

# FORMAS DE REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN GUATEMALA

J. ANTONIO PALACIOS G.\*

## I. *Conceptos generales*

**L**A diversidad de medidas que genéricamente se conocen bajo el denominador común de ingreso nacional hace necesario establecer un esclarecimiento de conceptos<sup>1</sup> a fin de fijar el que se utilizará en este trabajo como punto de referencia para identificar el impacto de la política fiscal sobre la estructura del poder de compra, de acuerdo con la distribución del ingreso entre los distintos grupos de población.

Corrientemente se oye hablar de producto nacional bruto, producto nacional neto, ingreso propiamente dicho, ingreso personal e ingreso personal disponible, los cuales se han usado como medidas del ingreso nacional. Desde luego, todos estos conceptos reflejan un resultado de la producción y la actividad económica, y sus definiciones están íntimamente ligadas con la metodología empleada en el proceso de cálculo.

El producto nacional bruto mide el valor de la producción, durante un período, a los precios efectivamente pagados por el último consumidor, o mejor dicho el último comprador. Es decir, en este total se incluyen todos los componentes del precio de mercado: pagos al factor trabajo, pagos al factor capital, impuestos y depreciación o reemplazo del capital gastado.

El producto nacional neto trata de ser más específico, refiriéndose en una forma más precisa al valor de la producción exclusiva de un período dado, a los precios de mercado. La diferencia entre el producto nacional bruto y el producto nacional neto está de conguiente en el monto de las depreciaciones o desgaste de capital, que también se designa como reemplazo. El producto nacional neto

\* Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Económicas, Seminario de Política Fiscal, Ciclo 1951.

## REDISTRIBUCIÓN EN GUATEMALA

es un total purificado de acuerdo con el criterio de que el reemplazo o desgaste de capital representa el valor de cierta producción efectuada en el pasado y de consiguiente el producto neto trata de medir con más exclusividad la producción del período que se analiza.

CUADRO I

### PAGOS COMPONENTES DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO PERSONAL EN GUATEMALA, AÑO FISCAL 1949/50 (en miles de quetzales)

*Pagos al factor trabajo:*

Sueldos y salarios .....	250,827.1	
Suplementos a los sueldos y salarios .....	8,197.5	259,024.6

*Pagos al factor capital:*

Intereses netos .....	229.8	
Dividendos netos .....	784.1	
Ganancias no distribuídas e impuestos sobre utilidades de las empresas accionadas .....	6,793.7	
Ganancias de las empresas no accionadas .....	86,014.7	
Renta (alquileres) imputada a las personas .....	26,920.8	120,743.1

INGRESO NACIONAL .....		379,767.7
------------------------	--	-----------

*Impuestos indirectos y otros cargos:*

Impuestos y contribuciones indirectos .....	35,963.1	
Pagos de transferencia de los negocios .....	4,087.9	
Menos: Subsidios menos superávit o ganancias ordinarias de las empresas comerciales del Gobierno .....	331.9	
Discrepancia estadística .....	4,853.8	44,572.0

PRODUCTO NACIONAL NETO .....		424,340.6
------------------------------	--	-----------

Asignaciones para consumo o reemplazo de capital .....		20,439.4
--	--	----------

PRODUCTO NACIONAL BRUTO .....		444,780.0
-------------------------------	--	-----------

El ingreso nacional, propiamente dicho, representa el valor de la producción al costo de los factores (sueldos y salarios, intereses, dividendos, ganancias no distribuídas, etc.).

El ingreso personal representa el volumen de pagos recibidos por la población, lo que equivale a decir que esta medida sirve para

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

valuar el poder de compra bruto recibido por las personas durante un período determinado.

El ingreso personal disponible representa el poder de compra neto recibido por la población. Del volumen total de pagos recibido por la población, ésta tiene que dedicar una parte al pago de impuestos personales, los cuales significan una reducción del ingreso

CUADRO 2

### RELACIÓN ENTRE EL INGRESO NACIONAL Y EL INGRESO PERSONAL EN GUATEMALA, AÑO FISCAL 1949/50 (miles de quetzales)

INGRESO NACIONAL .....			379,767.7
Más:			
Pagos de transferencia:			
de los negocios .....	4,087.9		
del Gobierno .....	3,269.6	7,357.5	
Menos:			
Contribuciones a Seguridad Social:			
de los empleados y trabajadores .....	721.8		
de los negocios .....	1,031.4		
del Gobierno .....	583.5		
	2,336.5		
Impuestos sobre utilidades .....	3,869.9		
Ganancias no distribuídas .....	2,923.8		
Dividendos del Gobierno .....	172.4	9,302.6	—1,945.1
INGRESO PERSONAL .....			377,822.6
Menos:			
Impuestos personales .....			2,712.2
INGRESO PERSONAL DISPONIBLE .....			375,110.4

percibido, de suerte que con las cantidades netas de que en última instancia dispone la población, ésta decida su utilización tanto en consumo como en ahorro.

El producto nacional bruto es un total independiente de la polí-

## REDISTRIBUCIÓN EN GUATEMALA

tica impositiva efectuada durante el período fiscal, ya que en ese período únicamente cambia su composición (distribución por participaciones) pero no su total. En efecto, las alteraciones impositivas durante un año pueden cambiar el monto de las ganancias, la depreciación y los salarios.

El producto nacional neto sí es afectado por la política impositiva en cualquier período de análisis ya que si los impuestos son muy altos la utilidad puede verse muy reducida y descuidarse las asignaciones para cubrir desgaste, consumo o reemplazo de capital, y, de consiguiente, este renglón hace variar el monto del producto neto.

El ingreso nacional propiamente dicho (costo de los factores) sí se ve afectado por la estructura impositiva, especialmente con el tipo de impuestos indirectos.

El ingreso personal es alterado por la estructura de todos los tipos de impuestos.

Y, finalmente, el ingreso disponible se ve afectado especialmente por los impuestos personales directos.

Las explicaciones anteriores nos llevan a la conclusión de que el producto nacional bruto y su composición será el total que más se adapta como punto de partida para conocer el impacto general de la política fiscal en la economía. Sin embargo, para los fines de la distribución del ingreso, nos conviene conocer los efectos en el ingreso personal, especialmente, ya que la distribución se refiere en forma particular a las discrepancias en el poder de compra de los consumidores.

### II. *La redistribución del ingreso*

La existencia de ricos y pobres ha sido un problema muy discutido desde la antigüedad. Íntimamente asociadas al problema de las clases sociales aparecen las distintas etapas de la organización del estado y la representación de los diferentes grupos de población en el gobierno.

