

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

BIBLIOTECA CENTRAL-USAC  
DEPOSITO LEGAL

La Política Fiscal en los Países  
Subdesarrollados

T E S I S

PRESENTADA A LA JUNTA DIRECTIVA DE LA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

POR

JAIME FERNANDO PINEDA SOSA

AL CONFERIRSELE EL TITULO DE

ECONOMISTA,

EN EL GRADO DE LICENCIADO



Guatemala, Enero de 1968.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
Biblioteca Central  
Sección de Tesis

Decano .....	<i>Lic. Rafael Piedra Santa Arandi</i>
Secretario .....	<i>Lic. Bernardo Lemus Mendoza</i>
Vocal 1o. ....	<i>Lic. César Augusto Díaz Paiz</i>
Vocal 2o. ....	<i>Dr. Luis Eduardo Contreras</i>
Vocal 3o. ....	<i>Lic. Aníbal de León Maldonado</i>
Vocal 4o. ....	<i>P.C. Marco Antonio Ponce Díaz</i>
Vocal 5o. ....	<i>P.C. Carlos Julio Dávila Rodríguez</i>

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL  
EXAMEN GENERAL PRIVADO

*Lic. Rafael Piedra Santa Arandi*

*Lic. Bernardo Lemus Mendoza*

*Lic. Saúl Osorio Paz*

*Lic. Marco Antonio Ramírez*

*Lic. César Augusto Díaz Paiz*

# DEDICO ESTA TESIS Y ESTE ACTO:

A mis Padres:

ALBERTO PINEDA MORALES y  
PAULA SOSA de PINEDA

In Memoriam.

A mi Esposa:

MARTHA de PINEDA

A mis Hijos:

N. EVANGELINA  
FRANCISCO FERNANDO  
MARIO FERNANDO  
JAIME JACOBO y  
CARLOS AUGUSTO

A mis Hermanos:

JOSE HUMBERTO  
MARIO HUMBERTO  
PEDRO ALBERTO  
ARGENTINA y  
MARIA ANTONIETA

A los Mártires Universitarios:

En homenaje a su excelsa memoria.

A los Trabajadores de Guatemala:

Constructores del mañana...

A LA ASOCIACION DE ESTUDIANTES DE CIENCIAS ECONOMICAS:

Cuyos Ideales forjaron en mi espíritu el  
sentido de la dignidad y el progreso

Oficio No. 3

Señor  
Jaime Pineda Sosa  
Presente.

Señor Pineda:

Para su conocimiento y efectos transcribo a usted la providencia recaída en su solicitud presentada a este Decanato; y que literalmente dice:

“DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS: GUATEMALA, DIEZ DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS SESENTA Y OCHO.

En vista del dictamen rendido por el Jefe del Departamento de Ciencias Económicas, este Decanato señala al señor Jaime Fernando Pineda Sosa como punto de tesis el estudio sobre “LA POLITICA FISCAL EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS”, el que deberá presentar previamente para poder someterse al examen de graduación profesional, y designa como su Asesor de tesis al Licenciado Saúl Osorio Paz, quien deberá rendir el dictamen correspondiente. (f.f.) Lic. Rafael Piedra Santa Arandi, Decano; Lic. Bernardo Lemus Mendoza, Secretario.”

Sin otro particular me suscribo como su atento servidor,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

*Lic. Bernardo Lemus Mendoza*  
Secretario.

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
"UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS"  
GUATEMALA, C. A.

15 de enero de 1968.

Señor Decano de la  
Facultad de Ciencias Económicas,  
Lic. Rafael Piedra Santa Arandi.  
Presente.

Señor Decano:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para informarle que atendiendo a la resolución de esta Decanatura, de fecha 10 de enero del año en curso, he revisado el trabajo de tesis que presentó el Perito Contador Jaime Fernando Pineda Sosa, y que se titula: "LA POLITICA FISCAL EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS" —Posibilidades y Limitaciones—.

El trabajo presentado por el Perito Contador Jaime Fernando Pineda Sosa, constituye un serio esfuerzo de investigación teórica y práctica que se orienta a demostrar la importancia que ha tenido siempre el Estado en la vida económica a lo largo de la historia.

Propone la consolidación financiera del sector público con el objeto de dirigir de manera armónica y efectiva la acción del gobierno central a través de los órganos estatales correspondientes y de las instituciones autónomas y descentralizadas.

Asimismo realiza un análisis comparativo y concreto de la estructura fiscal y del gasto público, con vistas a demostrar que el sistema que opera en el país es inadecuado en

Con base en el dictamen rendido por el Lic. SAUL OSORIO PAZ, quien fuera designado Asesor, se acepta el trabajo de Tesis denominado "LA POLITICA FISCAL EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS" —Posibilidades y Limitaciones—, que para su graduación profesional presentó el señor Perito Contador JAIME FERNANDO PINEDA SOSA, autorizándose su impresión.

*Lic. Rafael Piedra Santa Arandi*  
Decano.

*Lic. Bernardo Lemus Mendoza*  
Secretario.

## INDICE

	Pág.
INTRODUCCION .....	15
<b>SECCION PRIMERA:</b>	
Capítulo I.—LA INTERVENCION ECONOMICA DEL ESTADO .....	23
1.—Origen Histórico del Estado .....	23
2.—El Estado en los Regímenes de la Esclavitud y el Feudalismo .....	25
3.—Papel del Estado en la Economía Clásica .....	29
Capítulo II.—DEFINICION Y AMPLITUD DEL SECTOR PUBLICO .....	35
Capítulo III.—PRINCIPIOS HACENDARIOS DE LA ESTRUCTURA PRESUPUESTAL .....	41
1.—El principio de Universalidad y Unidad Presupuestaria .....	41
2.—El principio de Especialización .....	43
3.—La Periodicidad .....	44
4.—El principio de Equilibrio .....	46
Capítulo IV.—OBJETIVOS DE UNA MODERNA ADMINISTRACION PRESUPUESTAL .....	49
1.—De Orden Contable .....	49
2.—De Orden Fiscal .....	50
3.—De Orden Económico .....	50
4.—De Orden Funcional .....	56
5.—Clasificación de los gastos públicos desde el punto de vista del desarrollo económico .....	59
Capítulo V.—LA DEUDA PUBLICA .....	61
Capítulo VI.—SISTEMAS DE PRESENTACION Y LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO .....	69
1.—La forma tradicional en Cuenta Unica .....	69

las actuales circunstancias que demandan mayor flexibilidad y una participación más activa del Estado en la actividad económica.

Finalmente, pese a que el sustentante demuestra conocer la materia, no es un partidario incondicional de la política fiscal como instrumento de desarrollo, pues asienta en su exposición que ésta tiene una serie de limitaciones y que es preciso que para el crecimiento verdadero, coadyuven otras políticas que rebasan el marco de la política fiscal.

Por lo expuesto, soy de opinión de que el señor Decano acepte la tesis del Perito Contador Pineda Sosa, para su discusión en el examen general público.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

*Lic. SAUL OSORIO PAZ.*

Posibilidades y Limitaciones

INTRODUCCION:

El presente trabajo de tesis se propone demostrar que el Presupuesto Fiscal, consolidado y coordinado con todo el Sector Público, mediante sus dos esenciales elementos: ingreso y gasto, puede ser un instrumento valioso de la política económica, debido entre otras muchas causas, al volumen de recursos financieros que moviliza el Gobierno; a las facultades legales de que dispone el Estado en uso de su soberanía para establecer tributos y determinar volúmenes de gasto e inversión; regular la política monetaria, bancaria y crediticia del país; determinar y dirigir las relaciones comerciales y financieras con el exterior y en general, influir sobre el comportamiento de la economía nacional, orientándola hacia determinados derroteros, según la composición y correlación de fuerzas de los grupos de presión, que definen la composición política del Gobierno.

Para que el Presupuesto Fiscal pueda servir a los fines anteriores, con la dinámica y flexibilidad que demandan las crecientes funciones del Estado moderno, es indispensable contar con una estructura de la Hacienda Pública moderna, técnica y eficiente, capaz de adaptarse sobre la marcha a circunstancias cambiantes según lo demande la situación prevaleciente en la economía. Es decir, que no sólo sirva a los fines de control y registro contable, sino además, constituya un instrumento técnico y flexible que permita manipular los mecanismos financieros, oportunamente, para tomar decisiones de acuerdo a las necesidades internas y/o al influjo de las oscilaciones de la economía internacional.

En este orden de ideas, hemos dividido nuestro trabajo de tesis en dos grandes secciones: a) Lineamientos generales con vistas a diseñar una estructura financiera moderna del Presupuesto y la Contabilidad Fiscal; y b) Consideraciones

En los siguientes capítulos entramos a analizar las cuestiones relativas a la estructura económica del Gasto Público y a la clasificación económica de los ingresos fiscales, atendiendo a la incidencia y traslación de los impuestos y en su caso, a las fuentes de ingreso.

Finalmente, en esta primera sección, abordamos las modalidades de la Deuda Pública, su clasificación, según su estructura financiera y monetaria y su empleo como instrumento importante de regulación monetaria y medio de financiamiento del gasto público.

En la segunda sección, relativa al funcionamiento de la política fiscal, estudiamos con sentido crítico constructivo, las diferencias esenciales de la política fiscal en los países altamente desarrollados e industrializados que buscan la estabilización de sus economías y la política fiscal correspondiente a los países subdesarrollados que pugnan por acelerar su proceso de crecimiento en lucha con los intereses foráneos que distorsionan sus economías, asignando al desarrollo un sentido nuevo, compatible con el mejoramiento del bienestar social, para lo cual es necesario rebasar el marco tradicional de una política fiscal conservadora que tan sólo propugna por crear el marco de condiciones infraestructurales sobre el cual se desenvuelva "espontáneamente la iniciativa privada", pasando a las inversiones de estructura, autofinanciables, estableciendo industrias columnares del desarrollo industrial.

Asimismo, pretendemos realizar un análisis crítico que sin perder de vista las posibilidades del instrumento fiscal, señale las limitaciones que se presentan en la práctica, en virtud del marco institucional en que se desenvuelven, el cual en última instancia viene condicionado históricamente por la propia estructura económica, social y política de la Nación. Por ello afirmamos que la política fiscal por sí sola no puede constituir una panacea para resolver los problemas contradictorios del sistema capitalista, sino por el contrario, dicha política viene condicionada por las propias limitaciones del sistema, y por tanto, sólo es posible avanzar en el sentido independiente, si se realizan determinados cambios estructurales y se cambia la tesitura política, por una más audaz, patriótica y con miras al desarrollo independiente, haciendo frente con entereza a todas las implicaciones políticas que necesariamente habrán de presentarse.

	Pág.
2.—El sistema en forma de Cuenta Doble .....	71
3.—Clasificación Económica en Cuenta Doble. Gobierno Federal de México. Ejercicio 1956 .....	76
 Capítulo VII.—ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO FISCAL DE GUA- TEMALA. EJERCICIO 1966 .....	
1.—Análisis de los Ingresos .....	83
2.—Análisis de los Gastos Públicos .....	92

### SECCION SEGUNDA:

Capítulo VIII.—LA POLITICA FISCAL .....	109
1.—Grados de Intervención del Estado en la Economía .....	109
2.—Unidad de acción y unidad orgánica en los diversos planos de la Administración Pública .....	111
3.—Diferencias esenciales de la política fiscal en los países desa- rrollados y los de escaso desarrollo .....	112
4.—Limitaciones de la Política Fiscal .....	115
 CONCLUSIONES .....	 117
 BIBLIOGRAFIA .....	 123
 APENDICE .....	 125

# SECCION PRIMERA

## LA ESTRUCTURA FINANCIERA DE LA HACIENDA PUBLICA

raciones generales acerca de la política fiscal como instrumento específico de la política económica general, señalando a grandes rasgos sus posibilidades y limitaciones, en las condiciones económicas y políticas presentes.

Al desarrollar la primera parte, tratamos en primer lugar, la problemática de la Intervención del Estado en la economía, para lo cual estimamos necesario, situar el apareamiento histórico del Estado en una determinada época del desarrollo de la sociedad, señalando las causas socio-económicas que condicionaron su instauración como instrumento de poder y sujeción, caracterizando en forma genérica, las modalidades de la política económica correspondiente a cada etapa de transformación social, a efecto de demostrar que el Estado, en mayor o menor grado, en uno u otro sentido, siempre ha intervenido en la actividad económica y que las modalidades de esa intervención se reflejan en la superestructura jurídica y política de la sociedad, en correspondencia con el modo de producción y las relaciones sociales del trabajo, engendradas en dicha sociedad.

De esta manera pretendemos explicar históricamente las causas materiales objetivas que determinan las ideas económicas y políticas, cuya expresión jurídica se sintetiza en los órganos del Estado.

A continuación desarrollamos las cuestiones pragmáticas de la estructura financiera de la Hacienda Pública, tales como la definición y amplitud del sector público y los problemas técnicos de la consolidación. Luego abordamos las cuestiones teóricas que informan el contenido esencial de los principios presupuestarios, relativos a la Universalidad y Unidad del presupuesto; a la Especialización y la nueva concepción del Equilibrio.

En seguida tratamos los objetivos de la moderna estructura del presupuesto, tales como los de orden contable y de control fiscal; de orden económico y funcional; y la combinación de ambos aspectos para arribar a una clasificación de gastos para el desarrollo económico. En este capítulo, discutimos los diferentes conceptos económicos que determinan las modalidades aplicables a diferentes tipos de presentación de las operaciones presupuestales, como son la forma tradicional de Cuenta Unica, que expresa resultados puramente financieros y contables y la forma moderna de Cuenta Doble, que distingue entre transacciones corrientes y de capital y de cuya conjugación se obtienen formas distintas de apreciación del Déficit o Superávit.

## LA INTERVENCION ECONOMICA DEL ESTADO

1) *Origen Histórico del Estado*

El Estado, esa Institución social que los juristas y sociólogos definen como “la sociedad política y jurídicamente organizada”, que dispone de un enorme y complicado aparato administrativo para la realización de sus funciones públicas y que además, cuenta con los instrumentos de poder y opresión necesarios, no siempre ha existido con todos esos atributos y facultades, hasta llegar a convertirse en una entidad monstruosa, ajena y antitética a la misma sociedad de donde emerge, en determinadas condiciones causales y en un período histórico dado...! Hubo una época en que la organización social era genuinamente un ente representativo de toda la sociedad y sus funciones fundamentales eran las de administrar la economía de la colectividad; no era una administración sobre los hombres sino sobre las cosas...!

El aparecimiento del Estado como instrumento de poder de una clase social —minoritaria— sobre el sector mayoritario de la sociedad, coincide con el surgimiento de la familia monogámica (del tipo patriarcal de los Hebreos) y con la institución de la propiedad privada, hecho que constituye uno de los acontecimientos más trascendentales del hombre, de tal manera, que cambió hasta nuestros días, los derroteros de la humanidad, transformando los cauces de la lucha del hombre con la naturaleza por la lucha fratricida de unos hombres contra otros, lo que determinó que el desarrollo económico y social de la comunidad se realizara a costa de los más cruentos sacrificios y a condición del sometimiento de la mayoría de la población al trabajo esclavo y servil.

El aparecimiento de la propiedad privada y el Estado, fija el punto de referencia histórica en donde se extingue la

En el estadio Inferior de la Barbarie, además del perfeccionamiento de la alfarería, se inicia la domesticación de animales y surge el trabajo humano como elemento fundamental del incremento de las subsistencias y principia también la agricultura. En este estadio se hacen notar las diferencias en las condiciones naturales entre los continentes de Europa y Asia y el nuevo continente Americano. Por eso —dice Morgan— “el período siguiente, o sea el Estadio Medio de la Barbarie, principia en el Oriente, con la ganadería y la horticultura por medio del riego y el empleo de adobes y piedras para la construcción de viviendas. En el Oeste, es decir, en el continente Americano, comienza con el cultivo del maíz, que es uno de los cereales más importantes. Este período no había sido superado en ninguna parte de América hasta la conquista por los Europeos, que cortó todo desarrollo ulterior independiente”.

Y finalmente, como ya quedó dicho, el tercero y último Estadio Superior de la Barbarie, que se inicia con el empleo del hierro, pasa a la civilización con el uso de la escritura alfabética. Pero estos dos grandes períodos prehistóricos —Salvajismo y Barbarie— corresponden a la época del comunismo primitivo, en donde la propiedad de la tierra es común y el trabajo se asigna de acuerdo a la incipiente división del trabajo. Todos los hombres son productivos y disfrutan de los bienes comunes mediante el reparto igualitario; los hombres y las mujeres son iguales en derechos y obligaciones; no hay clases sociales; la organización social descansa sobre el marco de los lazos estrechos del parentesco; es la época de los instrumentos rudimentarios de trabajo y aun cuando el hombre ha aprendido a incrementar los bienes de la naturaleza, todavía no produce lo suficiente para acumular excedentes importantes, llegando a lo sumo a formar reservas para las malas épocas pero sin posibilidades de apropiación privada particular; en fin, es el período en que no existe el Estado como medio de opresión y no hay explotación de unos hombres por otros.

II) La segunda gran época, corresponde al apareamiento de la propiedad privada, de donde surgen las luchas de clase, la opresión por un sector minoritario de la sociedad, los propietarios de los medios de producción, sobre las grandes mayorías de desposeídos. El Estado se ins-

2 La Sociedad Primitiva. Lewis H. Morgan. Ediciones Pavlov. México.

ella eran todos iguales y libres y la propiedad era el fruto del trabajo personal. Es claro que esa organización que obedeció, en gran parte, a una producción rudimentaria, no pudo subsistir, pero es indudable que allí eran desconocidas las clases”.

La organización primitiva designaba a sus representantes en tiempos de paz (el Sachem o Jefe) y al caudillo militar (basileus de los griegos) de la manera más democrática y representativa. Se elegían dentro de los miembros más significados por su valentía, sabiduría o habilidad en las artes, en el trabajo, la caza, la pesca, la agricultura o la ganadería. Inclusive en algunas tribus se designaban a mujeres. En la elección participaban todos, hombres y mujeres. “El poder del Sachem en el seno de la gens era paternal, de naturaleza puramente moral. No disponía de ningún medio coercitivo de opresión. Además, ex-oficio, era miembro del consejo de la tribu. Por su parte, el jefe militar únicamente podía dar órdenes en las expediciones militares...” F. Engels, *Obra citada*. Igual procedimiento se seguía para nombrar a los grandes Jefes de la Patria y la Tribu, a condición de que la elección fuese ratificada por el consejo de las demás gens. Todo ello fue demostrado brillantemente por Lewis H. Morgan, después de más de cuarenta años de estudios de las tribus Iroquesas, pues Morgan fue incluso adoptado por una Gens de los Sénecas. Además estudió 139 formas tribales, incluyendo a la Gens Griega, Romana, Germana, Tribus Australianas, Hawaianas, Aztecas, Mayas, Incas, etc., etc.

El Estado, con todos sus atributos peculiares, surge pues, a partir de la civilización como una necesidad histórica determinada por el apareamiento de la propiedad privada y como medio de opresión para mantener hasta nuestros días, el nuevo orden social. “Y vino esa Institución y se inventó el Estado”. F. Engels.<sup>4</sup>

## 2) *El Estado en los Regímenes de la Esclavitud y el Feudalismo:*

El Estado, como ya quedó demostrado en el punto anterior, se instituyó sobre las ruinas del régimen tribal de la comunidad primitiva, dando origen a un nuevo sistema económico-social, la Esclavitud que descansa sobre un nue-

4 El Origen de la Familia, Propiedad Privada y el Estado. F. Engels.

pre-historia y comienza la historia escrita. Precisamente, el paso de la Barbarie a la Civilización, ocurre en el estadio Superior de aquel período y se caracteriza por el descubrimiento de la fundición del mineral de hierro y su empleo en la roturación de la tierra y como arma de guerra; y por otra parte, el invento de la escritura alfabética y su empleo en la notación literaria. “A este estadio pertenecen los griegos de la Epoca Heroica, las tribus Italias, poco antes de la fundación de Roma, los germanos de Tácito y los normandos del tiempo de los vikingos...”<sup>1</sup>

De consiguiente, el surgimiento de tales instituciones, permite distinguir dos grandes épocas de la historia del género humano:

I) Desde el estadio Inferior del Salvajismo —según la periodización de Lewis Morgan y F. Engels—, que se remonta a la época en que el hombre apenas acaba de trascender su animalidad, superando a sus antepasados antropoides, predominando la apropiación de los frutos espontáneos de la naturaleza; viviendo en las copas de los árboles y utilizando los primeros instrumentos toscos de trabajo, destinados a facilitar esa apropiación natural y que constituyeron una prolongación de sus extremidades superiores, tales como palos tomados de los bosques, sin mayor elaboración. En este período el Homo Sapiens logra superar la mímica y los graznidos hasta desarrollar la formación elemental del lenguaje articulado, creando por primera vez, símbolos y conceptos abstractos de las cosas y los seres vivos.

Posteriormente, en el estadio medio del Salvajismo, el hombre descubre el uso del fuego, logrando independizarse del clima y del medio geográfico. Produce como consecuencia toda una revolución en sus medios de subsistencia, utilizando alimentos cocidos, tales como raíces y tubérculos farináceos, carne y pescado; además, el fuego le sirve como defensa contra las fieras”, por eso —dice Engels— todas las religiones nacen adorando al fuego como a una divinidad primordial” . . . “Con el fuego se inauguran los altares y los holocaustos”. Obra citada. Bis.

El siguiente estadio superior del Salvajismo, se caracteriza con el invento del arco y la flecha y se pasa al período de la Barbarie con el arte de la alfarería.

1 El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado. F. Engels.

teriormente con el desarrollo de las guerras de conquista y el sometimiento de las poblaciones del medio oriente y de las inmediaciones del Mediterráneo, el comercio toma un auge extraordinario y se inician las pequeñas industrias manuales y el desarrollo de ciertos servicios para los inmigrantes y los mercaderes. A este respecto, es interesante citar las recomendaciones de Jenofonte en su obra "El Económico", acerca de la conveniencia de atraer gran número de forasteros como medio de incrementar las rentas públicas de Atenas. Dice Jenofonte "que es útil para su ciudad el que lleguen a ella comerciantes de otros países y que haya una fuerte inmigración..." "Para atraer a los extranjeros, recomienda la construcción de casas agradables y establecer órganos especiales para atenderlos. De esta manera, todos aquellos que no tengan un lugar fijo para vivir, al encontrar grata su estancia en Atenas optarán por establecerse en ella con provecho para los ingresos públicos"... "Mientras más fuese la gente que se estableciera entre nosotros, sigue diciendo Jenofonte, y nos visitara, es evidente que se importarían, exportarían y venderían mayores cantidades de mercancías y se asegurarían más ganancias y tributos..." "

El Estado, durante el régimen feudal, adopta varias formas que van desde la dispersión del poder en diversos reinados, feudos, principados, ducados, etc., hasta la concentración del poder en una monarquía estamental más o menos representativa y luego en la monarquía absoluta personificada en el Rey. Todas estas formas del Estado, despotico y opresor, corresponden a los diversos modos de concentración de la propiedad, fundamentalmente territorial, que determinan la escisión de la sociedad en dos clases antagónicas: de una parte, la clase señorial integrada con una rígida jerarquización aristocrática (Reyes, príncipes, marqueses, duques, caballeros, vasallos y pajes) y de otra, los plebeyos y los siervos de la gleba, siendo estos últimos la gran masa de campesinos sujetos a servidumbre y desposeídos totalmente de derechos, aunque ahora, el señor feudal ya no dispone irresponsablemente de la vida de sus siervos.

Las funciones del Estado en el régimen feudal en todas sus diversas formas, están orientadas fundamentalmente a

aura como medio de garantizar la propiedad y asegurar la sumisión y la explotación de unos hombres a otros; aquí surge también la monogamia como forma familiar y con ella el predominio del hombre y la sumisión de la mujer.

Morgan nos dice, refiriéndose a la propiedad y al Estado: ... "La idea de la propiedad se formó lentamente en el pensamiento humano, permaneciendo naciente y endeble durante períodos inmensos de tiempo. Adquiriendo vida en el Salvajismo, requirió toda la experiencia de este período y del subsiguiente, de barbarie, para desarrollar el germen y preparar el cerebro humano para la aceptación de su influencia de contralor. Su imperio como pasión por sobre todas las demás pasiones, señala el comienzo de la civilización" ... "Condujo al hombre no sólo a triunfar de los obstáculos que retardaban la civilización, sino también a establecer la sociedad política sobre la base de territorio y de propiedad. Un conocimiento crítico de la evolución de la idea de propiedad comprendería, bajo ciertos aspectos, la parte más notable de la historia mental del género humano" ... "Procede establecer aquí, como premisa, que toda forma de gobierno encuadra en dos planos generales; empleando el vocablo "plan" en su sentido científico. En sus bases los dos son fundamentalmente distintos. El primero, en el orden cronológico, se funda sobre personas y sobre relaciones puramente personales y se puede distinguir como una sociedad (societas). La Gens es la unidad de esta organización, dando, como sucesivas etapas de integración, en el período arcaico, la gens, la fratria, la tribu y la confederación de tribus, la que constituiría un pueblo o nación (populus). En un período posterior, la coalición de tribus en un mismo territorio, ya como nación, reemplazó a la confederación de tribus que ocupaban áreas independientes. Tal fue la organización substancialmente universal de la sociedad antigua a través de largos siglos, después de la aparición de la gens; y se mantuvo entre los griegos y romanos después de sobrevenir la civilización. El segundo, se funda sobre el territorio y la propiedad y puede ser considerado como un Estado (civitas)".<sup>3</sup>

Alfredo L. Palacios, en el prólogo a la obra de Morgan, nos dice con gran acierto: "En la GENS no existían ni reyes, ni nobleza, ni aparato administrativo, ni prisiones; en

<sup>3</sup> La Sociedad Primitiva, de Lewis H. Morgan.

damental, con las que se podían obtener todas las cosas útiles de la vida. Esta corriente metalista que caracteriza al primer período del Mercantilismo, hizo posible el desarrollo inusitado del comercio, el tráfico marítimo y el proceso de conquista y colonización de América y de las Indias Orientales.

El colonialismo a base del saqueo, sometimiento y explotación de las colonias permitió a Europa Occidental iniciar el proceso de acumulación primaria del capital que culmina con la formación del sistema capitalista de producción y surge en la historia el desarrollo industrial y financiero que más tarde llega a determinar el surgimiento de los países desarrollados frente a los demás países que se rezagaron por efecto del colonialismo y que hoy forman las áreas de los países subdesarrollados.

