

CATALOGADO

EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO Y DESARROLLO ECONOMICO DE EL SALVADOR

Dr. Vicente Amado Gavidia Hidalgo.

Doctor en Economía de la Universidad de El Salvador. Ex-Director de Contribuciones Directas Ex-Diputado a la Asamblea Legislativa. Actual Director de Contribuciones Indirectas, realiza en la actualidad un viaje de estudios por Colombia Catedrático de la Facultad de Economía

PROLOGO

A través del breve estudio realizado y que presento en las páginas siguientes, he querido indicar a grandes rasgos la política fiscal seguida por las diferentes administraciones que han dirigido los destinos del país durante un período de veintisiete años, en relación con el equilibrio del presupuesto en particular, y el desarrollo económico del país en general.

Me he limitado a comentar los hechos analizados, desde el punto de vista puramente doctrinario, ofreciendo en muchos casos opiniones personales de lo que a mi juicio correspondería hacerse en determinadas circunstancias.

Debo adelantar que en países poco desarrollados como el nuestro, existen muchos problemas que no pueden resolverse aplicando principios de política económica recomendados para países más avanzados. Sin embargo, estimo que aquellos principios teóricos deben amoldarse a las circunstancias ambientales, de tal manera que su aplicación ofrezca resultados satisfactorios en bien de la comunidad salvadoreña.

Es mi deber hacer un reconocimiento público de gratitud a todas las personas que han contribuido a mi modesta preparación intelectual. Como sería prolijo enumerar a todas esas personas, me concreto a mencionar, en ese reconocimiento sincero de gratitud, a los señores Decanos y Profesores de la Facultad de Economía que laboraron con toda buena voluntad durante el período de mis estudios; lo mismo que al doctor Carlos A. Llerena, creador de nuestra Facultad, a la Corporación de Contadores de El Salvador y a todas aquellas personas que contribuyeron pecuniariamente a la fundación de la misma

En la preparación del presente trabajo he recibido valiosa ayuda de los Profesores doctor William E. Schenk, doctor Willy J. Feuerlein, licenciado Arturo Morales Flores, con las oportunas sugerencias que me han hecho en el desarrollo del mismo, motivo por el cual les presento mi más profundo agradecimiento.

San Salvador, Diciembre de 1955.

I—INTRODUCCION

Con el objeto de cumplir con uno de los requisitos previos a la opción al título de Doctor en Ciencias Económicas, que es el de presentar y defender en examen público la tesis de grado, hemos seleccionado como tema de estudio el titulado "Equilibrio Presupuestario y el Desarrollo Económico de El Salvador". Estimamos que éste es un tema asaz interesante y siempre de actualidad, por cuanto que es usualmente analizado desde diferentes puntos de vista: el político, el económico y el social.

Sabedores de que tal tema es de difícil desarrollo, precisamente por lo amplio que es, no pretendemos en manera alguna agotarlo a través del estudio que intentamos realizar.

Consideramos que antes de entrar en materia, es preciso que presentemos algunos conceptos de lo que entendemos por presupuesto, así como sus principales características, o como algunos autores denominan, principios del presupuesto.

El presupuesto puede definirse desde el punto de vista político, desde el punto de vista jurídico, o desde el punto de vista contable. Enfocándolo desde el primer ángulo, presupuesto significa un programa político, un plan de acción al cual se sujetarían las actividades de un gobierno en un período determinado, que generalmente es un año. Visto desde este ángulo, en realidad en el presupuesto se plasman o mejor dicho se anuncian las actividades que en los diferentes campos de la hacienda pública, llevará a su realización el gobierno. Tratadistas de la materia, de gran renombre, concuerdan en que el presupuesto es un acto esencialmente político y que es ahí donde se concreta, en forma precisa, la labor que un determinado gobierno puede llevar a cabo.

Si analizamos el concepto de presupuesto desde un punto de vista jurídico, encontramos que presupuesto es una ley, quizá la norma fun-

damental de la administración financiera de la nación. Se afirma que es una ley, debido al proceso a que está sujeto el presupuesto: el Congreso, como poder legislador, autoriza el monto y los fines de los gastos públicos. El presupuesto como tal, está sujeto a los requisitos exigidos para que una ley entre en vigor: votación, sanción y promulgación.

Desde el punto de vista contable, el presupuesto es un estado financiero en el cual aparecen por un lado las estimaciones de los ingresos, y por el otro, las estimaciones de los desembolsos o erogaciones. En este sentido la palabra presupuesto es usada tanto en la empresa pública como en la privada.

Hasta hace un cuarto de siglo, poco más o menos, prevalecía la idea de que el Estado interviniera lo menos posible en la actividad económica del país, que se circunscribiera a las clásicas funciones señaladas por la escuela liberal. Ahora que el Estado moderno ha dejado de ser el simple guardián, o sea el Estado-gendarme de la escuela liberal, que en su afán constante por satisfacer el mayor número de necesidades de la colectividad, ha llegado a intervenir en los diferentes campos de la actividad humana, con el objeto de prestar o proporcionar el mayor bienestar social, el concepto político de presupuesto, entendido como un plan de acción expresado en términos financieros, ese concepto, repetimos, ha llegado a tornarse en la característica fundamental de lo que se entiende por presupuesto. Para que ese plan de acción, que por las diversas actividades del Estado se vuelve complejo, debe ser, como lo afirma el profesor Pedro Muñoz Amato, "un conjunto bien integrado de decisiones que determine los propósitos de una empresa y los medios para lograrlos, incluyendo la disposición de los recursos materiales y humanos, las formas de organización, los métodos de trabajo, y las medidas de tiempo, calidad y cantidad". (1).

La mayor parte de tratadistas de finanzas o hacienda pública nos hablan de los principios o características esenciales de los presupuestos, cuales, son, la unidad, la universalidad y la anualidad.

El principio de unidad consiste en que los ingresos y egresos del gobierno se consignen en un solo documento, en vez de que aparezcan diseminados en distintos presupuestos. No hay duda que al poner en práctica este principio es fácil determinar si un presupuesto se ejecutará en forma balanceada o equilibrada, con superávit, o con déficit.

