

Algunos Aspectos de la Reforma Tributaria

Dionisio Ibáñez

A. Introducción

La reforma tributaria adoptada durante la emergencia económica, decretada en septiembre, ocasionará cambios que trascienden los problemas económicos coyunturales que afectaban la economía en el momento de decretarse. Su espíritu y gran parte de su forma son los de la propuesta de reforma tributaria planteada en 1968 por la comisión Musgrave.

El presente artículo tiene por objeto comentar los aspectos principales de la reforma, concentrándose en unos pocos que, posiblemente causen mayor efecto real en la estructura del recaudo y del aparato productivo. Inicialmente, se presentan los objetivos explícitos de la política tributaria del presente gobierno, con el fin de proporcionar un marco de referencia que permita analizar los efectos que obedecen a una política explícita del gobierno y los que se escapan de ella.

A continuación se hace una agrupación de los elementos principales de la reforma con el objeto de proporcionar

una visión coherente de ésta y evitar la confusión que pueda presentarse al estudiarla artículo por artículo. En base a dicha agrupación se analizan los cambios en el texto de la legislación y los efectos de su aplicación. Se hace énfasis en las evasiones y distorsiones en la legislación tributaria que se presentan en la realidad. Así, por ejemplo, se muestra cómo la progresividad y equidad del sistema tributario no están reflejados en el texto de la legislación, sino en la tributación efectiva que hacen los colombianos.

El artículo concluye con un análisis de efectos a largo plazo sobre la estructura productiva, de aquellas medidas que se consideran de mayor impacto: la renta presuntiva y el régimen de ganancias ocasionales.

B. Objetivos explícitos de la política tributaria

A pesar de la ausencia de un documento en el que se consignen los objetivos de la política tributaria del presente gobier-

no, es posible extraer de lo manifestado públicamente, por el Presidente López y por funcionarios del gobierno, cuatro objetivos principales:

1. Estabilización de precios

Esta meta se buscaría mediante el manejo del presupuesto, o sea, agilizando el recaudo y estableciendo un mayor control sobre el gasto. La justificación de la urgencia en declarar la emergencia económica se centró alrededor de los problemas de déficit en tesorería, heredados del gobierno anterior. Se manifestó a comienzos de la emergencia económica que la principal misión del gobierno era la de incrementar los recaudos rápidamente y recortar los gastos presupuestales, con el fin de evitar una financiación inflacionaria del gasto.

2. Distribución del ingreso

Durante la campaña electoral del Presidente López y con posterioridad al siete de agosto, el gobierno ha anunciado su deseo de mejorar la distribución de ingresos existente. En el campo fiscal, las declaraciones concretas relacionadas con políticas destinadas a modificar la distribución del ingreso, han sido orientadas hacia el logro de un aumento significativo en el recaudo fiscal, mediante la reforma tributaria, junto con una orientación del gasto público hacia los sectores de menores ingresos (50% más pobre de la población).

En cuanto a la reforma tributaria en sí, los funcionarios del gobierno han evitado en forma sistemática afirmar categóricamente que ésta pretende alterar la distribución de ingresos existente. A este respecto, ha sido simplemente anunciado: "la reforma tributaria constituye fundamentalmente una redistribución de las cargas tributarias".

3. Modernización del sistema tributario y de recaudo

Otra meta ha sido la de eliminar el favoritismo tributario con respecto a ciertas formas de ingreso y la corrupción existente. En forma más explícita, se expresa la voluntad de mejorar la equidad horizontal, es decir, que personas naturales o jurídicas cuyos ingresos anuales percibidos sean iguales tributen al fisco sumas equivalentes. Se pretende eliminar en esta forma, las posibilidades de evasión con que cuentan algunos sectores, tales como el agropecuario, a diferencia de otros como el asalariado, en el cual las posibilidades de evasión son mínimas.

4. Mejoramiento en la asignación de recursos

Finalmente, otro objetivo que se deduce de las declaraciones de los funcionarios del gobierno es el de eficiencia económica. Según tal meta, la reforma tributaria buscaría una reasignación de recursos en la economía, la cual se logra al eliminar subsidios y cambiar los precios relativos de los bienes de consumo. De acuerdo con las últimas manifestaciones del gobierno, se trataría de orientar la producción, hacia bienes de consumo masivo o con poco contenido importado.

C. Principales medidas de la reforma

Se puede subdividir la reforma en siete grupos de medidas, de acuerdo con los propósitos inmediatos que las inspiraron. Cada uno de estos grupos está relacionado de manera directa con los objetivos explícitos de la política fiscal del gobierno, que se mencionaron anteriormente. Además, las medidas pueden producir una serie de efectos no contemplados en estos objetivos que incidirán en el comportamiento de la actividad económica del país.

Los elementos principales de la reforma son:

- Impuesto a las ventas.
- Cambio en la progresividad efectiva del impuesto a la renta.
- Mejoramiento de la equidad horizontal efectiva.
- Reforma contra la evasión en el impuesto de renta y complementarios.
- Reestructuración de la tributación de las sociedades de capital.
- Impuesto a las sucesiones.
- Tributación de los institutos descentralizados.

En el presente artículo se analizan los aspectos de la reforma que conciernen a los cuatro primeros grupos.

1. *El impuesto a las ventas*

a. Descripción

i. Aspectos generales

La reforma tributaria no afecta de manera apreciable la estructura del impuesto a las ventas que regía en Colombia desde 1968. Los cambios adoptados estuvieron destinados a aumentar el recaudo; a imprimirle cierta progresividad o por lo menos disminuir la natural regresividad propia del impuesto, y a mejorar la racionalidad administrativa. Además, con posterioridad a la aparición de la reforma se ha enfatizado el papel que el impuesto a las ventas puede jugar en una reorientación de la demanda hacia bienes de consumo masivo producidos en el país.

El impuesto a las ventas en Colombia es, en su espíritu, un impuesto al valor agregado cobrado hasta el nivel de manufacturas, o sea excluyendo el valor agregado en la distribución. En su gran mayoría, el impuesto lo recauda el manufacturero al vender su producto, bien sea a otro manufacturero, o a un distribuidor, o al mismo consumidor del bien final.

ii. Liquidación

El impuesto a las ventas se liquida así: a los costos de los insumos que utiliza el manufacturero en la producción de su mercancía le resta el valor del impuesto de ventas que ya había sido incluido al adquirir los insumos. Suma estos costos netos del impuesto a sus otros costos de producción, para obtener un costo total sin contabilizar impuestos. A este total, se agrega su margen de ganancias y obtiene el precio de venta sin impuesto. Sobre este precio debe liquidar el impuesto de venta que se ha asignado a su producto. El manufacturero, fijará, entonces, un precio para su producto sin impuesto más el impuesto de venta sobre dicho precio. En la venta el manufacturero actúa como recaudador del fisco. Al entregar lo recaudado al fisco, el manufacturero descontará el impuesto a las ventas que él pagó a otros en la adquisición de sus insumos.