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

Las distintas teorías sobre el origen de la potestad de los órganos del Estado tienen su fundamento en el estímulo y la pugna entre las diferentes clases sociales. El derecho divino de la monarquía suponía el privilegio de una familia que heredaba el poder delegado por Dios; la soberanía del pueblo, como una consecuencia de la Revolución Francesa, aparece como la lucha política de las clases más bajas para suprimir los privilegios tradicionales de la autocracia, y es así como nace la democracia como una estructura del poder construida de abajo hacia arriba. En igual forma, el hambre y la miseria de las mayorías de población han culminado con varias revoluciones que dieron lugar a nuevos regímenes políticos en Europa, tales como el comunismo, el fascismo y el nazismo.

Si bien, en lo político, han podido anularse muchas de las injusticias que existieron en las formas antiguas del Estado, también es cierto que las injusticias económicas comienzan a superarse mediante nuevas formas de organización de la producción, aunque algunas de ellas no han dado sino una experiencia de fracasos que necesitan ser superados para lograr una ecuanimidad en la justicia del bienestar social.

Todo ingreso personal es derivado del trabajo o de la riqueza y, en última instancia, de la ayuda estatal. Cuando existe una libertad de acción absoluta para las empresas, éstas tratan de aprovechar las mayores ventajas del factor trabajo mediante una remuneración explotadora que acentúe el estado miserable de las clases bajas y por otra parte estimule a las concentraciones y desigualdades de la riqueza y al disfrute de la misma.

Las grandes concentraciones de riqueza e ingresos conducen al establecimiento discriminatorio de muchos privilegios que para una sociedad democrática debieran ser considerados como derechos de todos los ciudadanos, por ejemplo, la salud y la cultura. Una igualdad muy grande democratiza lo que anteriormente constituía un consumo de carácter suntuario.

## REDISTRIBUCIÓN EN GUATEMALA

Fuera de la desigualdad artificial de la distribución del ingreso motivada por una falta de equilibrio entre la remuneración de los factores capital y trabajo, es indispensable reconocer la existencia de otros factores naturales o biológicos influyentes en la desigualdad de la distribución del ingreso procedente del trabajo, tales como habilidad, inteligencia, oportunidades y suerte.

### *La distribución del ingreso en Guatemala*

Hasta la fecha no se dispone de ninguna investigación formal de la distribución del ingreso entre la población de la República. Solamente existe un estudio sobre 179 familias de la ciudad capital, elaborado por la Dirección General de Estadística con el propósito de iniciar el índice del costo de vida local. Sin embargo, ya existen en la Dirección General de Estadística los preparativos necesarios para un muestreo representativo de toda la República, con la separación correspondiente a las áreas rural y urbana.

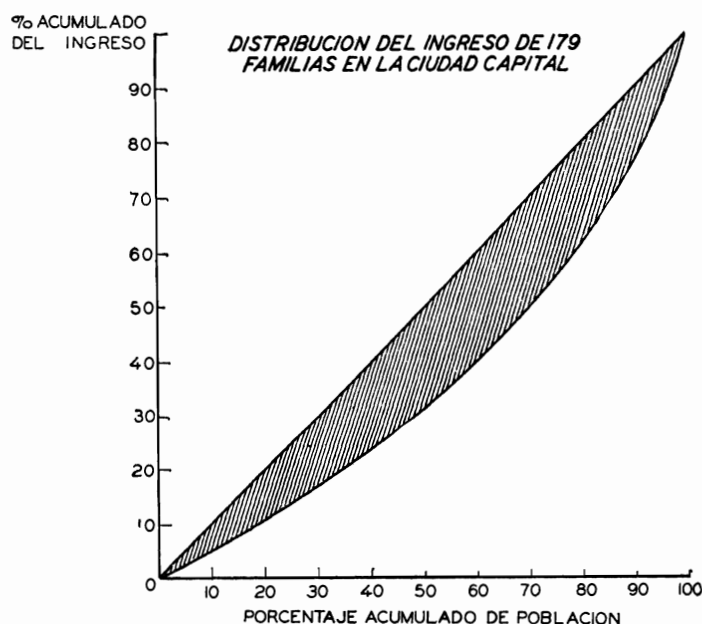
Del *Estudio sobre las Condiciones de Vida de 179 Familias en la Ciudad de Guatemala* efectuado por la Dirección General de Estadística durante el mes de agosto de 1946 puede tenerse la siguiente distribución:

CUADRO 3  
NÚMERO DE FAMILIAS POR INGRESO, TOTAL MENSUAL

<i>Ingreso mensual</i>	<i>Ingreso medio por familia</i>	<i>Número de familias</i>
Q. 0—19.9	Q. 13.5	2
20—39.9	30.8	22
40—59.9	49.7	32
60—79.9	65.7	44
80—99.9	88.9	23
100—119.9	109.3	20
120—139.9	126.4	9
140—159.9	147.4	8
160—179.9	169.2	4
180—199.9	188.0	6
200—299.9	229.0	6
300—399.9	338.3	3

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

La ordenación de los datos sobre ingresos medios por familia y el número de familias en forma de porcentajes acumulativos permiten la elaboración de la gráfica 1, en la cual la zona sombreada representa la desigualdad en la distribución del ingreso entre las familias estudiadas.



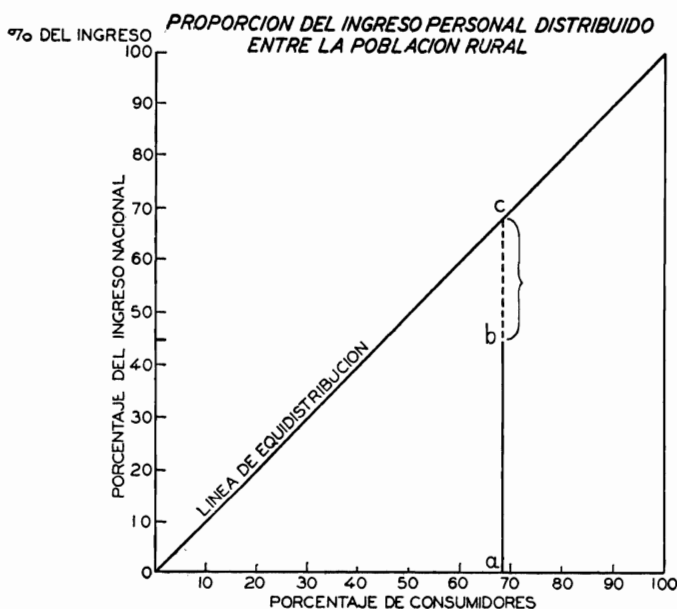
Gráfica 1

La distribución de las 179 familias no podría generalizarse para toda la población, ya que, como se ha indicado, representa solamente una muestra estratificada para un grupo de familias de bajos recursos y clase media, sin la participación de las familias ricas. La finalidad con que se hizo la investigación (base para el cálculo del índice del costo de la vida) justifica las lagunas que presenta el muestreo citado, cuando se quiere aplicar para medir la distribución del ingreso en toda la población.

## REDISTRIBUCIÓN EN GUATEMALA

La realidad nacional tiene que ser muy distinta a los resultados de este grupo de familias de la capital, especialmente si se tiene en cuenta que fuera de la capital se encuentra una masa mayoritaria de bajos recursos integrada por campesinos, en su mayoría indígenas.