El Mercantilismo cambia posteriormente las formas de su política mercantil y aun cuando los metales preciosos continúan ocupando un lugar importante como medio de pago internacional, ahora las políticas comerciales se orientan hacia la búsqueda de la balanza comercial favorable y se forman barreras arancelarias bien definidas para limitar las importaciones de bienes de consumo y facilitar las exportaciones de manufacturas, prohibiendo las exportaciones de materias primas.

Cuando el capitalismo avanza plenamente en su desarrollo surge la Fisiocracia como una corriente de pensamiento que lucha por romper las limitaciones reglamentarias del Mercantilismo y aboga por la libertad de comercio, de trabajo y de iniciativa y aunque pugna por una vuelta hacia la agricultura, sienta las bases del surgimiento de la economía política como una ciencia insuflada de las ideas renacentistas, de la filosofía positivista y del auge inusitado de las ciencias naturales. La célebre máxima de "Faire, Laissez-Passer", que generalmente se atribuye a los economistas clásicos, tiene su origen en la escuela fisiocrática francesa y es atribuida a Gournay y a Le Gendre, quienes luchaban contra las excesivas reglamentaciones de Colbert.

### 3. *El Papel del Estado en la Economía Política Clásica*

La Economía Política Clásica, denominada así por Carlos Marx, para distinguirla de las escuelas anteriores a William Petty, hasta David Ricardo, asigna al Estado un

modo de producción y unas relaciones sociales basadas en la lucha de clases. De una parte, los Señores Esclavistas, dueños de la tierra y demás medios de producción, y de otra, la masa de los esclavos desposeídos de toda propiedad e inclusive formando parte, como cosas, de las haciendas de la nobleza esclavista. A este respecto, nos dice A. Kajdan en su *Historia de la Antigüedad. Oriente*. "No existe sin duda cuestión más enmarañada en la historiografía burguesa que la cuestión del Estado. Los historiadores, filósofos y juristas, nos presentan al Estado como una organización dedicada a mantener el bienestar general, esforzándose así por idealizarlo, por hacer de él, el defensor de todos los hombres, sea cual fuere la clase a que pertenezcan..."<sup>5</sup>

Dentro del Régimen Esclavista, tomamos como más significativo el Estado de los griegos de la época Heroica y al Estado correspondiente al Imperio Romano. Para entonces, casi no era posible diferenciar plenamente al Estado como tal, del resto de las unidades económicas formadas por las haciendas esclavistas dentro de las llamadas Ciudades-Estados. El órgano de control y administración del Estado y las haciendas, era la misma y única cosa. Los Señores Esclavistas dueños de las haciendas eran a la vez los funcionarios que detentaban el poder del Estado. Hasta más adelante, con el crecimiento de la población y el ensanchamiento de las Ciudades-Estados, van surgiendo nuevos elementos, tales como el apareamiento de las artesanías, los comerciantes y los ejércitos mercenarios; a su vez empiezan a formarse otros estamentos de hombres libres de las ciudades. Durante el Imperio Romano, ésto es más característico. Coexisten frente a los Patricios otras clases libres y plebeyos, independientemente de los esclavos que carecen absolutamente de derechos. La famosa democracia ateniense y romana, sólo existe como tal para los hombres libres de las Ciudades-Estados.

En tales circunstancias no es factible cuestionar en torno a la intervención del Estado en la economía, pues de hecho y derecho el Estado determina la forma de administración de las haciendas y de las Ciudades-Estados. La agricultura es la base fundamental de la producción y sólo parcialmente tienen lugar las artesanías y el comercio. Pos-

<sup>5</sup> *Historia de la Antigüedad. Oriente*. A. Kajdan. Editorial Grijalbo. México.

rán y su papel se restringirá mucho" . . . "pero los dominios públicos necesitarán un dueño y su deber consistirá en mantener el orden social y estimular la enseñanza". Por su parte, Mercier de la Rivière, intenta crear una filosofía del Estado. Basándose en Newton y otros que habían descubierto grandes leyes que gobernaban el orden armónico del mundo físico . . . decía, "Que debía haber leyes similares que rigiesen el orden moral del mundo social . . ." <sup>7</sup> Más adelante nos dice este mismo autor que los fisiócratas afirmaban: . . . "El plan general de la creación había proporcionado leyes naturales para el gobierno de todas las cosas y el hombre no podría ser excepción a esta regla. Sólo necesitaba saber las condiciones que conducen a su mayor felicidad a fin de seguirlas y observarlas. Todos los males de la humanidad surgen de la oposición ignorante a estas leyes, el estudio de las cuales demostrará que el bienestar de cada miembro de la sociedad está inseparablemente ligado con el bienestar de los otros y el logro de este bienestar común predispondrá a la humanidad a la adoración del benéfico Ser, por cuyo orden se mantiene este cosmos perfecto . . ." <sup>8</sup>

Sin embargo, el padre del liberalismo económico, Adam Smith, en su obra "La Riqueza de las Naciones", llega a aceptar alguna forma de intervención del Estado. Veamos cómo define los deberes del Gobierno . . . "De acuerdo con el sistema de la libertad natural, el Soberano sólo tiene tres deberes a los que atender; tres deberes que son, ciertamente, de gran importancia pero claros e inteligibles para todos: primero, el deber de proteger a la sociedad de la violencia y la invasión de otras sociedades independientes; en segundo lugar, el deber de proteger, tanto como sea posible, a cada uno de los miembros de la sociedad de la injusticia y la opresión de cualquier otro miembro de la misma, o en otras palabras, le incumbe el deber de establecer una exacta administración de justicia; y en tercer lugar, el deber de erigir y mantener *ciertas obras públicas*, cuya construcción no puede tener ningún interés para un individuo o un grupo pequeño de personas, porque el beneficio obtenido de ellas nunca cubriría los gastos en que incurrieran, pese a que las

<sup>7</sup> Los Fisiócratas. Henry Higgs. F. C. E. México, D. F.

<sup>8</sup> Henry Higgs. Obra citada.

mantener la sujeción de los campesinos dentro del Feudo y en las ciudades, a mantener el estricto cumplimiento de las reglamentaciones artesanales y mercantiles y a evitar las sublevaciones de los plebeyos.

En el orden económico, los Estados feudales mantienen las alcabalas y los impuestos personales a los campesinos libres que explotan pequeñas parcelas que reciben en arriendo de los señores feudales; se establecen peajes y pontazgos en los caminos y puentes. Con todos estos tributos y las regalías que aportan los señoríos, se mantienen los ejércitos y gendarmerías; los fastuosos castillos con sus cortesanos disfrutan todos los bienes y realizan festejos y orgías con gran derroche. Se reglamentan las formas de explotación de las haciendas agrícolas y se establecen las más crueles sanciones para los campesinos que traten de desertar de los feudos.

Solamente más tarde, cuando empiezan a formarse los burgos y las ciudades entran en contradicción con aquellas reglamentaciones contra los campesinos y las nuevas necesidades de mano de obra que demandan las incipientes manufacturas y las organizaciones mercantiles. Por otra parte, en las ciudades se concentran las inmigraciones de plebeyos y campesinos libres que a su vez constituyen el mercado necesario para absorber los productos de las artesanías y manufacturas. En tales condiciones el Estado que hasta entonces venía interviniendo en favor de las haciendas feudales, empieza a cambiar su política en favor de las ciudades y ello determina la creciente concentración del poder, en una forma más avanzada de la monarquía, deviniendo en una forma republicana que culmina con la Revolución Francesa, fruto de las grandes guerras campesinas y de las primeras sublevaciones proletarias. En Inglaterra ocurre algo similar y después de que Cromwell sofoca las guerras campesinas, se instaura la monarquía parlamentaria que subsiste hasta nuestros días, en pleno funcionamiento de una economía burguesa capitalista.

En las postrimerías del régimen feudal y cuando ya toma cuerpo el nuevo sistema de producción capitalista, la política económica del Estado se caracteriza por la corriente Mercantilista que perfila al Estado como un ente altamente intervencionista regulando el comercio interno y externo, con vistas a consolidar a los nuevos Estados nacionales sobre la base de la acumulación de metales preciosos, a los cuales se atribuyó la categoría de riqueza única y fun-

do que significa el "costo del crecimiento". A diferencia de la Economía Clásica que suponía la ocupación plena de los factores productivos, Keynes dice que el pleno empleo no es más que un desiderátum al cual se aspira llegar y que de hecho sólo se llega a niveles cercanos a tan ideal objetivo.

Keynes con base en el principio del Multiplicador de inversión que toma y transforma del multiplicador de empleo de R. F. Kahn, recomienda un programa de "Grandes Trabajos" públicos que Roosevelt pone en práctica en su famoso "New Deal" en los Estados Unidos. Esta política fiscal de las obras públicas tuvo el acierto de que, no sólo permitiría absorber a las grandes masas de desocupados procurándoles salarios que les devolviesen su poder adquisitivo, sino además, tenía la virtud de no aumentar la oferta de bienes manufacturados, abarrotados en las industrias y comercios, lo cual contribuyó a acelerar la reanimación de la actividad económica.

Recapitulando, el Estado nace en determinadas condiciones históricas del desarrollo de las fuerzas productivas, cuando la productividad del trabajo permite acumular excedentes sobre el consumo básico, lo cual, unido al crecimiento de la población y al incremento del cambio de mercancías, conduce al apareamiento de la propiedad privada y con ello a la transformación de la familia y al establecimiento de leyes de herencia en línea paterna, que asegura la transmisión de los bienes a herederos ciertos y legítimos. El Estado entonces, no surge de manera casual sino debido a una necesidad histórica compleja que sintetizamos en su forma fundamental; y así en todas las épocas y estadios socio-económicos, el Estado participa, conforma y determina, como expresión jurídica y política de la sociedad, el modo de producción correspondiente al grado de desarrollo de las fuerzas productivas y a tenor con las relaciones sociales de producción por ellas engendradas. De consiguiente, resulta anticientífica la cuestión de si debe o no intervenir el Estado en la vida económica de la sociedad, pues siempre ha intervenido de una u otra manera, en forma directa o indirecta, de manera brutal y compulsiva, o con una vestimenta seudo-democrática a la manera de las democracias representativas, en las que, mediante una ficción jurídica se declara la igualdad de derechos entre los hombres, y por abajo de esa igualdad formal, se libra una lucha incruenta de clases en la que se devaten unos contra otros, en todos los planos de la vida social.

papel de "gendarme", de mero vigilante del "orden económico", cuya función principal consiste en garantizar el libre juego de las fuerzas económicas, las cuales están sujetas a leyes naturales eternas que tiendan a restablecer el equilibrio económico, cuando desajustes temporales rompen la armonía.

Esta actitud de los economistas clásicos respecto al papel del Estado en la vida económica de la sociedad, se explica como resultado de las condiciones históricas del desarrollo capitalista, en pleno auge, en cuyas circunstancias las industrias crecientes contaban con un amplio mercado interno estructurado sobre la base de grandes concentraciones de población en las ciudades y como producto de haber liquidado en casi toda Europa el régimen feudal, habiendo realizado en mayor o menor grado una redistribución en la tenencia de la tierra, lo que a su vez, permitió el desarrollo casi paralelo de la agricultura, que por una parte, constituía una fuente segura de materias primas, manteniendo a la vez, sus abastecimientos de las colonias y zonas de influencia; y de otra parte, dicha transformación en el agro europeo incorporó a la economía monetaria a las grandes masas campesinas que aseguraban con sus salarios la demanda necesaria para sus productos industriales. Además, el sistema colonial les permitió ampliar crecientemente sus instalaciones industriales, pues la saturación de sus mercados internos no provocaba hasta entonces ningún problema de sobreproducción, pues en los albores del capitalismo, ya se habían creado las condiciones orgánicas de un mercado exterior que absorbía suficientemente sus excedentes de producción. Solamente España y el Portugal, se quedaron rezagados respecto a los demás países capitalistas europeos, pues estas dos naciones colonialistas, mediante el saqueo de los metales preciosos de América y demás recursos naturales, lograron disponer de capital dinerario con el cual podían comprar lo que quisiesen y por ello, descuidaron su desarrollo industrial. No es casual entonces que estos dos países sean los de menor desarrollo en Europa.

El ajuste automático de la economía a diferentes niveles de ocupación de los factores productivos, se lograba casi espontáneamente tanto en el ámbito nacional como internacional y en efecto, se lograba una singular movilidad de los factores.

A este respecto decía Mirabeau —fisiócrata francés—  
... "los soberanos llegarán a ser innecesarios y desaparecer-

## CAPITULO II

### DEFINICION Y AMPLITUD DEL SECTOR PUBLICO

El problema de la definición y amplitud del Sector Público, corre paralelo con el desarrollo creciente de las funciones económico-sociales del Estado moderno y de acuerdo a la amplitud y orientación de la totalidad de las operaciones monetarias de dicho sector, se perfila la fisonomía política del Gobierno y su comprensión de la problemática nacional.

Como consecuencia de este nuevo enfoque macro-económico de las operaciones financieras del Gobierno y de sus Instituciones, en la Contabilidad Nacional (Cuentas Nacionales) se distinguen tres sectores clásicos: a) Sector Privado empresarial; b) Sector Público; y c) Sector Externo —resto del mundo—. Estos tres sectores están implícitos en la medición y/o evaluación del Producto Nacional Bruto, del Ingreso Nacional y de sus elementos constitutivos que, según el ángulo desde donde se evalúen, exigen distinguir con la mayor precisión los pagos a los factores, que significa medir el ingreso según sus perceptores; y de acuerdo al destino final de dicho ingreso, computar el gasto nacional en sus dos elementos básicos: consumo e inversión.

Tales mediciones cuantitativas que constituyen la integración de las Cuentas Nacionales, son indispensables para el análisis económico y para percatarnos de la participación absoluta y relativa de los sectores públicos y privados en la formación del producto total, en la distribución del ingreso, en el impacto monetario de las operaciones de ambos sectores y sus efectos en el comercio interno y externo; y en última instancia en la Balanza de pagos internacionales. De ahí podremos apreciar el grado de acierto de la acción gubernamental en todo el sistema económico.

De consiguiente, debemos colegir la necesidad imprescindible de contar con un sistema de cuentas públicas que

mismas hagan mucho más que pagarse en el caso de una sociedad".<sup>9</sup>

Estas ideas económicas liberales que asignaban al Estado un papel pasivo de no intervención y a lo sumo le era permitido emprender algunas obras públicas de pura infraestructura, se mantuvieron increíblemente, durante todo el Siglo XIX y principios del actual, no obstante el apareamiento de las crisis inglesas de 1825 (según Tungan-Baranowski) y la primera gran crisis de 1793 (según Bouniatian) en todo el ámbito industrial de Inglaterra y los pánicos financieros de 1837 y 1857 en los Estados Unidos, para sólo citar algunos casos de crisis. Por otra parte, el desarrollo de la economía internacional que transformó la estructura del comercio internacional, pasando de la exportación de mercancías a la de capitales, tenía como base de su expansión el proceso de formación del capitalismo monopolista que daba al traste con el llamado mercado de libre concurrencia, que en la práctica y en los más conspicuos momentos de la libre empresa, no funcionó como un mercado de competencia perfecta.

Fue en el intervalo de dos décadas, entre la Primera y Segunda guerras mundiales, al terminarse el repartimiento del mundo entre las potencias capitalistas y reducirse los mercados tradicionales y además, el hecho histórico del apareamiento del primer Estado Socialista que escinde la economía mundial en dos grandes sistemas socio-económicos, cuando se presenta la GRAN DEPRESION de 1929-33. Se generalizó la crisis a todo el mundo capitalista y se paralizan todas las actividades económicas, obligó necesariamente a revisar todo el andamiaje de la teoría económica que todavía venía sustentando las viejas ideas liberales del "orden económico" y de la autoregulación espontánea de los desequilibrios.

Corresponde a John Maynard Keynes el mérito de aportar una nueva teoría reformista para apuntalar al capitalismo y con su famosa teoría de la Ocupación, el Interés y el Dinero, desarrolló el instrumental de una política fiscal anticíclica que reanimara la actividad económica y diera el impulso necesario para la recuperación. Keynes reconoce que la fluctuación cíclica es inherente al proceso de desarrollo del sistema capitalista y la justifica aducien-

<sup>9</sup> La Intervención del Estado en la Economía. Por el Lic. Fernando Zamora. Esc. Nac. de Economía, Universidad Autónoma de México. 1955.

de las operaciones: a) el método de valores en efectivo; y b) el método de valores devengados. En el caso de valores en efectivo, implica registrar, estimar y contabilizar los ingresos y los gastos hasta el momento en que se perciben los primeros y se pagan los segundos. En cuanto al método de valores devengados, consiste en estimarlos y contabilizarlos a priori, es decir antes de que se produzcan, constituyendo créditos y débitos que se van liquidando en la medida en que se perciben y pagan, respectivamente.

En Guatemala, de acuerdo con el sistema presupuestal vigente que computa orgánicamente las operaciones del Gobierno Central y las transferencias y aportaciones de capital a empresas e instituciones públicas, se utilizan los dos sistemas indistintamente, tanto en los ingresos como en los gastos, debido a que, en cuanto a los ingresos, sólo el impuesto que afecta la propiedad inmueble (3% o contribución s/Inmuebles), permite su calculación a priori con base en un catastro fiscal de la propiedad declarada. Los demás impuestos se contabilizan hasta el momento en que se recaudan. En cambio, en los gastos públicos, debido al proceso administrativo de su autorización y pago, implica un registro previo de contabilización del pasivo y luego su cancelación, que no siempre se verifica, pues ya se ha vuelto un vicio el creciente endeudamiento por concepto de adeudos de ejercicios anteriores que constituyen la llamada Deuda Flotante del Presupuesto.

Ahora bien, al plantearse, el problema de la consolidación del Sector Público en su fase ex-ante al estimar y aprobar los presupuestos, así como en su fase ex-post, cuando se liquidan los presupuestos y se presentan los Estados Generales del ejercicio y sus implicaciones en el Patrimonio Nacional y/o en los balances particulares de las Empresas Públicas, se tienen que tener en cuenta ambos sistemas de evaluación (valores en efectivo y devengados), pues las Instituciones Autónomas y empresas públicas descentralizadas anotan sus operaciones con métodos de contabilidad comercial o industrial, registran operaciones de deuda, formación de reservas de capital y depreciaciones de activos fijos y/o amortizaciones de cargos diferidos. Por tanto, necesariamente tendrán que utilizarse ambos sistemas, aunque ello implica problemas de eliminación de transferencias internas dentro del sector gubernamental y eliminación

El problema de la intervención del Estado debe plantearse entonces de otra manera, es decir, cómo debe intervenir para lograr el desarrollo económico y social al menor costo en términos del sacrificio humano y en el menor tiempo posible, para que el crecimiento no se evalúe solamente en términos físicos de la magnitud productiva sino también en función del mayor bienestar de la sociedad en toda su dimensión, desde las necesidades básicas de la subsistencia hasta las de carácter cultural, moral y espiritual, en donde el hombre con su conciencia socialmente determinada, puede identificar su libertad con la capacidad de realizar sus aspiraciones más sentidas y genuinas, sin más limitaciones que los mismos derechos de sus semejantes que aspiran también a iguales posibilidades. Entendida así la libertad, ésta no implica la posibilidad de afectar los derechos de los demás, pues las aspiraciones individualizadas tendrán una base más justa y en cierta forma, la personalidad será una proyección singularizada de los mejores ideales de la sociedad.

- g) Tipificar las modalidades de la actividad económica del Estado, para distinguir sus funciones tradicionales de la Administración Pública y las actividades productivas del sector gubernamental, cuando el Estado actúa como empresario.

### CONSOLIDACION DEL SECTOR PUBLICO

Gobiernos Locales	Gobierno Central	Instituciones Autónomas, Empresas Públicas o Descentralizadas
Municipalidades	Congreso Nacional Organismo Judicial <b>Organismo Ejecutivo:</b> Presidencia Consejo Nacional de Planif. Económica. Ministerios de Estado y sus Dependencias. <b>Servicios Públicos y Talleres Nacionales:</b> Correos Telégrafos Teléfonos Guatel Tipografía Nacional <i>Grabados en Acero</i>	<b>Instituciones Culturales y Sociales:</b> Universidad de San Carlos Inst. Guat. de Seg. Social Instituto Guat. de Turismo <b>Instituciones de Fomento Económico:</b> Fomento y Desarrollo Económico del Petén (FYDEP) Inst. Nac. de Transformación Agraria (INTA) Asoc. Nacional del Café <b>Empresas Públicas:</b> Ins <sup>t</sup> . Nac. de Electrificación Inst. Nac. de la Vivienda <i>Ferrocarril Verapaz</i> Empresa Portuaria Matías de Gálvez Empresa Portuaria Champerico Empresa de Aviación AVIATECA Lotería Nacional <b>Instituciones Financieras:</b> Banco de Guatemala Crédito Hipotecario Nacional Instituto de Fomento de la Producción —INFOP— Instituto de Fomento Municipal —INFOM— Banco Nacional Agrario Fomento de Hipotecas Aseguradas —FHA— Servicio Cooperativo Interamericano de Crédito Agrícola Supervisado —SCICAS—

incluyan la totalidad de las operaciones del Gobierno Central, Gobiernos Municipales, Instituciones Autónomas y demás entidades descentralizadas, así como todas aquellas otras empresas instituidas por el Estado con recursos del Erario Nacional, o bien, que sin contar con fondos públicos, la naturaleza de sus servicios exijan la intervención del Gobierno.

En este sentido, podemos definir como integrantes del sector público, obviamente, al Gobierno Central, a las Municipalidades y demás instituciones cuyo patrimonio sea de propiedad exclusiva del Estado y por extensión, a las empresas o entidades de participación estatal en las que el Estado es solamente participante y no propietario único, en cuyo caso podremos tomar como base cuantitativa, que la concurrencia de capital del Estado, alcance cuando menos el 51% del capital social. Esta proporción ha sido aceptada en las reuniones internacionales sobre Administración Presupuestal auspiciadas por la División Fiscal de las NN. UU., tales como las celebradas en México en 1953 y en Bangkok en Agosto-Septiembre de 1955.

Por otra parte, para que un organismo público independiente pueda figurar dentro del llamado Sector Público, se requiere: ... "en primer lugar, que se establezca mediante ley especial o decisión administrativa, no por iniciativa privada, sino como resultado de una decisión oficial; en segundo lugar, que se le exija el logro de los objetivos señalados en el momento de su creación y la rendición de cuentas; y por último, que su organización le permita una política independiente de los intereses privados y esté sujeto en alguna forma a la dirección oficial. El simple hecho de ser de propiedad pública y los efectivos poderes de control que confiere tal propiedad, no bastan por sí solos para trasladar un determinado organismo del sector privado al público. Para verificar su naturaleza, deben examinarse las razones de la adquisición y la forma en que se ejercen los poderes de control".<sup>10</sup>

Definido así el Sector Público y bosquejado a grandes rasgos su amplitud, se presentan los problemas técnicos de la metodología de cuantificación de las operaciones y de la consolidación de todo el sector. En cuanto al primer caso de cuantificación, existen dos sistemas de contabilización

10 Manual de Clasificación de las Transacciones del Gobierno. Doc. ST/ECA/49. NN. UU. Pág. 29.

## PRINCIPIOS HACENDARIOS DE LA ESTRUCTURA PRESUPUESTAL

### 1. *El Principio de Universalidad y Unidad Presupuestaria:*

Generalmente estos principios se confunden como indicativos de una misma norma, o bien, algunos autores los tratan separadamente como cuestiones sin ninguna relación entre sí. Las finanzas modernas los tratan en su interrelación recíproca como dos aspectos de un mismo principio. En efecto, la Universalidad implica que el presupuesto debe incluir todos los gastos e ingresos con que cuenta el Estado, tanto del Gobierno Central como del resto del Sector Público. El principio de Unidad a su vez, exige un presupuesto único en el cual han de tomarse en cuenta las disponibilidades de fondos líquidos, tanto los existentes en Tesorería, como los depósitos monetarios a la orden en los bancos del sistema. De esta manera, la totalidad de los gastos estimados y autorizados y los recursos previstos, han de presentarse en sus mutuas relaciones intrínsecas; es decir, estructurando el denominado Presupuesto de Caja.

En nuestros países y particularmente en Guatemala, además del llamado Fondo Común, existen paralelamente, una variedad de disponibilidades privativas o rentas consignadas, destinadas a un fin específico, lo cual rompe estos principios enunciados y dificulta, si no imposibilita, la integración de un estado general del efectivo. Si bien es cierto, que esta dispersión de fondos se ha justificado, aduciendo que ellos permiten evitar la malversación de recursos, es más bien evidente que los fondos específicos obedecen a la necesidad de los Gobiernos de justificar el establecimiento de nuevos impuestos y de esta manera se pretende asegurar

de las operaciones virtuales, que no implican traspasos reales de fondos del Sector Público al Privado y viceversa.

Al señalar estos problemas de la consolidación del sector público deseamos destacar la urgente necesidad de afrontar la reforma presupuestal y la modernización de toda la estructura financiera de la Hacienda Pública, atendiendo a los siguientes importantes aspectos:

- a) Que el presupuesto fiscal, específicamente, y los estados generales de la consolidación del Sector Público, sean un instrumento eficaz de la administración ejecutiva para evaluar cualitativamente el efecto económico de la gestión gubernativa;
- b) Facilitar la información necesaria a los fines de la fiscalización del uso de los fondos públicos en todos los planos de la administración, tanto desde el punto de vista del control interno, como de la evaluación general y aprobación de las cuentas de la Nación por parte del Congreso;
- c) Medir los resultados presupuestales —déficit o superávit— tanto desde el punto de vista económico y financiero, como desde el ángulo estrictamente monetario, para apreciar el impacto de las operaciones netas del Gobierno en el Medio Circulante;
- d) Conocer el grado de endeudamiento del Estado y sus efectos monetarios internos y externos y su incidencia en la Balanza de Pagos del País;
- e) Presentar adecuadamente la estructura del gasto público, para evaluar la composición de los gastos de consumo y sus efectos en la economía nacional, para medir la demanda total de bienes y servicios y el grado de ocupación; asimismo, justipreciar el monto de la inversión pública y la naturaleza de la misma, tanto desde el punto de vista de la formación neta de capital; la inversión financiera que canaliza recursos hacia otros sectores; y en general, el tipo de inversión según sea productiva, auto-financiable o de mera infraestructura;
- f) Suministrar la información adecuada para facilitar la integración de las cuentas nacionales y contribuir a la programación técnica de todas las operaciones con vista a crear el marco de condiciones necesarias al desarrollo y a la estabilidad económica;

*económica y funcional de los gastos públicos, pues tales fondos se manejan con nomenclaturas puramente contables que no permiten conocer la naturaleza de los egresos e ingresos.*

## 2. *El Principio de ESPECIALIZACION*

Este principio exige que las asignaciones presupuestarias reflejen de manera clara y suficientemente detallada, la naturaleza de los gastos, pormenorizándolos a nivel de renglón.