Ordinariamente, se presenta una situación, en la cual el manufacturero final tiene que entregar dinero al fisco, pero puede darse el caso en que el bien que fabrica esté exento de impuesto o tenga un impuesto bajo, en tanto que los insumos que utiliza estén gravados con una tasa alta. En este caso, si el valor que agrega al producto es bajo, es posible que el fisco deba reembolsarle ingresos al manufacturero.

iii. Modificaciones principales

Las modificaciones adoptadas, como se explica a continuación, no tuvieron cambios de fondo; sin embargo, se estima que pueden originar algunos cambios en la economía. Entre las modificaciones introducidas al impuesto a las ventas, se destaca la unificación de las tasas para los mismos bienes, sin discriminar por el uso que éstos pueden tener. Administrativamente, este cambio es importante, pues el sistema anterior era bastante complicado y daba lugar a evasión. Por ejemplo, con anterioridad a la reforma las materias primas no pagaban impuesto cuando su destino era la fabricación de bienes para exportación. Esta situación obviamente exigía verificar, si se deseaba evitar evasiones si el bien estaba dirigido a la exportación. La reforma actual obliga a pagar el impuesto en el momento de la transacción sin tomar en cuenta el destino final de la materia prima; si ésta se dirige directa o indirectamente para la exportación, en el momento de ejecutarse esta última, se dará lugar a una devolución por parte del fisco.

Otros de los cambios más sobresalientes son la modificación en las tasas de impuestos y la reasignación de los productos y servicios dentro de cada nivel de gravamen impositivo:

Según la estructura anterior existían bienes exentos y otros gravados con tasas de 4%, 10%, 15% y 25%. Bajo la legislación actual, se mantienen algunos bienes exentos y rigen tasas de 4% solo para bienes derivados del petróleo, y tasas de 6%, 15% y 35%.

Anteriormente, se gravaba con las tasas vigentes diferentes del 4% a cuatro grupos de productos estipulados taxativamente y se incluía en el grupo del 4% el resto de los productos. En este último grupo se encontraban la mayoría de las

materias primas. Después de la reforma, el grupo de los productos no estipulados taxativamente se grava con el 15%, o sea que efectivamente un buen número de productos, incluyendo materias primas, pasó de 4% a 15%. Cabe anotar sin embargo, que para el caso particular de las materias primas y los bienes intermedios, la tasa con que se gravan es sólo importante principalmente desde un punto de vista administrativo. Esta tasa determina sólo el gravamen relativo del recaudo de cada una de las etapas intermedias de la producción de un bien, pero no el total de recaudo una vez concluido el proceso de producción y vendido el bien al distribuidor o al consumidor; pues, en definitiva todo el proceso de agregación de valor se grava con la tasa que se le ha asignado al bien final, dando lugar a créditos y hasta devoluciones si esta tasa es menor que la de bienes intermedios.

Debe anotarse que algunas materias primas se gravaron con la tasa del 6% para evitar problemas administrativos debido a que con ellos se fabrican productos exentos, de poco valor agregado en su fase final. En esos casos se daría lugar a devoluciones a gran número de productores; tal es el caso de cuero para zapatos.

Otra reforma en la reasignación de los bienes bajo las diferentes tasas fue la de concentrar los bienes de capital, que antes se encontraban dispersos, bajo diferentes tasas, en la tasa del 6%.

Finalmente, se elevó la tasa de los bienes considerados de lujo de 25% a 35%, y se amplió la base del impuesto gravando servicios que no lo estaban anteriormente, tales como clubes sociales y servicios de llamadas telefónicas de larga distancia.

b. Objetivos y efectos de la reforma al impuesto a las ventas

i. Recaudo

El impuesto de ventas ha venido incrementando sustancialmente su importancia en el total de ingresos fiscales. El cuadro XII-1 ilustra este hecho. Actualmente, el impuesto de ventas ocupa el tercer puesto entre las fuentes de ingresos fiscales después de los de renta y complementarios y aduana.

El aumento del recaudo señalado se debe, parcialmente a la inflación pero, el haberse mantenido constante su participación dentro del Producto Interno Bruto, indica que los recaudos por este impuesto han crecido en términos reales a la misma tasa del producto interno, a diferencia del impuesto de renta el cual, por razones de cambios en la retención en la fuente y problemas de evasión, ha disminuído su participación, tanto en los in-

gresos fiscales como en el Producto Interno Bruto.

La reforma al impuesto de ventas pretende incrementar el recaudo por este concepto en una suma estimada entre 1.500 y 3.000 millones de pesos anuales, según declaraciones de funcionarios públicos. Tal modificación obedeció al objetivo inmediato de estabilización y a la meta de mejorar la distribución del ingreso.

Naturalmente, todos los planes y especulaciones que se hagan en base a la reforma al impuesto de ventas están condicionados a la magnitud de los ingresos extras que efectivamente se logren. Predecir el incremento en los ingresos debidos exclusivamente a la reforma es difícil, por no decir imposible. Esto requeriría estudiar y estimar las funciones de oferta y demanda de los diferentes bienes gravados para realizar una aproximación burda y un modelo de equilibrio

CUADRO XII-1
RECAUDOS POR CONCEPTO DEL IMPUESTO A LAS VENTAS

Años	Impuesto a las ventas como % de los ingresos tributarios totales	Impuesto a las ventas como % del PIB	Recaudos por impuesto a las ventas (millones de pesos corrientes)
1970	8.00	0.80	1.073.90
1971	9.60	1.09	1.683.33
1972	10.80	1.07	1.988.93
1973	11.80	1.09	2.458.63
1973*			1.806.80
1974*			2.595.60
Sep. 1973			204.00
Sep. 1974			454.00
Oct. 1973			185.00
Oct. 1974			205.20

Fuente: Documentos UPG, Agosto 1974, Departamento Nacional de Planeación y Dirección de Impuestos Nacionales.