(1) Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la Administración Pública Teoría General de la Planificación de Presupuestos*, (Fondo de Cultura Económica, México, Primera Edición, 1954), p. 143

Sin embargo, para lograr esta finalidad hay otros medios que, como la consolidación del presupuesto general con los presupuestos especiales, permiten determinar tal situación. En cambio, en muchas ocasiones se justifica quebrantar ese principio, como cuando existe una descentralización de las funciones del Estado, en que es necesario la existencia de presupuestos especiales para los diferentes organismos descentralizados con el objeto específico de controlar la actividad o actividades por ellos desarrolladas.

Debido a que ha sido práctica usual en muchos países el crear impuestos específicos para llenar determinadas necesidades públicas, ha surgido como consecuencia el establecimiento de una gran cantidad de fondos especiales que sirven para financiar esas necesidades o servicios públicos incluyendo en el presupuesto el superávit o déficit resultantes, en la parte de ingresos o en la parte de egresos, según sea el caso. Contra esas prácticas existe el principio de universalidad que proclama que todos los ingresos y egresos sean incluidos en el presupuesto sin deducción alguna.

La práctica de separación de fondos especiales que no aparecen contemplados en el presupuesto, si no es en el monto de los resultados netos, es lo que ha dado en llamarse principio de la especialidad.

Ha sido recomendado por tratadistas de finanzas públicas que los presupuestos tengan una duración de un año, ya sea que éste coincida con el año civil o no, según circunstancias especiales de cada país, tales como el período de sesiones del Poder Legislativo y el período en que normalmente se desarrollan las actividades económicas principales. En este último caso, con el objeto de estimar con mayor exactitud los recursos de que hará uso el Estado en el período para el cual se vota el presupuesto o simplemente por costumbre o por mandato legal. El principio de anualidad, pues, se finca en el período de duración del presupuesto.

A pesar de que es tradicionalmente reconocido este principio, ya en algunos países, como en el Uruguay, en que el presupuesto es votado para el período presidencial de cuatro años y en algunos Estados de la Unión Norteamericana, los cuales se rigen por presupuestos bienales.

Estimamos que el principio de anualidad puede ser reemplazado por el de una periodicidad mayor, siempre que se cuente con los elementos necesarios para realizar el plan de acción o sea el programa de gobierno, sobre una base sólida, cabe decir, que es necesario que

existan estudios cuidadosamente elaborados sobre la forma de financiación de las actividades del Estado en un período más o menos largo. A este punto es conveniente hacer notar que dada la dificultad de elaborar planes a largo plazo en forma satisfactoria, tal circunstancia es factor decisivo para que se mantenga el principio de anualidad en la mayoría de los países.

Precisamente, el Profesor Muñoz Amato incluye dentro de los principios esenciales que debe contemplar el presupuesto, el principio de planificación. En apoyo de su tesis afirma que "toda empresa administrativa presupone planificación, es decir: la formulación sistemática de su programa". (1). Existe, sin embargo, una tendencia cada vez más marcada de formular planes a largo plazo, que son revisados cada año para que de conformidad con ellos se elaboren los presupuestos anuales. Entonces el presupuesto se convierte en un programa de actividades a corto plazo, elaborado sobre base firme y en donde aparecen el conjunto de decisiones o medidas que el gobierno debe tomar para llevar a feliz término el plan de acción en el período correspondiente.

A pesar de que el presupuesto, ya sea considerado como un programa político, como la ley fundamental de la administración financiera, o como una cuenta o estado financiero en el que se detallan los ingresos y egresos; no obstante que es un valioso guía en el desarrollo de la gestión administrativa, por cuanto que no solamente preve o presupone sino que también es un medio útil de control de las actividades financieras, han sido muy pocos los países que han venido usando el presupuesto para los fines indicados, desde hace mucho tiempo. En efecto, muchos autores de finanzas públicas citan a Inglaterra como la cuna del presupuesto. El tratadista americano A. E. Buck afirma que en Inglaterra nació el presupuesto como institución y que ha atravesado tres etapas: "1) aprobación parlamentaria de los impuestos y de otras fuentes de recursos; 2) aprobación parlamentaria de los gastos por medio de las asignaciones; y 3) discusión anual por el Parlamento de los ingresos y gastos del gobierno establecidos en la forma de un plan financiero". (2). Puede afirmarse que con excepción de Inglaterra y Suecia, que también instituyó el presupuesto desde hace algunos siglos, en el resto de los países europeos, el presupuesto, concebido como un plan financiero, aparece en la última mitad del siglo XIX y en las primeras décadas del presente siglo. Fue asimismo

(1) *Idem*, página 117

(2) Buck, A. E., *El Presupuesto de los Gobiernos de Hoy*, (Buenos Aires Impresores Peuser, 1916, traducido del inglés por Mario A. de Tezanos Pinto), página 15

hasta el año de 1921 que el Gobierno Federal de los Estados Unidos de Norteamérica comenzó a hacer uso de este importante instrumento de la política financiera. En el resto de los países americanos el presupuesto ha obtenido carta de ciudadanía alrededor de esa fecha o mucho después. Por ejemplo en Colombia se inicia la sistematización del presupuesto en 1923, después de las recomendaciones del experto financiero señor Kemmeier —quien también verificó estudios, en Ecuador y Chile—, que sirvieron de base para estructurar el presupuesto en forma adecuada. También México lleva a cabo la reforma de la administración financiera en 1926. En nuestro país nace la misma inquietud en ese propio año y se organiza una Comisión para que elabore un proyecto de Ley Orgánica de Presupuestos. (1). Pero es hasta el año de 1931 en que la Auditoría General de la República, creada a principios de 1930, entra a funcionar en forma efectiva, que se comienza a efectuar estudios concretos sobre organización presupuestaria, siendo el presupuesto fiscal de 1931/32 el primer presupuesto elaborado por aquella dependencia gubernamental (2)

Para la elaboración de presupuestos se hace necesario la creación de organismos especializados que dependen ya sea del Ministerio de Hacienda o directamente del Jefe del Ejecutivo. Esto último ocurre en los Estados Unidos de Norte América, en donde la Oficina del Presupuesto depende del Presidente de la Unión.