El principio de Especialización tiene la virtud de que, su cumplimiento permite lograr los siguientes objetivos básicos:

- a) Establecer una nomenclatura uniforme que permita la clasificación de los gastos atendiendo a su naturaleza económica, al objeto del gasto y la función pública prevista, independientemente de la unidad administrativa que efectúe el gasto;
- b) Desde el punto de vista del control fiscal, fijar un límite a la asignación presupuestal manteniendo la estructura y la unidad previstas;
- c) Consecuentemente, evitar la existencia de partidas misceláneas para gastos diversos, que generalmente adoptan denominaciones casuísticas y confusas que desnaturalizan los fines del gasto.

Con este principio se cumplen los preceptos legales contenidos en la Ley Orgánica del Presupuesto de Guatemala. En efecto, el Artículo 54 establece: "Los gastos públicos están destinados a garantizar la existencia del Estado..." Por tanto, "no se reconocerán gastos destinados a satisfacer necesidades particulares no previstas en la ley..." Por su parte, el Artículo 63 dice: "Toda erogación para que pueda considerarse lícita, deberá ajustarse al texto de la partida respectiva". La legislación mexicana indica casi exactamente lo mismo. El Artículo 33 de la Ley Orgánica del Presupuesto, establece: "Ningún gasto podrá efectuarse sin que exista partida expresa del Presupuesto que lo autorice y acuse saldo suficiente para cubrirlo..." "Toda erogación para que sea lícita, deberá ajustarse estrictamente al texto de la partida que reciba el cargo..." El Artículo 34 fija el límite máximo de las erogaciones, a menos que se trate de partidas de ampliación automática, "... cuyo monto no sea posible prever".

supuestal definitiva y constantemente tendrían que efectuarse modificaciones a la liquidación y se arrastrarían dentro de la Contabilidad fiscal resultados de ejercicios anteriores; y

- b) Desde el ángulo de la consolidación del Sector Público, es indispensable unificar el período fiscal, no sólo en cuanto al término de su ejercicio, sino a las fechas precisas de apertura y cierre. En Guatemala, por ejemplo, hasta 1964, el ejercicio fiscal anual estaba comprendido entre el 1o. de julio de un año y 30 de junio del año siguiente, mientras la mayoría de las Instituciones autónomas y otras entidades, habían adoptado un ejercicio anual, igual al año calendario (1o. de enero al 31 de diciembre). Esta situación de diferentes ejercicios contables dificultaba no sólo la consolidación sino la comparabilidad de las estadísticas fiscales, obligando a efectuar ajustes en los años fiscales. En efecto, la Dirección General de Estadística y el Banco de Guatemala, publican sus estadísticas con base en el año calendario y las informaciones oficiales sobre finanzas públicas venían haciéndose conforme al período fiscal de julio a junio. Afortunadamente al entrar en vigor el sistema del presupuesto programático, a partir del segundo semestre de 1964, se adoptó el ejercicio fiscal al año calendario.

En cuanto a la periodicidad propiamente dicha, la anualidad en sí, no es necesariamente lo más recomendable. Todo depende del sistema presupuestario vigente en cada país. Pero cuando se llega a la planificación y programación totales, pueden adoptarse períodos mayores de un año, por ejemplo, períodos quinquenales o sexenales, que han sido los más frecuentes y en tal caso, el ejercicio anual no es más que la liquidación parcial de un programa más amplio. En la URSS, el presupuesto anual se basa en el Plan Quinquenal y la ejecución efectiva se realiza mediante presupuestos trimestrales de acuerdo a las prioridades previstas en el Plan económico y atendiendo a la estacionalidad de los ingresos y/o a los gastos. En México, el Presupuesto es anual y al igual que en la URSS, coincide con el año calendario de enero a diciembre. Trimestralmente se prepara un informe de la Hacienda Pública, por la Dirección General de Estudios Hacendarios, para conocimiento del Secretario de

a los contribuyentes la aplicación de los ingresos, así obtenidos, a los fines propuestos.

Las finanzas públicas modernas al afirmar la conveniencia de mantener los principios de universalidad y unidad presupuestarios, parten del supuesto de que los Gobiernos genuinamente representativos de la voluntad popular, deben plantear a la ciudadanía la verdadera situación fiscal y señalar abiertamente que la necesidad de nuevos tributos y o la reforma tributaria tiende a hacer más progresivo el sistema, haciendo tributar más a los sectores que tienen mayor capacidad económica y que por tanto disfrutan en mayor proporción de los servicios públicos y en general gozan de la seguridad del Estado. Planteadas así las cosas, los Gobiernos democráticos con verdadera raigambre popular, deben encontrar una identidad entre los fines de la gestión pública y las más urgentes necesidades del desarrollo económico y social. Las finanzas públicas deben ser una cuestión de conocimiento general, haciendo honor al principio constitucional de que los actos de Gobierno son públicos, especialmente en el aspecto hacendario, salvo los casos de la seguridad del Estado.

Sin el asentamiento de estos principios de universalidad y unidad presupuestal, la política fiscal y monetaria del Gobierno, no contaría con el instrumento adecuado para influir en determinados sentidos en la actividad económica nacional y no dispondría de un elemento de control financiero. Estos principios están previstos en el Artículo 223 de la Constitución de la República y en el Artículo 7o. de la Ley Orgánica del Presupuesto, cuando prescribe que... "El presupuesto es uno y en él deberán figurar todos los ingresos y gastos autorizados para un año fiscal, formando un fondo común indivisible".

Con los sistemas actuales de un presupuesto fiscal paralelo a los fondos específicos, se tropieza con la dificultad de manipular toda una serie de Cuentas Ajenas al presupuesto, las cuales se hacen más problemáticas cuando se trata de consolidar la cuenta general del Gobierno central y su integración con el resto del sector público. Algunos países, como México, por ejemplo, presentan estas Cuentas Ajenas como apéndices al Presupuesto.

Como veremos más adelante, al tratar del principio de Especialización, las existencias de fondos privativos y rentas consignadas a un fin específico, impiden la clasificación

Como lo indicamos en el primer capítulo acerca del Origen del Estado, a partir de la Gran Depresión de 1929-33, los Gobiernos cambiaron totalmente los lineamientos liberales de la mínima intervención y armados con la nueva teoría Keynesiana, que reclamaba precisamente, la mayor participación activa del Gobierno para dar el impulso inicial hacia la recuperación de la economía, iniciaron sus programas de los "Grandes Trabajos" y revolucionaron las viejas estructuras presupuestarias.

En este nuevo sentido, el equilibrio se entiende ahora en función de la economía en su conjunto y entonces, el déficit presupuestal ya no resulta de una mala administración financiera, sino por el contrario, viene a ser el producto deliberado de una política fiscal compensatoria que propende a reanimar la economía y/o bien, a mantener el desarrollo y la estabilidad a determinados niveles deseables.

De esta manera los países altamente desarrollados, pueden elaborar sus presupuestos con vistas a obtener un superávit financiero si las presiones inflacionarias así lo exigen; o bien, incurrir deliberadamente en un déficit si las condiciones económicas lo demandan y para ello disponen generalmente del expediente inmediato de la Deuda Pública.

En el capítulo correspondiente a la política fiscal, trataremos de señalar las posibilidades y limitaciones de esos mecanismos fiscales y monetarios.

No obstante, los preceptos legales antes citados, en la práctica se violan constantemente e incluso con la sanción legal del Ejecutivo, cuando mediante decretos de transferencia se modifican los montos y textos de las partidas, durante el transcurso del ejercicio fiscal, con la cual se deforma la estructura original del presupuesto y denota falta de previsión y ausencia de una política fiscal congruente y orientada hacia una línea de dirección que refleje el conocimiento de las necesidades públicas y por ende de la Nación.

El problema de las transferencias internas en las asignaciones presupuestarias, atañe también al principio del equilibrio presupuestal, que trataremos más adelante, y sólo podrá solucionarse cuando alcancemos una estructura presupuestal más técnica y flexible que permita establecer una categoría de asignaciones con el carácter de CREDITOS PRESUPUESTARIOS, medidos incluso, estadísticamente con base en las desviaciones en la previsión de gastos y cuya información nos la suministra la experiencia histórica del ejercicio presupuestal de años anteriores. Tales créditos constituyen asignaciones globales por Ramos administrativos de los cuales podrá disponerse mediante dictamen que lo justifique y empleando sub-presupuestos analíticos acordes con la estructura o nomenclatura establecida, para impedir la afectación directa de gastos diversos que rompen, precisamente, el principio de la Especialización. Con este sistema se logra flexibilidad y no se deforma el presupuesto original, obviando además, problemas legales derivados de la fiscalización.

### 3. *La Periodicidad*

Este aspecto presupuestario consideramos que no llega a alcanzar la categoría de principio doctrinario, sino más bien una modalidad del ejercicio fiscal. Por antonomasia, algunos autores denominan esta cuestión como "principio de anualidad" cuando refieren el ejercicio presupuestario a un año. Ello no tendría mayor importancia si no fuera porque bajo esta denominación se tratan dos cuestiones de sumo interés:

- a) La cuestión de que un ejercicio fiscal, desde el punto de vista contable y jurídico, debe ser independiente de los períodos anteriores y posteriores, pues de lo contrario no sería factible la liquidación pre-

OBJETIVOS DE UNA MODERNA ADMINISTRACION  
PRESUPUESTAL1. *De orden contable:*

Establecer un sistema de Contabilidad de la Hacienda Pública congruente con la nueva reestructuración presupuestal, mediante una nomenclatura adecuada que permita distinguir claramente las Cuentas Presupuestales, propiamente dichas, de las Cuentas Patrimoniales. En las primeras se registrarán los movimientos correspondientes al ejercicio presupuestal, reflejando el comportamiento de los ingresos percibidos respecto a las estimaciones previstas y en relación con los gastos, el proceso de afectación de las asignaciones autorizadas y los pagos efectivos de los mismos, de tal manera, que sobre la marcha del ejercicio presupuestal, se puedan tomar las medidas pertinentes de ajuste, en los casos de deficiencias de ingresos y/o ampliaciones de gastos, y en su caso, los retrasos en los pagos, respecto al ritmo de las disposiciones de los créditos presupuestarios, especialmente en cuanto a las inversiones y demás gastos sujetos a calendarios definidos de pagos, para no entorpecer el proceso de las obras públicas. Las segundas, como su nombre lo indica, son representativas del patrimonio de la Hacienda Pública y por tanto, registran los cambios en el Activo y Pasivo de la Nación por efecto del ejercicio presupuestal.

Un sistema de tal naturaleza, a semejanza de la contabilidad empresarial, permitirá manejar las cuentas presupuestales como si se tratase de cuentas de resultados de la contabilidad mercantil o industrial y las patrimoniales para expresar los cambios en los elementos del balance. De esta manera, podría apreciarse en su cabal significado, los dife-

Hacienda. La liquidación anual se prepara en la Cuenta Pública que en forma de un volumen empastado se presenta a la aprobación del Congreso Federal. En cuanto al proceso de ejecución de los gastos de inversión, aun cuando figuran en partidas anuales en el presupuesto fiscal, éstas están sujetas a la supervisión y vigilancia del Comité de Inversiones, como dependencia directa de la Presidencia de la República. Dicho Comité además, programa la inversión de todo el sector público sin llegar, por supuesto, a un control centralmente planificado, sino sólo a una mera orientación directriz. El programa de inversiones se prepara para un período sexenal que corresponde al período presidencial.

#### 4. *El Principio de EQUILIBRIO*

En este principio se pueden resumir los aspectos fundamentales del pensamiento clásico que asignaban una función mediatizada a las finanzas públicas. En efecto, según los clásicos, el presupuesto debía ser mínimo limitándose estrictamente a cubrir los servicios tradicionales como la administración de justicia, defensa y policía, algunos servicios asistenciales y educación y otras obras de infraestructura, como la construcción de caminos y obras públicas.

El financiamiento del gasto público debía procurarse especialmente con impuestos indirectos sobre la producción y el consumo, evitando los impuestos directos que afectarían el ahorro y por ende entorpecieran el proceso de acumulación de capital. Por su parte, la Deuda Pública sólo debía utilizarse como un recurso excepcional para cubrir gastos extraordinarios, tales como calamidades públicas, guerras y otros gastos de emergencia. Se partía del supuesto indiscutible de que el Estado era un mal administrador y poco productivo, en comparación con la iniciativa privada y por otra parte, el Estado no debía interferir sobre el libre juego de las fuerzas económicas que por efecto de leyes naturales tendían siempre al equilibrio.

Con estas ideas, los clásicos recomendaban como buenas finanzas, las que tendían al equilibrio presupuestal, es decir, a un mismo nivel mínimo, tanto los gastos como los ingresos fiscales, pues los excesos en uno u otro sentido—déficit o superávits—, venían a constituir desajustes inconvenientes que alteraban el flujo normal de la corriente monetaria, afectando negativamente a toda la economía.

sentan situaciones alternativas según el mercado, tales como los impuestos de exportación y los que gravan transferencias de ingresos o de capital y en cuyo caso, no es posible definirlos a priori.

Con una adecuada clasificación económica se podrá disponer de una estructura flexible que permita utilizar el presupuesto como un instrumento de análisis de la política económica a tenor con las tendencias prevalecientes en la economía.

## CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO PUBLICO:

### I GASTOS CORRIENTES:

#### A. *Compras de Bienes y Servicios de Administración:*

- 1.—Servicios personales
- 2.—Adquisiciones
- 3.—Servicios generales

#### B. *Intereses de la Deuda Pública:*

- 1.—Interna en M/n.
- 2.—Externa en M/E.

#### C. *Transferencias Corrientes:*

- 1.—Subsidios y Ayudas
- 2.—Pagos de Seguridad Social
- 3.—Devoluciones de Impuestos

### II GASTOS DE CAPITAL:

#### A. *Inversión Física:*

- 1.—Construcción de Obras Públicas
- 2.—Importaciones de Maquinaria y Equipo
- 3.—Reconstrucción de caminos y obras

#### B. *Inversión Financiera:*

- 1.—Adquisición de Capital existente:
  - a) Compras de edificios y terrenos
  - b) Compras de títulos y valores existentes

rentes conceptos del Déficit o Superávit y sus efectos económicos, a lo cual nos referiremos al tratar del sistema de Cuenta Doble, en el Capítulo VI.

## 2. *De Orden Fiscal:*

Disponer de un sistema administrativo de control previo de los gastos públicos —auditoría interna—, mediante una codificación por Ramos de la Administración Pública y unidades de ejecución, para obtener de una parte, la información estadística necesaria para estudios de evaluación, reorganización y/o establecimiento de nuevos servicios, pero especialmente para medir los costos de administración por departamentos, funciones o servicios y determinar la rentabilidad en cuanto a la administración de los impuestos. De otra parte, facilitar la cuantificación de los gastos por unidades administrativas a cuyo cargo corre la disposición de los fondos, con lo cual se contribuye a una mejor fiscalización *a posteriori que corresponde a la Contraloría General de Cuentas* y de cuyo dictamen depende la aprobación general de las cuentas públicas por el Congreso, y de manera particular para dirimir las responsabilidades fiscales de los manejadores de fondos.

## 3. *De orden Económico:*

Adoptar una clasificación económica del gasto y el ingreso, que permita apreciar el efecto de las operaciones financieras del Gobierno sobre la actividad económica, distinguiendo la naturaleza de los gastos y los ingresos, según que sean corrientes o de capital. En cuanto al gasto, medir la demanda total del Sector Público como empleador (sueldos y salarios); como distribuidor de recursos (pagos de transferencias); como consumidor de bienes y servicios y como inversionista del ahorro forzoso sustraído de la corriente circular, mostrando la formación bruta de capital y el incremento neto del activo del Gobierno. Desde el punto de vista de los ingresos, reflejar no sólo los montos de recaudación, sino la clase de los mismos, distinguiendo entre los ingresos típicamente impositivos y los provenientes de ingresos no tributarios, tales como los derivados de la prestación de servicios. En cuanto a los impuestos, diferenciando la fuente y el sujeto impositivo, es decir, estableciendo categorías de impuestos directos, indirectos y los que pre-

Impuesto sobre cerveza  
Impuestos sobre cigarrillos y tabacos  
Impuestos sobre aguas gaseosas  
Impuesto del Timbre s/Ventas  
Impuestos de beneficencia s/Espectáculos  
Impuestos s/Tráfico Aéreo  
Impuestos s/pasajes del Ferrocarril  
Impuestos sobre la Sal  
Rentas Consignadas Dtos. 435, 565, 934 y  
Dto. 1269

5.—*Impuestos al Ingreso o al Gasto:*

Derechos de Exportación (arancelarios)  
Reembarques

6.—*Impuestos a las Personas:*

Patentes de Agentes Viajeros  
Extensión de pasaportes, visas y tarjetas de  
turismo  
Cuotas de Inscripción de Extranjeros  
Impuestos a Buhoneros, Dto. 1416  
Licencias de conducción de vehículos  
Impuesto Pro-Turismo  
Impuesto por la Portación de Armas  
Inscripción Militar  
Multas Disciplinarias  
Multas de Profilaxia sexual

7.—*Impuestos a los Negocios:*

Patentes de expendios  
Registros de Marcas y Patentes de Invención  
Habilitación de Libros de Contabilidad (tim-  
bres)  
Cuotas a Empresas conforme Impuesto s/la  
Renta  
Derechos de Explotaciones  
Impuestos de Sanidad  
Licencias de cacería  
Impuestos sobre Peleas de Gallos  
Impuestos para el Fondo Forestal, Dto. 255  
Impuestos sobre Altoparlantes  
Derechos de Barcos  
Multas y otros

- 2.—Fideicomisos para Créditos
- 3.—Aportaciones de capital al Sector Público

C. *Otros Gastos de Fomento.*

III AMORTIZACIONES DE CAPITAL DE LA DEUDA PUBLICA:

(No deben incluirse en la liquidación presupuestal para mostrar el financiamiento del déficit o representación del Superávit).

CLASIFICACION ECONOMICA DE LOS INGRESOS FISCALES:

I INGRESOS CORRIENTES:

A. IMPUESTOS:

1.—*Al Ingreso:*

Impuesto sobre la Renta,  
Multas e Intereses Penales  
Descuentos de Montepío

2.—*Al Capital:*

Impuesto sobre tierras Ociosas, Dto. 559  
Contribución sobre Inmuebles  
Impuestos sobre Primas de Seguros  
Multas e Intereses penales

3.—*Sobre Transferencias de Ingresos y/o Capital:*

Impuestos s/Herencias, Legados y Donaciones  
Alcabala s/compraventa de inmuebles  
Impuesto s/traspasos de Acciones nominativas  
Impuestos sobre Rifas y Loterías  
Multas e Intereses Penales

4.—*Al Consumo:*

Derechos de Importación (Arancelarios)  
Precintos para Puros  
Impuestos s/aguardientes, licores y alcoholes

5.—*Ingresos por Operaciones Financieras:*

- a) Intereses s/bonos y valores no negociados
- b) Intereses sobre fondos de amortización

6.—*Ingresos Varios:*

- a) Rentas Judiciales
- b) Reintegros de prestaciones del IGSS
- c) Aportaciones Fundación Becaria Guatemalteca

II *INGRESOS DE CAPITAL:*

A. *Venta de Bienes Nacionales:*

- 1.—Terrenos del Cementerio General
- 2.—Venta de bienes muebles
- 3.—Venta de Inmuebles
- 4.—Venta de bienes nacionales diversos
- 5.—Venta de Acciones del Estado

III *INGRESOS VIRTUALES:*

A. *Reintegros por Servicios de Fiscalización:*

- 1.—De Fincas Nacionales
- 2.—Del Banco de Guatemala
- 3.—Dirección General de Asuntos Agrarios
- 4.—De la Asociación de Bienestar Infantil
- 5.—Institución de Fomento Municipal
- 6.—Universidad de San Carlos

B. *Aportaciones del Banco de Guatemala:*

- 1.—Subvención al Consejo Nacional de Planificación Económica

C. *Reintegros de Economías Presupuestarias y Entradas Diversas.*

IV *TRANSFERENCIAS DEL EXTERIOR:*

A. *Aportaciones del Gobierno de los EE. UU.*

8.—*Impuestos s/la tenencia y uso de Bienes:*

- Impuestos s/Vehículos
- Inspección de frenos
- Depósito de vehículos
- Matriculas de lanchas
- Impuestos para Semáforos, Dto. 1410

9.—*Otros Impuestos no especificados*

B. *INGRESOS NO TRIBUTARIOS:*

1.—*Rentas Patrimoniales:*

- a) Alquileres y Arrendamientos
- b) Ventas de Productos agrícolas
- c) Ventas de Productos Forestales
- d) Venta de Productos Industriales
- e) Venta de bienes mostrencos

2.—*Servicios Públicos:*

- a) Servicio postal de Correos
- b) Servicio Telegráfico
- c) Servicio Telefónico
- d) Servicios Aduanales
- e) Cuotas y Derechos educacionales
- f) Servicios Fúnebres
- g) Servicios Hospitalarios y Asistenciales
- h) Laboratorios del Estado
- i) Servicios de Radiodifusión
- j) Servicios Consulares

3.—*Ventas de Artículos de Monopolios Fiscales:*

- a) Artículos Estancados
- b) Productos Comerciales del Estado
- c) Libretas y formularios

4.—*Utilidades de Empresas del Estado:*

- a) Utilidades del Crédito Hipotecario Nacional
- b) Utilidades de la Lotería Nacional
- c) Dividendos Varios

3.—SERVICIOS ECONOMICOS:

- 31—Agricultura y Rec. Nat.
- 32—Minería
- 33—Industria
- 34—Transporte y Almacenaje
- 35—Comunicaciones
- 36—Energía
- 37—Comercio y otros servicios
- 39—Otros servicios económicos

4.—GASTOS FINANCIEROS:

- 41—Gastos de Deuda Interna
- 42—Gastos de Deuda Externa
- 49—Otros gastos financieros

5.—NO CLASIFICADOS:

*Sistema Mexicano:*

10.—COMUNICACIONES Y TRANSPORTES:

- 11—Carreteras
- 12—Ferrocarriles
- 13—Obras Marítimas
- 14—Aeropuertos
- 15—Correos y Telégrafos
- 16—Servicios Generales

20.—FOMENTO AGRICOLA, GANADERO Y FORESTAL:

- 21—Fomento Agrícola
- 22—Fomento Ganadero
- 23—Fomento Forestal
- 24—Riego
- 25—Colonización y Reforma Agraria
- 26—Otros conceptos

30.—PROMOCION INDUSTRIAL Y FOMENTO  
COMERCIAL:

- 31—Fomento de Empresas Comerciales e Industriales
- 32—Promoción y reglamentación del comercio y la industria

#### 4. De orden Funcional:

Independientemente de las unidades administrativas que realizan el gasto y de las categorías económicas del mismo, la clasificación funcional permite mostrar la orientación política y social del Gobierno y sus instituciones, según su comprensión de la problemática nacional y de la evaluación que haga de las necesidades públicas. Dicha clasificación no afecta el manejo material de las partidas, ni su orden de colocación dentro de la estructura presupuestal de Ramo y dependencia administrativa y además, no requiere de contabilización propiamente dicha en la Hacienda Pública, sino simplemente mediante una codificación bien diferenciada, permitirá elaborar tabulaciones según su función.

La clasificación funcional del Presupuesto por Programas de Guatemala, codificada mediante el sistema decimal, a mi juicio es sumamente escueta y considero que la clasificación del sistema mexicano se adapta mejor a una más amplia información acerca de las funciones gubernativas.

### CLASIFICACION FUNCIONAL

#### *Sistema Guatemalteco:*

#### 1.—SERVICIOS GENERALES:

- 11—Administración General
- 12—Relaciones Exteriores
- 13—Defensa
- 14—Justicia
- 15—Seguridad Interna
- 16—Regulación Económica Financiera
- 19—Otros servicios generales

#### 2.—SERVICIOS SOCIALES:

- 21—Educación y Cultura
- 22—Salud Pública
- 23—Previsión y Asistencia Social
- 24—Trabajo
- 25—Servicios Comunales
- 29—Otros Servicios Sociales

- 91—Deuda Pública Interna
- 92—Deuda Pública Externa
- 93—Deuda Pública Flotante

Como podrá apreciarse por comparación de los dos sistemas, el Mexicano no sólo por su mayor amplitud, sino por la concreción de los conceptos o categorías funcionales, precisa más la naturaleza de las funciones públicas y permite apreciar mejor la idiosincrasia del Gobierno y la orientación política que informa sus programas.

##### 5. *Clasificación de los Gastos Públicos desde el punto de vista del Desarrollo Económico:*

Se puede definir el desarrollo económico como el proceso creciente de acumulación de capital y como un incremento real del ingreso nacional, paralelo a un mayor bienestar de la población.

En este sentido, es importante contar con una clasificación de los gastos fiscales para el Desarrollo Económico, máxime que en los países sub-desarrollados los Gobiernos deben participar en mayor grado en el proceso de aceleración de dicho crecimiento.

Así, pues, una clasificación de gastos para el desarrollo, pretende cuantificar el volumen de gastos destinados específicamente a promover el crecimiento económico y social, en relación al gasto total y por ende mostrar los otros gastos que no contribuyen de manera directa al desarrollo.

En dicha clasificación se utiliza el término inversión en un sentido más amplio y no implica necesariamente creación de activos. La clasificación de gastos para el desarrollo, es casi una clasificación funcional con la diferencia que en ésta se hace énfasis en la promoción y fomento económico; por ejemplo: un programa de alfabetización en un país como el nuestro que tiene un verdadero problema nacional por su alta proporción de analfabetas (63%); o una campaña de saneamiento de zonas afectadas por epidemias, como el paludismo u otras enfermedades, aun cuando las asignaciones presupuestarias distribuyan los gastos corrientes y de capital, desde el punto de vista del desarrollo los consideraríamos como gastos de Inversión Social que fomentan el desarrollo económico.

- 33—Energía Eléctrica
- 34—Otros gastos de fomento

40.—SERVICIOS EDUCATIVOS Y CULTURALES

- 41—Educación preescolar y primaria
- 42—Enseñanza secundaria y vocacional
- 43—Enseñanza universitaria y tecnológica
- 44—Bibliotecas y museos
- 45—Construcciones escolares
- 46—Otros servicios

50.—SERVICIOS ASISTENCIALES Y HOSPITALARIOS.