Las últimas investigaciones que se han efectuado nos indican que la población rural es de 1.906,889 habitantes (68.4% de la po-



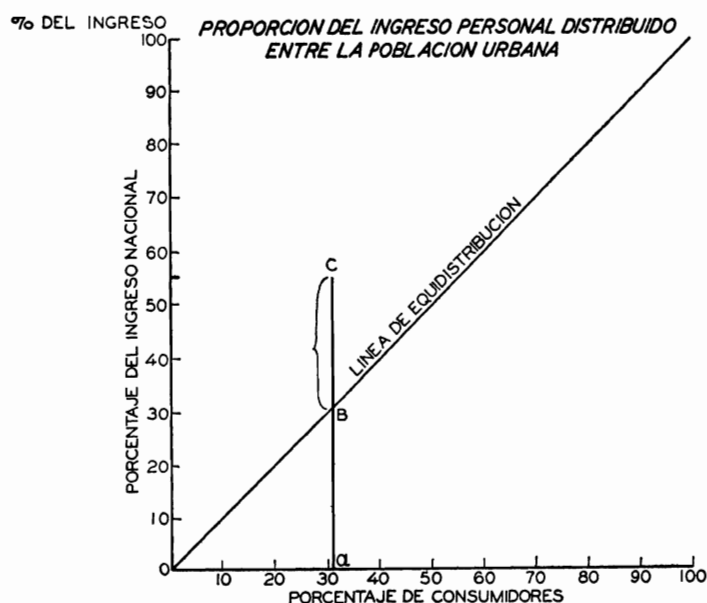
*Gráfica 2*

blación total), que reciben aproximadamente 170 millones de quetzales al año (45% del ingreso personal total). Por otra parte, la población urbana es de 880,141 personas (31.6% de la población total) que reciben aproximadamente 208 millones de quetzales al año (55% del ingreso personal total). La distribución anterior nos indica que existe una falta de equidad entre los ingresos del área rural y urbana de aproximadamente 23% según el concepto teórico de la equidistribución ideal, como puede verse en las gráficas 2 y 3.



## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

El ingreso *per capita* para la población total del país es de Q.135.6; el ingreso medio *per capita* en el área rural es aproximadamente de Q.89.15 y en cambio el ingreso medio *per capita* para la población urbana es de Q.236.33 al año según las cifras disponibles para el año fiscal 1949/50.

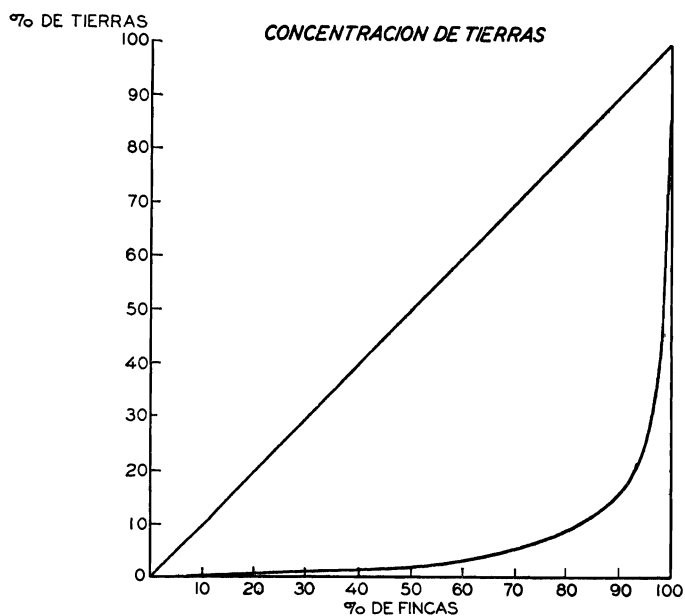


Gráfica 3

La distribución del ingreso personal entre la población urbana y rural no es la más indicada para los fines del planeamiento de una política económica encaminada a lograr una redistribución del ingreso por medio del mecanismo fiscal, pero de momento y a falta de una investigación costosa y detallada podremos conformarnos con señalar las disparidades entre las discrepancias del nivel de vida de la población del campo y la de las ciudades, a efecto de encaminar algunas medidas para lograr una mayor aceleración de

## REDISTRIBUCIÓN EN GUATEMALA

nuestra actividad económica dentro de las normas modernas de justicia social. Las razones de una falta de equidad entre la ciudad y el campo obedecen especialmente al nivel de salarios, siendo éstos sumamente bajos en la agricultura, la cual absorbe aproximadamente 700,000 personas como población activa.



Gráfica 4

El análisis de la distribución del ingreso personal no puede dejar desapercibido el hecho de que nuestra población se compone de familias numerosas con un promedio de 5 ó 6 miembros, de los cuales no todos contribuyen al ingreso familiar, siendo muy corriente que el padre sea el único que trabaja para el sostenimiento de toda la familia, especialmente cuando los hijos no han alcanzado la edad de 14 años. El índice de natalidad de Guatemala es uno de los más altos del mundo (48.1 por millar) pero también el

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

grado de pobreza se refleja en la tasa de mortalidad que es asimismo una de las más altas del mundo (21.2 por millar). Sin embargo, como en todos los países de la América Latina, el crecimiento vegetativo de la población es sumamente alto (2.4% al año), con lo cual el problema de la distribución del ingreso viene a ser un problema de gran importancia para los planeamientos de carácter económico.

Quizás uno de los factores de mayor peso en la composición de la riqueza nacional sea el de la posesión de la tierra, lo cual es indudable que ha sido una de las causas que influyen en la gran discrepancia entre los ingresos de la población rural y la de las ciudades. Según el censo agropecuario de 1950, los pequeños propietarios (de fincas menores de 5 manzanas<sup>1</sup>), que representan el 76%, poseen solamente el 10% de la superficie de tierras laborables. Los grandes propietarios (de fincas mayores de una caballería<sup>2</sup>) representan 2.2% y poseen más del 76% de la superficie total de fincas registradas. El 22% de los propietarios y el 20% de las tierras restantes son los de cinco manzanas y de menos de una caballería.

La concentración de las tierras puede verse claramente en la gráfica 4, la cual se ha tomado de las publicaciones de la Dirección General de Estadística, que resumen algunos datos del primer censo agropecuario levantado en el año de 1950.

### *El problema de la organización de las empresas y la distribución del ingreso*

Quizás el problema de la organización de los negocios del país sea la causa principal de la falta de una justa distribución del ingreso. En efecto, una gran mayoría de las empresas guatemaltecas están organizadas sobre la base individual y artesanal lo cual no sólo repercute en una producción muy baja, sino especialmente en

<sup>1</sup> Una manzana = 0.6987 hectáreas.

<sup>2</sup> Una caballería = 64.581 manzanas = 45.1256 hectáreas.