Sobre la localización de este organismo dentro del engranaje administrativo, siempre se han suscitado controversias. Algunos autores o tratadistas de la materia opinan que la Oficina del Presupuesto, o como se le denomine, debe depender del Jefe del Ejecutivo, por ser éste el elemento coordinador del Gobierno y a quien corresponde armonizar los diferentes programas de trabajo. Otros afirman que esa oficina debe depender directamente del Ministerio de Hacienda, ya que éste tradicionalmente ha sido el encargado de la dirección de las finanzas públicas. Los que favorecen esta teoría arguyen, además, que la Oficina del Presupuesto, cuando depende directamente del Presidente llega a adquirir una preponderancia tal, que sin ser secretaria de Estado, se encuentra en ciertos aspectos en un nivel igual a las propias secretarías. Asimismo existe un argumento en contra de la localización de la Oficina del Presupuesto dentro del Ministerio de Hacienda y es el de que tal ministerio llega a ocupar una posición superior a los demás ministerios. En Estados Unidos de Norte América, para citar

(1) Vásquez, Juan Ernesto, *Ciencia de la Hacienda Pública*, (Publicaciones del Banco Hipotecario de El Salvador), página 113

(2) *Idem* página 118

un caso, la Oficina del Presupuesto originalmente dependió del Secretario del Tesoro y después pasó a ser una dependencia directa del Presidente de aquel país. Todavía hace algunos años se discutía la conveniencia de trasladar dicha Oficina a su antiguo lugar. El Informe de la Comisión Hoover hace algunas consideraciones al respecto.

No hay duda que la localización de la Oficina del Presupuesto, depende de las funciones específicas que tenga asignadas. Si tiene como función principal la de combinar el planeamiento con el control de la ejecución de los mismos planes, es preferible que aparezca bajo la Presidencia, directamente.

Con el objeto de presentar una visión de conjunto de los temas que trataremos en los capítulos siguientes adelantaremos algunas ideas sobre dichos temas.

En el capítulo II.—Concepto de Equilibrio Presupuestario—expondremos los alcances de tal concepto así como las diferentes teorías u opiniones vertidas. Nos proponemos analizar asimismo el principio constitucional vigente en relación con el equilibrio del presupuesto y las disposiciones de igual índole que aparecieron en constituciones anteriores a la de 1950.

En el capítulo III haremos una glosa o análisis de la política fiscal seguida durante los años de 1927 a 1954, en relación con el equilibrio del presupuesto y el desarrollo económico del país.

En vista de que la deuda pública tiene una relación íntima con la política presupuestaria que se ha seguido durante el lapso antes indicado, haremos comentarios a la deuda pública existente a la fecha, iniciando ese análisis con el Empréstito Nacional de 1922. Este breve estudio está enmarcado en el capítulo IV.

El capítulo V.—Manejo del Ingreso y del Gasto Público—comprenderá los siguientes puntos: Breve análisis de la estructura tributaria y sus repercusiones económicas; análisis del presupuesto de gastos del año 1954, en lo que se refiere a gastos corrientes, gastos de capital y gastos de transferencia; y por último haremos algunos comentarios a los subsidios del Gobierno, a través de la exención de impuestos, a la empresa privada, con fines de desarrollo económico, lo mismo que la política fiscal en relación con el gasto público.

Analizaremos después, en el capítulo VI, la influencia ejercida por el presupuesto sobre el desarrollo económico del país. Y, por últi-

mo, representamos nuestras recomendaciones después de formular nuestras conclusiones.

II—CONCEPTO DE EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO

En el lenguaje corriente, equilibrio es sinónimo de igualdad. Este término objetiviza de manera sencilla el concepto mejor elaborado de que equilibrio es el “estado de un cuerpo cuando encontradas fuerzas que obran en él se compensan destruyéndose mutuamente”, según la definición que nos ofrece la Enciclopedia Espasa.

En realidad, cuando se habla de equilibrio presupuestario o equilibrio del presupuesto, lo que se quiere significar es que existe igualdad o balance en los ingresos y egresos.

A—Teorías de equilibrio presupuestario.

Según la ideología del “laissez-faire”, el Estado debe limitar su campo de acción de tal manera que intervenga lo menos posible en las actividades privadas y llegue a constituirse en un factor neutral de tales actividades. El Estado viene a ser en esta forma un simple guardián de los intereses de la colectividad y por ello sus funciones principales consisten en administrar justicia, en proporcionar los servicios de seguridad pública, y, tal vez en menor grado, los de cultura y salubridad.

Del pensamiento, de la concepción que tiene la escuela liberal acerca de las funciones propias del Estado, surge como una consecuencia lógica el principio del equilibrio presupuestario. Si la intervención del Estado se encuentra limitada a aquellas actividades que no invaden el campo en que se desarrolla la actividad de los individuos, debe tratarse también de que los gastos públicos necesarios a efectuarse en determinado período, que generalmente se denomina ejercicio fiscal, sean iguales en cuantía o magnitud a los recursos que de acuerdo con el poder tributario que el mismo Estado ostenta, hace allegar a las arcas nacionales. Este es el denominado principio ortodoxo de las finanzas públicas: un presupuesto anual balanceado o en equilibrio.

Teorías sustentadas por la escuela liberal, como la expuesta por Juan Bautista Say, de que “toda oferta crea su propia demanda” tienen bastante relación con el principio del equilibrio, del presupuesto creado y defendido por la misma escuela. En efecto, la teoría expuesta por Say, denominada “ley de los mercados”, no hace otra cosa sino la de

indicar que la actividad económica en sus fases de producción y consumo, se regula automáticamente, y por consiguiente no es necesario la intervención del Estado para corregir los altibajos de la actividad económica de un país, es decir, los períodos de auge y depresión, y además, para mejorar el nivel de vida de la población. La escuela clásica, como es sabido, parte de la base de que siempre existe una ocupación total o casi total de los recursos de un país, tanto humanos como materiales.

Traemos a consideración lo antes expuesto para referirnos al principio del equilibrio presupuestario, que en lo relativo a la demanda de factores dentro de la economía de un país, aquella ley tiene su aplicación. No existía en aquella época una política anticíclica en el sentido y aplicación que se le da en los tiempos actuales. Entonces se consideraba como conveniente que el gasto público alcanzara el límite de lo indispensable para que el poder de compra de los individuos fuera afectado en lo mínimo. La política fiscal, en lo que a tributación se refiere, perseguía como fin primordial que el producto de las rentas públicas sirvieran únicamente para atender al financiamiento de los gastos del gobierno, según las funciones limitadas que desempeñaba. Con ese criterio firme de no invadir la esfera de acción del individuo o de la empresa privada, la escuela ortodoxa propugnaba por rebajar las tasas progresivas de impuestos cuando la economía se hallaba en presencia de una depresión. Así, con el propósito de mantener el principio de equilibrio del presupuesto, el monto de éste tendía a disminuir en épocas de depresión.