* De enero a octubre (incluido)

general de la economía colombiana para obtener un mejor estimativo. De ahí que no resulte extraño el amplio margen anotado, dentro del cual la Oficina de Impuestos estima el incremento en el recaudo.

Si se examinan los cambios efectuados por la reforma, y al utilizar un estimativo de recaudos para 1974, calculados como un 40% por encima del recaudo registrado por este concepto en 1973¹, se puede proceder a realizar algunos estimativos sobre el monto del recaudo adicional.

El cambio de la tasa de 15% a 35% que afecta los bienes de lujo puede producir un incremento máximo de unos 500 millones de pesos si la demanda por estos bienes es inelástica; si la demanda es elástica, este suma sería exagerada. En este último caso, se presentaría una sustitución del consumo hacia los bienes relativamente menos gravados.

De igual forma, el paso de una tasa del 4% a una tasa del 6% puede implicar un aumento de 800 millones de pesos (2% sobre unas ventas de \$40.000 millones). Pero en este caso, el cálculo es aún más incierto, pues aunque la mayor parte del grupo de bienes antiguamente en 4% pasó al 6%, algunos pasaron al 15% y aún a bienes exentos. Además, el aumento o disminución de los ingresos de la población destinados a la adquisición de estos bienes, puede transferirse hacia la compra de bienes gravados con una tasa más alta o más baja, lo cual dificulta la estimación.

Tal como se explicó anteriormente, el paso de las materias primas del 4% al 15% no implica un aumento en el recaudo neto, ya que el impuesto es según su estructura un impuesto sobre el valor agregado.

La tasa del 10% se eliminó. Si los bienes bajo esta tasa pasaron todos (lo cual no ocurrió) a ser gravados con el 15% y dadas las mismas consideraciones anteriores de elasticidades de oferta y demanda, el máximo que podría esperarse de aumento en el recaudo por concepto de estos bienes, sería de \$ 80 millones.

Agregando estos estimativos máximos y dejando la constancia de que no todos pueden operar al tiempo, se obtendría sólo por las modificaciones descritas (es decir, sin incluir los cambios debidos al incremento normal de las ventas y a la inflación), una cifra de incremento en los recaudos no mayor a los \$1.500 millones.

Sin embargo, la evasión al impuesto a las ventas ha sido alta. El documento de Planeación Nacional antes citado estima una evasión de 814 millones de pesos en el año de 1973, o sea un 33.1% del total del recaudo para ese año. Si, por las razones antes mencionadas, la reforma al impuesto a las ventas logra controlar en algo la evasión, sería de esperar un incremento adicional en el recaudo de unos 800 millones de pesos que sumados al incremento calculado anteriormente arrojaría una suma total de 2.300 millones de pesos de incremento en el recaudo.

La sensibilidad del mercado a las oportunidades de evasión del contribuyente se puede ilustrar con el siguiente ejemplo: los recaudos por impuestos a las ventas en septiembre de 1973 fueron de \$ 204 millones (cuadro XI-1), para octubre de 1973 los ingresos fueron de \$185 millones y para octubre de 1974, primeros meses en que rige el nuevo régimen de ventas, el recaudo fue de sólo 205.2 millones de pesos. Esto demuestra cómo se registró una facturación adelantada en septiembre para evadir el incremento en los impuestos que traía la reforma.

¹ Departamento Nacional de Planeación, *Op. Cit.* cuadros 2 y 4.

ii. Estabilización

El más inmediato de los objetivos perseguidos por la reforma tributaria fue el de estabilización de los precios. Para cumplir este objetivo, se utilizó el impuesto a las ventas, que es el instrumento tributario con más rápidos efectos.

Cuando se inició el gobierno actual, la economía presentaba una tasa anual de inflación que superaba el 20% y se esperaba un déficit de tesorería cercano a los \$3.000 millones para finales de 1974. Se creía que la inflación continuaba siendo el producto de una presión en la demanda agregada originada por una política monetaria expansionista y un déficit fiscal elevado.

Desde el punto de vista microeconómico puede ser difícil de comprender cómo un impuesto que aumenta el precio de los bienes, puede utilizarse para lograr una disminución de la tasa de inflación. La explicación proviene del efecto ingreso que desplaza las curvas de demanda de los diferentes productos debido a la contracción del poder de compra efectiva que produce el impuesto a las ventas. Pero la magnitud del efecto ingreso, que se produce depende de la elasticidad de oferta y demanda del bien. Según la teoría económica ortodoxa se esperaba que algunos precios bajaran y otros subieran; pero al retirarse dinero de circulación, el índice general de precios tendería a bajar².

Sin embargo, la observación de las economías capitalistas especialmente en los últimos tiempos, pone en duda el poder explicativo de las teorías ortodoxas de la inflación y la forma de controlarla. Se ha venido registrando el caso de

altas tasas de inflación al tiempo que las economías se encuentran en períodos recesivos. El efecto de un impuesto a las ventas en un caso de éstos es difícil de prever, sobre todo en una economía como la colombiana, para la cual cualquier análisis de la formación de precios debe contemplar la estructura de los mercados.

Con el fin de analizar el efecto estabilizador de la modificación recientemente adoptada, debe estudiarse la coyuntura de la economía colombiana. En esta, se están registrando síntomas de recesión desde el segundo trimestre del año en curso. En tales circunstancias, en el mes de octubre, se observó que el impuesto de ventas elevó los precios de los bienes gravados sin que ocurrieran bajas en los precios nominales de otros artículos. Ello se puede explicar por una preferencia de los empresarios nacionales a aumentar inventarios antes que bajar precios nominales de los bienes, lo que origina no una estabilización en el índice de precios sino una presión para que aumenten los medios de pago, con el fin de evitar la agudización de la recesión. En otras palabras, el impuesto a las ventas cambió precios relativos bruscamente; el reajuste posterior en los mercados aumentó el índice general de precios y esto puede explicar parcialmente el aumento de 4.2% de los precios de octubre. Cabe anotar que también se descongelaron los precios de productos tales como el trigo, y la leche que pudieron contribuir a un alza posterior de otros productos, similar a la descrita para el alza del impuesto de ventas³.

iii. Efecto distributivo del impuesto a las ventas

² Siempre y cuando la disminución de la demanda privada no sea equivalente al aumento de los gastos públicos.

³ En el Capítulo de Precios se analiza este aspecto y se muestra como la incidencia de la descongelación de precios tuvo efectos importantes en el comportamiento de los precios en octubre pasado.