- 51—Salubridad, asistencia médica y Hospitales
- 52—Construcciones Hospitalarias
- 53—Maternidad y Asistencia Infantil
- 54—Asistencia social general
- 55—Servicios Diversos

60.—BIENESTAR Y SEGURIDAD SOCIAL:

- 61—Contribución Estatal al Seguro Social
- 62—Pensiones y Jubilaciones
- 63—Ayudas a Núclcos Indígenas
- 64—Servicios Médicos a Empleados Públicos
- 65—Otros gastos sociales

70.—EJERCITO, ARMADA Y SERVICIOS MILITARES:

- 71—Sueldos y otras remuneraciones
- 72—Servicios Hospitalarios, Educativos y Sociales
- 73—Gastos de mantenimiento
- 74—Adquisición y elaboración de Equipo Bélico
- 75—Construcciones e Instalaciones
- 76—Otras erogaciones

80.—ADMINISTRACION GENERAL:

- 81—Poder Legislativo
- 82—Dirección Ejecutiva
- 83—Administración de Justicia
- 84—Administración Fiscal
- 85—Relaciones Exteriores
- 86—Ayudas a Estados y Territorios
- 87—Otros servicios gubernamentales

## LA DEUDA PUBLICA

Gabriel Franco nos informa en su libro "Principios de Hacienda Pública" que "... en general, los escritores clásicos consideraron siempre con recelo a la Deuda Pública. Adam Smith la tildaba de mal necesario y tenía el convencimiento de que las guerras no se prolongarían tanto si, en lugar de sostenerlas con empréstitos, hubiera que pagarlas con contribuciones. Malthus, precursor de una corriente doctrinal, hoy muy en boga, se sitúa en el campo enemigo. Dice: "Una Deuda Pública importante fomenta la producción, estimula el gasto y remueve el mercado de los productos superfluos. Es un consumo improductivo que promueve mayores desembolsos. El consumo bajaría si suprimiésemos la Deuda. Los rentistas y el Estado transforman los capitales en ingresos dedicados a la compra de artículos. Pero el gran economista disidente, sigue diciendo Gabriel Franco, "... no llegó hasta el extremo de recomendar un endeudamiento progresivo. Al contrario, llamó la atención acerca de los peligros inherentes a una Deuda excesiva e impuestos desproporcionados."<sup>11</sup>

En la cita anterior, de Gabriel Franco, vemos dos tendencias contrapuestas. Sin embargo, la segunda tendencia triunfa sobre la primera y ha continuado desarrollándose hasta culminar con el pensamiento Keynesiano y sus seguidores, los que han edificado toda una estrategia fiscal que pretende constituir, de una parte, un instrumento anticíclico y de otra, un factor del desarrollo.

Dentro de los mecanismos modernos de las finanzas públicas, la Deuda constituye, a mi juicio, el instrumento más

11 Principios de Hacienda Pública. Dr. Gabriel Franco. Ediciones de Ciencias. Buenos Aires, Argentina. Pág. 167.

PROYECTO DE UNA CLASIFICACION DE GASTOS PARA EL DESARROLLO:

Categorías del gasto	Gastos Corrientes		Gastos de Capital		TOTALES:
	Bienes y Servicios	Subsidios y Ayudas	Inversión Física	Inversión Financiera	
<b>INVERSION SOCIAL:</b>					
1.—Educación					
2.—Salubridad					
3.—Vivienda					
4.—Otros					
SUMAS:					
<b>INVERSION ECONOMICA:</b>					
1.—Comunicaciones y Transportes					
2.—Agricultura y Rec. Naturales					
3.—Comercio e Industria					
4.—Otros:					
SUMAS:					

TOTALES:

cursos financieros, sino para influir inteligentemente en el medio circulante y orientar adecuadamente los flujos del ahorro y la inversión.

## CLASIFICACION ECONOMICA DE LA DEUDA PUBLICA:

### V DEUDA PUBLICA:

#### A. Deuda Interna:

1.—Flotante de Origen Presupuestario (no Monetaria)

2.—Otras Acreedorías:

- a) Vales Aduanales
- b) Gastos suplidos por Consulados
- c) Deudas Varias
- d) Ordenes de pago pendientes

3.—Deuda Bonificada:

(Bonos, Letras y Notas del Tesoro)

#### B. DEUDA EXTERNA:

1.—Empréstitos con Bancos e Instituciones Internacionales

2.—Deuda Bonificada:

- a) Cuotas a Organismos Internacionales
- b) Otros Convenios.

La Deuda Pública constituye otro valioso instrumento de la política fiscal, siempre que sea congruente con la transformación de la estructura del sistema impositivo y dando un mayor énfasis en la naturaleza económica que debe tener el Gasto Público. En este sentido, la reciente innovación presupuestaria del Presupuesto Programático debería utilizarse para hacer un mejor uso del gasto, distinguiendo la naturaleza económica y funcional del mismo. Sin em-

dinámico y eficaz, debido a que permite mayores manipulaciones. Para el efecto, es necesario entonces situarla correctamente dentro del documento presupuestario, totalmente separada de los ingresos y egresos, propiamente dichos. Este ha sido precisamente, el error en que incurren generalmente los funcionarios encargados de la preparación, estimación y ejecución del Presupuesto, quienes posiblemente para cubrir la insuficiencia de los ingresos corrientes, equilibran artificialmente los ingresos y los egresos, incluyendo dentro de los primeros los nuevos empréstitos y dentro de los segundos, la amortización de la Deuda.

Con la moderna estructuración Presupuestaria en la forma de Cuenta Doble, que trataremos a continuación, se resuelve este problema y se logra una presentación técnica que explica cómo se financia el déficit o cómo se refleja un superávit, utilizando un estado anexo que muestra la posición real del efectivo y las variaciones en el nivel de la Deuda.

En consecuencia, es necesario diseñar una clasificación de la Deuda Pública que separe a la Interna de la Externa y dentro de estas dos grandes categorías, distinguir la deuda bonificada, de la garantizada con otros documentos de crédito no transmisibles y nominativos, tales como pagarés, contratos o convenios. Asimismo, es necesario diferenciar la Deuda Consolidada de la que aún no ha sido reconocida por el Gobierno y constituye un pasivo potencial. Finalmente, es conveniente destacar la Deuda Contingente derivada de operaciones de aval y la deuda Flotante no Monetaria proveniente de adeudos de ejercicios anteriores de origen presupuestal, la cual no significa un ingreso monetario, sino simplemente un reconocimiento de Deuda.

También sería conveniente mencionar, aun cuando en nuestro país no se ha presentado esta posibilidad, la Deuda Perpetua, que no tiene un vencimiento definido y también, los casos de reconversión de Deudas ya vencidas y cuya amortización se puede decretar aceptando los títulos en pago de impuestos, como ya lo hizo México en el caso de los Bonos de 40 años, como un medio de no deteriorar el crédito público y mantener la confianza en el público respecto a las emisiones de Deuda Pública.

Si se logra elaborar una clasificación teniendo en cuenta estos elementos de juicio, la política fiscal podrá contar con valiosos instrumentos, no sólo con vistas a obtener re-

Sin una reforma al sistema tributario que haga recaer el mayor peso de la carga fiscal en los sectores de mayor capacidad económica, para lo cual debe modificarse el actual impuesto sobre la renta y los otros impuestos que afectan la propiedad y sus transferencias, haciendo más progresivas las tarifas y a su vez, liberando a las masas consumidoras de tanto impuesto indirecto, el financiamiento de la inversión con Deuda Pública presente, vendrían a pagarla en el futuro, los amplios sectores de la población de bajos ingresos, pues en la práctica la amortización de la Deuda Pública ha venido cubriéndose con impuestos indirectos que inciden negativamente en el consumo, tales como los impuestos clasificados bajo la denominación de "Rentas Consignadas".

A este respecto llamamos la atención hacia otro aspecto de la política fiscal que tiene íntima relación con la Deuda Pública, como es el caso del fomento industrial a base de exoneraciones fiscales. En nuestro país las exenciones se han otorgado sin ningún criterio selectivo de las inversiones más deseables, desde el punto de vista de nuestro desarrollo. Si bien, a través de las exoneraciones fiscales que conceden las leyes de fomento industrial, se ha promovido cierta inversión privada y se ha logrado cierta acumulación de capital, dentro de las empresas beneficiarias predominan las inversiones de capital extranjero, que tan sólo vienen a formar mercado a las exportaciones de materias primas y componentes industriales originarios del país exportador del capital, que tan sólo han hecho cambiar la estructura de nuestras importaciones, sin que se haya producido una verdadera sustitución de importaciones. Por ello, tal promoción industrial, espontánea, no se ha canalizado hacia los campos más deseables para apuntalar industrias básicas que aseguren nuestro futuro crecimiento ordenado e independiente.

Si bien hasta 1966, no se había incurrido en un aumento elevado de impuestos, en todo caso, el deficiente de ingresos fiscales corrientes derivados especialmente de las exoneraciones fiscales sobre impuestos de importación, se ha venido cubriendo con emisiones de Deuda Pública, cuya amortización posterior se viene cubriendo con impuestos indirectos, tales como el sobrecargo del 10% sobre los derechos arancelarios que establece el Decreto 1269 y los impuestos adicionales sobre la producción y consumo de licores y cigarrillos, todos los cuales figuran en las llamadas

bargo, en cuanto a la clasificación económica de los ingresos fiscales, encontramos que todavía se sigue manteniendo el criterio de que los ingresos de Capital son ingresos extraordinarios que se asimilan a la colocación de empréstitos y de esta manera se califican como ingresos de capital los préstamos. Este criterio no es recomendable, pues sólo responden a una mera justificación del endeudamiento progresivo en que está incurriendo el Gobierno.

La idea frecuentemente empleada por los Gobiernos de que la contratación de empréstitos para fines de formación de capital se justifica por su carácter creador de bienes, no es totalmente valedera desde el punto de vista monetario y económico, ni mucho menos debe descansar tal pretensión en la mera necesidad de nivelar el presupuesto, por mucho que se presente un balance entre el volumen de inversión pública y el monto de los préstamos por negociar. Por el contrario, la decisión de financiar con Deuda Pública el deficiente de los ingresos fiscales, debe basarse en consideraciones más generales de política económica, atendiendo a los efectos monetarios internos y al impacto del gasto y de la contratación de Deuda Externa en la balanza de pagos del país.

La Deuda Pública, evidentemente es un instrumento eficaz de financiamiento, pero tanto la propia magnitud del endeudamiento como la naturaleza de la deuda (interna o externa), debe decidirse sobre la base de una reestructuración financiera de los ingresos fiscales y del gasto público, fundamentalmente orientado con vistas al desarrollo económico.

Una decisión de financiamiento interno, colocando valores en la banca central (pues en nuestro medio no contamos con un mercado organizado de valores) por sus efectos altamente inflacionarios en el corto plazo, debe compensarse con una mayor capacidad productiva nacional para restablecer el equilibrio entre el nivel de precios y la oferta de bienes y servicios, para lo cual es necesario cambiar la estructura de la inversión pública, hacia empresas productivas, autofinanciables que constituyan verdaderos pilares del desarrollo industrial, todo lo cual no se logra solamente con la inversión en obras de infraestructura, que tan sólo forman un marco de condiciones para que la iniciativa privada se proyecte espontáneamente, con resultados a muy largo plazo.

En el anexo No. 1, presentamos un estado comparativo de la Circulación de la Deuda Pública en Guatemala, correspondiente a los años de 1965 y 1966, en la cual podrá apreciarse un incremento neto de la Deuda estrictamente monetaria de 10.961.1 miles de quetzales, incremento que se contrarresta por la disminución de la Deuda Flotante, no monetaria, del presupuesto. En efecto, la Deuda Bonificada Interna se incrementó en 9.130.5 miles de quetzales y la Deuda Externa en 1.830.6 miles que hacen el total del incremento de la Deuda puramente monetaria. Si al incremento total de 10,961.1 millares, restamos la disminución de la Deuda Flotante presupuestaria que fue de 3,657.5 millares y 246.4 miles de quetzales de los "Acreedores Varios", obtenemos el incremento neto de la Deuda total de 7,057.2 miles de quetzales.

De la circulación total a fines de 1966, por valor de 146.8 millones de quetzales, corresponden a la Deuda Interna 102.6 millones con el 70% y a la Deuda Externa 44.1 millones con el 30% restante. Si se tienen en cuenta los montos de la amortización de la Deuda Pública Externa, que para los años últimos fue como sigue: 10.3 millones en 1965 y 16.4 millones en 1966, podremos esperar un fuerte impacto de tales desembolsos en la balanza de pagos, que atraviesa precisamente, por uno de sus períodos más críticos.

"Rentas Consignadas". De seguir esta tendencia, lo más probable es que en el futuro inmediato, el Gobierno habrá de imponer nuevos impuestos como ya se vislumbra en el proyecto de presupuesto para 1968.

Tanto las presentes como las futuras generaciones, tendrán que soportar mayores impuestos sin una correspondiente mejora en la oferta de bienes y servicios y de consiguiente, sin un incremento en el nivel de vida y por el contrario, como resultado de la traslación de los impuestos indirectos, habrá una tendencia alcista en los precios, que reducirán aún más el poder adquisitivo del dinero y se traducirá en un empeoramiento del costo de la vida.

A este respecto, deseamos señalar que por falta de una política congruente de precios, las empresas beneficiadas con las leyes de fomento industrial, tienden a subir los precios de sus productos, cuando llegan al término de sus exoneraciones y/o cuando empiezan a tributar en alguna proporción, en perjuicio de los consumidores, quienes son, paradójicamente, los que han contribuido al financiamiento de dichas empresas, por lo menos, en la proporción del sacrificio fiscal que se les ha concedido. De 1950 a 1965, las exoneraciones fiscales significan la importante cifra de 31.6 millones de quetzales.

Solamente, sobre la base de una participación más elevada de la tributación directa, que cubre suficientemente el costo de la Administración Pública tradicional, y además la amortización de la Deuda Pública monetaria y la flotante de ejercicios anteriores, podríamos arriesgarnos a proponer una mayor emisión de Deuda Interna, inflacionaria a corto plazo, pero para financiar fundamentalmente, inversión pública productiva y canalizando recursos para constituir fideicomisos para créditos a la iniciativa privada y a Empresas paraestatales, para ser invertidos en campos previamente definidos por el Estado, de acuerdo a las más urgentes necesidades del desarrollo económico y sobre la base de un programa real de sustitución de importaciones de artículos de consumo esencial e insumos productivos de nuestras empresas, logrando un incremento, proporcional al endeudamiento, en el Producto Nacional bruto. Paralelamente, habrán de tomarse medidas de control de precios y haciendo más estricto el control de cambios para evitar en lo posible la fuga de capitales, que en muchos casos se han acumulado con exenciones fiscales.

## CAPITULO VI

### SISTEMAS DE PRESENTACION Y LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO

- 1.—El Sistema tradicional en forma de Cuenta Unica.
- 2.—El Sistema en forma de Cuenta Doble: Estructura Moderna del Presupuesto.

#### 1. *La Forma Tradicional en Cuenta Unica:*

Tradicionalmente, la presentación y liquidación del Presupuesto Fiscal se reducía a simples listados de ingresos y egresos, agrupados en categorías puramente fiscales, administrativas o contables, esencialmente diseñadas para fines recaudatorios y de control fiscal.

Los ingresos fiscales por ejemplo, se clasificaban mediante denominaciones arbitrarias que no permitían distinguir las fuentes de origen de los ingresos públicos, ni mucho menos apreciar aspectos tan importantes de la tributación como son los relativos al impacto, incidencia y traslación de los impuestos que permiten evaluar los efectos económicos de los mismos. Así, los ingresos fiscales se agrupaban en: a) *Rentas patrimoniales* que comprendían las provenientes de ventas de activos y productos de bienes del Estado y/o de dominio público; b) *Servicios Públicos* que se refieren a los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos, tales como Correos, Telégrafos, algunos de teléfonos (los ingresos de teléfonos figuran en Rentas Consignadas) y muchos otros servicios asistenciales, aduanales, consulares, etc.; c) *Empresas del Estado*, tales como: ingresos provenientes de utilidades de la Empresa Portuaria Matías de Gálvez, Transportes Atlántida, Crédito Hipotecario Nacional, Lotería Nacional y otras; d) *Impuestos y Contribuciones*, subdivididos en grupos "A" y "B", que com-

ESTADO COMPARATIVO DE LA CIRCULACION DE LA DEUDA PUBLICA DEL GOBIERNO  
DE GUATEMALAAL 31 DE DICIEMBRE DE LOS AÑOS 1965 Y 1966  
(Miles de Quetzales)

	1965:		1966:		Incremento:
<b>TOTAL DE LA DEUDA EN CIRCULACION</b>	139,715.6	100%	146,772.8	100%	7,057.2
<b>DEUDA INTERNA:</b>	97,404.8	69.7%	102,631.4	70%	+ 5,226.6
<b>Flotante Presupuestaria:</b>	18,998.1	13.6	15,340.6	10.4	- 3,657.5
Del propio Ejercicio Fiscal	8,848.4	6.3	4,343.2	2.9	- 4,505.2
De ejercicios anteriores	10,149.7	7.3	10,997.4	7.5	+ 847.7
<b>Acreedores Varios</b>	1,718.0	1.3	1,541.6	1.1	- 246.4
Deuda Bonificada a Largo Plazo	76,618.7	54.8	85,749.2	58.4	+ 9,130.5
<b>DEUDA EXTERNA:</b>	42,310.8	30.3%	44,141.4	30%	+ 1,830.6
Préstamos con Bancos del Exterior	25,204.2	18.0	28,991.8	19.7	+ 3,787.6
Deuda Bonificada a Largo Plazo	13,011.3	9.3	11,336.3	7.7	- 1,675.0
Otras Obligaciones c/Inst. Inter.	4,095.3	2.9	3,813.3	3.6	- 282.0

los gastos, lo cual demostraremos en el análisis crítico que haremos del Presupuesto por Programas, con ocasión del sistema de Cuenta Doble, al que nos referiremos en el siguiente numeral.

## 2. *El sistema en forma de Cuenta Doble: Estructura Moderna del Presupuesto.*

La presentación y liquidación del Presupuesto en forma de Cuenta Doble, precisa el origen y el destino económico del ingreso y el gasto público. Como su nombre lo indica, comprende los ingresos y gastos gubernamentales clasificados en dos grandes secciones: a) la *Cuenta Corriente* y b) la *Cuenta de Capital*. Del análisis comparativo de los ingresos y egresos de cada una de dichas secciones, se obtienen resultados cualitativa y cuantitativamente diferentes, que pueden ser superavitarios, deficitarios o en equilibrio, en una o en ambas cuentas, según sea la política fiscal del Gobierno y/o la estructura financiera del Estado.

En la Cuenta Corriente se puede apreciar en qué medida se cubren los gastos tradicionales de la Administración Pública con recursos ordinarios provenientes de impuestos y de otras actividades productivas del Estado, cuyos ingresos no son de naturaleza tributaria y de consiguiente, los cambios correspondientes en las disponibilidades del efectivo del Gobierno.

En la Cuenta de Capital, se podrá evaluar la formación bruta de capital, distinguiendo la inversión física directa que constituye creación de activos reales, de la inversión de carácter financiero. Deduciendo los ingresos de capital que significan realización de activos, se puede medir la contribución neta del Gobierno en la inversión nacional y a su vez, la parte que de dicha inversión se financia con recursos ordinarios, es decir, con el excedente de ingresos de la Cuenta Corriente, si ese fuera el caso, o bien en qué medida la inversión pública se ha cubierto mediante la colocación de Deuda Pública (interna o externa) y así poder conocer las necesidades del crédito público y enjuiciar la política monetaria correspondiente según sea el impacto de las operaciones del Gobierno en el medio circulante, en la balanza de pagos y demás sectores de la economía nacional.

Al final de las dos secciones, se presenta un resumen consolidando ambas cuentas para mostrar la posición del efectivo y el grado de endeudamiento, el cual se cuadra o

prende los impuestos directos sobre la renta, la propiedad, las herencias, legados y donaciones y otros, así como también los impuestos indirectos que afectan el consumo y el gasto y recaen sobre el comercio exterior —importación y exportación— y sobre la producción y venta de bebidas alcohólicas y fermentadas, tabacos y muchos otros artículos; e) *Ingresos Varios*, que comprende una gama de ingresos e impuestos diversos, las multas y recargos fiscales; f) las *Rentas Consignadas*, que son impuestos indirectos tales como el recargo del 10% sobre los derechos arancelarios conforme Decreto 1269 y los impuestos adicionales sobre aguardientes y cigarrillos, los cuales se denominan consignados por estar destinados específicamente a la amortización de Deuda Pública y finalmente; g) los llamados *Ingresos Extraordinarios*, que no son más que la contracción de Deuda Pública Interna y Externa

Por su parte, el presupuesto de egresos a su vez, conforme la Ley Orgánica del Presupuesto estaba clasificado con un criterio fundamentalmente administrativo, en Ramos de la Administración Pública, llegándose a distinguir a lo sumo dos grandes grupos de gastos: a) Administración General y b) Programas de Trabajo. Esta última sección se subdividía en nueve capítulos que distinguen solamente la naturaleza de los programas en forma muy general, tales como Obras Públicas, Adquisiciones de Bienes y Campañas de Fomento.

De la simple comparación entre las sumatorias de ingresos y egresos, aún sin distinguir la naturaleza de las operaciones de Deuda Pública, se establecía por diferencia un resultado que no es posible denominar por carecer de significado económico o financiero. En este sentido, si el resultado obtenido era producto de un excedente de ingresos, se aducía un Superávit y con ello se concluía que se había logrado una situación financiera muy bonancible. Por el contrario, si el excedente era en los egresos, la situación resultaba negativa por haberse cerrado el ejercicio fiscal con un Déficit, sin entrar a analizar la naturaleza de los gastos ni la forma del financiamiento del citado Déficit.

Con la introducción del Sistema de Presupuesto Programático, se ha superado bastante la situación anteriormente descrita, pero aún quedan limitaciones de carácter técnico y estructural que impiden la presentación adecuada del presupuesto, debido a criterios muy discutibles que se advierten en la clasificación económica de los ingresos y

raleza indivisible; y b) los *Ingresos No Tributarios*, o sean los que provienen de la prestación de servicios públicos como correos, telégrafos, teléfonos y demás servicios asistenciales y también los ingresos derivados de actividades productivas del Estado cuando éste actúa como empresario, tales como alquileres de bienes muebles o inmuebles, ventas de productos agropecuarios, ventas de artículos estancados y productos comerciales, utilidades de empresas públicas e intereses de fondos públicos, etc.

Esta primera clasificación es muy importante por cuanto que permite conocer la naturaleza de los ingresos fiscales y sus efectos económicos y además de presentar adecuadamente los ingresos para fines puramente recaudatorios, permite medir el monto de la carga fiscal de carácter estrictamente impositivo y con ello, utilizar el presupuesto como instrumento de política económica, financiera y monetaria, habida cuenta de la incidencia y traslación de los impuestos y de sus efectos en el nivel de vida y en la estructura de precios y costos de producción de la industria nacional. Por su parte, los ingresos No Tributarios, permiten evaluar la importancia de las actividades productivas del Estado, los campos de acción y la clase de servicios públicos que está cubriendo y la política de precios, tasas o tarifas de los mismos. Por otra parte, permite conocer qué otros campos de la actividad económica podría atender el Gobierno sin entrar, necesariamente, en conflicto o competencia con el sector privado y en los cuales es necesaria la inversión productiva con vistas al desarrollo económico, teniendo en cuenta el monto de la inversión, los riesgos y plazo de espera de los resultados. Asimismo, definir qué tipo de inversión sería recomendable para complementar el proceso de industrialización y determinar los efectos derivados de tales inversiones.

Por otra parte, esta estructuración moderna de los ingresos permiten dar mayor flexibilidad a las operaciones, a efecto de que el Estado pueda efectuar cambios sobre la marcha, según lo demanden las necesidades fiscales de ingresos y/o las condiciones prevalecientes en la economía nacional.

Los egresos corrientes, por su parte, son desembolsos que implican una disminución de las existencias de numerario sin constituir necesariamente un aumento de los ac-

se cierra con el resultado monetario total, es decir, incluyendo además aquellas otras operaciones extrapresupuestales o ajenas al presupuesto que significan movimientos efectivos y virtuales de fondos, tales como depósitos aduanales, judiciales, consignaciones, movimiento de Deudores y Acreedores, disponibilidades privativas, fondos de reposición y otras cuentas. Dicho resumen consolidado corresponde al llamado Método Indirecto de presentación y verificación del Resultado Monetario Neto, en virtud de que mediante las variaciones en las existencias de Caja y los movimientos de Deuda Pública, se obtiene el mismo resultado —deficitario o superavitario, netos— de la conjugación de las cuentas corrientes y de capital. (Véanse estos anexos).

Para poder comprender a cabalidad el verdadero sentido económico, financiero y monetario de la presentación del presupuesto en forma de Cuenta Doble, es indispensable estudiar y analizar la naturaleza económica de cada uno de los elementos de ingreso y gasto, comprendidos en tales cuentas y fundamentar técnicamente los criterios de clasificación.

La Cuenta Corriente comprende todos los ingresos que significan un aumento del efectivo del Gobierno y que no provienen de la realización de Activos. Es decir, se consideran ingresos corrientes todos aquellos que se generan de dos fuentes básicas: a) los *Ingresos Tributarios* o sean impuestos directos que afectan la renta, la propiedad y las transferencias de ingresos o de capital acumulado, como son el impuesto sobre herencias, legados y donaciones, la compraventa de inmuebles y acciones nominativas, sobre rifas y loterías y otros de igual naturaleza; los impuestos indirectos que inciden sobre el consumo personal o productivo y recaen sobre la producción y la distribución de bienes y servicios y sobre el comercio exterior, tales como los impuestos sobre cigarrillos, aguardientes y licores y bebidas fermentadas, el impuesto del timbre y papel sellado, que grava documentos y actos civiles y mercantiles y los derechos arancelarios a la importación y exportación. Y en general, todos los demás impuestos que recaen sobre las personas y los negocios y las multas, recargos e intereses penales derivados de los mismos impuestos, todos los cuales impone el Estado en uso de su soberanía y no implican una contraprestación directa para el contribuyente y que estarán referidos a las llamadas necesidades públicas de natu-

dades nacionales, ventas de valores —títulos de crédito— y recuperaciones de préstamos otorgados a través de fondos específicos o fideicomisos.

Por su parte, los egresos de capital se refieren a las erogaciones que efectúa el Gobierno con fines de inversión, ya sea creando activos físicos o importando maquinaria y equipos de capital. La inversión física estaría formada por la construcción de obras públicas de infraestructura, como carreteras, caminos vecinales, puentes, canales, o bien, promoviendo empresas de capital del Estado o mixtas con participación del sector privado, como ocurre en países más progresistas y deseosos de promover de manera más directa el desarrollo industrial. También figura la inversión financiera que se canaliza a través de aportaciones de capital a empresas e instituciones del Sector Público con fines de inversión y para constituir fondos específicos y fideicomisos para créditos de fomento industrial o agropecuario. México es ejemplar en este sentido, pues como veremos al analizar el Presupuesto en Cuenta Doble para el año de 1956, destinaba más de mil millones de pesos para inversión financiera.