Siguendo este orden de ideas los clásicos afirmaban, o por lo menos esperaban como consecuencia de la aplicación de tal política, que los ahorros aumentarían, siendo en este punto que la "ley de los mercados" podía operar creando la oferta de dinero su propia demanda para inversión.

Como medida anticíclica, sin embargo, tal política no puede ofrecer resultados satisfactorios y más bien se obtienen resultados contrarios a la finalidad que se persigue, es decir, se llega a un estado deflacionario, pues al reducir los gastos del gobierno, que usualmente son percibidos por individuos de una alta propensión a consumir, y al rebajar algunos impuestos que generalmente gravan grupos de rentas altas, cuya propensión marginal a consumir es baja, la demanda de bienes de consumo tenderá a disminuir, lo cual afectará en forma desfavorable a la economía.

Por una parte sostenía la escuela clásica que al aumentar los ahorros, y por consiguiente la oferta de dinero, era de esperar que la

tasa de interés bajara lo suficiente como para estimular la inversión, haciéndola aumentar; pero por otra parte, la misma escuela sostenía el criterio de que la tasa de interés no influía sobre la demanda de dinero, y, como consecuencia, existía una compensación entre la disminución de los saldos en efectivo ocasionada por el uso de dinero para transacciones comerciales, y el aumento anticipado de inversiones. (1)

De acuerdo con la teoría ortodoxa del equilibrio del presupuesto, en períodos de bonanza económica, el gasto público tiene que aumentarse en la medida en que se aumentan los recursos del Estado; en tanto que en períodos de depresión, el gasto público debe reducirse de acuerdo con la disminución operada en el ingreso público, ya que como se expuso anteriormente la tendencia era de reducción de aquellos impuestos de carácter progresivo. O como afirma Groves, si el monto de gastos se quisiera mantener constante a través del ciclo económico, se reducirían las tasas de impuestos en los períodos de auge y se aumentarían dichas tasas en los períodos de depresión. (2) Esto ocurriría así para ser fiel al principio de equilibrio del presupuesto de atender a los gastos públicos con el producto de los ingresos ordinarios del Estado.

Algunos tratadistas de finanzas públicas, contemporáneos, han interpretado y expuesto el concepto del equilibrio del presupuesto en una forma más comprensible y más ajustada a la realidad actual, que el llano concepto de la escuela liberal antes comentado.

Es natural que el concepto que se tiene hoy en día acerca de las funciones propias del Estado, difiere enormemente del concepto elaborado por aquella escuela. Por consiguiente, en los tiempos actuales no es posible aceptar el principio del equilibrio del presupuesto tal como fue expuesto originalmente. Debe analizarse ese principio en concordancia con los múltiples fines del Estado moderno. Debe auscultarse el fondo, o mejor dicho, el espíritu de ese principio, de esa teoría.

Claro está que si el gobierno de un Estado decide limitar sus gastos a la cuantía de sus recursos, que a su vez han sido determinados siguiendo la teoría fundamental de la escuela clásica de "dejar hacer, dejar pasar", el monto de aquellos —los gastos públicos—, en su totalidad o casi totalidad, corresponden a los gastos administrativos del mismo Estado, o gastos corrientes como se les denomina en la actualidad, dada su poca o ninguna intervención en las actividades privadas.

(1) Groves, Harold M., *Financing Government*. (New York, Henry Holt 3ª edición, 1950) página 552

(2) *Idem*, página 553

Si cuando se elaboró el principio del equilibrio presupuestal se tomó en cuenta la realidad de la época, lógico es que en los tiempos actuales se ajuste ese principio a la realidad que vivimos, en lo relativo al papel que le toca desempeñar al Estado contemporáneo, de acuerdo con el fin último que debe perseguirse, o sea el mayor bienestar de la colectividad.

A esa conclusión han llegado diferentes tratadistas de finanzas públicas, cuando afirman que el equilibrio del presupuesto debe aplicarse en el entendido de que la nivelación, igualdad o balance se refiere exclusivamente a los recursos corrientes y a los gastos corrientes. Así lo afirma, por ejemplo, Henry Laufenburger, cuando dice: "...el equilibrio del presupuesto ordinario trae consigo la necesidad de cubrir las cargas de funcionamiento por medio de recursos llamados normales: producto de los dominios, impuestos generales y personales, y recursos administrativos. El empréstito no es admisible para hacer frente a los gastos ordinarios". (1)

Para evitar confusiones algunos autores hablan del presupuesto de capital en contraposición al presupuesto ordinario. Existen otros que estiman que dentro de un presupuesto único, los gastos pueden dividirse en gastos corrientes, gastos de capital y gastos de transferencia, correspondiendo los primeros a los que Laufenburger denomina "cargas de funcionamiento"; los segundos, a las inversiones del Estado, y el tercer grupo de gastos, a los pagos por concepto de pensiones y jubilaciones, y los gastos relativos, a la atención del servicio de deuda pública interna.

Con el objeto de determinar si un presupuesto está en equilibrio, o si arroja superávit o déficit, Taylor nos ofrece una clasificación de ingresos y egresos, (2) que consideramos es lo suficientemente clara para no tener duda alguna sobre el discutido principio de equilibrio del presupuesto. El autor citado hace una diferenciación entre rentas e ingresos que no constituyen renta. A las primeras le atribuye las siguientes características: *a*) aumentan las disponibilidades de tesorería sin un aumento correlativo en las obligaciones del Estado, o *b*) reducen esas obligaciones sin reducir los fondos disponibles de tesorería. El segundo grupo, de ingresos que no constituyen rentas, al contrario del grupo de rentas, un aumento en los fondos disponibles de tesorería implica un aumento correlativo en la deuda del Estado. En el prime

(1) Laufenburger, Henry, *Finanzas Comparadas*, Estados Unidos, Francia, Inglaterra y México, U R S S (Fondo de Cultura Económica, 1951, 1ª edición en español), página 57
(2) Taylor, Philip E., *The Economics of Public Finance*, (The Macmillan Company Nueva York, edición revisada, 1953), páginas 30/31

caso se produce un aumento neto del superávit. En el segundo, no se produce ninguna modificación en el superávit.