Sin duda alguna, un impuesto a las ventas con una tasa uniforme para todos los productos es un impuesto regresivo. Ante la reforma tributaria el gobierno ha argumentado que el impuesto a las ventas es progresivo porque se gravó con tasas más altas a los bienes consumidos por las clases de altos ingresos. Sin entrar a discutir la ponderación que ocupa cada producto en la canasta de los diferentes grupos, se puede afirmar que, en el mejor de los casos, la estructura actual de las tasas de impuesto a las ventas hace menos regresivo el impuesto que cuando la tasa es única. Pero el argumento de gravar con mayores tasas los bienes de lujo no garantiza de ninguna forma la progresividad del impuesto.

Realmente, para determinar si la estructura del actual impuesto a las ventas es progresiva o no, se necesitaría una teoría de la formación de precios y distribución del producto para Colombia, que refleje las estructuras monopolistas u oligopolísticas de sus mercados; las barreras institucionales que los limitan; la organización social de la producción y la formación de la demanda por los productos finales. Este modelo no ha sido desarrollado y sin él no se puede hacer una afirmación categórica sobre la progresividad del impuesto a las ventas.

Algunas consideraciones pueden, sin embargo, ilustrar el problema. Si se grava un bien de lujo que supuestamente consumen las clases de mayores ingresos, el consumo de este bien puede disminuir mucho o poco dependiendo de su elasticidad de demanda. Si el consumo disminuye, puede ocurrir (según la estructura productiva; intensidad en mano de obra, por ejemplo) que se vean afectadas clases de bajos ingresos que directa o indirectamente participan en la producción del bien de lujo. Los ingresos que se gastaban en este bien de

lujo pueden desviarse hacia consumo de otros bienes, con efectos en la distribución de ingresos que dependerán nuevamente de la estructura de producción de estos bienes. En cuanto al comprador que trasladó su consumo del bien de lujo a otros bienes, posiblemente se le afectó en su bienestar pero ciertamente no se le redujo parte de su ingreso.

Si, tal como ha sido expresado por el gobierno, se busca reestructurar la demanda, entonces, debería esperarse que el impuesto a los bienes de lujo desestime su compra o sea que, las clases de ingresos altos pasarán a consumir bienes gravados con tasas más bajas, produciéndose en la práctica una unificación de la tasa impositiva y desvirtuándose por lo tanto el efecto redistributivo que se quería obtener con las tasas escalonadas. Ciertamente, el mayor consumo de bienes poco gravados puede tener efectos redistributivos en el proceso de producción, pero esto es solo una posibilidad.

Con referencia a los objetivos explícitos de la reforma tributaria, se puede concluir que las reformas al régimen de impuesto a las ventas tienen un efecto incierto en la distribución del ingreso, mejoran el recaudo disminuyendo la posibilidad de evasión y pueden tener un efecto estabilizador en la medida en que aumente el recaudo. Hay razones para pensar que el momento en que comenzaron a regir las modificaciones no era el apropiado debido al efecto que pueden tener estas medidas cuando existe la amenaza de una posible recesión.

2. Cambio en la progresividad del impuesto a la renta

Tal como se indicó anteriormente, una de las metas de la reforma fue la de buscar una mayor progresividad en la estructura tributaria. El cambio de progresi-

vidad en el impuesto a la renta de las personas naturales se introdujo en la reforma modificando las tarifas del impuesto a la renta y reemplazando el régimen de exenciones por el sistema de descuentos tributarios⁴.

A cambio de las exenciones a la renta líquida, bajo el nuevo régimen el contribuyente tiene derecho a restar del monto estimado del impuesto sobre la renta a pagar, los siguientes descuentos: \$1.000 por el contribuyente; \$1.000 por su cónyuge y \$500 por persona a cargo. El beneficio tributario del descuento, a diferencia de la exención no depende de la tasa marginal impositiva en que se encuentra el contribuyente. Si se toma como ejemplo una exención igual para todos los contribuyentes de \$5.000, para un contribuyente cuyo ingreso marginal esté gravado con una tasa del 40%, la exención representaba una disminución en el impuesto de \$2.000; en tanto que, para el contribuyente con menores ingresos y con tasa marginal de, por ejemplo, 20% el beneficio era de solo \$1.000. Con el sistema de descuento del impuesto se resta una cantidad igual para cualquier nivel de ingresos.

Las tarifas o escalas del impuesto sobre la renta sufrieron también ligeras modificaciones tendientes a lograr una mayor progresividad en la estructura impositiva. Para contribuyentes con rentas líquidas menores de \$200.000, los cambios implicaron menores cargas tributarias, en tanto que para aquellos con rentas líquidas superiores a \$200.000 se incrementaron ligeramente.

⁴ Cabe anotar que para el caso de descuentos por gastos en educación y salud, el nuevo régimen permite un descuento de \$1.000 o del 10% de los gastos efectuados según elección del contribuyente. Esta nueva modalidad permite un mayor control sobre ingresos de médicos y colegios.

Según estimativos del Ministerio de Hacienda, el efecto conjunto sobre el recaudo total del crédito tributario y del cambio efectuado en las tarifas del impuesto será muy bajo. Las reformas comentadas referentes a la progresividad en la estructura tributaria son mínimas. Lo importante es modificar la progresividad efectiva del régimen tributario y no simplemente la progresividad aparente de la estructura tributaria. La evasión y el tratamiento favorable característico de los ingresos de capital en Colombia hacen que el sistema tributario, aunque aparente ser progresivo, sea efectivamente regresivo y que el problema discutido de tarifas, exenciones y descuentos, sea sólo un problema académico. Por lo tanto, el impacto que se puede esperar en la distribución del ingreso como consecuencia de las modificaciones anotadas es prácticamente nulo.

3. Mejoramiento de la equidad horizontal efectiva

También ha sido señalado como uno de los objetivos de la reforma tributaria el logro de una mayor equidad horizontal en la estructura tributaria. Al igual que en el caso de la progresividad de la tributación, hay que distinguir entre el concepto de equidad horizontal que refleja la legislación tributaria y la equidad horizontal efectiva. La reciente reforma tributaria en su intención de lograr una mayor equidad horizontal adoptó medidas que afectan ambos conceptos de equidad.

