agronegocio. Ver: Carini (2019a).

Referencias bibliográficas

- Azcuy Ameghino, E. (2004). "Reformas económicas y conflicto social agrario: la Argentina menemista, 1991-1999", en Azcuy Ameghino, E. *Trincheras en la Historia. Historiografía, marxismo y debate*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Beltrán, G. "Las paradojas de la acción empresaria. Las asociaciones del empresariado argentino y la persistencia de las reformas estructurales", en Pucciarelli, A. (coord.). *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Berstein, S. (1992), L'historien et la culture politique. *Vingtième Siècle*, 35. París: Presses de Sciences.
- Bohoslavsky, E. & Soprano, G. (2010). "Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en Argentina", en Bohoslavsky, E. & Soprano, G. (comps.). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Prometeo.
- Cabrera, M. (2010). "La investigación histórica y el concepto de cultura política", en Pérez Ledesma, M. & Sierra, M. (Eds.). *Culturas políticas: teoría e historia*. Zaragoza, España: CSIC.
- Carini, G. (2014). Reivindicaciones, discursos y conflicto: las corporaciones agrarias en el marco de la estructuración del 'consenso' neoliberal (1989-1991). *Conflicto Social*, 7(12), pp. 88-113.
- Carini, G. (2017a). "Nuestro objetivo esencial es la defensa del sector que, en definitiva, son los intereses del país": asociaciones agrarias, lógicas institucionales y discursos en la pampa cordobesa. *Estudios Rurales*, (7)13, pp. 48-76.
- Carini, G. (2018). 'Alimentar las arcas del Estado': corporaciones agrarias, Estado y política en Córdoba (1995-1999). *Anuario de Historia de la Escuela de Historia (Virtual)*, (13)1, pp. 1-22.
- Carini, G. (2019). Convertibilidad. performatividad política y protesta agraria. De los consensos iniciales y sus límites en la pampa cordobesa (1991-2002). *Trabajo y Sociedad*, vol. 33 p. 153 - 171.
- Carini, G. (2019a). "Escuchar a los que saben": asociaciones agrarias y mediatización de saberes para una nueva agricultura durante la emergencia del agronegocio. *Estudios*, 41(1), 13-33.
- Comba, A. (2019). La invisibilización de la evasión de impuestos en el agro cordobés: tres técnicas de inmuno-ocultamiento. *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, 28(47), 25-49.
- Converso, Félix (2008), "El impuesto a la propiedad de la tierra. Córdoba, 1914-1943), *Revista Escuela de Historia, de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Salta*, 7.
- Gerchunoff, P.-Torre, J. (1996). "La política de liberalización económica en la administración de Menem", en *Desarrollo Económico*, 36(143). Buenos Aires: IDES.
- Grimson, A. & Roig, A. (2011). "Las percepciones sociales de los impuestos", en Nun, J. (2011) (Comp.). *La desigualdad y los impuestos (II)*. Buenos Aires, Argentina: Capital Intelectual.
- Heredia, M. (2003). "Reformas estructurales y renovación de las élites económicas en Argentina: estudio de los portavoces de la tierra y del capital", *Revista Mexicana de Sociología*, 65(1), 77-115.
- Heredia, M. (2008). Entre reflexividad, legitimación y performatividad. El discurso económico en la instauración y la crisis de la convertibilidad. *Crítica en desarrollo*, 2, 191-214.
- Lattuada, M. (2006). *Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina. Transformaciones institucionales a fines del siglo XX*. Bernal: UNQ.
- Lattuada, Mario (1992). Notas sobre corporaciones agropecuarias y Estado. Tendencias históricas y cursos de acción

- posibles en la experiencia democrática contemporánea, *Estudios Sociales*, 2.
- Lázzaro S. (2014). El impuesto al latifundio en la provincia de Buenos Aires durante las décadas de 1940 y 1950. *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, (14), pp. 1-19.
- Lázzaro, S. (1991), El impuesto al latifundio en la provincia de Buenos Aires durante la década de 1940. Primeras iniciativas, *Estudios de Historia Rural*, I.
- Lissin, L. (2010). *Federación Agraria hoy. El campo argentino en discusión*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Makler, Carlos (2007). "Reflexiones sobre el gremialismo agropecuario en Argentina", en Graciano, Osvaldo & Lázzaro, Silvia (Comps.). *La Argentina rural del siglo XX. Fuentes, problemas y métodos*. Buenos Aires: La Colmena.
- Martínez Nogueira, Roberto (1988). "Las organizaciones del sector agropecuario", en Barsky, Osvaldo et al. *La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales*. Buenos Aires: FCE, IICA, CISEA.
- Morales, N., & Gruart, V. (2016). La DGI es como la inquisición para los pequeños comerciantes. *Delito y Sociedad*, 1(11/12), 169-192
- Nun, J. (2011). *La desigualdad y los impuestos*. Buenos Aires, Argentina: Capital Intelectual.
- Pérez Trento, N. (2015). La acción política de la Federación Agraria Argentina durante el período de la Convertibilidad (1991-2001). *Mundo Agrario*, 16 (32), pp. 1-24.
- Salvia, S. (2014). Asociaciones empresarias del agro y crisis de acumulación, 1998-1999. Un antecedente de la Mesa de Enlace. *Mundo Agrario*, 15 (28), pp. 1-30.
- Sánchez Román, J. (2010). "El Estado como recaudador: de la Dirección General del Impuesto a los Réditos a la Dirección General Impositiva (1932-1955) en Bohoslavsky, E. & Soprano, G. (comps.). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Prometeo.
- Sánchez Román, J. (2013). *Los argentinos y los impuestos. Lazos frágiles entre sociedad y fisco en el siglo XX*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Sanz Cerbino, Gonzalo (2014). "Antecedentes históricos de la unidad de las corporaciones agropecuarias pampeanas. La formación de la Comisión de Enlace y la disputa por la renta (1966-1973)", *Mundo Agrario*, 15(29).
- Scribano, A. (dir) (2003). *El campo en la ruta. Enfoques teóricos y metodológicos sobre la protesta social rural en Córdoba*. Villa María, Córdoba: UNVM.
- Sidicaro, R. (2002). *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-55/1973-76/1989-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Tcach, César (2006 [1991]). *Sabatinismo y peronismo. Partidos políticos en Córdoba (1943- 1955)*. Buenos Aires: Biblos.