En lo que a gastos se refiere hace una división parecida: gastos que constituyen costos del gobierno y gastos que no lo son. Los desembolsos que implican la noción de costo de operación o funcionamiento, reducen los fondos disponibles de tesorería sin disminuir la deuda del mismo. En cambio, los desembolsos que no constituyen costos del gobierno son aquellos que sirven para amortizar la deuda en la cuantía de la disminución de los fondos disponibles de tesorería.

Si las rentas o el monto de éstas, es igual al monto de los desembolsos o pagos que constituyen costo de operación o funcionamiento, se dice que un presupuesto está equilibrado balanceado o en equilibrio. Si el monto de las primeras es mayor que el monto de los segundos, se afirma que existe superávit; y, por fin, si el monto de los desembolsos que constituyen costo de operación o funcionamiento, es mayor que el monto de rentas, se concluye que el presupuesto arroja déficit.

La terminología que usa Taylor, expuesta en los párrafos que anteceden, es la misma que presentan diferentes textos de contabilidad gubernamental. Asimismo nuestros sistemas de presupuesto y contabilidad gubernamental hacen la misma separación, desde luego que son una adaptación de sistemas que se usan en la actualidad en países más avanzados que el nuestro.

La estructura presupuestaria de nuestro país contempla en la parte de ingresos los siguientes grupos: *a*) rentas; *b*) otros ingresos, y *c*) ingresos que no representan rentas. En la parte de egresos, aparecen las subdivisiones siguientes: *a*) gastos de operación; *b*) gastos de capital; *c*) subvenciones y subsidios; *d*) deuda pública, y *e*) egresos que no representan gastos.

El grupo de "rentas" ostenta el mismo significado que le otorga Taylor según lo expusimos anteriormente; el grupo "otros ingresos" incluye aquellas entradas que están compensadas con disminuciones de algunas cuentas de activo, por ejemplo, las cuentas de propiedad fiscal —inmueble y equipo—, o con la disminución de algunas cuentas de operación; y el grupo "ingresos que no representan rentas, corresponde al concepto de Taylor que se mencionó en párrafos anteriores".

Dada la importancia de algunos gastos o egresos, el presupuesto de nuestro país hace una separación más detallada que la que se expu-

so anteriormente. Así aparecen además de las divisiones que menciona Taylor en la obra citada, los grupos "subvenciones y subsidios" y "deudas públicas", y el concepto de "gastos de capital" incluye también los desembolsos correspondientes a equipo.

Con base a nuestro régimen constitucional y financiero, existe un gran número de instituciones denominadas autónomas que ejercen algunas de las funciones propias del Estado. Entre ellas pueden mencionarse a aquellas que están destinadas a prestar servicios de beneficencia, las cuales dicho sea de paso, forman la mayoría. Otras desempeñan funciones que coadyuvan, en una u otra forma, al desarrollo económico del país, tales como la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa, el Instituto de Vivienda Urbana, el Instituto de Colonización Rural y la Junta Nacional de Turismo. La mayor parte de las instituciones autónomas desarrollan su programa de actividad mediante la ayuda directa, y en la mayoría de los casos casi total, que les proporciona el Estado. De lo expuesto se infiere que las cantidades erogadas por el Estado para esos fines son relativamente grandes y por ello se justifica hasta cierto grado la agrupación de esos desembolsos. Esta clasificación, sin embargo, presenta el inconveniente de la separación necesaria de gastos de capital y gastos corrientes, dentro del presupuesto general. Mas el inconveniente antes señalado puede corregirse al hacer la consolidación del presupuesto general con los presupuestos especiales.

La inclusión de los pagos para compra de equipo dentro del rubro de gastos de capital es un tema de discusión entre tratadistas contemporáneos. Si tomamos en consideración la forma generalmente aceptada en que se clasifican los bienes, satisfactores de necesidades, podemos dudar sobre la inclusión del costo del equipo dentro de los gastos de capital. Como es sabido, los bienes se dividen en bienes de consumo y bienes de capital. Dentro de la clasificación de bienes de consumo se mencionan las siguientes subdivisiones: *a)* bienes de consumo directo o inmediato; *b)* bienes de consumo semi-duraderos, y *c)* bienes de consumo duraderos.

Si se incluye el costo de equipo dentro de los gastos de capital es necesario que se agregue al costo de funcionamiento o gastos de operación, como se denomina en el presupuesto nuestro, los cargos por depreciación de equipo. Asimismo, debe incluirse como gasto de capital únicamente el costo del equipo que tenga una duración mayor que la del período que cubra el presupuesto.

Para estar acorde con la clasificación presentada por Taylor, el

rubro de gastos amparados bajo el título "deuda pública", muy bien pueden adicionarse al rubro "egresos que no representan gastos".

Los grandes rubros que aparecen en nuestro presupuesto, comentados anteriormente, tienen su origen en la clasificación específica de gastos que se ha adoptado, la cual consiste en determinar el gasto por su naturaleza u objeto. Esa clasificación presenta, sin embargo, cierta flexibilidad para armonizarla con otra clasificación que persiga fines de análisis económico.

Nos hemos referido a grandes rasgos a la estructura de nuestro presupuesto, en primer lugar, para relacionar la clasificación presentada por Taylor con la nuestra, y en segundo, para indicar en forma anticipada las posibilidades que presta nuestra organización presupuestaria actual de determinar el equilibrio, superávit o déficit del presupuesto, a la luz de los conceptos modernos de equilibrio presupuestario.

Antes de la gran depresión que se inició en el segundo semestre de 1929 en Estados Unidos, el principio de equilibrio presupuestario había llegado a adquirir la categoría de dogma. Fue ese acontecimiento el que trajo como consecuencia la paralización casi total de la actividad industrial y comercial, un volumen de desocupación nunca visto, que afectó a todos los países del mundo con economía monetaria, siendo los más dañados aquellos países que capitaneaban la actividad industrial. Fue hasta entonces que el estadista, el hombre de negocios y aún el hombre común y corriente, se dieron cuenta de que un país con economía de libre empresa no podía resistir el impacto de la depresión si el Estado no tomaba la posición de director o coordinador de la actividad económica.

Durante la primera administración de Franklin D. Roosevelt, el gran estadista norteamericano, se comenzaron a poner en práctica los principios teóricos expuestos por Lord Keynes acerca de los medios a usar para obtener la recuperación de la actividad económica. Como consecuencia de las medidas que se tomaron para contrarrestar la depresión, la economía norteamericana fue recuperándose poco a poco, aunque no en forma completamente satisfactoria.