Al comparar los ingresos y gastos de capital, se obtiene la inversión neta del Gobierno, o sea la contribución del Estado a la formación de capital de la Nación. Asimismo, en esta cuenta, se puede apreciar la parte de dicha inversión que se financia con el excedente de ingresos ordinarios, llamado ahorro en cuenta corriente, así como la parte que habrá de cubrirse con Deuda Pública y que deberá negociarse atendiendo a la situación económica y monetaria del país y a la capacidad de endeudamiento del Estado y a las condiciones del mercado de capital, que en el caso de Guatemala, se reduce a la capacidad de absorción del sistema bancario nacional.

Para mostrar de manera más evidente la conveniencia de adoptar el sistema de Cuenta Doble con clasificación económica, estimamos necesario presentar como anexos, el Sistema de Cuenta Doble del Gobierno de México para el año fiscal Enero-Diciembre de 1956 y la liquidación del Presupuesto por Programas y la clasificación económica de los ingresos de Guatemala, por el ejercicio 1966, para comparar dichos sistemas y con espíritu crítico constructivo mostrar las diferencias técnicas y conceptuales.

tivos fijos del Gobierno. Estos gastos están destinados al mantenimiento de los servicios públicos tradicionales y coadyuvan a la redistribución del ingreso nacional mediante los pagos de transferencia, tales como ayudas a instituciones sociales, a indigentes y pagos por concepto de jubilaciones, pensiones y montepíos, cuotas patronales y aportes al Seguro Social, etc. Los Gastos Corrientes comprenden entonces categorías económicas tales como Servicios Personales que permiten cuantificar el volumen de ocupación creado por el Gobierno en labores administrativas y medir el poder de compra que derrama a través de sueldos y salarios y su consiguiente impacto en la demanda efectiva de este sector de empleados tan importante. En efecto, según registros de la Contaduría de la Nación, para el año de 1967 se tenía registrados 44,000 empleados presupuestados, sin incluir a los trabajadores que figuran en planillas, en las asignaciones relativas a Inversión Pública.

También figuran las compras de bienes de consumo inmediato y duradero y la demanda de servicios generales, tales como papelería y útiles de oficina, combustibles, lubricantes, etc. y servicios de transporte, energía, arrendamientos, etc. También figuran los pagos de intereses y gastos financieros de la Deuda Pública que constituyen una típica transferencia de ingresos que se localiza en el sistema bancario nacional y en el exterior. Luego figuran también otros pagos de transferencias como subsidios y ayudas y devolución de impuestos y finalmente, una clase de gastos no clasificados.

Resumiendo, la cuenta corriente, debido a la naturaleza de los ingresos y gastos, juega un papel semejante al Estado de Pérdidas y Ganancias en las empresas comerciales, de cuya comparación se obtiene un resultado económico de Déficit o Superávit y que en última instancia se refleja como un cambio en la posición del efectivo y en el cual no entran a participar los movimientos patrimoniales de la realización y creación de nuevos activos.

La Cuenta de Capital, por el contrario, comprende los ingresos derivados de la realización de activos, es decir, de operaciones que significan cambios en el patrimonio del Estado, convirtiéndose de activos generalmente fijos —inversión—, en efectivo disponible en Caja o Bancos. Ingresos de esta naturaleza serían entonces las ventas de propie-

CLASIFICACION ECONOMICA EN CUENTA DOBLE DE LAS OPERACIONES  
PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL

Enero-Diciembre de 1956

(Millones de Pesos)

1. CUENTA CORRIENTE:

GASTOS:		INGRESOS:			
1.—Compra de Bienes y Servicios para Administración .....	2 801.6	33%	1.—Impuestos al Ingreso .....	2 492.6	32%
Servicios Personales .....	2 023.9		2.—Impuestos sobre Transferencias de Ingresos o de Capital .....	89.7	1%
Adquisiciones .....	127.6		Sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Juegos Permitidos .....	65.4	
Servicios Generales .....	650.1		Sobre Capitales .....	24.3	
2.—Intereses de la Deuda Pública .....	257.6	3.5%	3.—Impuestos que afectan al Ingreso o al Gasto .....	1 585.5	20%
3.—Transferencias .....	1 870.3	25.6%	Sobre la Exportación .....	1 352.3	
Subsidios, Ayudas Sociales, Seguridad Social y Otras <sup>1</sup> .....	1 813.2		Sobre la Explotación de Recursos Naturales .....	233.2	
Devolución de Ingresos Percibidos Indebidamente .....	57.1		4.—Impuestos al Gasto .....	2 898.4	37%
4.—Erogaciones Especiales .....	138.4	2%	Sobre la Producción y Comercio de Bienes y Servicios Industriales .....	982.0	
SUMAN LOS GASTOS CORRIENTES	5 067.9	69%	Sobre Ingresos Mercantiles .....	742.1	
SUPERAVIT EN CUENTA CORRIENTE	2 789.9		Sobre la Importación .....	1 033.3	
			Otros .....	141.0	
			5.—Otros Ingresos Corrientes .....	795.3	10%
			Derechos .....	265.3	
			Productos .....	2 8 1	
			Aprovechamientos .....	301.9	
			SUMAN LOS INGRESOS CORRIENTES	7 861.5	
			Menos:		
			Impuestos Pagados con Bonos de 40 años .....	— 3.7	

3. *Anexo No. 2 CLASIFICACION ECONOMICA EN CUENTA DOBLE DE LAS OPERACIONES PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL DE MEXICO. EJERCICIO 1956.*

La Cuenta Corriente, por el lado de los ingresos, muestra que de los recursos presupuestales del Gobierno Federal, por un monto total de 7.865.2 millones de pesos mexicanos, los ingresos corrientes aportan la suma de 7.857.8 millones, equivalentes al 99.9% y los ingresos de capital tan sólo aportan 34.2 millones equivalentes al 0.1% restante. Desde luego, excluyendo las operaciones de Deuda que no deben figurar en la liquidación, sino simplemente para mostrar el financiamiento del déficit o la representación del superávit, según el caso.

Analizando la estructura del sistema tributario para medir entre otros aspectos, como más importante, la progresividad del sistema, encontramos que los impuestos al ingreso —directos— alcanzaron en ese año la suma de 2,492.6 millones, o sea el 32% de los ingresos ordinarios totales. Los ingresos que afectan al ingreso o al gasto, es decir, que tienen una naturaleza dual debido a que, depende de las mercancías de que se trate y de su posición en el mercado internacional, para saber cómo se reflejaría su incidencia y traslación. Si es posible trasladar el impuesto al consumidor final del exterior, se tomaría como impuesto indirecto, pero si ello no es posible por no ser el exportador determinante en el precio internacional, lo más probable será que el impuesto lo absorba el productor interno y entonces, estaremos frente a un impuesto directo. Estos impuestos ascendieron en 1956 a 1.585.5 millones de pesos, equivalente al 20% de los ingresos ordinarios.

Los impuestos al gasto, que comprenden los impuestos sobre la producción y comercio de bienes y servicios, el impuesto sobre ingresos mercantiles (equivalente al impuesto del timbre sobre ventas de Guatemala) y los derechos arancelarios a la importación, alcanzaron la cifra de 2.898.4 millones de pesos mexicanos, o sea un 37%, lo cual en comparación con los impuestos directos, nos muestra una estructura mucho más progresiva que la de Guatemala, pues en nuestro país, los impuestos indirectos tienen una importancia relativa cercana al 80%.

Los otros ingresos corrientes, tales como derechos, productos y aprovechamientos, comprenden los ingresos por

servicios públicos, ventas de productos y las multas y recargos sobre todos los otros impuestos. Estos ingresos ascendieron a 755.3 millones de pesos y sólo tuvieron un peso relativo del 10%.

Los ingresos de Capital, aun cuando todavía no tienen una importancia decisiva como fuente de recursos fiscales, sí la tienen como instrumento financiero, pues aparte de las ventas de propiedades nacionales que sólo alcanzó la suma de 7.4 millones, las ventas de valores y las recuperaciones de créditos, que ascendieron a 12.1 y 14.7 millones, respectivamente, muestran que en México ya se tiene un valioso instrumento para canalizar recursos hacia el sector privado y algunas instituciones del Sector Público, quienes ya han institucionalizado el pago de los créditos del Gobierno y ya no se pierde la totalidad de los créditos suministrados, llegando a constituir un renglón de alguna importancia en los ingresos fiscales y un mecanismo monetario que puede ser utilizado positivamente.

En lo que respecta a los gastos públicos de México para el año 1956, estimamos conveniente analizar primero, la proporción global de los Gastos Corrientes y de Capital. En efecto, del total de gastos efectivos, 7.305.5 millones, los corrientes ascendieron a 5.067.9 millones que representan el 69% del gasto total, mientras los gastos de capital ascendieron a 2.264.4 millones equivalentes al 31%, es decir, cerca de una tercera parte, la cual es ligeramente inferior al monto de los ingresos directos que afectan la renta y la propiedad y que son aportados por los sectores de más altos ingresos y por ende de mayor capacidad contributiva. En cifras absolutas, ello quiere decir que los impuestos directos fueron superiores al monto de la inversión pública y como en dicho año fiscal hubo un superávit monetario, éste se destinó en parte a la amortización de la deuda pública, reduciendo el pasivo nacional en 133.5 millones.

Dentro de los Gastos corrientes, el renglón más importante corresponde a la Compra de Bienes y servicios para Administración, que ascendieron a 2,801.6 millones, equivalentes al 38% del gasto total; los pagos por servicios personales que significan ocupación y poder de compra, ascendieron a 2,023.9 millones, o sea un 28%. Los intereses de la Deuda Pública, alcanzaron la suma de 257.6 millones con el 3.5% de importancia. Las transferencias en cambio, alcanzaron la importante suma de 1,870.3 millones equivalentes al 25.6% y representan distribución de ingresos a

que ascendió a 2,264.4 millones, arrojando un excedente, después de cubrir los gastos de capital, por 559.7 millones. Este Superávit financiero se modifica por el resultado de las llamadas Cuentas Ajenas al Presupuesto (u operaciones extrapresupuestales) que registraron un déficit (excedente de egresos) por valor de 263.5 millones, lo cual hace reducir el superávit del Presupuesto a 296.2 millones que se convierte en un Superávit monetario y que significa el *traspaso neto* de recursos monetarios del Sector Privado al Público y que en última instancia, se representa a través del método indirecto, como variaciones en la Deuda Pública y en el efectivo.

El superávit monetario total se muestra en la parte final del cuadro anexo, como igual a la variación neta de la Deuda, equivalente a una disminución neta del Pasivo por 133.5 millones y un aumento del efectivo por 162.7 millones, que juntos suman 296.2 millones, exactamente igual al superávit monetario.

Esta nueva presentación técnica del presupuesto en forma de Cuenta Doble, tiene la virtud de que no sólo muestra la estructura del sistema impositivo y su impacto en el resto de la economía, sino refleja las estrechas relaciones con la estructura del gasto público, poniendo de manifiesto las necesidades del crédito público y el destino del endeudamiento y en el caso de México, para el año analizado, la política fiscal y monetaria de carácter contraccionista, pues es evidente que fue deliberado el superávit obtenido que expresa una política definida de reducir el medio circulante, quizá ante la presencia de presiones inflacionarias. También es muy importante señalar que no obstante, haberse propuesto un superávit se contrató nueva deuda por un total de 1,438.1 millones de pesos, pero en cambio se amortizó Deuda Pública por un total de 1,571.6 millones, produciendo una renovación y disminución de la Deuda por 133.5 millones. Ello demuestra que el Presupuesto sí constituye un instrumento de la política fiscal y económica y permite regular los flujos de dinero que por sumas tan importantes manipula el Estado.

los sectores de escasos recursos, tales como subsidios y ayudas a indigentes, seguridad social, ayudas sociales a instituciones de beneficencia y especialmente importante, los subsidios a los precios que se canalizan como aportaciones a la Compañía de Exportación e Importación, S. A. (CEIMSA), la cual se dedica a la compraventa de artículos de primera necesidad, como granos y cereales, azúcar y otros comestibles, que se venden en los barrios populares y en el interior de la República, mediante camiones ambulantes que son verdaderas misceláneas móviles. CEIMSA, compra los productos agropecuarios de producción nacional a precios de garantía que establece el Gobierno y los vende al pueblo a precios menores que los del mercado, máxime si se comparan con los precios de supermercados y otros establecimientos en donde se surten los sectores de altos ingresos y de la clase media.

Los Gastos de Capital que ascendieron en total a 2,264.4 millones, están formados principalmente por la construcción de obras públicas de infraestructura, denominada inversión física, la cual incluye el mantenimiento y reparación de caminos y obras públicas. Esta inversión ascendió a 1.156.8 millones con un peso de 15.8%; la inversión financiera ascendió a 1.099.3 millones equivalentes al 15.2% del gasto total y al 48.5% de los gastos de capital. Estos desembolsos financieros comprenden: Adquisición de inmuebles con 52.9 millones; compra de títulos y valores existentes, o sean operaciones de bolsa 21.9 millones, y la adquisición de títulos y valores de nueva emisión que constituye verdadera promoción de nuevas empresas, la importante suma de 117.8 millones; los fideicomisos constituidos en diversas instituciones bancarias para otorgar créditos a la industria y a la agricultura, ascendieron a 221.4 millones (de los cuales se recuperaron en el propio año, 14.7 millones); aportaciones de capital al Sector Público para reforzar a las empresas descentralizadas 572.8 millones; otros gastos 112.5 y otros gastos de fomento 8.3 millones.

Resumiendo, los gastos totales ascendieron a 7.305.5 millones que en comparación con los ingresos totales que fueron de 7.865.2 millones (excluyendo las recuperaciones de capital por 26.8 millones) se obtiene un superávit financiero de 559.7 millones de pesos. Dicho superávit está formado por el excedente de ingresos en la Cuenta Corriente, que constituye un superávit económico por valor de 2.789.9 millones, suma que es superior a la inversión pública total

## CAPITULO VII

### ANALISIS DEL PRESUPUESTO FISCAL DE GUATEMALA, EJERCICIO 1966

#### 1. *Análisis de los Ingresos.*

Para los efectos del presente análisis, hemos tomado la clasificación oficial de la Contaduría General de la Nación, introduciéndole varios cambios, necesarios desde el punto de vista de la técnica de las Finanzas Públicas Modernas. Por ejemplo, las Rentas Consignadas las hemos distribuido, según la naturaleza de su incidencia y traslación, una parte, dentro de los Impuestos Indirectos y otra, formando parte de los Ingresos No Tributarios, como renglón especial, por las rentas que no provienen específicamente de impuestos, tales como productos de teléfonos, fondos de amortización, ventas de casquetes de seguridad para licores, y otros ingresos semejantes. El cambio fundamental, consiste en que hemos eliminado de los llamados Ingresos de Capital, todo lo relativo a contratación de Deuda Pública, la cual haremos figurar por separado, tan sólo para fines de comparación y resumen final de los ingresos totales. De consiguiente, trasladamos a los Ingresos Corrientes, dentro del grupo de No Tributarios, las transferencias internacionales recibidas de Instituciones tales como el Bureau of Public Roads y la Agencia Internacional para el Desarrollo (A. I. D.).

En tal sentido, hemos considerado exclusivamente como Ingresos de Capital, los provenientes de Ventas de Bienes Nacionales, dejando todavía sujeto a revisión, el renglón relativo a unos ingresos derivados de "Saldos de la negociación de Bonos de Deuda Pública". los cuales no comportan, estrictamente, el carácter de ingresos de capital por

particular puede ser una transferencia de capital —y así aparecería en las cuentas nacionales—, para el fisco es un ingreso corriente, ya que aumenta su activo”.

En otras palabras, los ingresos de capital, significan una realización y disminución del Capital fijo del Gobierno y al deducir tales ingresos de la formación bruta de capital, mostramos la formación neta de capital del Estado y en su caso de todo el sector público.

Con tales modificaciones, que ya hemos explicado, podremos ya entrar al análisis de la estructura del sistema impositivo y financiero de Guatemala.

Como puede apreciarse en el Anexo No. 3, que contiene la *clasificación económica de los Ingresos fiscales por el año 1966*, del total de ingresos ordinarios que ascienden a 122,498.1 millares de quetzales, los Ingresos Corrientes provenientes de impuestos y otros ingresos no tributarios, alcanzan la importante suma de 121.727.1 miles de quetzales, equivalentes al 99.4% del total de recursos y sólo el 0.6% corresponde a ingresos de capital. Esto refleja que la casi totalidad de ingresos fiscales deriva de recursos ordinarios tradicionales, impuestos y otros ingresos, no teniendo casi ninguna importancia los de capital, en donde se comprueba la estructura fiscal tradicionalista, de corte liberal, en la cual las actividades productivas del Estado no tienen ninguna significación y reflejan una concepción político-económica de no intervención en la actividad económica.

Dentro del total de Ingresos Corrientes, los ingresos tributarios derivados de impuestos ascendieron a 107.742.6 miles de quetzales, equivalentes al 88%; mientras los ingresos no tributarios, fueron tan sólo de Q13,984.5 miles, o sea, solamente del 11.4%. Esto indica que la recaudación proviene en lo fundamental de impuestos y que las otras actividades como la prestación de servicios públicos y otras actividades productivas, tienen un peso relativamente poco importante. Como ya lo indicamos anteriormente, estas proporciones son indicativas de una posición del Estado que no da importancia a los servicios públicos, tan necesarios al proceso de desarrollo del país.

no significar realización de activos reales o créditos recuperables, pues tales saldos de bonos, posiblemente signifiquen disposiciones de fondos no utilizados oportunamente, habiendo sido ya contabilizados como Deuda Pública.

El criterio oficial de considerar como ingresos de Capital, la contratación de Empréstitos y las transferencias internacionales, obedece a que se califica el ingreso por el destino de los fondos y como tales recursos se dedicarán a financiar la inversión de capital, se consideran como tales, los ingresos correspondientes. Este criterio ha sido descartado en las Reuniones Internacionales sobre Administración Presupuestal realizadas en México, en Septiembre de 1953, y Bangkok, en Agosto-Septiembre de 1955 y especialmente, en el Documento ST/ECA/8, del 15 de Febrero de 1951, elaborado por la División Fiscal de las NN. UU., denominado "Estructura del Presupuesto y Clasificación de las Cuentas del Estado", en cuyo texto se indica: ... "Sin embargo, la adquisición de bienes no es en sí justificación adecuada para que el Gobierno contrate empréstitos y no se deberán separar las cuentas corrientes y las de capital con el único objeto de racionalizar la creación de deuda del Estado" ... "nunca se debe tomar tal clasificación como orientación para la política fiscal, ya que la elección entre el financiamiento mediante impuestos y el financiamiento mediante la contratación de préstamos, debe basarse en consideraciones puramente económicas".<sup>12</sup>

Como ya señalamos en el capítulo precedente, al tratar del sistema de Cuenta Doble, los ingresos corrientes y los de capital responden a la necesidad de facilitar la gestión adecuada de los ingresos y gastos públicos y a hacer más comprensible el análisis económico de las actividades públicas. Al efecto, transcribimos la definición del señor Joseph Moscarella, Secretario Técnico de la División Fiscal de las NN. UU., contenida en el Acta AR/6 del 7 de Septiembre de 1953, de la Reunión Técnica del Presupuesto, celebrada en México ... "Son ingresos corrientes, aquellos que aumentan el activo de Estado, y son ingresos de capital, aquellos que van acompañados de una disminución del activo real del Estado. Este no es el criterio de clasificación empleado en las estadísticas del Ingreso Nacional, sino simplemente el punto de vista del fisco. Así lo que para un par-

<sup>12</sup> Doc. ST/ECA/8. NN. UU. "Estructura del Presupuesto y clasificación de cuentas del Estado, 1951". Pág. 15.

D. Multas e Intereses Diveros:	630.5	0.5%		
E. Ingresos Diveros:	662.2	0.5%		
F. Rentas Consignadas:	5,595.5	4.6%		
G. Transf. Org. Estado:	1,009.9	0.8%		
H. Transf. Internacionales <sup>3</sup> :	1,309.0	1.1%		
<b>II—INGRESOS DE CAPITAL:</b>			771.0	0.6%
1.—Venta de Bienes Nac: 50% pago Parcelarios, Dto. 1551	96.1			
2.—Saldos de Bonos de Deuda Pública	674.9			
<b>SUMAN LOS INGRESOS FISC.</b>		85%	122,498.1	100.0%
<b>III—COLOCACION DE EM- PRESTITOS:</b>		15%	21,768.8	
1.—Bonos de Deuda Interna:	20,000.0			
2.—Deuda Externa:	1,768.8			
Eximbank. Dto. 1465	1,184.9			
Development Loan Fund	583.9			
<b>TOTAL DE INGRESOS PERCIBIDOS:</b>		100%	144,266.9	

FUENTE: Contaduría de la Nación.

<sup>1</sup> Los impuestos de exportación debieran tomarse como Directos, en virtud de que nuestro país no determina ni influye sobre los precios del exterior y generalmente no hay posibilidad de trasladarlos al exterior. México los clasifica como Impuestos al Ingreso y/o al gasto, sujeto a un análisis particular de cada impuesto.

<sup>2</sup> Comprende: 10% sobre Derechos arancelarios conforme Dto. 1269 = 4,169.8 millares de quetzales; Impuestos adicionales s/aguardientes = 1,987.9; Impuestos adicionales s/Cigarrillos = 71.2 e Impuestos s/a'errijajes y semáforos = 481.1.

<sup>3</sup> Comprende: Ayudas del Bureau of Publics Roads por 1,186.3 millares de quetzales y ayuda de la A. I. D. por 122.8 millares de quetzales.

EJERCICIO FISCAL 1966. PRESUPUESTO DE  
INGRESOS DE GUATEMALA.

CLASIFICACION ECONOMICA DE LOS  
INGRESOS FISCALES

(Miles de Quetzales)

<b>I-INGRESOS CORRIENTES:</b>		<u>121,727.1</u>	<u>99.4%</u>
<b>1-INGRESOS TRIBUTARIOS:</b>		<u>107,742.6</u>	<u>88.0%</u>
<b>A. Impuestos Directos:</b>	16,234.6		13%
Sobre la Renta	12,369.8		
Sobre la Propiedad	3,002.8		
S/Transferencias de capital	862.0		
<b>B. Impuestos Indirectos:</b>	91,508.0		75%
S/Importación	27,531.4		
S/Importación <sup>1</sup>	8,530.8		
S/El Consumo	28,273.6		
S/Uso de Servicios	1,833.0		
S/Actividades Comerciales y actos jurídicos	1,338.0		
Timbre y papel sellado	16,901.6		
Impuestos Diversos	390.6		
Rentas Consignadas <sup>2</sup>	6,709.0		
<b>2-INGRESOS NO TRIBUTARIOS:</b>		13,984.5	11.4%
<b>A. Renta de Activos:</b>	616.9		0.5%
Alquiler Bienes Nac.	36.1		
Productos de Bonos	185.7		
Artos. Comerciales y Estanc.	395.1		
<b>B. Servicios Públicos:</b>	3,860.0		3.2%
Correos	1,079.3		
Telecomunicaciones	607.9		
Servicios Aduanales	329.4		
Servicios Hospitalarios	109.2		
Servicios diversos	1,734.2		
<b>C. Utilidades Emp. Públicas:</b>	300.5		0.2%

condiciones en el régimen de propiedad que a su vez, determina una distribución de las cargas fiscales correspondientes a la composición de clase de los sectores que detentan el poder político.

Dentro del sistema capitalista, los países subdesarrollados que pugnan por acelerar su proceso de crecimiento, sólo podrán utilizar el instrumento fiscal como un arma valiosa para incrementar nuestro progreso, dentro de las limitaciones congénitas al sistema económico, pero sobre la base de una reforma tributaria que haga pesar la mayor proporción de la carga tributaria sobre los sectores de más altos ingresos y además promoviendo actividades productivas autofinanciables, para que el Estado se procure sus propios ingresos y cuente con un instrumento más flexible para incentivar la economía nacional hacia derroteros de progreso, previamente determinados.

Comparando la proporción de los impuestos directos e indirectos y otros por concepto de Ingresos No Tributarios, del total de Ingresos Corrientes en los cinco países del área Centroamericana, encontramos que Guatemala, refleja la estructura más regresiva por la alta proporción de los impuestos indirectos respecto a los directos.

Veamos dicha comparación en el siguiente cuadro.

Dentro del monto de ingresos tributarios, los impuestos directos ascendieron a 16 234.6 miles de quetzales, equivalentes al 13% de la recaudación total; mientras los impuestos indirectos que afectan el gasto de las personas y el consumo productivo, ascendieron a 91,508.0 miles, o sea, igual al 75%. Esta estructura de los impuestos nos indica que el sistema impositivo de nuestro país, es totalmente regresivo, pues el mayor peso de la carga fiscal recae sobre las amplias masas de consumidores con menor capacidad económica y que los sectores de más altos ingresos, que concentran la mayor parte de la riqueza nacional, aportan tan sólo un poco más de la séptima parte de los ingresos fiscales, lo cual está contra el principio económico que establece, que deben tributar más quienes más capacidad económica tienen y disfrutan en mayor proporción de la seguridad del Estado y de toda la gama de servicios que hacen posible el funcionamiento de la vida económica.

Dentro de los Impuestos Indirectos, tres son los renglones más importantes que aportan la mayor parte de los ingresos: los impuestos al consumo aportan 28,273.6 miles de quetzales, o sea un 23% (cerca de 1/4); los impuestos arancelarios que gravan la importación de bienes, 27,531.4 miles equivalentes al 22.4% y el impuesto del timbre y papel sellado, 16,901.6 miles, o sea el 14%. En conjunto, estos tres renglones ascendieron a 72,706.6 miles equivalentes al 59.4%, es decir, más de la mitad de toda la recaudación fiscal. Todo esto demuestra el grado de regresividad del sistema tributario, lo poco flexible de la estructura y lo deleznable de la base de los recursos, que están sujetos a las oscilaciones del comercio exterior.