En lo que concierne a las modificaciones en la legislación, el problema consistió en esencia en redefinir el concepto de ingreso, de tal manera que bajo la nueva definición se refleje más adecuadamente la capacidad de pago del contribuyente y se le grave correspondientemente. Con respecto a este punto, la reforma estuvo

principalmente orientada a reducir la inequidad existente entre ingresos de trabajo e ingresos de capital, ampliando la definición de renta gravable de capital. Con este propósito se disminuyeron una serie de exenciones que existían a las ganancias por inversiones en ciertos valores; por ejemplo, se redujo la exención que existía para las rentas de las unidades de poder adquisitivo constante (UPAC). Con la reforma, esta exención quedó reducida a un máximo de 8% de la inversión anual.

Así mismo, el nuevo régimen de ganancias ocasionales es un avance hacia la equidad horizontal, ya que amplía la cobertura de la definición de ingreso gravable, el cual determina la capacidad de pago, al incluir las ganancias provenientes de las ventas de bienes, de cualquier naturaleza, que hayan formado parte del activo fijo de las personas por más de dos años o de las sociedades de capital. Así, de acuerdo con el nuevo régimen, las ganancias ocasionales se gravan con una tasa 10% menor que la tasa marginal correspondiente a la renta líquida del contribuyente, con la cual se gravarían otros ingresos diferentes a ganancias ocasionales. Para justificar este tratamiento particular a las ganancias de capital, se ha argumentado que la ganancia efectivamente se gesta año por año y que sólo es disponible en un momento dado, al realizarse la venta del bien que la produjo. Pero de todas formas, si la ganancia se gesta año por año hay que declararla año por año como un aumento en el patrimonio de la persona o sea como un ingreso, y no es válida la razón expuesta anteriormente para no darle el mismo tratamiento que a cualquier ingreso que se utilice para aumentar el patrimonio. Si la ganancia se produce en el momento que se realiza la venta, aumenta los ingresos del individuo en ese año, igualmente que lo haría un aumento de sueldo a un trabaja-

dor, y no tiene por que tratarse en forma diferente. En este sentido, todavía no se ha argumentado por ejemplo, que el sueldo de un profesional deba recibir un tratamiento especial por el hecho de que la capacidad de obtenerlo haya sido gestada después de varios años de estudios costosos durante los cuales no se obtuvo remuneración alguna.

También se argumenta en favor de un tratamiento especial, que el aumento en precio de los bienes es en gran parte debido a la inflación y por lo tanto no es real. El argumento es válido, pero se justifica tanto para los ingresos de capital como para los de trabajo. Cuando la remuneración de los asalariados se eleva de acuerdo con la tasa de inflación, el ingreso real del trabajador no ha aumentado. Sin embargo, se le traslada a escalas de renta más altas, para efectos de tributación.

En lo que se refiere a la equidad horizontal efectiva, las medidas destinadas a eliminar la evasión juegan un papel más importante que las tendientes a mejorar la equidad del espíritu de la legislación. En este sentido, la renta presuntiva con su complementario, el régimen de ganancias ocasionales, resultan de la importancia para eliminar parcialmente inequidad existente en el tratamiento efectivo de quienes perciben salarios, rentas de capital o trabajan independientemente. Este aspecto se discute en detalle a continuación.

4. Reforma destinada a disminuir la evasión en el impuesto a la renta y complementarios

i. La evasión en Colombia

Como marco de referencia que ayude a valorar los aportes de la reforma tributaria destinados a disminuir la evasión en

el impuesto a la renta se puede hacer un estimativo que, aunque burdo, dé una idea de la magnitud de la evasión de este impuesto en el país.

En el año de 1971, de acuerdo con los datos de las Cuentas Nacionales, la renta líquida de las personas naturales percibida por salarios y por ingresos procedentes de propiedades y empresas fue de \$115.841 millones aproximadamente. El 27% de estos ingresos pertenecen al sector agropecuario, o sea cerca de \$ 31.277 millones, el resto de los sectores percibe el 73% del ingreso total (\$84.564 millones).

Para efectos tributarios interesan únicamente los ingresos de las personas que ganaron más de \$10.000 anuales en el año de 1971. El total de estos ingresos se puede calcular en base a datos de distribución de ingresos.

En la medida en que, de 1964 a 1971, no haya cambiado apreciablemente la distribución de ingresos, y con cifras de distribución de ingresos de 1964 trasladadas a pesos de 1971⁵, se encuentra que el total de ingresos de las personas que ganan más de \$10.000 anuales constituye un 64% del ingreso total del sector rural y 91.5% del ingreso total del sector urbano. Aplicando estos porcentajes a los ingresos calculados para el sector agropecuario y el resto de los sectores (asimilados como aproximación al sector rural y urbano, respectivamente) la renta líquida declarada para efectos de tributación debería haber sido de \$20.017 millones para el sector rural y de \$77.376 millones para el sector urbano. El total para el país ha debido ser aproximadamente de \$97.393 millones en 1971.

Ahora bien, según estimativos del Ministerio de Hacienda, las personas naturales declararon un total de renta líquida de \$32.592 millones, aproximadamente. O sea, que con el propósito de evadir impuestos no se declararon \$64.801 millones, es decir el 66% de la renta líquida que debe tributar.

Lo anterior muestra cómo una reforma destinada a evitar la evasión, mediante un control más eficiente o con medidas como la presunción de renta, puede ser de gran impacto en el recaudo y permitir un avance en favor de la equidad.

Si las rentas líquidas que se ocultaban en el año 1971 (\$64.801 millones) se gravan con una tasa media mínima de 10% se hubiera obtenido un recaudo adicional de \$6.480 millones de 1971, cifra que dobla las predicciones más optimistas de recaudos adicionales originados por la presente modificación en el impuesto de las ventas.

Las principales disposiciones destinadas a disminuir la evasión en el impuesto de renta y complementarios son: a) la renta presuntiva, que se extendió a todos los sectores de la economía, estableciéndose una presunción de renta mínima de 8% sobre el patrimonio gravable del año anterior. Posteriormente, se hizo una modificación según la cual para el caso de empresas ganaderas la renta presuntiva se estimaba en 4% sobre el patrimonio correspondiente a ganado de cría y de 8% para tierra; b) como complemento importante a la reforma se estableció el impuesto complementario sobre las ganancias ocasionales; y c) el código de procedimientos.