## REDISTRIBUCIÓN EN GUATEMALA

una obtención de ingresos sumamente reducidos que impiden una remuneración adecuada de los trabajadores.

La organización artesanal tiene el grave defecto de contar con una capitalización sumamente baja, pulverizando los recursos en una excesiva cantidad de empresarios, todo lo cual impide la utilización de nuevas técnicas que permitan una producción masiva para satisfacer las necesidades del consumo a precios más favorables, como una consecuencia de menores costos. Sin embargo, el problema de la organización artesanal de la industria manufacturera ha permitido que el comercio aproveche esta situación de competencia para la obtención de mayores ganancias.

El Gobierno no ha desconocido este problema de la falta de organización de los negocios, y por esa misma razón se creyó que el Departamento de Fomento Cooperativo podría encontrar la solución por medio de la organización de cooperativas de producción. Sin embargo, esa institución no contaba con recursos suficientes para proporcionar la ayuda más conveniente, ni tampoco los artesanos disponían de los medios necesarios para llevar a cabo la fusión de sus empresas y mecanizar la producción. Posiblemente el Departamento de Fomento Cooperativo no comprendió perfectamente la esencia del problema, ya que frente a una organización para producir con maquinaria tenía que aparecer el grave problema del financiamiento. Por otra parte, tampoco se tomó en consideración que el alto precio de los productos tiene su causa en un excesivo valor agregado por el comercio y que la medida más conveniente para el artesanado hubiera sido su organización para el mercado a fin de que las utilidades de carácter comercial hubieran sido acumuladas para financiar tarde o temprano la mecanización.

En alguna ocasión se pensó que el problema de la organización múltiple de la industria artesanal era la causa de una deficiente producción y precios altos, y se quiso dar solución al problema mediante la autorización de empresas que habrían tenido una situación de monopolio, pero afortunadamente la oposición de los obreros

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

así como de los patronos artesanales impidió una desocupación masiva que por primera vez trataba de aparecer en el país.

Existe la opinión, en las organizaciones obreras, de que los pocos inversionistas fuertes que existen en el país tratan de invertir en industrias ya existentes (aunque con muchas deficiencias), lo cual viene a crear una duplicación de las inversiones y de la producción, y se abstienen de establecer industrias nuevas por el hecho de que éstas implican un mayor riesgo. En parte la afirmación de los obreros es exacta y esto induce a pensar que una de las principales etapas de la planificación económica para lograr una mejor distribución del ingreso con un crecimiento paralelo de la producción debiera ser la utilización de una política económica encaminada a utilizar los recursos dispersos existentes, por medio de una reorganización del grupo artesanal especialmente encaminada a obtener parte del valor agregado que hoy representa ganancias en el comercio de personas en gran parte extranjeras, a fin de que con esos nuevos ingresos para la industria pueda financiarse posteriormente la compra de máquinas y equipo moderno.

### III. *Métodos para la redistribución del ingreso*

El reconocimiento de la existencia de una desigualdad en la distribución del ingreso ha conducido a la elaboración de diferentes métodos para lograr la redistribución, los cuales pueden resumirse en los siguientes:

- 1) Incrementar la productividad de los grupos de bajos ingresos;
- 2) Incrementar el poder de compra de los grupos de bajos ingresos;
- 3) Transferir poder de compra de los ricos a los pobres.

El método de incrementar la productividad de los grupos de bajos ingresos está asociado a la adopción de ciertas medidas de protección social que tienden a mejorar las oportunidades económicas, salud pública, condiciones de trabajo, mejoramiento de la vivienda,

## REDISTRIBUCIÓN EN GUATEMALA

facilidades educativas, etc. Los objetivos anteriores se pueden lograr por medio de una prudente y adecuada legislación social, con la selección de gastos públicos de carácter eminentemente social, y con oportunidades de empleo para más miembros de las familias, especialmente para las mujeres.

El método de incrementar el poder de compra de los grupos de bajos ingresos se asocia con medidas tendientes a reducir el costo de vida, especialmente con la reducción de precios de los productos básicos, mejor organización de la producción y distribución, tratando de evitar los monopolios y mediante la reducción de impuestos que pesan sobre ciertos artículos de consumo.

El método de transferir el poder de compra de los ricos a los pobres, se asocia especialmente con una política fiscal en la cual predominan los impuestos directos de carácter progresivo y los gastos públicos encaminados a satisfacer una serie de servicios que benefician especialmente a las clases más pobres; de igual manera es aquí donde entran a jugar un papel importante los programas de seguridad social.

### *El papel del Gobierno en la distribución del ingreso*

El Gobierno interviene en la vida de la Nación en su doble calidad de autoridad reguladora y previsor de los destinos sociales y como copartícipe en la actividad económica en su doble carácter de consumidor y productor de bienes y servicios. Sin embargo, para los fines de la distribución del ingreso, las funciones mencionadas son complementarias y no puede descuidarse una de ellas sin que repercuta en la otra. En efecto, la distribución del ingreso es tanto una función social como una función económica propiamente dicha. Es una función social desde el momento en que lleva consigo un problema de justicia y humanitarismo con el ideal de evitar el acrecentamiento de la lucha de clases sociales y el establecimiento de un mínimo de salubridad, higiene y cultura. Y es una función

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

económica porque trata de establecer un mínimo de satisfacción de necesidades de consumo mediante una mejor remuneración.

El mecanismo directo de que dispone el Gobierno para corregir la distribución del ingreso es su política fiscal, tanto a través de sus ingresos o recaudaciones como de sus gastos.

Los ingresos que percibe el gobierno pueden ser de varias clases: 1) ingresos comerciales (rentas patrimoniales); 2) impuestos indirectos; 3) impuestos directos; 4) aportaciones internacionales; 5) cuotas de seguridad social, etc.

Los ingresos comerciales e industriales del Gobierno proceden de su participación como empresario no sólo en la venta de bienes materiales sino también de servicios mediante un precio o tasa, tales como los servicios de correo, teléfonos, telégrafo, ferrocarriles, empresas agrícolas, instituciones financieras, radiodifusoras, empresas hidroeléctricas, loterías, etc.

Los impuestos indirectos son todos aquellos tributos que gravan las transacciones de los productos y servicios, siendo fácilmente transferidos a los consumidores a través del aumento de precios. Son indirectos porque no los paga directamente la persona en las oficinas fiscales, sino que se recaudan a través del comercio incluyéndolos como un costo adicional.

Los impuestos directos son aquellos que gravan el ingreso y el patrimonio de las personas y empresas, quienes pagan directamente en las oficinas fiscales encargadas de la recaudación. Estos impuestos son menos transferibles.

Las aportaciones internacionales son cuotas recibidas como ayuda de instituciones de carácter internacional, tales como UNICEF, SCISP, Oficina Panamericana de la Salud, aportaciones de gobiernos extranjeros para determinados fines (ayuda de los Estados Unidos para la construcción de la carretera panamericana y Hospital Roosevelt, etc.).