Por comparación con el sistema impositivo mexicano, notamos lo atrasado de nuestra estructura de impuestos, pues en México los Impuestos directos representan el 32% de los impuestos corrientes y los impuestos al gasto sólo el 37%. La responsabilidad de este estado de cosas, desde luego, no puede atribuirse a las Autoridades Hacendarias actuales, ni a los últimos regímenes políticos que ha padecido nuestro país. Esto tiene su raíz histórica en la propia estructura socio-económica y política de nuestros países latinos, que arranca desde la colonia española. El sistema de impuestos es también expresivo de la estructura de clase de nuestro régimen social y político, y refleja determinadas

Aun cuando Guatemala cuenta con el mayor presupuesto fiscal, en valores absolutos, desde el punto de vista de su estructura, refleja un sistema impositivo relativamente más anacrónico. En efecto, los impuestos Directos que recaen sobre la renta y el patrimonio, en Guatemala representan tan sólo el 14% del total de ingresos corrientes de 1965, mientras en los demás países es mucho mayor la proporción hasta un máximo del 22%, en Costa Rica. Correspondientemente, los Impuestos Indirectos que gravan el consumo personal y el gasto productivo, representan en Guatemala el más alto porcentaje (76%), mientras los demás países del área tienen una proporción más baja hasta un 65%, en Costa Rica. Es decir, que las posiciones extremas están representadas por Costa Rica con la mejor estructura y Guatemala con la peor.

Analizando las proporciones de la carga fiscal en los cinco países centroamericanos, determinando ésta por la relación entre el total de Ingresos Fiscales (excluyendo colocación de Empréstitos) y el Producto Nacional Bruto, ambas magnitudes expresadas en Pesos Centroamericanos para 1965, tenemos:

	Costa R.	El Salv.	Nicaragua	Guat.	Honduras
	(Millones de Pesos C. A.)				
P. N. B.	573.8	818.0	546.8	1,420.6	477.8
Ing. Cts.	71.5	89.8	66.3	118.8	54.3
Carga Fiscal	12.5%	11.0%	12.4%	8.4%	11.4%

FUENTE: Informe Preliminar del Presupuesto Regional Centroamericano, presentado a la III Reunión de Directores de Presupuesto de Centro América.

En este aspecto, sigue siendo Costa Rica la que muestra mayor porcentaje en la Carga Fiscal con un 12.5%, mientras Guatemala muestra la carga más baja, con un 8.4%. Ello significa, que no sólo se tiene una mala distribución de las cargas impositivas, en donde tributan más quienes menor capacidad tienen, sino además, la carga es muy baja, lo que hace todavía más injusta la estructura tributaria. Tan sólo para que nos sirva de referencia, a continuación presentamos las cifras de la Carga Tributaria en

INGRESOS PUBLICOS DEL GOBIERNO CENTRAL. AÑO 1965.<sup>1</sup>

(Miles de Pesos C. A.)

	Costa Rica	El Salvador	Nicaragua	Honduras	Guatemala
TOTAL INGRESOS CORRIENTES:	71,539 =100%	89,819 =100%	66,309 =100%	54,340 =100%	118,790 =100%
Impuestos Directos:	15,819 22%	17,759 20%	12,150 18%	9,232 17%	16,446 14%
Impuestos Indirectos:	46,871 65%	67,183 75%	44,027 66%	39,910 73%	90,573 76%
Ingresos no Tributarios:	8,664 12%	4,336 5%	6,132 9%	4,073 7%	7,689 6%
Transferencias y otros Ingresos:	184 1%	539 —	3,999 7%	1,124 3%	4,081 4%

<sup>1</sup> Tomado del Presupuesto Regional Centroamericano, presentado por la Secretaría Técnica -versión preliminar-, a la III Reunión de Directores de Presupuesto de Centro América. Abril de 1966.

del Gasto Público eminentemente burocrática, que si bien es importante desde el punto de vista de la ocupación y de la demanda que representa para el mercado, nos indica también la magnitud del gasto improductivo y el volumen de ocupación que no produce bienes ni servicios cuantificables en el producto nacional.

ANEXO No. 4

EJERCICIO FISCAL 1966

PRESUPUESTO DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA

GASTOS CAUSADOS — CLASIFICACION POR OBJETO DEL GASTO

(Miles de Quetzales)

0.—Servicios Personales	72,234.0	48.4%
1.—Servicios No Personales	10,406.6	7.0%
2.—Materiales y Suministros	17,794.6	11.9%
3.—Maquinaria y Equipo	2,131.5	1.4%
4.—Adquisición de Inmuebles	111.6	0.1%
5.—Construcciones	4,519.7	3.0%
6.—Transferencias corrientes	13,314.0	8.9%
7.—Transferencias de Capital	10,428.6	7.0%
8.—Desembolsos Financieros	446.2	0.3%
9.—Asignaciones Globales	4,412.4	3.0%
Gastos Propiamente dichos:	135,799.3	91.0%
10.—Amortización Deuda Pública	13,360.7	9.0%
<b>TOTAL DE GASTOS CAUSADOS:</b>	<b>149,160.0</b>	<b>100.0%</b>

FUENTE: Contaduría de la Nación.

El renglón que le sigue en importancia es el No. 2, "Materiales y Suministros", que registra una cifra de 17 millones 794.6 mils de quetzales, con el 11.9% del gasto total. Esto es importante para medir el volumen de la demanda de bienes y servicios del Gobierno, pero debe hacerse notar que la mayor parte de esas compras se encuentran localizadas en los Gastos de Funcionamiento corriente de la Administración tradicional, tales como muebles, enseres, papelería.

varios países americanos y europeos, para los años de 1954 y 1953, datos tomados de la Revista Cuestiones Nacionales de México, No. 4. La Política Fiscal, por el Lic. Alejandro Cervantes Delgado.

Países:	Carga Tributaria % del Ing. Nac.
Argentina	18%
Brasil	18%
Colombia	17%
Ecuador	15%
México	10.1%
Venezuela	23%
Estados Unidos	26%
Italia	36%
Noruega	41%
Inglaterra	42%

Teniendo en cuenta que Guatemala, según los datos pre-insertos, para 1965, sólo recaudó el 8.4% del Producto Nacional Bruto, podemos notar por comparación con cifras precedentes de tales países, que para alcanzar esas proporciones en los ingresos fiscales, inevitablemente habrá de realizarse una reforma tributaria progresista.

## 2. *Análisis de los Gastos Públicos:*

Para poder realizar este análisis hubo necesidad de clasificar los gastos por su objeto, por su función y por el carácter económico. Para el efecto presentamos los anexos correspondientes.

En el anexo No. 4, que contiene la clasificación de los Gastos Causados por su Objeto, durante el ejercicio fiscal 1966, podemos apreciar conforme a las categorías numeradas del 0 al 10, que el renglón más cuantioso es el referente a los pagos de sueldos y salarios de los empleados y trabajadores del Estado, denominados "Servicios Personales", los cuales ascendieron a la importante suma de 72 millones 234 mil quetzales, con el 48.4% del gasto total. Es decir, que casi la mitad del Presupuesto —incluyendo Deuda Pública—, se destina a sueldos, lo cual significa una estructura

**EJERCICIO FISCAL 1966**  
**PRESUPUESTO DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA**  
**CLASIFICACION FUNCIONAL**

— Gastos Causados —

(Miles de Quetzales)

<b>I. SERVICIOS GENERALES:</b>		45,449.5	30.5%
Administración general	8,227.4		
Relaciones Exteriores	2,703.4		
Defensa Nacional	14,676.1		
Justicia	2,519.2		
Seguridad Interna	8,736.2		
Regulación Económica y Financiera	8,043.8		
Investigación y Servicio Científico	543.3		
<b>II. SERVICIOS SOCIALES:</b>		51,167.5	34.3%
Educación y Cultura	24,350.5		
Salud Pública y Asistencia Social	15,689.5		
Prevención y Asistencia Social	6,590.4		
Trabajo	619.8		
Vivienda y Urbanización	1,562.1		
Otros Servicios Sociales	2,355.1		
<b>III. SERVICIOS ECONOMICOS:</b>		32,551.4	21.8%
Agricultura y Recursos Naturales	5,602.3		
Minería	266.9		
Industria	97.6		
Transportes y Almacenaje	15,212.3		
Comunicaciones	5,087.6		
Energía	3,600.0		
FYDEP y Planificación Económica	2,684.5		
<b>IV. GASTOS FINANCIEROS:</b>		19,991.6	13.4%
Deuda Interna	7,447.6		
Deuda Externa	5,980.0		
Intereses	6,564.0		
<b>TOTAL DE GASTOS CAUSADOS:</b>		149,160.0	100.0%

FUENTE: Contaduría de la Nación.

ria, etc., que son bienes de consumo inmediato y duradero y no contribuyen a la capitalización del país. Mientras tanto, las compras de maquinaria y equipo, tan sólo fueron de 2 millones 13.5 miles de quetzales, equivalentes al 1.4%. Además, hace falta distinguir en estas compras de Bienes y Suministros, las que se importan del exterior y que significan mayor deterioro de nuestra ya deficitaria balanza de pagos.

Los llamados Servicios No Personales, que comprenden los pagos por servicios públicos como el teléfono, cablegramas, agua, alumbrado, energía, publicidad, viáticos, transportes y fletes, alquileres e intereses de la Deuda Pública que son el gasto más importante de este grupo, alcanzaron un importe de 10 millones 406.6 miles de quetzales, equivalentes al 7% del gasto, pero sólo los intereses de la Deuda Pública Interna y Externa, montaron a 6,564 millares de quetzales, que significan el 63% del total de servicios No Personales.

Siguen en orden de importancia, las Transferencias Corrientes que comprenden las pensiones, jubilaciones y montepíos (clases Pasivas) que significan una especie de subsidios al desempleo por vejez, invalidez y muerte, las indemnizaciones por accidentes y otras eventualidades (no hay por despido); subsidios a empresas públicas y entidades privadas y las aportaciones al Instituto de Seguridad Social y a la Universidad de San Carlos. Tales gastos ascendieron a la suma de 13 millones 314 mil quetzales, equivalentes al 8.9%; también las transferencias de Capital que comprenden las aportaciones para fomento económico, tanto a empresas públicas internas como Instituciones Internacionales, ascendieron a 10 millones 428.6 miles de quetzales, o sea el 7% del gasto. Otro renglón importante, es el llamado "Asignaciones Globales", que comprende gastos diversos, no previstos, emergencias, calamidades, y gastos confidenciales, los cuales ascendieron a 4 millones 412.4 miles de quetzales, es decir, el 3% del gasto total, renglón que significa un desembolso totalmente improductivo y que desde el punto de vista de la técnica hacendaria, no juega el papel de previsión, como crédito presupuestal, tal como funciona en otros países. La amortización de Deuda Pública Interna y Externa (sin incluir intereses y gastos, que figuran en Servicios No Personales) alcanzó la suma de 13 millones 360.7 miles de quetzales, equivalente al 9% del total del gasto público.

dan sin enseñanza más de un millón doscientas mil personas (1.200,000).

En cambio, los gastos militares y de policía tienen una magnitud totalmente desproporcional en relación con los recursos económicos del país y demasiada preponderancia dentro del Gasto Público. En efecto, de cada quetzal que gasta el Gobierno 17.4 centavos son para la "Defensa" y "Policía". Ello significa que estamos en presencia de un Estado gendarme típico exponente de la sociedad liberal del Siglo XVIII o de las dictaduras militares contemporáneas que padece Latinoamérica.

Los gastos de Salubridad y Asistencia Social, son a mi juicio, muy bajos si se tienen en cuenta el alto crecimiento vegetativo (3.1% anual) y la alta incidencia de la morbilidad y la desnutrición, que demandan una mayor atención hospitalaria, lo cual significa más hospitales, camas y medicinas. En tales condiciones, 15 millones 689.5 millares de quetzales al año, tan sólo representan un alivio pero no la erradicación de las enfermedades endémicas, como la malaria, los parásitos y la tuberculosis. Sólo en la ciudad capital, hay más de 30,000 pacientes tuberculosos ambulatorios que no es posible internarlos por falta de camas.

Los gastos destinados a la Agricultura y Recursos Naturales, por 5 millones 602.3 millares, son exigüos e indican la falta absoluta de un plan efectivo de reforma agraria, que es nada menos que el pre-requisito para cualquier proceso de industrialización y desarrollo.

ANEXO No. 6

## EJERCICIO FISCAL 1966

### PRESUPUESTO DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA CLASIFICACION POR PROGRAMAS Y OBJETO DEL GASTO CAUSADO<sup>1</sup>

(Miles de Quetzalcs)

GASTOS CORRIENTES:		109,229.8	73.2%
1.—PROGRAMAS DE FUNCIONAMIENTO:	91,123.2	61.1%	
0.—Servicios Personales	65,988.6		
1.—Servicios No Personales	3,746.3		
2.—Materiales y Suministros	13,718.2		
3.—Maquinaria y Equipo	903.1		
4.—Adquisición de Inmuebles	91.1		

Conforme el Anexo No. 5 que contiene la Clasificación Funcional del Gasto causado en el ejercicio 1966, podemos formarnos una idea acerca del contenido económico y social de los programas del Gobierno y la orientación política subyacente. En efecto, los Servicios Generales, o sea la Administración Pública tradicional, implicaron gastos por 45 millones 449.5 miles de quetzales equivalentes al 30.5% del gasto total; los Servicios Sociales (educación, cultura, salud, trabajo y vivienda), alcanzaron el mayor monto con 51 millones 167.5 millares de quetzales, o sea el 34.3%, más de la tercera parte; los Servicios Económicos fueron tan sólo de 32 millones 551.4 millares de quetzales, con tan sólo el 31.8% del total de gasto y los Gastos Financieros (Amortización de Deuda Pública —capital e intereses—) alcanzaron la suma de 19 millones 991.6 millares de quetzales, es decir, con el 13.4%.

Analizando los renglones integrantes de cada categoría general de tipo funcional, encontramos algunas cuestiones interesantes. Por ejemplo, los gastos incurridos en Defensa Nacional —14,676.1—, justicia —2,519.2— y Seguridad Interna —8,736.2—, hacen un total en su conjunto de 25,931.5 millares de quetzales, iguales al 17.4% del gasto total, el cual es superior a lo gastado en Educación y cultura que fue de 24,350.5 millares, o sea el 16.3%.

En la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y social en América Latina, celebrada en Marzo de 1962, en la Capital de la República de Chile, llamada "Declaración de Santiago", la cual fue suscrita por Guatemala, reconociendo la situación pavorosa de la educación y el analfabetismo, se convino —retóricamente— que todos los países latinoamericanos debieran destinar a los programas de educación NO MENOS del 4% del Producto Nacional Bruto. Para Guatemala ello significaría un Presupuesto de Educación de 56.8 millones de quetzales para 1966, pero sólo se gastó 24.3 millones equivalentes al 1.7% del P. N. B. Sin embargo, Guatemala tiene uno de los más altos índices de Analfabetismo, pues según el Censo de Población de 1964, el 63.3% de la población en edad escolar (3,175 miles), no saben leer ni escribir, es decir, existían 2 millones 8 mil personas analfabetas. También se tiene noticias de que hay más de 9,000 maestros sin plaza en el Ramo de Educación. Por otra parte, de la población en edad escolar (de 7 a 24 años), estimada en 1.7 millones de personas, se estableció que sólo el 25.3% asiste a la Escuela, es decir, que se que-

## EJERCICIO FISCAL 1966

PRESUPUESTO DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA  
CLASIFICACION ECONOMICA DE LOS GASTOS  
CAUSADOS EN FORMA DE CUENTA DOBLE

(Miles de Quetzales)

<b>I. GASTOS CORRIENTES:</b>		106,627.6	71.5%
Servicios Personales	65,988.6	44.2%	
Servicios No Personales	9,416.7	6.3	
Materiales y Suministros	13,718.2	9.2	
Transferencias Corrientes	13,134.0	8.9	
Desembolsos Financieros	364.0	0.3	
Asignaciones Globales	3,826.1	2.6	
<b>II. GASTOS DE CAPITAL:</b>		29,171.6	19.5%
Servicios Personales	6,245.4	4.2%	
Servicios No Personales	989.9	0.7	
Materiales y Suministros	4,076.4	2.7	
Maquinaria y Equipo	2,131.5	1.4	
Adquisición de Inmuebles	111.6	0.1	
Construcciones	4,519.8	3.0	
Transferencias de Capital	10,428.7	7.0	
Desembolsos Financieros	82.1	0.1	
Asignaciones Globales	586.2	0.3	
<b>SUMAN LOS GASTOS PRESUPUESTALES</b>		135,799.2	91.0%
<b>III. AMORTIZACION DEUDA PUBLICA:</b>		13,360.7	9.0%
<b>IV. TOTAL DE GASTOS CAUSADOS:</b>		149,160.0	100.0%
Financiamiento con Recursos Ordinarios		123,647.0	83%
Financiamiento con Préstamos y Donaciones		25,513.0	17%

FUENTE: Conduría de la Nación.

5.—Construcciones	655.3		
6.—Transferencias Corrientes	940.6		
7.—Transferencias de Capital	956.8		
8.—Desembolsos Financieros	297.1		
9.—Asignaciones Globales	3,826.1		
<b>2.—PROGRAMAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES:</b>	<b>18,106.6</b>	<b>12.1%</b>	
1.—Servicios No Personales	5,670.4		
6.—Transferencias Corrientes	12,369.3		
8.—Desembolsos Financieros	66.9		
<b>GASTOS DE CAPITAL:</b>	<b>26,569.5</b>	<b>17.8%</b>	
<b>3.—PROGRAMAS DE OBRAS Y CONSTRUCCIONES:</b>	<b>17,196.0</b>	<b>11.5%</b>	
0.—Servicios Personales	6,245.4		
1.—Servicios No Personales	989.9		
2.—Materiales y Suministros	4,076.4		
3.—Maquinaria y Equipos	1,228.4		
4.—Adquisición de Inmuebles	20.5		
5.—Construcciones	3,864.5		
6.—Transferencias Corrientes	4.1		
7.—Transferencias de Capital	98.4		
8.—Desembolsos Financieros	82.1		
9.—Asignaciones Globales	586.2		
<b>4.—PROGRAMAS DE TRANSFEREN- CIAS DE CAPITAL:</b>	<b>9,373.5</b>	<b>6.3%</b>	
7.—Transferencias de Capital	9,373.5		
<b>GASTOS CAUSADOS:</b>		<b>135,799.3</b>	<b>91.0%</b>
<b>5.—DEUDA PUBLICA:</b>		<b>13,360.7</b>	<b>9.0%</b>
<b>TOTAL DE GASTOS Y DEUDA PUBLICA</b>		<b>149,160.0</b>	<b>100.0%</b>
<b>FINANCIAMIENTO CON RECUR- SOS ORDINARIOS</b>		<b>123,647.0</b>	<b>83.0%</b>
<b>FINANCIAMIENTO CON PRESTA- MOS Y DONACIONES</b>		<b>25,513.0</b>	<b>17.0%</b>

FUENTE: Contaduría de la Nación.

<sup>1</sup> En Anexo siguiente, se presenta una clasificación Económica modificando el presente Anexo.

los demás renglones del gasto de inversión se encuentran, relativamente, en iguales proporciones de poca significación.

Analizando en su conjunto el Ingreso y el Gasto Públicos, de acuerdo con su estructura económica, encontramos que el sistema fiscal es doblemente regresivo, pues de una parte el financiamiento del gasto proviene fundamentalmente de impuestos indirectos que gravan el consumo y reducen el poder adquisitivo de la población y por el otro, el monto de las transferencias corrientes, propiamente dichas, es de poca importancia: 12 millones 369.3 millares de quetzales, o sea, el 8.3% del gasto total causado. Por otra parte, el gasto público está mal distribuido, destinándose a capitalización una proporción muy baja (19.5%), que casi no contribuye al incremento de la oferta de bienes y servicios, pues la poca inversión es no productiva: obras públicas tradicionales.

Desde el punto de vista del financiamiento total, la proporción es como sigue: con recursos ordinarios el 83% y con préstamos y donaciones el 17% restante. Estas proporciones que figuran al pie de los anexos que comentamos, da una falsa apreciación de este fenómeno financiero. En efecto, los empréstitos significaron el 15% de los recursos totales percibidos (véase anexo No. 3) mientras la amortización de Deuda representó el 9% del gasto total, es decir, que hay un proceso sistemático de endeudamiento para financiar los déficits presupuestales.

En el siguiente anexo No. 8 que contiene la liquidación del Presupuesto Fiscal de 1966, podemos comprobar que se incurrió en un Déficit Presupuestal de 13 millones 301.2 millares de quetzales, equivalente al 9.8% del gasto total causado. Ello se debió a que mientras los gastos totales causados (sin incluir Deuda Pública), fueron de 135 millones 799.2 miles, los ingresos fiscales ordinarios fueron de 122 millones con 498.1 millares de quetzales (excluyendo empréstitos).

En la segunda parte del anexo citado, se muestra cómo fue financiado el Déficit Presupuestal: Con aumento neto de Deuda Pública monetaria 1 millón 203 mil quetzales, o sea el 9% del déficit; con disponibilidades de Caja (disminuyendo las existencias del efectivo), 7 millones 389 mil quetzales, o sea cubriendo el 55.6% del déficit y con Deuda Flotante (es decir, dejando de pagar al comercio), 4 millones 410.1 miles de quetzales, o sea el 33.2%. Esta Deuda

En relación a los Anexos Nos. 6 y 7 que contienen la clasificación por programas y Objeto de Gasto y la clasificación Económica en forma parcial de Cuenta Doble, podemos apreciar conforme al Anexo No. 7 que contiene la clasificación económica modificada del anterior, que los Gastos Corrientes representan una proporción muy alta del gasto total: 73.2% en el primer anexo y 71.5% en el modificado; mientras los Gastos de Capital (programas de obras y construcciones más transferencias de capital), tan sólo significaron el 17.8% y el 19.5%, respectivamente. Ello indica que menos de una quinta parte del gasto total se invierte y lo que es peor, se trata casi en absoluto de obra de infraestructura no productiva ni autofinanciable.

A este respecto considero que, a pesar de que los gastos corrientes significan ocupación y poder de compra para un amplio sector de empleados, demanda efectiva de bienes y servicios para las empresas productoras del país, desde luego, excluyendo las importaciones que se filtran al exterior, desde el punto de vista de la escasez de recursos financieros para capitalización y promoción del desarrollo económico, un presupuesto de tal estructura improductiva no deja de ser un tanto dispendiosa, pues cuando menos, debiera invertirse el 40%. Por ejemplo, los demás países centroamericanos, tienen las siguientes proporciones de gastos de Capital: Costa Rica, 23%; El Salvador, 29%; Honduras, 32%; y Nicaragua, 38%, mientras Guatemala no llega al 20%.

Dentro de cada Sector del Gasto corriente y de capital, el renglón más importante lo constituyen los pagos en sueldos y salarios. En efecto, los Servicios Personales en los Gastos Corrientes, ascendieron a 65 millones 988.6 miles de quetzales, es decir, el 60.4% del total de Gastos Corrientes y dentro del gasto de Inversión, fueron de 6 millones 245.4 miles de quetzales, o sea, el 23.5% del gasto de capital.

Con excepción de los gastos para Materiales y Suministros, que fueron de 13 millones 718.2 miles de quetzales, los demás renglones del Gasto Corriente no tienen mayor importancia y se encuentran repartidos casi en la misma proporción. Lo mismo se aprecia en los Gastos de Capital, que también con excepción de las Transferencias de Capital, que significan inversión indirecta del Gobierno, canalizada a través del resto del Sector Público, los cuales ascendieron a \$ millones 373.5 millares, equivalentes al 6.3%,

proviene de que los gastos incurridos fueron de 135.8 millones y los pagos efectivos sólo llegaron a 131.4 millones, que deja un saldo pendiente de pago que se incorpora al pasivo nacional de 4.4 millones.

Ahora bien, el Déficit estrictamente monetario que expresa el traspaso neto de fondos del Gobierno al Sector Privado, fue de 8,592 millares de quetzales, es decir, excluyendo la Deuda Flotante no monetaria derivada del Presupuesto, el cual se obtiene comparando los gastos e ingresos efectivamente pagados y percibidos, los cuales fueron como sigue:

<i>Déficit Presupuestal:</i>		
Pagos efectivos	131,389.2	millares
Ingresos percibidos	122,498.1	"
	<hr/>	
Déficit	— 8,891.2	"
	<hr/>	
<i>Superávit en Operaciones</i>		
<i>Extrapresupuestales (ajenas)</i>		
Ingresos ajenos al Presupuesto	37,993.5	"
Egresos ajenos al Presupuesto	37,694.3	"
	<hr/>	
Superávit	+ 299.2	"
	<hr/>	
<b>DEFICIT CONSOLIDADO</b>	<b>— 8,592.0</b>	<b>"</b>

Este Déficit se financió exclusivamente con incremento de la Deuda por 1,203.0 millares y una disminución del efectivo por 7,389.0 millares de quetzales. Estas cifras pueden cotejarse con el Estado Condensado de Caja al 31 de Diciembre de 1966, que figura en el anexo No. 9.

Respecto a este último anexo, deseamos llamar la atención acerca del volumen virtual de las operaciones de Deuda y de las llamadas operaciones extrapresupuestales. En efecto, el volumen total de préstamos negociados ascendió a 41 millones 768.8 millares de quetzales, cifra que es superior a la que mostramos en el anexo No. 3 que contiene la clasificación económica de los Ingresos, lo cual se explica por la negociación de Letras de Tesorería para estabilización de ingresos por un valor total de 20 millones (negociando 10 millones internamente con el Banco Central y 10 millones con bancos extranjeros), que constituye una especie de anticipo a cuenta de impuestos, pues tales valores deben ser redimidos inexcusablemente al término del ejercicio fiscal.

LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO DEL  
EJERCICIO FISCAL 1966  
GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA  
(Miles de Quetzales)

<b>INGRESOS FISCALES:</b>			
Corrientes:		121,727.1	99.4%
Ingresos Tributarios:	107,742.6	88.0%	
Ingresos No Tributarios:	13,984.5	11.4%	
De Capital:		771.0	0.6%
<b>TOTAL DE INGRESOS:</b>		<b>122,498.1</b>	<b>100.0%</b>
<b>GASTOS PUBLICOS:</b>			
Gastos Corrientes:		106,627.6	78.5%
Gastos de Capital:		29,171.6	28.5%
Inversión Física Directa:	18,631.3		
Inversión Financiera:	10,540.3		
Total de Gastos Causados:		135,799.2	100.0%
<b>DEFICIT PRESUPUESTAL:</b>		13,301.2	9.8%
Suma de Ingresos:		122,498.1	90.2%
<b>FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT:</b>			
<b>Con Deuda Pública:</b>		1,203.0	9.0%
Empréstitos contratados:	21,768.8		
Amortización Deuda <sup>1</sup> :	20,565.8		
<b>Con Disponibilidades de Caja:</b>		7,389.0	55.6%
Saldo 1o. Enero/66	28,576.4		
Saldo 31 Diciembre/66	21,187.4		
<b>Con Deuda Flotante Presupuestal:</b>		4,410.1	33.2%
(Crédito forzoso del Comercio Interior)			
Gastos Incurridos en el Ejercicio:	135,799.3		
Gastos efectivamente pagados:	131,389.2		
Ajuste por diferencia <sup>2</sup> :		299.1	2.2%
<b>SUMA IGUAL AL DEFICIT PRESUPUESTAL:</b>		<b>13,301.2</b>	<b>100.0%</b>

FUENTE: Contaduría General de la Nación.