Se ha afirmado por ejemplo, que el programa de obras públicas, desarrollado con el objeto de estimular la demanda de bienes de consumo, no fue lo suficientemente amplio como para que los efectos del "multiplicador" se hicieran sentir en la magnitud prevista. Al respecto, creemos que tal vez no se hicieron modificaciones a la estructura tributaria de aquel país de manera adecuada.

Otro medio de acción que se considera efectivo para los fines indicados es el de subsidios directos a los desempleados por medio de instituciones como el seguro social; pero fue alrededor de la mitad de la cuarta década del presente siglo que se instituyó el seguro social en el nivel del Gobierno Federal de aquel país.

Desde que se hicieron sentir los rigores de aquella depresión es que vemos aparecer en la literatura económica y de finanzas públicas, siguiendo el análisis keynesiano, la política fiscal anticíclica. Por ello nos referiremos, aunque en forma breve, a los efectos de esa política cuando se desea mantener un presupuesto en equilibrio.

A este punto de la discusión es conveniente mencionar que en la época actual ningún entendido en política fiscal niega los efectos sobre el ingreso nacional, causados por medidas o reformas de orden tributario. Tal como afirma Groves, (1) se han desarrollado dos teorías presupuestarias en relación con el mantenimiento de la ocupación plena. A la que nos referiremos enseguida, es lo que Groves considera ser una adaptación del principio ortodoxo de equilibrio del presupuesto al análisis keynesiano en relación con la determinación del ingreso. Aunque no se deja de reconocer los efectos de la política fiscal sobre el ingreso total, se cree como compatible la existencia de un presupuesto en equilibrio. Y con ese criterio se afirma que para combatir una depresión lo aconsejable es aumentar las rentas y los gastos en una cuantía igual; y que en caso de inflación habrá que hacerse lo contrario, es decir, disminuir rentas y gastos en igual proporción.

Estudiosos de finanzas públicas han determinado que el efecto multiplicador de un presupuesto en equilibrio es la unidad. Como la política fiscal anticíclica tiene por objeto mantener un alto nivel de ocupación, y la actividad económica de un país se mide o determina entre otras formas, por medio del instrumento estadístico denominado "producto nacional bruto" —que es el valor de mercado de bienes y servicios producidos en un país durante un período determinado— para establecer la cantidad de dinero que se necesita a fin de que la economía del país alcance el nivel de ocupación deseado, se efectúa una comparación entre el producto nacional bruto correspondiente a la ocupación plena y el que se determine en el período de depresión; la diferencia será lo que necesita inyectar a la economía para lograr la recuperación. Podemos suponer, a guisa de ejemplo que el producto nacional bruto de nuestro país en período de ocupación plena es de

(1) Groves, *ob cit* pagina 553

1,600 millones de colones y que durante una depresión ha bajado a 1,500. La diferencia entre esas dos cantidades es de 100 millones de colones. Si en el período de depresión el presupuesto de la nación alcanza la suma de 150 millones de colones, para alcanzar u obtener la cifra primeramente citada, y habida cuenta de que se mantiene el principio de equilibrio del presupuesto, es necesario aumentar los recursos corrientes y los gastos del Estado en 100 millones de colones.

Cuando se afirma que el efecto "multiplicador" de los gastos de un presupuesto en equilibrio es la unidad, se parte de la premisa de que el efecto expansionista del aumento de los gastos no ocasione una redistribución en el ingreso, es decir, que la porción de dinero que se sustrae de la circulación mediante el aumento en los impuestos, provenga de individuos que tienen la misma propensión marginal a consumir o ahorrar que la de los que resulten beneficiarios con el aumento de los gastos pero si los contribuyentes que pagan el aumento de los ingresos del gobierno tienen una mayor propensión a ahorrar o una menor propensión a consumir que los que reciben el aumento de los gastos públicos, el efecto multiplicador ya no será la unidad sino mayor que la misma. En este caso se dice que el presupuesto tiene un carácter progresivo. En caso contrario, cuando los recipientes del aumento del gasto tienen una mayor propensión a ahorrar que los individuos afectados con el aumento en las contribuciones, el efecto "multiplicador" del gasto será menor que la unidad y entonces se habla de un presupuesto regresivo.

Al aseverar que el aumento en los gastos de un presupuesto balanceado tiene un efecto "multiplicador" igual a la unidad, se hace abstracción del hecho de que tal efecto no se produce de inmediato, sino que ocurre un período en el cual se gesta el efecto "multiplicador", es decir, existe una retardación entre la causa —el aumento en el presupuesto—, y el efecto —el aumento en la misma proporción del producto nacional bruto—. Al final de un determinado número de períodos es probable que se cumpla la aseveración antes apuntada.

Muchos autores opinan que para obtener resultados satisfactorios en el desarrollo de una política fiscal de fomento económico, o anticíclica, cuando se trata de levantar la actividad económica de lo profundo de una depresión de grandes proporciones, lo aconsejable es hacer uso del crédito público, en lugar de balancear el presupuesto con un aumento de recursos corrientes, tomando en consideración algunos efectos negativos de un aumento en la tributación. Otros, cuando se trata de depresiones menos severas, están de acuerdo en que puede

aplicarse el principio de equilibrio presupuestario, aumentando impuestos y gastos, pero hasta que el ingreso nacional haya subido. Para ello es necesario que como medida inicial se financie el aumento original del gasto público con el producto de préstamos, para que una vez iniciado el impulso expansionista, se haga uso de presupuestos balanceados en los períodos subsiguientes.

El principio del equilibrio presupuestario es, como afirmamos al principio de este breve estudio, objeto de discusión por parte de tratadistas de finanzas públicas, de políticos y aún de hombres poco versados en la materia. En defensa de ese principio se han presentado y se presentan muchos argumentos, entre los cuales pueden citarse. *a)* los gobiernos no deben dejar cargas a las futuras generaciones y por lo tanto deben ejercitarse presupuestos en equilibrio, y *b)* estos presupuestos garantizan más el orden financiero, por cuanto que los gastos limitados a los recursos corrientes del Estado, los desembolsos se efectúan con prudencia y con economía, tratando de satisfacer el mayor número de necesidades públicas al más bajo costo.