Aun cuando el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social es una institución autónoma, sus funciones son del tipo de las agencias

## REDISTRIBUCIÓN EN GUATEMALA

gubernamentales ajenas al comercio y al lucro, razón por la cual las cuotas que se recaudan tanto de patronos como de trabajadores deben asimilarse a impuestos (indirectos los primeros y directos los segundos). En un carácter ajeno al mecanismo y análisis fiscal, estas cuotas deben considerarse como ahorros colectivos de los trabajadores desde el punto de vista económico.

La función fiscal no es exclusiva del gobierno central o nacional, ya que los ingresos municipales pueden causar los mismos impactos y los mismos efectos que los desarrollados por los impuestos de carácter nacional. Esto mismo sucede con los gastos de estas instituciones.

### *Efectos de la actividad comercial e industrial del Gobierno*

La venta de productos y servicios de parte del Gobierno repercute en los ingresos y poder adquisitivo de la población de acuerdo con las diferencias entre los precios de los productos y servicios proporcionados por los particulares. Las empresas comerciales e industriales del Gobierno pueden proporcionar sus productos y servicios a precios reducidos, no solamente porque el Gobierno trataría de efectuar sus ventas en función social (conformándose con un margen mínimo de ganancia o por lo menos cubrir el costo), sino también porque el Gobierno tiene posibilidad de establecer empresas grandes que requieren capitales muy fuertes para su financiamiento, especialmente cuando los particulares no se arriesgan en nuevas inversiones.

En Guatemala existe alguna experiencia sobre el beneficio social de algunas empresas del Gobierno que venden sus servicios y productos a precios bastante bajos, con lo cual el consumidor puede hacer una mejor utilización de sus ingresos, especialmente si los bienes y servicios ofrecidos por las empresas gubernamentales son de tal naturaleza que benefician especialmente a las masas populares. Pero no solamente a través de los precios es como influyen las



## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

empresas comerciales e industriales del Gobierno en la distribución y redistribución del ingreso, sino especialmente a través de los sueldos y salarios que pagan, pero ante todo mediante la participación de las utilidades a los trabajadores, tal como sucede en las fincas nacionales y con la empresa Aviateca, las cuales proporcionan anualmente el 20% de sus utilidades a sus trabajadores.

El predominio del interés colectivo antes que el interés individual de empresario es la causa fundamental de las discrepancias entre la política comercial de una empresa privada y una empresa de Gobierno. Sin embargo, la excesiva preocupación por la función social y el interés colectivo pueden conducir al descuido de las inversiones y aun del reemplazo del capital gastado, tal como ha venido sucediendo con varias empresas del Gobierno de Guatemala, en donde la política de la redistribución del ingreso ha sido un verdadero espejismo. En efecto, la redistribución excesiva del ingreso a través de los pagos al factor trabajo en las empresas gubernamentales proporciona un bienestar inmediato a los trabajadores, pero tarde o temprano tienen que aparecer los efectos del descuido a las inversiones, en forma de despidos por insuficiencia del equipo o por las dificultades financieras posteriores.

### *Efectos de los impuestos indirectos*

Los impuestos indirectos tienen la característica de elevar el precio más allá del costo industrial y comercial, lo que significa que reducen el poder adquisitivo del consumidor (masas populares asalariadas, especialmente). Desde el punto de vista económico, esta clase de impuestos no juega un papel importante en una justa política de distribución del ingreso, ya que en última instancia los impuestos son transferidos a las personas de más bajos recursos, acentuándose en esta forma una mayor división de la población entre ricos y pobres.

El sistema tributario de Guatemala tiene un predominio exage-

## REDISTRIBUCIÓN EN GUATEMALA

rado de impuestos indirectos, razón por la cual la mayoría de la carga fiscal pesa sobre los consumidores. Debe indicarse, sin embargo, que algunos de los impuestos que se catalogan como indirectos no afectan a los consumidores guatemaltecos, tal como sucede con los impuestos sobre exportación, que pesan casi exclusivamente sobre los consumidores extranjeros. Otros de esos impuestos gravan el consumo pero con un énfasis mayor en ciertos artículos que satisfacen vicios, tal como los impuestos específicos sobre tabacos, bebidas, etc.

Los impuestos indirectos afectan la distribución del ingreso según que los productos gravados sean consumidos por las clases más pobres o más ricas. Cuando se trata de poner impuestos al lujo, indiscutiblemente que se está llevando a cabo una política de redistribución del ingreso, a fin de extraer mayores recursos de las clases pudientes para atender servicios públicos que beneficiarán a las clases más bajas.

Los impuestos de importación son los más fuertes de toda la política impositiva guatemalteca. Aunque no han sido creados generalmente para protección industrial o comercial de carácter nacionalista, sino que más bien en el país ha venido privando especialmente un fin fiscal, el resultado y la experiencia es que los impuestos de esta naturaleza se diluyen en todas las capas de la población, mediante un proceso de elaboración de materias primas y agregación de valor por medio de servicios accesorios, hasta colocarlos en manos del consumidor final. Sin embargo, las clases más bajas tienen un consumo muy reducido de productos importados, ya que su consumo básico es especialmente alimenticio y se satisface con productos del país, y, de consiguiente, los impuestos de importación afectan especialmente los ingresos de la clase media y las clases pudientes del país.

El impuesto a la gasolina, el de la circulación de vehículos y otros se reparten entre toda la población afectando a cada grupo de acuerdo con su capacidad de consumo.

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

### *Efecto de los impuestos directos*

Los impuestos directos son el instrumento fiscal más adecuado para llevar a cabo una redistribución del ingreso. En efecto, por medio del impuesto sobre la renta es posible ajustar la política fiscal de tal manera que las capas de población de mayores recursos sean las que contribuyan con una carga proporcional y progresivamente más alta, y cuya finalidad última es el aprovisionamiento de fondos para financiar servicios públicos que satisfarán las necesidades de las familias más pobres.

Los impuestos directos son pagados por las empresas y por las personas; los impuestos a las empresas pueden evitar la concentración de la riqueza y el ingreso, frenando las utilidades excesivas. Sin embargo, el impuesto directo a las empresas podrá considerarse únicamente como una barrera al lucro desmedido, y a la formación de monopolios, pero por otra parte también la política impositiva (directa) aplicada en esta clase de gravamen puede afectar el ritmo de las inversiones, si se emplea con exageración. Si a través del impuesto directo a las empresas se hacen deducciones no solamente para cubrir la depreciación real sino que también se libera de gravamen el monto de las nuevas inversiones, seguramente el Gobierno estará estimulando o fomentando la inversión. Si no se hace ninguna excepción, y el Gobierno solamente se preocupa por obtener la mayor cantidad de dinero de las empresas afectadas, seguramente que habrá mayores disponibilidades para ayudar a las clases más pobres de la población pero a costa de un receso en el desarrollo industrial, lo cual significa desocupación o subocupación para los trabajadores en un plazo más largo. Toca, pues, al Gobierno, decidir su política fiscal en un sistema de prioridad ya sea al consumo o a la inversión. El mismo razonamiento podría hacerse para los impuestos directos a los individuos, tales como los impuestos a los salarios, dividendos, herencias, ingresos o premios de loterías, etc.