1 Incluye 7,205.1 millares de quetzales de Deuda Flotante de Ejercicios anteriores al último, que no afectaron al Presupuesto 1966, sino simplemente se cancelaron por Caja.

2 Este ajuste obedece a que varió la cifra de pagos efectivos o gastos causados, pues también es diferente la cifra del Estado de Deuda Pública al 31 de Diciembre de 1966.

Primas de Fianza	201.4	Primas de Fianza	203.3
Acreedores Varios	56.6	Acreedores Varios	—
Deudores Varios	839.6	Deudores Varios	846.5
Documentos Varios	0.2	Documentos Varios	—
Fondo Rotativo, Dto. Ley 299	194.6	Fondo Rotativo, Dto. 299	317.3
Por Legalizar	15.4	Por Legalizar	37.7
Erario Nacional	472.4	Erario Nacional	402.5
Ctas. Orden y Provisionales	2,608.6	Ctas. Orden y Prov.	2,540.4
	<hr/>		<hr/>
SUMAN LOS INGRESOS	202,260.4	SUMAN LOS EGRESOS:	209,649.3
Saldo de Caja al 1o. Enero/66	28,576.4	Saldo Caja al 31 Dic./66	21,187.5
	<hr/>		<hr/>
TOTAL:	230,836.8	TOTAL:	230,836.8
	<hr/>		<hr/>

**DESCOMPOSICION DEL SALDO DE CAJA:**

FONDOS DISPONIBLES:	En Cajas Fiscales	1,380.5	
	En Bancos	4,062.3	5,442.8
		<hr/>	
	Menos: Fondos en traslado		18.3
			<hr/>
			5,424.5
FONDOS CONSIGNADOS:	En Cajas Fiscales	1,513.2	
	en Banco de Guatemala	12,313.9	
	En custodia a/f. Terceros	1,935.9	15,763.0
		<hr/>	
TOTAL IGUAL AL SALDO DE CAJA: 31/Dic./66			21,187.5
			<hr/>

ESTADO CONDENSADO DE CAJA AL 31 DE DICIEMBRE DE 1966  
 POR LAS OPERACIONES TOTALES DE INGRESOS Y EGRESOS DEL GOBIERNO  
 DE GUATEMALA

<b>INGRESOS:</b>		<b>EGRESOS:</b>	
Ingresos Fiscales efectivos	122,498.1	Gastos Efectivamente Pagados	131,389.2
<b>Empréstitos contratados:</b>	41,768.8	<b>Amortización de Deuda Pública:</b>	40,565.8
<b>Internos:</b>	30,000.00	<b>Deuda Interna:</b>	24,585.8
Bonos de Largo Plazo	20,000.0	Flotante Ejerc. Ant.	7,205.1
Letras Tesorería, Estabilización de Ingresos	10,000.0	Bonificada a Largo Plazo	6,954.1
<b>Externos:</b>	11,768.8	Otras Obligaciones	426.6
Préstamos a Bancos Extranjeros	1,768.8	Letras de Tesorería	10,000.0
Letras Tesorería para Estabilización, Neg. en Ext.	10,000.0	<b>Deuda Externa:</b>	15,980.0
<b>Ingresos Extrapresupuestales:</b>	37,993.5	Préstamos Bancarios	3,013.8
Depósitos	26,637.1	Bonificada a Largo Plazo	2,966.2
Consignaciones	5,388.4	Letras de Tesorería	10,000.0
Disponibilidades Privativas	901.5	<b>Egresos Extrapresupuestales:</b>	37,694.3
Valores Circulantes	677.6	Depósitos	26,450.2
		Consignaciones	5,276.7
		Disponibilidades Privativas	961.5
		Valores Circulantes	658.1



La amortización de Deuda Pública que figura en este Estado Condensado de Caja, asciende a 40 millones 565.8 millares de quetzales; que es superior a la amortización de Deuda que figura en el Presupuesto por 13 millones 360.7 millares, por un valor de 27 millones 205.1 miles de quetzales y se integra como sigue: 20 millones de amortización de las letras de Tesorería y 7 millones 205.1 miles de quetzales de amortización de Deuda Flotante no monetaria que proviene de adeudos presupuestales del ejercicio fiscal anterior y cuyo pago no se imputó al presupuesto de 1966. De esta situación se desprende que para poder captar el verdadero resultado monetario es indispensable consolidar en la liquidación presupuestal todas las operaciones que signifiquen movimientos reales de fondos, los cuales debieran figurar en el Presupuesto fiscal para poder contar con un documento único que constituya realmente un Presupuesto de Caja y poder así, seguir una política monetaria y fiscal congruente.

Por otra parte, las llamadas operaciones Extrapresupuestales reflejan un monto muy importante de ingresos y egresos, que sobrepasan los 37 millones de quetzales, las cuales se pierden de vista en el presupuesto fiscal, no obstante que tienen un impacto monetario importante, que no es aconsejable dejar de lado y registrar tan sólo en los Estados de Caja.

Resumiendo el análisis referente a la liquidación del Presupuesto fiscal y de las operaciones extrapresupuestales, descubrimos un Déficit Presupuestal de carácter financiero de 13,301.2 miles de quetzales, al cual, deduciendo el importe de la Deuda Flotante presupuestal del ejercicio por 4,410.1 miles de quetzales, arribamos a un Déficit Monetario Presupuestal de 8,891.2 miles de quetzales, el cual se reduce más todavía con el Superávit habido en las cuentas extrapresupuestales por valor de 299.1 millares de quetzales, quedando en definitiva un resultado Deficitario de carácter monetario de 8,592 miles de quetzales, que representa el traspaso neto de fondos del Gobierno al sector privado, con incidencia en el medio circulante y en el volumen y comportamiento de toda la actividad económica. Dicho déficit fue financiado con Deuda Pública y con disponibilidad de Caja, en los montos indicados anteriormente.

## CAPITULO VIII

### LA POLITICA FISCAL

#### 1.—Grados de Intervención del Estado en la Economía.

Como ya quedó explicado a grandes rasgos en el Capítulo I, al tratar El Origen Histórico del Estado, la participación gubernativa siempre ha estado presente en la actividad económica, en una u otra forma y de manera directa o indirecta, según sean las condiciones socio-económicas o políticas prevalecientes, las cuales emergen de la estructura material de la producción y de acuerdo a la correspondencia con las relaciones sociales de trabajo, distribución y consumo de los bienes y servicios indispensables para la subsistencia humana.

Es incuestionable entonces, que las Finanzas Públicas modernas se han desarrollado a partir de esa trayectoria histórica, arribando a una nueva concepción filosófica y económica del Estado contemporáneo. El Estado gendarme, típico exponente de las ideas del liberalismo económico de los Siglos XVIII y XIX, ha sido superado definitivamente en el intervalo de las dos grandes guerras mundiales y específicamente, a partir de la Gran Depresión de 1929/33.

La política fiscal en los países industriales altamente desarrollados, toma sus rasgos característicos de los "Grandes Trabajos" inspirados en las ideas keynesianas y pragmatizados en el "New Deal" de Roosevelt, a partir del cual, casi todos los Gobiernos capitalistas del norte de América y Europa, emprenden grandes inversiones en obras públicas para devolver a las masas de trabajadores desocupados su poder adquisitivo, y con ello, crear una demanda efectiva que tienda a incrementar el Ingreso Nacional y a provo-

en la economía sería funesto y la depresión económica sería inmediata.

En países como los Estados Unidos de Norteamérica y algunos países de Europa, tales como Inglaterra, Alemania, Francia e Italia, la política fiscal ha llegado a un grado tal, que ahora podemos afirmar, que ya no se trata simplemente de una intervención indirecta mediante los mecanismos antes citados, sino de una real y efectiva "militarización de la economía". En efecto, podríamos preguntarnos qué ocurriría si los Estados Unidos, por ejemplo, decidieran suspender sus cuantiosos contratos con empresas monopólicas para la fabricación de aviones, barcos y submarinos de guerra, armas de destrucción masiva, como las armas atómicas y los costosos programas espaciales? Con la gran capacidad productiva de los Estados Unidos y la enorme masa de nuevos inventos y técnicas, cuyas patentes se encuentran estériles en las Cajas de Seguridad, por no haber posibilidad de sacarlas al mercado, debido a la saturación, en las condiciones actuales de la economía norteamericana, no queda otro recurso que desviar la producción hacia la fabricación de armamentos y equipos de guerra, para lo cual también resulta necesario abrir focos de guerra que den una salida al empleo de tales armamentos, con lo cual se logra, por una parte, una salida al estancamiento económico y por otra, se experimentan las nuevas armas y se esgrime una estrategia de fuerza en la tensión internacional entre los dos grandes sistemas socio-económicos. Esto además significa una advertencia a los países dependientes o de zonas de influencia, por si pretenden modificar el estatus político o económico.

## 2.—*La Unidad de acción y la unidad orgánica en los diversos planos de la Administración Pública.*

En las condiciones actuales, cuando las finanzas públicas modernas que han alcanzado una amplitud insospechada y desconocida por los economistas de antaño, la política fiscal necesita de un marco de condiciones organizativas y de administración que hagan factibles la unidad de acción y ejecución de los programas gubernamentales en todos sus niveles.

Esta es una de las fallas fundamentales que encontramos en la política fiscal pura, de tipo compensatorio, descartando desde luego el proceso de militarización de la eco-

car, por aceleración, el resurgimiento de la demanda agregada en las dos secciones típicas de la producción: la de bienes de consumo y la de bienes de inversión.

Posteriormente, al lograr, por el impulso de la inversión pública, la recuperación de la economía que se encontraba postrada por la sobreproducción y desocupación masivas, hasta entonces sin precedente, por su intensidad y amplitud, el pensamiento post-keynesiano vino a desarrollar e institucionalizar todo un instrumental anticíclico y estabilizador de los nuevos niveles alcanzados en la producción y ocupación de los factores productivos.

De los grandes trabajos, al principio a base de inversiones en obras de infraestructura, se fue pasando progresivamente a otros mecanismos fiscales y monetarios para manipular las tasas impositivas, tendiendo a cambiar paulatinamente la estructura fiscal, aumentando la progresividad de los sistemas tributarios, al hacer descansar la carga fiscal en los sectores de mayor capacidad económica. A su vez, mediante los mecanismos presupuestarios de transferencia, se trasladaba a los sectores de menores ingresos y/o desocupados, subsidios directos al consumo, servicios sociales, asistenciales y educativos, o bien, otorgando precios de garantía a los productores, especialmente agrícolas y distribuyendo tales productos agropecuarios a la población, a precios menores que los del mercado, como lo viene realizando México a través de la CEIMSA.

Por otra parte, mediante el sistema bancario se provee de créditos fáciles y baratos a los pequeños productores y demás ramas industriales necesarias al crecimiento económico, manipulando la tasa de interés, los encajes bancarios, los topes de cartera y las tasas de descuento y redescuento, sin perjuicio de las emisiones de deuda interna y externa de los Gobiernos, con vistas a financiar la inversión pública y a ampliar los servicios de la Administración, con lo cual en su conjunto, se crea una demanda efectiva de bienes y servicios y se da ocupación a grandes sectores de la clase media creciente, fenómeno típico de la nueva política fiscal.

Por mucho que la iniciativa privada y sus entidades representativas pregonen por todos los medios publicitarios de que disponen, su oposición a la intervención progresiva del Estado, a través del Gobierno Central y sus demás instituciones públicas autónomas y descentralizadas, lo cierto es que, si el Gobierno restringiera intempestivamente todos sus programas y redujera el monto de su inversión, el impacto

la forma de atenuación de los desajustes económicos. Sin embargo, continúan sin solución algunos problemas esenciales, tales como la desocupación permanente, que en países como los Estados Unidos se mantiene alrededor del 5% de la población activa; la fuerte presión inflacionaria que ya no ha sido posible corregir con los cambios en la tasa de interés ni con la regulación del crédito, presentándose el fenómeno singular de que, en las últimas pequeñas crisis, a partir de la guerra de Corea, han ocurrido recesos con intervalos de tres a cuatro años, mostrando alzas de precios en los bienes de consumo personal, efecto quizá de la deformación de la economía de guerra, que mantiene ocupados los factores productivos en ciertas ramas industriales y desocupadas en otras, pero en el conjunto de la demanda efectiva, hay retrasos o desajustes friccionales. Pero el más grave problema que confrontan, es el ya sistemático déficit en la balanza de pagos, como resultado de su política exterior de dominación e intervención que los obliga a enormes gastos en el exterior.

Por su parte, los países subdesarrollados todavía pueden utilizar los mecanismos fiscales con mayores resultados positivos, pero depende de la correlación de fuerzas de los grupos de presión, si es que al fin se deciden por una política gubernamental tendiente a promover ciertos cambios estructurales.

En nuestros países la meta indiscutible de la política fiscal en particular y de la política económica en general, es el desarrollo creciente en función de un mayor bienestar de la población y por tanto, la inversión pública ya no debe limitarse solamente a las obras de infraestructura, sino al establecimiento y promoción de empresas industriales y servicios básicos, tales como la siderurgia, la industria química, los hidrocarburos, la energía eléctrica y otras que constituyan la columna vertebral de nuestra industrialización. Pero para ello habría que afectar a ciertos intereses extranjeros, que como un dique, detienen nuestro crecimiento independiente.

Por otra parte, ya es insostenible seguir soslayando el problema agrario, pues si aún en la programática de la Alianza para el Progreso ha sido aceptada esta reforma, deberíamos emprenderla con entereza.

La Reforma Tributaria como cuestión medular de la política fiscal, debe emprenderse también con decisión y firmeza, pero sobre la base de cambiar sustancialmente el peso de

monía que ha tenido éxito en la postguerra. Pero situándonos estrictamente en los mecanismos fiscales y monetarios de manipulación de los ingresos tributarios y los gastos públicos y demás instrumentos de autoregulación monetaria, encontramos también importantes limitaciones. En efecto, desde el punto de vista socio-político, en los principales países capitalistas industrializados, se ha dado lugar a la toma del poder por una clase plutocrática, dueña de las grandes empresas monopólicas, engendrando un Estado económico que absorbe al Estado de "jure". En estas condiciones, la anarquía de la producción, que es una condición natural del capitalismo, se transfiere al aparato del Estado y así, se hace imposible lograr la unidad de acción y la unidad orgánica en todos los planos de la administración del sector público, debido a la aprensión entre los hombres de empresa frente a sus competidores, situación psicológica que también se transfiere a los funcionarios que reflejan los intereses de los grandes trusts.

Por otra parte, los grupos de presión que responden a líneas contradictorias, como expresión de la pugna entre los monopolios, dan origen en la práctica, a políticas diferentes, tanto en el aspecto económico como la dirección de la política interna y externa. Ejemplo, la pugna entre los militares del Pentágono y los funcionarios del Departamento de Estado de los Estados Unidos, las decisiones del Ejecutivo y la desaprobación por el Senado.

En nuestros países de escaso desarrollo, también se dan tales contradicciones habiendo degenerado a tal extremo, que los países latinoamericanos ya no logran ni siquiera la estabilidad política y la llamada democracia representativa se ha convertido en el dominio de los gobiernos de facto, producto de los golpes de Estado.

### *3.—Diferencias esenciales de la política fiscal en los países desarrollados y los de escaso desarrollo.*

Como lo indicamos en los párrafos precedentes, en los países altamente industrializados que juegan en el rol de las potencias capitalistas, desde luego con sus propias modalidades, la política fiscal se caracteriza por su tendencia hacia la militarización de la economía, base fundamental para mantener los niveles actuales de ocupación. Los demás mecanismos autorreguladores de tipo monetario y fiscal, se limitan tan sólo a la mera estabilización, que toma

ranea, son las que gozan de mayores facilidades crediticias, con lo cual se comete una injusticia, pues tales empresas utilizan nuestros escasos recursos financieros y se abstienen de incrementar su capital con recursos de sus matrices.

#### 4.—*Limitaciones de la Política Fiscal:*

Aún suponiendo que se han superado los problemas de la estructura tributaria y que se cuenta con un sistema progresivo y flexible; con una administración financiera técnica y moderna y que se ha realizado la reforma presupuestal, como la que hemos descrito anteriormente y en general, se ha logrado consolidar todo el Sector Público y contamos con un programa completo del gasto y la inversión pública, en fin que hemos resuelto en lo fundamental, los problemas técnicos; pero en la práctica encontramos enormes dificultades que nos limitaremos tan sólo a enumerar:

- a) La composición del Poder Público, que generalmente se encuentra dominado por las clases oligárquicas, ligadas a los intereses extranjeros, problema que es una cuestión política que corresponde resolverlo a los organismos políticos que luchan por el poder;
- b) La anarquía en la producción y en toda la actividad económica, debido a la idiosincracia de los empresarios capitalistas, los cuales muestran aprensión a la actividad productiva del Estado y a la mayor intervención gubernamental en la economía. Esta psicología empresarial, se transfiere a los funcionarios que, en mayor o menor grado, expresan los intereses de tales grupos de presión;
- c) La tendencia creciente del gasto público en mayor proporción que los ingresos fiscales, lo cual engendra a su vez, dos problemas: i) inflexibilidad en los momentos en que es necesario efectuar cambios en las proporciones de los gastos corrientes y los de inversión; e ii) crecimiento exorbitante de la burocracia administrativa que hace imposible dos desplazamientos de empleados innecesarios y o excedentes, en virtud de que éstos responden a intereses políticos sectarios y constituyen un caudal electoral. Por otra parte, la proporción de empleados públicos en relación a la población activa ocupada en labores productivas, hace económicamente one-

la carga fiscal hacia los sectores de mayor capacidad contributiva, hasta alcanzar cuando menos un 30% de la recaudación total, limitando a lo sumo a un 50% la proporción de los impuestos indirectos dejando para otros ingresos no tributarios el 20% restante.

Dentro del grupo de ingresos no tributarios, debiera jugar un papel importante la actividad del Estado como productor de bienes y servicios esenciales, en los cuales no necesariamente se ha de competir con la iniciativa privada. Sobran campos de inversión a este respecto, tales como los transportes ferroviarios y aéreos y demás medios de comunicación.

Desde otro ángulo, debe transformarse el sistema de fomento industrial a base de exenciones fiscales, debiendo el Gobierno orientar más directamente los campos de inversión, sobre la base de estudios previos de los sectores de producción deficiente o no cubiertos por la industria nacional; pero para ello el Gobierno debe determinar el monto de un presupuesto de exoneraciones para decidir con mejor base su capacidad de sacrificio fiscal.

Con las leyes de fomento industrial vigentes, se han otorgado beneficios a quienes lo solicitan espontáneamente, sobre la base de estudios puramente formales que no profundizan la importancia y proyección económica de las empresas, como si se estuviera empeñado en una carrera de dar mayores beneficios, en competencia con los países centroamericanos.

Las exenciones fiscales han servido en muchos casos para capitalizar empresas influidas por intereses extranjeros, que registran dicha capitalización como inversión en moneda extranjera, cuando quizá sólo ha significado inicialmente tal inversión, importación de maquinaria anticuada y/o usada, pero la inversión extranjera no ha significado ingreso en divisas. Tales industrias por otra parte, sólo implican transformación, en pocos casos, y en los más, mero ensamble, mezcla o dilución de materias primas o componentes de origen externo, con lo cual sólo se cambia la forma de nuestras importaciones.

En cuanto a la política crediticia, que es o puede ser, un instrumento fiscal cuando el Estado provee recursos financieros mediante fideicomisos o aportaciones de capital a los Bancos del sistema, debe utilizarse fundamentalmente para financiar empresas realmente nacionales, pues en la práctica las empresas extranjeras o con fuerte inversión fo-

- 1.—La intervención del Estado en la vida económica está implícita en la naturaleza misma del poder público y éste, desde su aparecimiento en las postrimerías del sistema económico de la comunidad primitiva y principios del esclavismo y la civilización, surge como consecuencia directa del hecho económico fundamental del régimen de la propiedad privada y con ella, el dominio de unos y el sometimiento de otros;
- 2.—Consecuentemente, en todos los períodos históricos de la sociedad, desde entonces hasta el capitalismo contemporáneo, el Estado siempre ha intervenido de una manera u otra, en forma abierta y despiadada, o bien soslayando su intervención, dejando hacer y dejando pasar, como postulaba el liberalismo clásico. Últimamente, convirtiendo a la Hacienda Pública en el centro motor de la lucha contra el ciclo económico, sin lograr controlarlo de manera absoluta sino tan sólo atenuar sus efectos, llegando al extremo de la deformación de la economía, mediante el proceso de militarización de la producción en los países capitalistas altamente industrializados. De esta manera, se ha formado un círculo vicioso entre impuestos y gastos, provocando espirales en los precios y salarios. Así, las cuantiosas sumas de gastos para programas de armamentos, “ayuda extranjera” y mantenimiento de ejércitos de ocupación y bases militares, han causado el grave deterioro de sus balanzas de Pagos;
- 3.—La política fiscal puramente compensatoria, a nuestro juicio sigue teniendo validez y relativa eficacia en los

rosa esa población improductiva y restringe los recursos financieros disponibles para fines productivos.

Este fenómeno creciente del gasto, especialmente corriente, ya lo había señalado Adolfo Wagner en su famosa "Ley del crecimiento progresivo de los gastos públicos", desde el siglo pasado;

- d) La política de subsidios y ayudas a los desempleados e indigentes, por lo menos en los Estados Unidos, ha perdido su eficacia inicial para mantener el poder de compra, por las implicaciones morales y psicológicas que produce en la personalidad de los beneficiarios, quienes sienten humillante el expediente de registro e investigación social, a que son sometidos, previo a gozar de los subsidios, máxime que por su nivel cultural o educacional, se dan perfecta cuenta de las causas de su desempleo. Sobre este aspecto hay abundante literatura de eminentes sociólogos norteamericanos. Citaremos sólo uno: el libro de Michael Harrington "La Cultura de la Pobreza en los Estados Unidos". Breviario del F. C. E.;
- e) Lo más esencial: la política fiscal por sí sola no cambia la composición de clase de la sociedad capitalista, ni la estructura económica de la propiedad y por ende, subsiste la contradicción fundamental de la desigualdad en la distribución del Ingreso y por tanto, la apropiación privada de la producción social, continuará produciendo el desajuste entre la capacidad productiva y el volumen de bienes y servicios disponibles, frente a una demanda efectiva limitada que no puede absorber dicha oferta, contradicción que en principio se presentó a nivel nacional y ahora se ha generalizado en el plano internacional, originando las crisis de sobreproducción, que aún siguen siendo la causa esencial de la crisis del capitalismo;
- f) Los sectores de más altos ingresos y especialmente los dueños de los medios de producción, no aceptan asumir mayor participación en la carga fiscal y en consecuencia, los Gobiernos continúan recurriendo al expediente de la Deuda Pública para financiar sus gastos, pero el pago de la deuda plantea de nuevo el problema de cómo financiar su cancelación, y entonces seguirán siendo las masas consumidoras de bajos ingresos, quienes paguen en última instancia el costo de la inversión pública y de las exoneraciones fiscales.

vitan sobre el consumo popular y aquellos otros que inciden en los costos del transporte.

Debe realizarse un catastro fiscal que distinga dos categorías fundamentales de contribuyentes, los causantes menores cuyos ingresos anuales no alcancen un nivel determinado, los cuales sólo debieran tributar con un impuesto mercantil sobre sus ventas; y los contribuyentes mayores, que rebasen dicho nivel, los cuales tributarán conforme al impuesto sobre la Renta;

6.—Deben establecerse en el Código Fiscal, dos principios económicos fundamentales para contener la excesiva evasión fiscal:

a) El principio capitalista de que sólo son deseables las empresas rentables y que salvo los casos de industrias que requieren un período de espera para obtener ganancias, no se justifica el que reporten alternativamente pérdidas y ganancias. Aquellas empresas que sistemáticamente reportan pérdidas, debieran cerrarse por incosteables y por innecesarias, desde el punto de vista económico y fiscal;

b) Definir el nivel normal, por ramas industriales, comerciales y agrícolas, de lo que debe reputarse como "BENEFICIO NORMAL", para considerar como ganancias excedentes, los beneficios superiores a dicho nivel, las cuales debieran tributar conforme a una tarifa más progresiva.

7.—Negociar con las empresas extranjeras que operan conforme a contratos especiales, la forma de que tributen en igualdad de condiciones con las empresas nacionales;

8.—Paralelamente a lo señalado en los puntos anteriores, es necesario realizar la reforma de la Administración Financiera de la Hacienda Pública, tal como se indica en los capítulos precedentes, para disponer de un presupuesto técnico y flexible que permita programar el gasto y el ingreso públicos, de tal manera que se puedan tomar decisiones sobre la marcha de la ejecución presupuestal, en condiciones más eficientes y económicas;

países industrializados, para mantener la estabilidad a los niveles de ocupación alcanzados, pero sin lograr evitar totalmente los desajustes en ciertas ramas de la producción civil, la desocupación permanente de masas de obreros y una población empobrecida, de más de 50 millones de indigentes, como es el caso de los Estados Unidos, según estimaciones de Michael Harrington. Asimismo, no han podido contener las presiones inflacionarias, presentándose el fenómeno singular de que en los últimos períodos de crisis, los precios del consumidor se han mostrado hacia el alza, lo cual no ocurría así en los ciclos anteriores a la Segunda Guerra Mundial;

- 4.—Podemos afirmar que el ciclo económico, por lo menos en los Estados Unidos se ha modificado a partir de la post-guerra, reduciéndose a períodos cortos de tres a cuatro años (como los pequeños ciclos de Kitchin), debido en parte a la reconversión del aparato productivo; pero fundamentalmente a la militarización de la economía y a la provocación de focos de guerra, como los de Corea y Vietnam;
- 5.—Los países atrasados o de escaso desarrollo económico, todavía pueden utilizar los instrumentos fiscales y monetarios para acelerar su crecimiento, pero es inevitable realizar determinadas reformas estructurales, como la Reforma Agraria, la Reforma Tributaria, la Reestructuración del gasto público y la Programación en todo el sector público.

A este respecto, descamos indicar que el actual Impuesto sobre la Renta no modificó la tarifa aplicable, ni en su proporcionalidad ni en su progresividad, limitándose tan sólo a ampliar la renta imponible hasta Q500.000.00 y más con el 48%. Sin embargo, las empresas cuentan ahora con mayores exenciones en las deducciones por depreciación y especialmente, en el 33% que se les permite deducir para reinversión. Es decir, que el impuesto sobre la renta en vigor, tan sólo incorporó a la clase media y de manera directa a los profesionales.