El primer argumento es rebatido con muchas razones de peso y que deben considerarse cuidadosamente. En primer lugar, el origen de la deuda pública, por lo menos en los países altamente desarrollados, se encuentra en el financiamiento de las guerras, las cuales consumen enormes cantidades de recursos. Como todo país beligerante persigue la victoria a toda costa, tiene que recurrir a todos los medios necesarios para alcanzar esa meta. De ahí que el financiamiento de la guerra, especialmente la guerra moderna, sea tan costoso, que los recursos corrientes del Estado no son suficientes para ese objeto. Es cierto que muchos gobiernos aumentan las tasas de los impuestos hasta el límite —aconsejado por las condiciones económicas de cada país—, con el doble objeto de frenar la inflación, reduciendo el poder de compra de los ciudadanos, y a manera de una contribución obligatoria a la guerra, para aquellos que no exponen sus vidas en el frente de batalla.

Cuando el Estado contrae una deuda para llevar a cabo obras de gran magnitud que benefician directa o indirectamente la economía del país, la existencia de la deuda pública se justifica, pues las generaciones futuras también gozarán de los beneficios que esas obras proporcionan. Los gastos deficitarios sirven, en países económicamente desarrollados, para levantar el nivel de actividad en períodos de depresión; y en los países poco desarrollados, para hacer efectivo un amplio programa de fomento económico.

Además, si la deuda pública es interna, ésta no constituye una carga para las generaciones futuras, como algunos afirman, pues la amortización de la deuda y el pago de intereses sólo debe considerarse como una transferencia de fondos entre los contribuyentes y los tenedores de los títulos representativos de la deuda. Desde el punto de vista nacional, pues, la existencia de la deuda pública interna no grava a las generaciones futuras. En cambio, a nuestro modo de ver, el costo de tales obras se distribuye más equitativamente, puesto que se afecta a un mayor número de individuos, siendo la carga tributaria menor para ese fin específico. En este caso el principio del mínimo sacrificio se pone en práctica.

El segundo argumento en favor del principio que se comenta es mucho menos válido. En primer lugar, puede existir desorden financiero ya sea con un presupuesto en equilibrio o con un presupuesto deficitario, si desorden financiero quiere indicar una mala utilización del gasto público. El desorden financiero depende de la moralidad de los funcionarios públicos, en algunos casos; pero en la mayoría, depende de una deficiente organización administrativa, que contribuye o propicia los malos manejos de los fondos públicos. En segundo lugar, el principio de equilibrio presupuestario no tiene ya la connotación simple y llana de igualdad o balance entre los ingresos y gastos del Estado, sino que entre recursos corrientes y gastos corrientes, dejando fuera del concepto de gasto o desembolso corriente, aquella parte que se destina a formar el capital del Estado. Esos desembolsos llamados gastos de capital, pueden perfectamente financiarse con el producto de préstamos del Estado. Así lo afirman la mayoría de tratadistas de finanzas públicas contemporáneos, entre quienes como Kenyan E. Poole, (1) afirma, al referirse a las diferentes fuentes de recursos de que puede hacer uso el Estado, que el criterio tradicionalmente aceptado como correcto de finanzas públicas, del equilibrio del presupuesto, toma en consideración el hecho de que ciertos proyectos, por ejemplo desembolsos o gastos de capital de gran cuantía, y las guerras, pueden ser financiadas legítimamente mediante préstamos, los cuales serán amortizados gradualmente en el curso de un número más o menos grande de años.

Desde que se inició la llamada "revolución Keynesiana", se hace hincapié en la intervención que el Estado debe mantener en la vida económica de un país, hasta tanto no interfiera con la actividad desarrollada por la empresa privada, pues el papel que desempeña el Es-

(1) Poole Kenyan E., *Fiscal Policies and the American Economy* (Prentice Hall, Inc New York, 1931), paginas 14 15

tado en este caso es el de complementar o de llenar la "brecha" o el "hueco" que deja la empresa privada en el desarrollo de sus actividades. Esa intervención del Estado tiende a hacer menos violentas y severas las variaciones del ciclo económico.

Se habla de una política de gastos compensatorios, de una estructura presupuestaria que sea lo suficientemente flexible para adaptarse a las variaciones del ciclo económico, con un sistema tributario eminentemente progresivo que automáticamente contrarreste los períodos de inflación, y ayude a levantar el nivel de actividad económica en períodos de depresión; en fin, se recomienda ejecutar presupuestos con superávits en períodos de auge, y presupuestos deficitarios en períodos depresivos.

Es claro que en períodos de auge la empresa privada aumenta sus actividades; es decir, el sector privado lleva a cabo mayores transacciones comerciales; existen mayores posibilidades de empleo, y es recomendable que el Estado contribuya a frenar la inflación, mediante una reducción en los gastos, lo que trae como consecuencia la obtención de un superávit. En cambio, en períodos de depresión decae la actividad privada a tal grado que se hace necesario que el Estado aumente sus gastos sin un aumento correlativo en sus ingresos, razón por la cual se recomienda ejecutar presupuestos deficitarios.

Algunos de los autores que corresponden a esta línea de pensamiento, a esta escuela, afirman que no hay ninguna razón para que los presupuestos estén equilibrados durante períodos de un año, si tal política anticíclica, o de fomento económico, ha de llevarse a cabo; y están de acuerdo en que el equilibrio del presupuesto debe referirse a períodos más largos, especialmente a aquellos períodos que concuerden con la duración del ciclo.

Si como declara Poole, (1) existe una "tendencia persistente hacia la subinversión" y el Estado, en su carácter de director de la actividad económica, ha asumido la atribución de mantener un alto nivel de empleo, estamos de acuerdo en que la práctica del principio de equilibrio presupuestario no tiene validez y está en contradicción con los principios y fines de aquella política, pues es necesario utilizar el exceso de ahorros, mediante préstamos del Estado, en inversiones que garanticen el cumplimiento de aquellos fines, es decir, que el Estado debe llenar la deficiencia de inversión de la empresa privada, o más ampliamente dicho, del sector privado.

(1) Poole, *ob cit* página 15

*B—Derecho Constitucional Salvadoreño y el
Equilibrio Presupuestario*

Bajo este título trataremos de analizar, aunque en forma breve, los principios constitucionales en vigencia a partir de 1886, que se relacionan con el equilibrio del presupuesto. Hemos escogido el período indicado, porque la Constitución Política de 1886 estuvo en vigencia durante 53 años y los últimos años de este período serán objeto de estudio en lo referente a la política fiscal desarrollada por el Estado.