Los impuestos directos que existen en Guatemala son relativa-

## REDISTRIBUCIÓN EN GUATEMALA

mente pocos y de muy escasa significación, pudiéndose enumerar los siguientes: boleto de ornato (municipal), impuesto sobre utilidades (empresas lucrativas), beneficios de ausentes, herencias y donaciones, impuestos territoriales, impuestos sobre radiorreceptores (particulares) y el impuesto sobre premios de la lotería. Posiblemente en el transcurso del presente año se establezca el impuesto sobre la renta que absorberá a la mayoría de los que hoy existen, y además gravará toda clase de ingresos personales, inclusive salarios.

CUADRO 4

### RESUMEN DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO NACIONAL DE GUATEMALA (por años fiscales y miles de quetzales)

	1949/50 <i>Efectivos</i>	1950/51 <i>Efectivos</i>	1951/52 <i>Presupues- tados</i>
<i>Ingresos comerciales e industriales:</i>	4,131.6	3,103.5	4,954.5
Alquileres de bienes nacionales .....	71.3	64.0	67.9
Venta de productos agrícolas <sup>a</sup> .....	25.3	25.5	25.3
Energía eléctrica .....	54.8	85.9	70.0
Dividendos por inversiones .....	209.1	160.1	102.0
Otras rentas patrimoniales .....	116.6	334.6	480.1
Comunicaciones (correos) .....	1,127.7	1,147.7	551.3
Radiocomunicaciones .....	38.6	38.7	502.6
Productos Lotería Nacional .....	2,136.3	965.4	2,800.0
Productos diversas dependencias ...	150.1	131.9	241.9
Venta de artículos estancados .....	201.8	149.7	113.4
<i>Impuestos de exportación:</i>	1,998.9	5,676.3	9,241.1
<i>Impuestos directos:</i>	4,480.3	4,157.0	5,337.2
Impuestos territoriales .....	610.5	677.4	700.6
Impuestos sobre utilidades .....	3,869.8	3,479.6	4,636.6
<i>Impuestos indirectos:</i>	33,583.9	35,761.4	39,873.3
Importación .....	11,201.3	12,440.2	12,054.7
Derechos consulares .....	2,036.3	2,351.7	2,573.7
Impuesto sobre gasolina .....	2,494.5	3,794.7	2,789.4
Alcoholes y bebidas fermentadas ..	6,967.9	7,060.3	9,273.5
Tabacos .....	2,060.3	2,116.0	2,176.0

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

Traslación de bienes .....	229.8	247.6	224.0
Timbre y papel sellado .....	2,449.5	2,588.9	2,407.5
Circulación de vehículos .....	341.3	444.7	322.3
Sanidad pública .....	191.0	216.3	187.0
Derechos educacionales .....	18.6	19.9	23.3
Servicio de asistencia social .....	58.1	55.0	72.4
Otros impuestos .....	644.9	675.5	694.8
Servicios públicos varios .....	113.4	85.3	133.3
Servicios aduanales .....	192.2	205.3	124.0
Ingresos varios (multas) .....	4,584.8	3,460.0	6,817.4
<i>Descuentos Fondo de Montepío:</i>	<i>258.2</i>	<i>287.3</i>	<i>258.0</i>
TOTAL DE INGRESOS DEL GOBIERNO NACIONAL:	<i>44,452.9</i>	<i>48,985.5</i>	<i>59,664.1</i>

\* No incluye las Fincas Nacionales (autónomas).

NOTA: Los impuestos territoriales no son todos directos. La clasificación correcta sería de los impuestos pagados por los propietarios de casa que la ocupan para vivienda propia. Entre los impuestos indirectos se han incluido una serie de renglones difíciles de clasificar en otro grupo.

Fuentes: Tribunal y Contraloría de Cuentas y Depto. de Estudios Económicos del Banco de Guatemala.

### CUADRO 5

#### COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO NACIONAL DE GUATEMALA (Porcientos)

	<i>1949/50</i>	<i>1950/51</i>	<i>1951/52</i>
Ingresos industriales y comerciales ..	9.29	6.33	8.30
Impuestos de exportación .....	4.50	11.59	15.49
Impuestos directos .....	10.02	8.49	8.95
Impuestos indirectos .....	75.55	73.55	66.83
Descuentos Fondo de Montepío .....	0.58	0.59	0.43
Total .....	100.00	100.00	100.00

Fuente: Cifras absolutas del cuadro 4.

El boleto de ornato es discriminatorio en dos clases: las personas que ganan hasta Q.50.00 mensuales pagan Q.1.00 de impuesto al año, y las personas que ganan más de Q.50.00 mensuales pagan Q.2.00 al año.

## REDISTRIBUCIÓN EN GUATEMALA

El impuesto sobre radiorreceptores paga una cuota fija de Q.3.00 al año y sin discriminación, y por lo tanto no tiene ninguna importancia en la redistribución del ingreso, salvo por el hecho de que los propietarios de radios ocupan una mejor posición económica que la gran mayoría que no posee estos aparatos.

El impuesto sobre herencias y donaciones es proporcional y sus tarifas discriminatorias se aplican únicamente de conformidad con el grado de parentesco sin atender a la situación económica del beneficiado para aplicar una tarifa progresiva.

Los impuestos sobre utilidades de empresas lucrativas y beneficio de ausentes son progresivos y sus tarifas discriminatorias se aplican en razón directa del monto de las utilidades percibidas.

### *Efectos de las recaudaciones de Montepíos y Seguridad Social*

Los descuentos de montepíos representan deducciones a los sueldos de los empleados públicos (2%) en forma de cuotas que dan derecho a pensiones y jubilaciones después de un número de años de servicio o en caso de muerte.

Las cuotas a Seguridad Social son de tres clases: 1) cuotas patronales; 2) cuotas de los trabajadores; 3) cuotas del Gobierno. Las cuotas patronales representan un suplemento (3%) a los sueldos y salarios, como compensación al trabajo en forma de una prestación. Esta clase de cuotas tiene toda la característica de los impuestos indirectos. Del grado en que estas cuotas sean transferidas al consumidor dependen sus efectos como factor de distribución del ingreso. Las cuotas de los trabajadores pueden asimilarse a impuestos personales de carácter directo, con una tasa fija de 1½% sobre los sueldos y salarios devengados. Las cuotas del Gobierno, en su carácter de Estado, son aportaciones de éste a una institución autónoma que funciona como recolectora de ahorros sociales y colectivos para devolverlos en forma de servicios cuando existan accidentes cubiertos por el plan establecido; en esencia, los pagos del Gobierno (3%

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

sobre los sueldos pagados a empleados públicos) representan un pago de transferencia a todos los trabajadores de la República cubiertos por el plan de seguridad social.