Consideramos que la reforma tributaria debe tender a la supresión de todos aquellos impuestos que gra-

turado el mercado para lograr el empleo más económico de los recursos exonerados;

- 14.—Efectuar una evaluación de todo el personal administrativo con vistas a racionalizar su empleo al menor *costo administlativo, fijando etapas progresivas de traslación de empleados hacia las nuevas empresas industriales de bienes y servicios, mediante convenios con las empresas que gozan de beneficios fiscales y con el resto del Sector Público;*
- 15.—Limitar la negociación de empréstitos extranjeros a las necesidades reales de financiamiento, manteniendo el principio de libre determinación de los campos de inversión y adquisición de equipos de capital, obteniendo recursos de todos los países o instituciones financieras *que nos otorguen los mayores plazos, las tasas más bajas de interés y sin ninguna supervisión onerosa que mengue los recursos disponibles.*

- 9.—La tesitura de la política fiscal y económica del Estado, debe transformarse de los planos de mera política indirecta, a base de crear el marco de condiciones para que fluya espontáneamente la iniciativa privada, hacia una intervención más directa y agresiva, cubriendo aquellos campos de inversión más riesgosos y de mayor tiempo de espera, en los cuales los empresarios privados no muestran interés, constituyendo empresas propias o de capital mixto, que cubran etapas intermedias o anteriores en los procesos productivos de la industria en general y promoviendo las industrias básicas que juegan un papel vertebral en el proceso de industrialización;
- 10.—El Estado debe contemplar la inclusión en el presupuesto fiscal de las asignaciones necesarias para inversión financiera, constituyendo fideicomisos para créditos de inversión y/o aumentando las aportaciones de capital en los bancos estatales, para disponer de una política crediticia que permita regular la oferta de capital;
- 11.—Utilizar el crédito público con vistas a la inversión productiva para atenuar los efectos negativos de la inflación que origina el financiamiento con Deuda Pública, tomando medidas tales como el control de precios y precios de garantía a los productos agropecuarios;
- 12.—Crear un Banco de Comercio exterior, para asegurar a los productores nacionales precios remunerativos en moneda nacional y manipular centralmente nuestro comercio exterior, comerciando o trocando nuestros productos con todos los mercados y países que nos ofrezcan los mejores términos de intercambio;
- 13.—Elaborar un estudio de las necesidades más urgentes de nuestro desarrollo industrial y evaluar la capacidad del Gobierno en cuanto al sacrificio fiscal, para determinar el monto máximo de exoneraciones para un período mínimo de diez años, orientando las inversiones deseables y fortaleciendo a las industrias existentes más convenientes que aún no cubren la demanda nacional y/o centroamericana; otorgando beneficios en la medida en que haya evidencia de demandas insatisfechas no concediendo nuevos beneficios cuando se estime sa-

## BIBLIOGRAFÍA

- 1.—Documentos de la División Fiscal de las NN. UU.
  - I) Estructura del Presupuesto y Clasificación de las Cuentas del Estado. 1951.
  - II) Contabilidad Pública y Ejecución del Presupuesto. 1953.
  - III) Manual de Clasificación de Cuentas del Estado. 1953.
- 2.—Actas de la Reunión Técnica sobre Administración Presupuestal, México, Septiembre de 1953.
- 3.—Resumen de la Reunión Técnica de Septiembre de 1953.
- 4.—Informe de la Reunión Técnica sobre problemas de Reclasificación Presupuestaria, celebrada en Bangkok en Agosto/Septiembre de 1955. NN. UU.
- 5.—Manual de Clasificación de las Transacciones del Gobierno, según su Carácter Económico y su Función, Depto. de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. New York, 1957.
- 6.—Los Problemas del Presupuesto, Revista de Economía. Vo. XVII. No. 3, México, Marzo 15 de 1954.
- 7.—La Reforma Presupuestaria de Honduras. Agosto de 1953. Preparada por P. Vinelli y M. Tosco.
- 8.—El Presupuesto General de Egresos e Ingresos de la República de Honduras para el Ejercicio Fiscal 1953/54. Contiene la Reforma Presupuestal.
- 9.—La Política Tributaria y el Desarrollo Económico en Centro América. CEPAL. Doc. E/CN.12/CC.1.1, 15 Septiembre de 1956. Reunión IV.
- 10.—Informe sobre la Revisión de la Contabilidad del Gobierno Federal. Comisión de Revisión Contable, Secretaría de Hacienda, México. Oct. 1958.

- 11.—Instructivo para la formación y aplicación del Presupuesto General de Egresos de la Federación. México, Agosto de 1954.
- 12.—Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y su Reglamento, Decreto del Congreso de la Unión. México, Noviembre de 1954.
- 13.—El Presupuesto Fiscal y la Economía Nacional. Por Rafael Mancera Ortiz. Subsecretario de Hacienda y C. P., México, 1956.
- 14.—Manual de Clasificaciones Presupuestarias. Presupuesto Programático. Dirección Técnica del Presupuesto. Ministerio de Hacienda y C. P. Guatemala, Octubre de 1964.
- 15.—Segunda Reunión Técnica de Directores de Presupuesto de Centro América. Guatemala, Junio de 1965.
- 16.—Finanzas Públicas Comparadas de Henry Laufenburger, F. C. E.
- 17.—Principios de Hacienda Pública del Dr. Gabriel Franco.
- 18.—Finanzas Públicas e Ingreso Nacional de Harold M. Somers. F. C. E.
- 19.—Presupuesto y Contabilidad de Federico Gerts Manera. Universidad Nac. Autónoma de México. 1956.
- 20.—La Cultura de la Pobreza en los EE. UU., de Michael Harrington, F. C. E.
- 21.—La Sociedad Primitiva. Lewis H. Morgan, Edic. Pablov, México.
- 22.—Origen de la Familia, La Propiedad Privada y el Estado. F. Engels.
- 23.—Historia de la Antigüedad. ORIENTE A. Kaidan, Edit. Grijalvo, S. A., México.
- 24.—Historia de las Doctrinas Económicas. Karataev, Ryndina, Stepanov y Otros.
- 25.—Teoría del Estado y el Derecho. N. G. Alexandrov.
- 26.—Historia Económica de los Países Capitalistas. Avdakov, Polianski y otros. Edit. Grijalvo, México.
- 27.—Militarismo e Industria. Víctor Perlo, Editorial Grijalvo, S. A. México. A. México.
- 28.—Impuesto al Gasto. Nicholas Kaldor. F. C. E., México.

## APENDICE

### BREVE COMENTARIO AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS DE LA NACION PARA EL EJERCICIO 1968, CONTENIDO EN EL DECRETO No. 1729.

Como puede apreciarse en los anexos Nos. 1 y 2 que contiene el resumen del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación para el ejercicio fiscal 1968, aprobado conforme Decreto del Congreso No. 1729, la situación que se presenta, aparentemente, no es tan precaria, pues artificialmente se equilibran los ingresos con los gastos e incluso, se muestra un excedente de ingresos corrientes por valor de 10 millones 124.6 millares de quetzales, que se denomina "Ahorro en cuenta Corriente", con lo cual se quiere dar la impresión de que los ingresos fiscales ordinarios son ampliamente suficientes para cubrir los gastos de Funcionamiento y todavía arrojan un excedente para financiar los Gastos de Capital.

La clasificación de los Ingresos, en cierta forma de naturaleza económica, nos presenta una separación artificial de los impuestos directos e indirectos, consignando por separado las llamadas Rentas Consignadas, que también son impuestos indirectos. Asimismo, nos presenta como Ingresos Extraordinarios, operaciones de contratación de Deuda, como son los préstamos obtenidos y por obtener con la Agencia Internacional para el Desarrollo (A. I. D.), por valor de 1 millón 118.8 millares de quetzales.

En cuanto a los Ingresos de Capital, se incurre en el artificio de hacer figurar como tales, la contratación de Deuda Pública por 46 millones 936.8 millares de quetzales; las donaciones del exterior del Bureau of Publics Roads —B. P. R.—por 2 millones 355.3 millares; los ingresos de la Lotería Nacional por 200 mil quetzales y el llamado Ahorro en cuenta Corriente, obtenido artificialmente. De esta manera nos muestran una situación muy diferente de la real.

En efecto, presentan una recaudación total de ingresos fiscales ordinarios y extraordinarios por 148 millones 611.5 millares de quetzales y un Presupuesto para Gastos de Funcionamiento por 138 millones, 486.8 millares de quetzales, lo que permite reportar un superávit en Cuenta Corriente, denominado ahorro en dicha cuenta por la importante suma de 10 millones 124.6 millares. En esta primera parte, se esconde una operación de Deuda Pública por 1,118.8 millares de quetzales que de esta manera se hace participar en el supuesto ahorro en la cuenta corriente.

En cuanto a los Ingresos de Capital que casi en su totalidad constituyen contratación de Deuda Pública interna y externa, por un valor absoluto de 46 millones 936.8 millares de quetzales, adicionándole el ya citado ahorro en cuenta corriente y los demás ingresos ya señalados que no son ingresos de capital, se logra equiparar la suma de tales ingresos con el Presupuesto de Capital para Inversión, justificando, obviamente, la magnitud de la Deuda contratada con el simple hecho de que toda la deuda contraída se convertirá en nueva inversión, así: Inversión Directa 32.917.4 millares y Transferencias de Capital al sector público 26,751.9 miles de quetzales.

El sustentante, con el objeto de realizar una justa apreciación de las operaciones financieras del Gobierno para el próximo ejercicio fiscal, ha elaborado el Anexo No. 3 que contiene una forma modificada del Presupuesto de Ingresos, presentando los mismos en el lugar que técnicamente les corresponde, desde el punto de vista económico, para poder evaluar la estructura tributaria del nuevo presupuesto de ingresos y excluyendo de la comparación de ingresos y gastos, las operaciones de Deuda Pública, para mostrar sin artificios el verdadero resultado financiero previsto por el Gobierno y la forma de financiar el Déficit Presupuestario con que se iniciará el nuevo ejercicio fiscal.

Analizando la estructura impositiva que el nuevo presupuesto nos presenta, inclusive con los nuevos impuestos indirectos aprobados por el Decreto 1729, encontramos que el 99.96% del total de ingresos ordinarios, corresponde a los Ingresos Corrientes con un monto total previsto de 150 millones de quetzales. Los Ingresos de Capital, aun aceptando como tal un saldo de Caja no utilizado del ejercicio anterior, el cual estrictamente no es ingreso de capital por no constituir una realización de Activos, representa tan sólo el 0.04%.

## INGRESOS PARA FUNCIONAMIENTO 1968

1. INGRESOS CORRIENTES		Q 126.231.213
1. Ingresos Tributarios		
a) Directos	Q 19.800,260	
Impuesto sobre la Renta	14.885,240	
Impuesto s/Patrimonio y Propiedad	4.915,020	
b) Indirectos	106.430,953	
Importación	26.708,410	
Exportación	6.397,512	
Impuesto sobre el consumo de productos y servicios	54.711,217	
Impuesto y gravámenes sobre actividades comerciales, actos jurídicos y transacciones	18.613,814	
2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS:		6.151,478
Renta de Activos Fijos	984,322	
Venta de artículos estancados y productos comerciales del Estado	598,363	
Tasas, derechos y cargos por servicios	4.067,548	
Utilidades de Empresas del Estado	501,245	
3. TRANSFERENCIAS CORRIENTES RECIBIDAS		2.313,415
Del Sector Privado	806,215	
De Organismos Estatales	1.507,200	
4. RENTAS CONSIGNADAS:		12.796,572
TOTAL DE INGRESOS CORRIENTES		Q 147.492.678
INGRESOS EXTRAORDINARIOS		
Préstamos A. I. D.		1.118,825
Obtenido	786,780	
Por Obtener	332,045	
SUBTOTAL		Q 148.611.503
MENOS:		
Aporte al Presupuesto de Capital (Ahorro en cuenta corriente)		10.124.655
TOTAL DE INGRESOS PARA		
FUNCIONAMIENTO		Q 138.486.848

## INGRESOS PARA CAPITAL.

### II. INGRESOS DE CAPITAL:

1.	Préstamos Directos		Q	34.936,784
	Préstamos Obtenidos	Q		24.330,320
	Préstamos por Obtener			10.606,464
2.	Créditos en Valores Públicos		Q	12.000,000
	Bonos Nuevos	Q		12.000,000
3.	Transferencias de Capital Recibidas			2.355,344
	Donación B. P. R.			2.355,344
4.	Otros Ingresos de Capital			10.377,195
	Lotería Nacional, Decreto 859			200,000
	Ahorro en Cuenta Corriente			10.124,655
	Saldo en Caja Ejercicio Anterior			52,540

TOTAL DE INGRESOS PARA CAPITAL	Q 59.669,323
--------------------------------	--------------

### RESUMEN

INGRESOS PARA FUNCIONAMIENTO	Q 138.486,848
INGRESOS PARA CAPITAL	59.669,323
	Q 198.156,171

ANEXO No. 11

## PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO

1968

(Quetzales)

Organismo o Ministerio	Funciona- miento	Deuda Pública	Transfe- rencias Cts.	Total
Organismo Legislativo	993,810			993,810
Organismo Judicial	2.459,358			2.459,358
Organismo Ejecutivo:				
Presidencia de la Rep.	4.446,921			4.446,921
M. de Relaciones Ext.	2.510,998		144,326	2.655,324
M. de Gobernación	10.393,051			10.393,051
M. de la Defensa Nacional	14.381,300			14.381,300
M. de Hacienda y C. P.	7.173,414	21.000,000	15.705,197	43.878,611
M. de Educación Pública	23.608,186		148,014	23.756,200
M. de Salud Pública y A. S.	13.960,411		498,793	14.459,204
M. de Trabajo y P. S.	668,839		27,320	696,159

M. de Economía	1,490,616	401,133	1,891,749
M. de Agricultura	3,099,563	144,534	3,244,097
M. de Comunicaciones y O. P.	14,223,910	69,000	14,292,910
Ministerio Público	170,620		170,620
Registro Electoral	85,940		85,940
Contraloría de Cuentas	681,594		681,594
<b>T O T A L E S</b>	<b>100,348,531</b>	<b>21,000,000</b>	<b>121,348,531</b>

### PRESUPUESTO DE CAPITAL (Quetzalcs)

Organismo o Ministerio	Inversión Directa	Transferencias de Capital	Total
M. de Hacienda y Crédito Público	529,000	24,921,900	25,451,400
M. de Educación Pública	2,200,000		2,200,000
M. de Salud Pública y A. S.	835,800		835,800
M. de Economía	188,930	630,000	818,930
M. de Agricultura	3,598,323	1,200,000	4,798,323
M. de Comunicaciones y O. P.	25,564,870		25,564,870
<b>T O T A L</b>	<b>32,917,423</b>	<b>26,751,900</b>	<b>59,669,323</b>

### RESUMEN

PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	Q138,486,848	70%
PRESUPUESTO DE CAPITAL	59,669,323	30%
<b>T O T A L</b>	<b>Q198,156,171</b>	<b>100%</b>

Dentro del total de ingresos, los tributarios provenientes típicamente de impuestos, representan el 92.6% con un valor absoluto de 139 millones de quetzales. Este sólo hecho nos está indicando que nuestro sistema tributario es completamente inflexible, pues el Estado cuenta con muy pocos ingresos no tributarios que no le permiten manipular el presupuesto en determinadas circunstancias emergentes, por la problemática jurídica y política que representa la modificación de las tasas impositivas, conforme al régimen tributario constitucional de nuestro país. Los Ingresos No Tributarios significan tan sólo el 4.2% con valor de 6,351.5

**PRESUPUESTO DE INGRESOS PARA 1968 MODIFICANDO LA FORMA OFICIAL QUE ADOLECE DE DEFECTOS  
TECNICOS.**

(Miles de Quetzales)

<b>I INGRESOS CORRIENTES</b>		<b>150,048.0</b>	<b>99.96%</b>
<b>1. Ingresos Tributarios</b>		<b>139,027.8 = 92.6%</b>	
<b>a) Impuestos Directos</b>	<b>19,800.3 = 13.2%</b>		
S/la Renta	14,885.2		
S/Patrimonio y Prop.	4,915.0		
<b>b) Impuestos Indirectos</b>	<b>119,227.5 = 79.4%</b>		
S: Importación	26,708.4		
S/Exportación	6,397.5		
S/Consumo de bienes y Serv.	54,711.2		
S/Comercio, actos Jur. y trans.	18,613.8		
Rentas Consignadas	12,796.6		
<b>2. Ingresos no Tributarios:</b>		<b>6,351.5 = 4.2%</b>	
Rentas de activos fijos	984.3		
Venta Artos. Estancados y Prod. comerciales	598.4		
Servicios Públicos	4,067.6		
Utilidades Empresas del Estado	501.2		

Lotería Nacional Dto. 859	200.0		
<b>3.—Transferencias:</b>		<u>4,668.7</u>	3.2%
Del Sector Privado	806.2		
De Organismos Estatales	1,507.2		
De Organismos Internacionales B. P. R.	2,355.3		
<b>II INGRESOS DE CAPITAL:</b>			
Saldo de caja Ejerc. anterior		52.5	0.04%
<b>TOTAL DE INGRESOS FISCALES</b>		<u>150,100.5</u>	
<b>Empréstitos para financiar Déficit:</b>			
Programas A. I. D.		1,118.8	
Emisión de Bonos		12,000.0	
Préstamos Directos		34,936.8	
<b>Deuda Total</b>		<u>48,055.6</u>	
Menos: Amortización deuda prevista en el Pres.		21,000.0	
<b>DEFICIT PRESUPUESTAL (endeudamiento neto)</b>		<u>27,055.6</u>	15.3%
		<u>177,156.1</u>	100%
Presupuesto de Gastos de funcionamiento	138,486.8		
— Menos: Amortización de Deuda	21,000.0	117,486.8	
Presupuesto de Gastos de capital		59,669.3	33.7%
<b>TOTAL DE GASTOS AUTORIZADOS</b>		<u>177,156.1</u>	

millares y las transferencias, fundamentalmente del exterior el 3.2% con valor de 4,668.7 millares de quetzales, que no constituyen un ingreso seguro para el fisco sino está sujeto a las eventualidades de la política exterior del país dominante. Las otras transferencias son meramente ingresos virtuales provenientes de pagos por fiscalización y ayuda del Banco de Guatemala al sostenimiento del Consejo Nacional de Planificación.

Dentro de los Ingresos Tributarios, los impuestos directos que permiten medir el grado de progresividad del sistema impositivo, representan tan sólo el 13.2% con valor absoluto de 19.8 millones de quetzales. En cambio los impuestos Indirectos que gravitan sobre el consumo de las masas populares y sectores de clase media en lo fundamental, y en menor proporción sobre los consumos suntuarios de los sectores de altos ingresos y demás gastos productivos de las empresas que inciden también sobre los consumidores finales, representan la alta proporción del 79.4%, es decir, más de las 3/4 partes de los ingresos totales, con un valor en cifras absolutas de 119.2 millones de quetzales.

Con una estructura tan regresiva como la que refleja el nuevo presupuesto, no se puede calificar de progresista el programa financiero del Gobierno, pues no es posible hablar de progreso y desarrollo económico y social con un presupuesto tan alto que representa ya el 14% del Producto Nacional Bruto y que se financia en su mayor parte con impuestos indirectos que pagan las amplias masas depauperadas de nuestra población.

Conforme a la nueva presentación del Presupuesto, contenida en el Anexo No. 3, hemos descubierto que el nuevo presupuesto para 1968 se aprobó con un DEFICIT FINANCIERO probable, si se ejecuta el presupuesto tal como fue previsto, de 27 millones de quetzales (27.055.6 millares), incluyendo los nuevos impuestos, pues los ingresos fiscales propiamente dichos ascenderán a 150 millones mientras los gastos autorizados, excluyendo amortización de Deuda por 21 millones, serán de 177.2 millones de quetzales. Dicho Déficit Presupuestal espera el Gobierno cubrirlo mediante un endeudamiento neto equivalente que resulta de la siguiente comparación:

Empréstito por contratar	48,055.6 miles
Amortización de Deuda:	21.000.0
Endeudamiento Neto, igual al Déficit	<u>27,055.6 miles</u>

El Déficit previsto y autorizado conforme el Decreto 1729, será de tal magnitud (27 millones), siempre que los ingresos esperados de los nuevos impuestos creados respondan frente a la estimación hecha de los mismos, lo cual será muy improbable por tratarse de impuestos indirectos que incidirán sobre el consumo y repercutirán negativamente sobre el poder de compra y sobre las estructuras de costos y precios.

A este respecto haremos un breve comentario sobre los nuevos impuestos indirectos, creados conforme el Decreto 1729:

- 1o. La llamada rebaja del Impuesto del Timbre del 1.5% al 1% que el Ministerio de Hacienda equipara a un "aumento de sueldos", no es más que extinción por Ley, conforme los términos del Decreto 1627 de un aumento transitorio aprobado para el ejercicio fiscal 1967, en tanto se emitía el dictamen de la Comisión que estudia la *Reforma Tributaria*.
- 2o. Sin embargo, a cambio de la llamada rebaja del 0.5% del impuesto del timbre, se generaliza el impuesto a la tasa proporcional del 1% sobre el valor CIF de todas las mercancías que se importen, tanto las procedentes del área centroamericana como del resto del mundo, sin exclusión alguna. Ello significará un aumento mínimo del 1% sobre los precios de todas las mercancías importadas.
- 3o. Lo más positivo de las nuevas disposiciones tributarias es la exoneración del impuesto del timbre sobre las exportaciones a Centro América y la no afectación del nuevo impuesto del 5% sobre ventas a las exportaciones en general.
- 4o. El establecimiento de un nuevo Impuesto del 5% sobre las ventas de mercancías, exceptuándose los artícu-

los de primera necesidad como productos alimenticios y otros productos y servicios básicos, tendrá un efecto general de aumento de los precios, tanto de las mercancías directamente gravadas como de las eufemísticamente excluidas. Ello será así en virtud de que, en el proceso económico de la fijación de los precios de mercado, éstos no se establecen en forma particular y aislada para cada mercancía, o grupos de bienes, sino es el resultado de la interacción simultánea de todas las demás mercancías, tanto de bienes de consumo como de inversión, condicionado todo ello por las diferentes elasticidades de la demanda y la oferta y la elasticidad-ingreso de la población. Resulta ingenuo entonces, afirmar que no se producirán alzas en el costo de la vida por estar exonerados los artículos de primera necesidad, olvidándose que si las demás mercancías sufrirán un alza de precios por efecto del impuesto, los productores y los distribuidores de los bienes excluidos habrán de aumentar los precios también para poder pagar los nuevos impuestos de las mercancías afectas.

Por otra parte, el mecanismo adoptado para el cobro del impuesto a través de recaudadores, cuyas empresas industriales o comerciales tengan ventas superiores a "24,000.00 anuales", no sólo hará muy complejo el cobro y se prestará a la evasión fiscal, sino que en la práctica no podrá el Fisco evitar el fenómeno de la "piramidización" del impuesto en el proceso de la distribución de los bienes desde las fuentes de producción e importación hasta el consumidor final, proceso que varía para cada mercancía o grupo homogéneo, según la estructura comercial de la distribución y circulación de las mercancías. Por lo demás, será sumamente problemático para los comerciantes discriminar en sus declaraciones juradas de ventas, las ventas afectas al 5% y las de artículos "No Esenciales" afectos al 20%.

50. Finalmente, en cuanto al nuevo impuesto del 20% sobre los artículos suntuarios o no esenciales, hacemos valederos los mismos argumentos hechos respecto a la tasa del 5%, agregando que si bien, desde el punto de vista económico y social, es plausible gravar tales consumos, lo cierto será que también influirán en mayor

o menor medida, en el alza general de precios que sobrevendrá si el Gobierno no toma la decisión con "coraje" de estabilizar los precios mediante medidas de control directo en su fijación.

Con relación al análisis del Gasto Público aprobado en el presupuesto para 1968, podemos afirmar, en líneas generales, que nos parece sumamente desproporcional, el volumen tan alto de los gastos destinados al funcionamiento de la Administración Pública tradicional, en la cual indudablemente, como ya lo señalamos al analizar el Presupuesto ejercido de 1966, los pagos por Servicios Personales (sueldos y salarios) absorberán la mayor proporción del gasto corriente. En cifras globales, los gastos típicos de funcionamiento alcanzarán la cifra enorme de más de 100 millones de quetzales, equivalentes al 50.6% del presupuesto total, y sólo los gastos militares, de policía y justicia, absorben más de 27 millones, equivalentes al 27% de los gastos de funcionamiento administrativo.

Los pagos de amortización de Deuda suman 21 millones equivalentes al 10.6% de los gastos totales y las transferencias corrientes 17.1 millones con el 8.6%. Los gastos totales de funcionamiento con valor de más de 138 millones de quetzales, representan el 70% del Presupuesto total, dejando únicamente para inversión de capital, el 30% restante con valor absoluto de 59.7 millones, los cuales significan inversión física real sólo 32.9 millones e inversión financiera 26.7 millones.

Resumiendo, resulta insostenible presentar el más alto presupuesto de la Historia de Guatemala, financiado con el 79.4% de impuestos indirectos, para cubrir un presupuesto deficitario en 27 millones, cuando solamente se traducirá en inversión pública el 30%, equivalente a tan sólo 59.7 millones de quetzales. Considero que es un costo demasiado oneroso para el grueso de la población de escasos recursos que contribuirá con más de los 3/4 del presupuesto, para tan poca inversión pública que no sólo no ofrecerá sustanciales oportunidades de nuevos empleos sino además no ofrece un aumento inmediato de bienes y servicios, por tratarse de obras de infraestructura, con la sola excepción quizá de la inversión destinada a electrificación, que alcanzará un monto aproximado de 11 millones, pero infortunadamen-

te, la energía de producción nacional se vende a la mal llamada Empresa Eléctrica de Guatemala, subsidiaria del Trust Electric Bond and Share, la que nos carga incluso sobre la energía generada por el INDE el costo del combustible empleado en sus propias plantas.

NOTA: Con fecha 5 de enero de 1968, el Presidente de la República en Consejo de Ministros, derogó el Reglamento de los nuevos impuestos, ante la oposición decidida del pueblo de la ciudad capital, Conforme Decreto del Congreso No. 1731. se derogó el Decreto 1729 en la parte relativa a los impuestos creados. facultando al Ejecutivo para reestructurar el Presupuesto conforme a la nueva situación. En efecto, si aún con los impuestos el Gobierno incurriría en un Déficit de 27 millones de quetzales, habiéndose derogado dichos impuestos, el déficit subirá a una suma superior.