Estudios efectuados por el Ministerio de Hacienda para el año de 1971 presentan un indicativo de lo que puede ser el orden de magnitud del impacto de la renta presuntiva. Un ejemplo ilustrativo se-

⁵ Urrutia Miguel. "La distribución de ingresos en Colombia", en *Lecturas sobre Desarrollo Económico*, FEDESARROLLO, cuadro I.3.

ñala la existencia de 975 contribuyentes que declararon patrimonios líquidos superiores a un millón de pesos, en tanto que declararon rentas líquidas de sólo \$ 6.000 anuales. Estos contribuyentes prácticamente no pagaban impuesto de renta, aunque sí un impuesto al patrimonio cercano a \$24.229.000. Aplicando a este grupo una renta gravable presuntiva de 8% sobre el patrimonio líquido declarado, deberían pagar por lo menos \$61 millones por concepto de impuesto sobre la renta.

Las simulaciones hechas para 1971, con una tasa de renta presuntiva del 8% indican que aproximadamente 157.500 contribuyentes serán afectados por la renta presuntiva⁶. Según los estudios mencionados, por el solo efecto de la presunción, el impuesto de renta recaudado en el año de 1971 (\$2.128 millones) se aumentaría alrededor de un 40%.

Las cifras anteriores, aunque son aproximaciones hechas sobre datos existentes para 1971, dan una idea clara del efecto, que tanto en el recaudo como en la tributación efectiva, puede tener la reforma de renta presuntiva. Estos efectos serán mucho más pronunciados, aunque difíciles de estimar con los datos existentes, si se toma en cuenta el complemento a la renta presuntiva, o sea el régimen de ganancias ocasionales.

Los comentarios y cálculos anteriores se hicieron en base a los patrimonios declarados, pero, es de esperar que el régimen de ganancias ocasionales obligue a una revaluación de activos, amparándose en la amnistía declarada hasta el 31 de diciembre de 1974. Esta revaluación obviamente hace que el efecto en el panora-

ma tributario de las dos medidas esté subestimado en los párrafos anteriores.

ii. Reforma del código de procedimientos

El código procedimental requiere singular importancia cuando se aprecia la magnitud de la evasión en la tributación colombiana.

Puede decirse que la evasión a que se ha hecho referencia en los párrafos anteriores, es en gran parte ilegal. Consiste en esencia en la no declaración de rentas ganadas. Pero existe un tipo de "evasión legalizada" que tiene su origen en numerosas normas de derecho sustantivo. Las normas procedimentales tributarias son origen de una gran evasión fiscal e implican un alto costo administrativo para el Estado.

En la actualidad, las normas procedimentales permiten una serie de artificios legales para retrasar el pago de impuestos. La liquidación privada se puede hacer por un monto mucho menor que el real. De acuerdo con el procedimiento, el contribuyente pagará conforme a su liquidación privada hasta tanto salga la liquidación oficial. Existen miles de formas que permiten al contribuyente recurrir a este truco sin sanción alguna lo cual equivale a que éste reciba del Estado una financiación, no solo gratuita sino, con intereses negativos, si se consideran las altas tasas de inflación de los últimos años. Según cifras del Ministerio de Hacienda, la liquidación oficial en promedio arroja impuestos mayores en un 80% a los declarados en forma privada. Recibida la liquidación oficial, el contribuyente paga inmediatamente sin sanción, espera con paciencia el advenimiento de una amnistía por intereses o impugna la liquidación oficial.

⁶ Obviamente los 975 contribuyentes para los cuales se hizo el cálculo ilustrativo serían los más afectados en relación a lo que tributaban sin la presunción de renta.

La impugnación, mediante la interposición de un recurso, es tal vez la mejor opción para el contribuyente. Las probabilidades de que se falle antes de dos años son pocas y por lo tanto, lo favorece la posibilidad de prescripción en su favor. Si se falla en su contra antes de dos años, sencillamente pagará los impuestos con pesos devaluados y con intereses por un solo año a partir de su interposición.

El ministerio de Hacienda dispone de evidencias que muestran que cerca del 65% de los mayores valores de la liquidación oficial se impugnan, y en su mayoría, cuando son desfavorables al contribuyente, se aducen nuevos recursos que dilatan el pago de impuestos.

Algunos datos de dicho ministerio ilustran lo aberrante de esta situación. En Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga existen 138.500 reclamos pendientes por un valor de \$5.875 millones, de los cuales 82.500 se hallan prescritos, que representan \$3.061 millones para el erario público. O sea que el 52% de los casos dan como resultado final una prescripción a favor del contribuyente. Se puede decir que la etapa de los recursos hace nula la gestión administrativa tendiente a producir la liquidación oficial a pesar de costarle al Estado este procedimiento cerca de \$200 millones anuales.

En el momento de escribir este artículo el nuevo código de procedimiento tributario, destinado a mejorar la situación descrita, se encuentra en entredicho. Esencialmente, las reformas propuestas aumentarán el tiempo de prescripción a cuatro años, lo cual obviamente disminuirá las probabilidades de prescripción a favor del contribuyente; reducirá la etapa de reclamos a una sola instancia, y en caso de que el fallo fuera en contra del contribuyente, éste se verá obligado a

pagar intereses por todo el tiempo transcurrido desde su declaración privada hasta el momento del fallo y sobre la diferencia entre lo pagado y lo que debería pagar de acuerdo con el fallo. Además, se propone cambiar el dispensioso proceso de producir una declaración oficial para cada contribuyente, por un mayor control de las declaraciones posiblemente fraudulentas. No se tiene conocimiento en el momento, de que parte de las reformas analizadas quedará en vigencia, pero realmente la importancia de las normas procedimentales no puede subestimarse.

iii. Evasión, equidad y progresividad

El panorama de evasión presentado desvirtúa totalmente las intenciones de mejorar la equidad horizontal y progresividad consignadas en el texto de la legislación y comentadas con anterioridad en este artículo. La eliminación de inequidades a través de modificaciones en la legislación que se consiguieron con la reforma no son comparables con las que se pueden corregir con el control de evasión. Esta permite que de dos personas cuyos ingresos son iguales, aquella que los perciba por concepto de salarios, muy probablemente pague más que quien los recibe por sus bienes de capital o como trabajador independiente.

Cabe anotar, sin embargo, que la renta presuntiva trae consigo un costo en términos de equidad horizontal, que si se trata de remediar desvirtúa el propósito de la legislación. Este costo se origina en la posibilidad que algunos negocios tengan ciclos de pérdidas y ganancias en contraposición a otros con igual patrimonio y ganancias más estables, aunque ambos tengan ganancias iguales a largo plazo. En tal evento, el régimen de renta presuntiva mínima puede llevar a que se efectúen mayores tributos para las actividades de ingresos más inestables.