El grado de redistribución del ingreso alcanzado por medio de las cuotas de montepío y de seguridad social depende también del grado en que los trabajadores y empleados hagan o no uso de los beneficios proporcionados por el Estado.

### IV. *Los egresos del Gobierno*

Los gastos del Gobierno afectan el monto, composición y distribución del ingreso de acuerdo con la clase y destino de los pagos efectuados.

CUADRO 6

#### DESTINO DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO DE GUATEMALA DURANTE EL AÑO FISCAL 1949/50 (miles de quetzales)

Pagos a los empleados:		
Sueldos y salarios:		
Monetarios .....	27,290.7	
En especie .....	2,634.9	
Suplementos a los sueldos y salarios:		
Cuotas del Estado a Seguridad Social ...	583.3	
Otros suplementos .....	1,402.8	31,911.7
Pagos netos a los negocios o empresas .....		7,878.5
Pagos netos al extranjero .....		5,171.3
Pagos de transferencia a las personas .....		3,269.6
Subsidios menos ganancias de las empresas comerciales del Gobierno .....		331.9
TOTAL .....		48,563.0

Nota: Los gastos anteriores resumen los gastos del Gobierno Nacional, de las Municipalidades y del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Los pagos a los empleados tienen efecto directo sobre el consumo de la población y la redistribución se logra de acuerdo con las siguientes medidas: 1) elevando los sueldos de los empleados

## REDISTRIBUCIÓN EN GUATEMALA

más bajos; 2) con la renovación política de funcionarios; y 3) utilizando los servicios de personas desocupadas.

Los pagos netos a las empresas representan la diferencia entre las compras y las ventas que el Estado hace a los negocios y sus efectos inmediatos pueden repercutir como un estímulo a la inversión, y en un plazo mayor en un estímulo al consumo a través de los pagos que las empresas harán a sus empleados y trabajadores. La redistribución del ingreso por medio de estos gastos depende de la clase que de ellos se haga de acuerdo con su función social; mientras más puedan satisfacer las necesidades de las clases más bajas, mejor estará funcionando el mecanismo de redistribución, ya que pondrá al alcance de las clases pobres algunos servicios que de otra manera constituirían un consumo de lujo y un privilegio de las clases más ricas, tales como la educación y los servicios de salubridad.

Los pagos netos al extranjero constituyen la diferencia entre los ingresos y egresos del Gobierno en sus operaciones con el resto del mundo, y sus efectos sobre la redistribución del ingreso dependen de la proporción en que el Gobierno efectúe sus compras de bienes y servicios en el extranjero, menospreciando la producción nacional. Cuando el Estado prefiere comprar en el extranjero ciertos bienes que se producen en el país, distrae cierta cantidad monetaria que de otra manera estimularía los ingresos de la población nacional.

Los pagos de transferencia a las personas son gastos de ayuda o subsidio familiar con los cuales el gobierno complementa el poder de compra de la población. Los pagos por concepto de beneficios de seguridad social constituyen el principal renglón de esta clase de gastos.

Los subsidios netos a las empresas comerciales e industriales del Gobierno representan la aportación que el Gobierno hace a estas empresas para ayudar al financiamiento de sus operaciones, ya que los precios (tasas) cobradas son en algunos casos muy bajas y en otros casos ciertas circunstancias especiales como la mala organización son la causa de que esas empresas tengan pérdida. En resumen,



## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

los gastos del Gobierno en carácter de subsidios representan la absorción de las pérdidas de esas empresas y es en esa forma como el Gobierno también contribuye a la redistribución del ingreso mediante la reducción de algunos precios para el consumidor de los bienes y servicios de las empresas gubernamentales.

### CUADRO 7

#### GASTOS GIRADOS DEL GOBIERNO NACIONAL DE GUATEMALA DURANTE EL AÑO FISCAL 1949/50 (quetzales)

Ramo I, Organismo Legislativo .....	343,239.86
Ramo II, Presidencia de la República .....	615,561.75
Ramo III, Organismo Judicial .....	841,553.01
Ramo IV, Ministerios de Estado	
Sec. 1* Agricultura .....	1,214,753.70
Sec. 2* Comunicaciones y Obras Públicas .....	5,565,631.20
Sec. 3* Defensa Nacional .....	5,026,039.81
Sec. 4* Economía y Trabajo .....	666,015.30
Sec. 5* Educación Pública .....	6,776,638.10
Sec. 6* Gobernación .....	4,099,214.51
Sec. 7* Hacienda y Crédito Público .....	2,791,130.97
Sec. 8* Tribunal y Contraloría de Cuentas .....	403,012.16
Sec. 9* Ministerio Público .....	30,860.00
Sec. 10* Relaciones Exteriores .....	1,327,129.49
Sec. 11* Salud Pública y Asistencia Social .....	4,091,041.86
Ramo V, Deuda Pública .....	2,107,287.92
Ramo VI, Clases Pasivas .....	1,087,228.78
Ramo VII, Inversiones Extraordinarias .....	10,383,962.08
<b>TOTAL</b> .....	<b>47,371,300.50</b>

Fuente: Tribunal y Contraloría de Cuentas.

#### *Efectos de los gastos en inversiones públicas*

Los gastos del Gobierno en inversiones públicas afectan la distribución del ingreso en un plazo más o menos largo, por la cantidad de servicios adicionales que presentan para la población, de la cual vienen a disfrutar especialmente las clases pobres. Por otra

## REDISTRIBUCIÓN EN GUATEMALA

parte, el plan de inversiones públicas reduce a la larga los precios, tal como puede esperarse que sean los efectos de un plan de carreteras, de electrificación, vivienda, salubridad, irrigación, etc.

CUADRO 8

### RESUMEN DE LOS GASTOS PÚBLICOS PRESUPUESTADOS

(Presupuestos del Gobierno Nacional, Instituto de Fomento de la Producción e Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, en miles de quetzales)

	1950/51	1951/52
<i>Gastos de fomento</i> .....	21,240.1	29,664.4
Agricultura .....	6,554.5	8,095.3
Transporte .....	3,625.0	11,168.3
Telecomunicaciones .....	180.0	120.0
Energía .....	270.0	80.0
Salubridad .....	4,613.0	5,302.4
Otros gastos de fomento ...	5,997.6	5,098.4
<i>Gastos corrientes</i> .....	45,001.5	53,215.1
<b>TOTAL</b> .....	<b>66,241.6</b>	<b>82,879.5</b>

### V. La política de redistribución del ingreso frente al desarrollo económico

A manera de conclusión es necesario hacer algunas consideraciones sobre la necesidad de hacer un balance entre las dos formas de política económica encaminadas a lograr el bienestar y el progreso económico de un país.

La redistribución del ingreso se funda especialmente en una política tendiente a aumentar el consumo, ya que las familias más pobres son las de mayor propensión a consumir.