Las peculiaridades de la evasión en Colombia hacen que este problema afecte no sólo lo concerniente a equidad horizontal, sino también profundamente la progresividad efectiva del sistema. Las rentas en los niveles de ingresos más bajos en Colombia provienen en su mayoría del trabajo, en tanto que en las escalas superiores la mayoría de los ingresos provienen del capital; y sin duda alguna los medios de evasión están a disposición de las rentas de capital y no de las de trabajo. Las medidas contra la evasión legal como el código de procedimientos; las reformas al tratamiento especial al capital como el nuevo régimen de ganancias ocasionales; la disminución de la exención por corrección monetaria de los UPAC y la renta presuntiva producen un efecto infinitamente mayor en la progresividad efectiva que cualquier cambio en créditos tributarios o tarifas.

iv. Otras implicaciones económicas de la renta presuntiva y el régimen de ganancias ocasionales

La más importante de las reformas al sistema tributario llevadas a cabo es sin duda alguna la implantación generalizada de la renta presuntiva y del régimen de ganancias ocasionales. La renta presuntiva persigue principalmente la eliminación parcial de la evasión fraudulenta. Como se recalcó en los párrafos anteriores, la evasión es de magnitud tal que distorsiona por completo lo consignado en la legislación y desvirtúa las consideraciones que se hacen sobre la progresividad, posible recaudo y equidad del código tributario colombiano. Por esto, no se duda en afirmar en este artículo, que si la renta presuntiva y el régimen de ganancias ocasionales logran controlar la evasión, serán las medidas de mayor alcance con referencia a los objetivos planteados inicial-

mente, a excepción del objetivo de estabilización.

Pero la importancia de la renta presuntiva y del régimen de ganancias ocasionales no se reduce a su efecto contra la evasión; la peculiaridad de la renta presuntiva de ser una forma de impuesto alto sobre el patrimonio, para grandes sectores de la economía puede afectar a largo plazo la estructura productiva del país y por lo tanto, hace necesario un análisis más detenido de esta medida.

Las disposiciones de la reforma tributaria permiten la revaluación del patrimonio líquido sin límites hasta antes de 1975, y una revaluación anual de 8% de 1975 en adelante. El régimen de ganancias ocasionales afecta a la ganancia efectuada en la compra y venta de un bien; se calcula como la diferencia entre el precio de venta y el precio de compra; ajustado este último por la depreciación y la tasa anual del 8%, siempre y cuando la diferencia de tiempo entre la compra y la venta sea mayor de dos años.

a) Efectos previstos en el corto plazo

El impacto inmediato de esta medida fue que tanto las sociedades de capital como las personas naturales se encontraran en una situación tal que, si no revaluaban su patrimonio las podía afectar significativamente el régimen de ganancias ocasionales en el momento de hacer una venta, y si lo revaluaban, la renta presuntiva.

Este dilema no afecta en igual forma a todos los contribuyentes. En efecto, para aquellos cuya renta líquida declarada resulte en todas circunstancias mayor que la presunta del 8% sobre el patrimonio líquido, les conviene revaluar su patrimonio por encima de su valor comercial, en la medida en que consideren pro-

bable efectuar una venta futura. Claro está, la conveniencia de la revaluación disminuye en la medida que el contribuyente no contemple actividades de tipo especulativo. Dado que la renta presuntiva se paga sobre el patrimonio líquido y no sobre los activos, es de esperar que en este grupo de contribuyentes se encuentren muchas sociedades de capital del sector industrial, lo mismo que personas naturales con ingresos de trabajos altos e ingresos de capital relativamente bajos.

En un segundo grupo, se encuentran aquellos contribuyentes que contemplan la posibilidad de realizar transacciones de activos en un futuro no muy lejano y que declaraban renta líquida menor al 8% de un patrimonio líquido subvaluado, o que la renta que acostumbraban a declarar era menor que el 8% de su patrimonio reajustado. Estos contribuyentes serán los más afectados por la medida, pues tendrán necesariamente que reajustar el patrimonio y pagar mayores impuestos de renta. En este grupo se encuentran contribuyentes con una baja eficiencia productiva, los que reciben ingresos de capital y evaden, y los que tienen negocios especulativos tales como lotes de engorde rurales o urbanos.

Existe un tercer grupo que no es afectado inicialmente por la reforma y es el de los contribuyentes con patrimonios líquidos subvaluados que no necesitan hacer transacciones en el corto plazo. Estos no revaluarán su patrimonio por propia iniciativa, porque puede ser preferible para ellos evadir el impuesto a la renta durante un período largo y luego pagar un impuesto de ganancias ocasionales que, en el peor de los casos, no representa más del cuarenta por ciento del valor comercial del patrimonio.

b) El impacto en el largo plazo

Al analizar el efecto a largo plazo de la renta presuntiva y de las ganancias ocasionales, se encuentra que éste varía de acuerdo con la tasa de inflación de la economía. Más aún, como en el caso de muchos aspectos de la legislación tributaria, la tasa de inflación puede cambiar totalmente el efecto y el espíritu de la legislación. Si la tasa de inflación es muy superior al 8% anual, la renta presuntiva tendrá un impacto significativo solo en casos de evasión extrema. Pero, si bien es cierto que una tasa alta de inflación disminuye el efecto real de la renta presuntiva, el régimen de ganancias ocasionales, por el contrario, actúa en tales circunstancias en forma muy eficiente. En una etapa de inflación, el régimen generará un impuesto no solo a las ganancias especulativas sino también a las transacciones. Un ejemplo ilustra esta situación: supóngase un bien cuyo costo inicial es de \$100.000 si no aumenta su valor real y si la tasa de inflación es del 25% anual, al venderse al cabo de seis años su precio será aproximadamente \$381.000; si a este total se le restan \$159.000, o sea el patrimonio reajustado anualmente al 8% de acuerdo con lo permitido según el régimen tributario, se le computará una ganancia ocasional del orden de \$222.000. Si el contribuyente que obtuvo la "ganancia ocasional" está en una escala elevada de tributación, llegará a tributar un 40% de la ganancia ocasional como impuesto adicional, o sean \$89.000, y recibirá como ingreso neto por la venta \$292.000. En la transacción, su patrimonio real disminuirá aproximadamente en 23%. Un cálculo similar donde únicamente se modifique la tasa de inflación en un 12% anual, resulta en una reducción del patrimonio real de 7.6% si se vende la propiedad al cabo de los mismos seis años. Estos ejemplos ilustran como el régimen de ganancias ocasiona-

les opera con diferente intensidad cuando varía la tasa de inflación, desestimulando los negocios especulativos, a medida que la tasa de inflación aumenta.

En caso de que la tasa de inflación sea baja, el régimen de ganancias ocasionales sería menos importante que la renta presuntiva. Si, por ejemplo, la tasa de inflación es apenas de 10% anual, la tasa efectiva de presunción para un bien patrimonial de valor real constante será de 7.3% para el primer año; 6.6% para el segundo año, 6.0% para el tercero, etc. Es decir, tasas cercanas relativamente a las tasas medias de rendimiento real de la economía⁷.

A este respecto cabe anotar que la tasa de ganancias en cierto tipo de explotaciones del sector agropecuario es menor que la renta presuntiva, lo cual es explicable por existir en Colombia explotaciones precapitalistas en una economía con obstáculos a la movilidad de factores. La renta presuntiva actuará en estos casos presionando la oferta de tierra y por lo tanto, la baja en el precio de ésta y su traslado a sectores más productivos.

Así mismo, las explotaciones agropecuarias capitalistas (en actividades tanto productivas como especulativas) con tasas de ganancia por encima de la tasa de renta presuntiva, en el caso de haber estado evadiendo los impuestos a la renta, tendrán ahora menores ganancias efectivas. Dicha reducción en la renta que perciben por tierra, podría implicar también una baja en el precio de esta tierra.

La reforma tributaria también afectará los patrones financieros de las empresas

en la industria manufacturera. El efecto general para las sociedades anónimas será aumentar la tendencia a financiarse, con crédito en lugar de acciones. El régimen de ganancias ocasionales introduce este sesgo en la medida en que la tasa de inflación sea alta, pues grava como ganancia el aumento de precio de las acciones equivalente al reajuste por inflación.

Más importante aún, el régimen de ganancias ocasionales y de renta presuntiva distorsiona la colocación de acciones en contra de empresas nacientes que no reparten dividendos y que están en proceso de crecimiento. En estas empresas el accionista invierte no por los dividendos que se reparten, sino por el aumento en el precio de la acción y éste está ahora gravado en mayor grado que antes. Las consideraciones de equidad horizontal que pueden hacerse a este punto son contradictorias con la esencia del desarrollo capitalista, que es la aceleración del proceso de acumulación.

D. Conclusiones

Uno de los efectos más importantes de la reforma tributaria será sin duda la canalización de mayores recursos hacia el gobierno. Los mayores recaudos tendrán su mayor efecto a partir de 1976. Otro impacto de gran importancia será el ocasionado en la estructura productiva, el cual se origina en las medidas adoptadas para controlar la evasión.

La cuantía del aumento en el recaudo es difícil de calcular en el momento. Se ha estimado que el mayor ingreso resultante de la modificación del impuesto de ventas no superará los \$2.000 millones. La mayoría de los recursos adicionales empezará a recibirse desde diciembre del presente año y los provenientes por aumento en el recaudo de impuesto de renta y complementarios en el año de

⁷ La tasa anual de rendimiento real promedio en la economía colombiana ha sido calculada en 10%. Harberger, "La Tasa de Rendimiento del Capital en Colombia", en *Planación y Desarrollo*, D. N. P., Vol. V, No. 3.

1976, con un pequeño incremento en impuestos patrimoniales, debido a la revaluación de patrimonios que, como resultado del nuevo régimen de ganancias ocasionales, probablemente se registrará a partir de 1975.

El objetivo de estabilización se buscó a través del impuesto a las ventas y sus efectos parecen haber comenzado a registrar buenos resultados. Los precios subieron 4.5% en el mes de octubre, pero el ritmo de inflación disminuyó en noviembre. En ese mes el índice general de precios creció entre 1.0% y 1.2% y es de esperar que en los meses venideros se puede estabilizar a niveles del 1.0% mensual. Sin embargo, hay que examinar con más profundidad el momento coyuntural en que entró a operar el impuesto de ventas.

En el momento de tomarse la medida, había ya indicios de recesión y probablemente la desaceleración de la inflación se hubiera llevado a cabo de todas formas. Cuando el gobierno se percató de los síntomas de recesión, compensó el impacto del impuesto a las ventas con un manejo más liberal de la política monetaria. Entonces, el impuesto de las ventas operó en forma más o menos eficaz para solucionar el déficit de tesorería en el manejo fiscal, pero no es evidente que fuera la mejor medida, en un momento en el que había síntomas recesivos.

El efecto sobre la distribución del ingreso de la reforma no es evidente. A pesar de todos los argumentos que se le ha presentado al público sobre la progresividad de un impuesto a las ventas escalonadas, no hay manera de comprobar efectivamente si tal ha sido el resultado.

En cuanto al efecto que pueda registrar la mayor progresividad del impuesto a la renta sobre la distribución de ingresos, éste será de pequeña magnitud. Sin embargo, el gobierno ha declarado que atacará el problema distributivo también por el lado del gasto público. Si, como se dijo anteriormente, los ingresos fiscales aumentan en forma considerable en los próximos años, se puede argumentar que el gobierno tendrá posibilidades para mejorar la distribución del ingreso a través del gasto en educación y salud.

El frontal ataque a la evasión es un elemento fundamental de la reforma. El país aún no se ha percatado del impacto económico y político que estas modificaciones puedan tener. La renta presuntiva y el régimen de ganancias ocasionales son remedios contra la evasión que se justifican, dadas las tremendas distorsiones e iniquidades existentes en la estructura tributaria colombiana. Estos nuevos instrumentos tributarios pueden originar problemas a industrias nacientes y a negocios con ganancias inestables. Deben evitarse las presiones y discusiones destinados a conseguir excepciones que, de conducir a decisiones políticas, pueden destruir por completo la efectividad de la reforma.

Por otra parte, el sistema de la renta presuntiva y las ganancias ocasionales ataca los viejos sistemas de explotación en el sector agropecuario y los negocios especulativos que congelan recursos. Esto, sin duda, mejora las perspectivas para un avance capitalista más rápido en el sector agropecuario, lo que parece acordar con la concepción del desarrollo agrícola del presente gobierno.