El fomento o desarrollo económico se basa especialmente en una política tendiente a estimular y apoyar las inversiones, no solamente públicas sino privadas. Este estímulo se logra con la protección y garantías al incentivo de ganancia de los inversionistas que general-

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

mente representan una minoría de personas con los mayores recursos.

De consiguiente los gobiernos se enfrentan al problema de aumentar el consumo en perjuicio de las inversiones, o bien aumentar las inversiones en perjuicio del consumo. En realidad, no es posible establecer una generalización para la aplicación de estas dos políticas en todos los países ya que cada uno de ellos presenta características diferentes y una gran variedad en el grado de desarrollo alcanzado. Mientras los países industrializados se encuentran preocupados para aumentar la propensión a consumir a fin de encontrar mercado a la capacidad y potencialidad de su producción, los países poco desarrollados se enfrentan al problema de una producción escasa para la cual es necesario aumentar sus inversiones, o de lo contrario verse envueltos en un crecimiento constante de las importaciones de bienes de consumo que les impedirán un progreso más acelerado.

Para los países poco desarrollados la política de redistribución del ingreso tiene efectos inmediatos pero un tanto pasajeros; en cambio, una política encauzada al desarrollo económico, aun con grandes esfuerzos asegurará un bienestar para el futuro de toda la población, garantizando un mayor nivel de vida y una dependencia cada vez menos acentuada del abastecimiento de bienes de consumo procedentes del exterior.

Sin embargo, no es posible encastillarse definitivamente en una de las dos políticas; es necesario hacer un balance de las necesidades del país y especialmente de la población (en cuanto a su capacidad de consumo y trabajo) para decidir hasta qué grado conviene una redistribución del ingreso y hasta qué grado convendrá una política acentuada de desarrollo económico. Es casi seguro que la política de redistribución del ingreso en un país poco desarrollado debe adoptarse con mucha cautela y hasta tal grado que permita el consumo máximo de los productos básicos elaborados en el país (especialmente alimentos), y luego de alcanzado ese nivel habrá

## REDISTRIBUCIÓN EN GUATEMALA

necesidad de encaminar todos los esfuerzos para acelerar el ritmo de progreso económico mediante la implantación de sistemas legales, financieros y prácticos para el aumento de la tasa de formación de capital. Habrá necesidad de cambiar la estructura de las importaciones, tratando de que en éstas predominen los bienes de capital.

No podrá descuidarse el hecho de que el ingreso de los trabajadores depende del estado en que se encuentre el desarrollo económico, y mientras la industrialización y el progreso sean deficientes, los obreros encontrarán que sus salarios no responden a un nivel decoroso de vida, el cual se logra solamente con un nivel alto de inversiones. Las medidas extremas de redistribución de ingresos en un país poco desarrollado no solamente pueden frenar el desarrollo económico, sino aun provocar una desinversión, cumpliéndose el dicho de “matar la gallina de los huevos de oro”.

En Guatemala se han dado suficientes medidas para establecer una redistribución del ingreso y a pesar de que aún existen grandes desigualdades y pobreza puede asegurarse que se ha llegado al límite de acuerdo con la capacidad económica del país, siendo necesario adoptar una política de desarrollo económico, porque de lo contrario el país podría tener un gran receso en su actividad económica conduciendo a un indiscutible fracaso político y económico.

### *Conclusiones*

- 1ª—Al analizar la política de redistribución del ingreso debe partirse del concepto de “ingreso personal”.
- 2ª—Las desigualdades en la distribución del ingreso, en Guatemala, se acentúan especialmente entre la población urbana y la población rural.
- 3ª—Una de las principales causas del bajo ingreso y su mala distribución es la organización actual de las empresas industriales y comerciales, ya que existe una identificación entre el individuo y la empresa.

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

- 4<sup>a</sup>—El Gobierno puede contribuir a una mejor distribución del ingreso por medio de una política tributaria en que predominen los impuestos directos progresivos y además con una selección de los gastos públicos que tiendan a beneficiar a las familias más desvalidas.
- 5<sup>a</sup>—Los programas de seguridad social juegan un papel muy importante en la política de redistribución.
- 6<sup>a</sup>—Para los efectos de la redistribución del ingreso debe existir una coordinación en la política de los gastos de todas las agencias, empresas del Estado, así como también de ciertas entidades autónomas, inclusive las municipalidades.
- 7<sup>a</sup>—Para la redistribución del ingreso, debe tenerse presente la potencialidad y capacidad de la economía nacional. En Guatemala ya se ha hecho bastante para redistribuir el ingreso, especialmente por medios indirectos, ya que la política fiscal ha jugado un papel secundario.
- 8<sup>a</sup>—La política de redistribución del ingreso debe hacerse teniendo presentes las necesidades del desarrollo económico.
- 9<sup>a</sup>—En Guatemala no es posible hacer un trasplante sistemático de ingresos de las familias ricas a las pobres porque la capacidad económica es muy reducida y podría presentarse el grave problema de la desinversión. Por el contrario, el país necesita estimular su desarrollo económico con un plan sistemático de inversiones a fin de generar mayores ingresos como una consecuencia del crecimiento de la producción. Sin embargo, es posible lograr simultáneamente cierto grado de redistribución si las inversiones se llevan a cabo en ciertas áreas poco desarrolladas, especialmente en las zonas rurales, a efecto de que aumente el poder de compra de las personas de bajos recursos que viven en esas regiones. Ejemplo de esta política será un plan de carreteras.

## REDISTRIBUCIÓN EN GUATEMALA

### BIBLIOGRAFIA

- Richard Ruggles, *National Income and Income Analysis*.  
William Fellner y Bernard F. Halley, *Readings in the Theory of Income Distribution*.  
National Bureau of Economic Research, *Studies in Income and Wealth*.  
J. Antonio Palacios G., *El Ingreso Nacional de Guatemala*.  
Harold M. Somers, *Finanzas Públicas e Ingreso Nacional*.  
*Income, Employment and Public Policy* (Essays in Honor of Alvin H. Hansen).  
Edward S. Shaw, *Money, Income and Monetary Policy*.  
Kenneth K. Kurihara, *Monetary Theory and Public Policy*.  
Henry William Spiegel, *Current Economic Problems*.  
Alvin H. Hansen, *Política fiscal y ciclo económico*.  
— *Monetary Theory and Fiscal Policy*.  
— *Business Cycles and National Income*.  
Richard W. Lindholm, *Introduction to Fiscal Policy*.  
Alfred G. Buehler, *Public Finance*.  
David McCord Wright, *The Creation of Purchasing Power*.  
Dirección General de Estadística, *Estudio sobre las Condiciones de vida de 179 Familias en la Ciudad de Guatemala*.  
Publicaciones varias de la Dirección General de Estadística.  
Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación, Guatemala.  
Fuente de Información: Tribunal y Contraloría de Cuentas, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Departamento de Estudios Económicos del Banco de Guatemala e Instituto de Fomento de la Producción.