El Derecho Público o Constitucional, tal como lo define García Maynez; “es el conjunto de normas relativas a la estructura fundamental del Estado, a las funciones de sus órganos y a las relaciones de estos entre sí y con los particulares”. (1) Sin entrar en discusiones de carácter jurídico, pues no es la ciencia jurídica nuestro objeto de estudio y tampoco nuestra especialidad, hemos querido traer a cuentas la definición antes mencionada con el único objeto de aclarar conceptos, de indicar en forma simple a lo que nos vamos a referir.

Generalmente se llama Constitución tanto a la estructura fundamental del Estado, como al conjunto de normas que determinan dicha estructura. Como es sabido, la Constitución consta de dos partes una que se llama “dogmática”, que comprende la declaración de principios y garantías individuales, y la otra que se denomina “orgánica” y está relacionada con la organización y funciones de los Poderes y del Estado en general.

Cuando las constituciones son rígidas, es decir, que para reformarlas es necesario que se elijan congresos constituyentes con ese objeto, como ocurre con nuestra Constitución y las de los demás países hispanoamericanos, parece que existe la tendencia de exigir el cumplimiento de algunos principios, mediante la inclusión en las mismas constituciones, de normas jurídicas lo suficientemente detalladas, cuando se trata de determinar las funciones específicas de los diferentes organismos del Estado. Asimismo se incluyen todos aquellos principios que aunque no comunes a las demás constituciones, los cuerpos legislativos consideran básicos y que por lo tanto deben aparecer en la Ley fundamental del Estado. Tal creemos es el caso de que, de un tiempo a esta parte, aparezca en nuestra Carta Magna, como principio constitucional, el del equilibrio del presupuesto.

(1) García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, (Editorial Porrúa, S. A. México, D. F.), página 133.

a—*Constitución Política de 1886*

En el Código Político de 1886 no encontramos ninguna disposición que expresamente enuncie el principio del equilibrio del presupuesto. Sin embargo, creemos que de acuerdo con las disposiciones contenidas en el artículo 130 de dicha Constitución, podía consignarse el mencionado principio en la ley secundaria respectiva. Tal artículo dice así:

“Ninguna suma podrá extraerse del Tesoro, pagarse o abonarse, sino en virtud de designación previa de la ley”.

“La ley determinará las entradas y los gastos de la Nación. De cualquier cantidad exigida o invertida contra el tenor expreso de ella, será responsable el que ordene la exacción o el gasto indebido; también lo será el ejecutor si no prueba su inculpabilidad”.

De acuerdo con el precepto constitucional antes transcrito, “la ley determinará las entradas y los gastos de la Nación”. Esa ley es lo que actualmente conocemos por el nombre de “Ley del Presupuesto General” y es en ésta o en una Ley Orgánica de Presupuestos, en la que podría haberse instituido el principio del equilibrio del Presupuesto.

Para el control del gasto público, el artículo que se comenta indica que es una ley secundaria la que determinará los requisitos o procedimientos para hacer uso de los fondos públicos.

A pesar de la existencia del principio constitucional antes indicado, no fue sino hasta en 1930 que se promulgaron dos leyes de carácter fiscal, relacionadas específicamente con el presupuesto: la Ley Orgánica de Presupuestos y la Ley de la Auditoría General de la República, siendo la primera ley la que contemplaba disposiciones acerca de la preparación, ejecución y liquidación del presupuesto; y la segunda, establecía por primera vez la importante función del control preventivo de la ejecución del presupuesto.

Antes de la creación de la Auditoría General de la República, existía el Tribunal Superior de Cuentas, creado por su Ley Orgánica de 1919, siendo su función principal la glosa de cuentas de funcionarios manejadores de fondos públicos. Refiriéndose al período anterior a 1930, el doctor Vásquez afirma: (1) “El estado de la Contabilidad Pública era lamentable. Era imposible determinar si los Ministros se habían ceñido estrictamente al presupuesto autorizado por la Asamblea. No habían verdaderas cuentas del presupuesto. Los

(1) Vásquez, Juan Ernesto, *ob cit.*, pp 112/113

desfalcos y malversaciones eran frecuentes. El déficit del presupuesto era crónico. El control ejercido por el Tribunal Superior de Cuentas era ineficaz por estar muy mal organizado”.

Las aseveraciones mencionadas anteriormente confirman que antes del año citado no existían leyes ni organismos adecuados que desarrollaran y pusieran en práctica las disposiciones contenidas en el artículo de la Constitución de 1886 anteriormente mencionado.

En 1935 se creó la Comisión de Reformas a la Administración Financiera, la cual presentó varios proyectos de leyes de carácter fiscal y recomendaciones sobre “una serie de disposiciones de carácter económico y financiero, que consideró fundamentales (dicha Comisión) para darle consistencia a las reformas de 1930 y a las que se verificaran en el porvenir y que deberían figurar en la nueva Constitución”. (1)

b—*Constitución Política de 1939* (2)

En vista de la experiencia habida en épocas anteriores a esta fecha en cuanto a administración se refiere, y tomando en consideración probablemente las recomendaciones hechas por la Comisión de Reformas antes aludida, observamos que en el Título XII —Hacienda Pública Nacional de la Constitución Política de 1939—, aparecen disposiciones específicas acerca del presupuesto y del principio de equilibrio presupuestario. Por ejemplo el artículo 153 de esa Constitución dice:

“El Presupuesto General contendrá todas las entradas y gastos de la Nación para cada año. Sin embargo, las instituciones y empresas que gocen o gozaren de autonomía, podrán regirse por presupuestos especiales aprobados por el Poder Legislativo”.

“En la Ley de presupuesto se autorizará el monto de la Deuda Flotante en que el Gobierno podrá incurrir durante el año de que se trate, para remediar deficiencias temporales de ingresos; deuda que deberá cubrirse en el mismo ejercicio y no podrá exceder del diez por ciento de las rentas estimadas para el año”.

“Una ley especial establecerá todo lo concerniente a la preparación, votación, ejecución y liquidación de los presupuestos”

El inciso primero del artículo antes mencionado hace referencia a los principios de universalidad, unidad y anualidad. El principio

(1) *Idem* página 122

(2) Diario Oficial del Gobierno de El Salvador del 30 de Enero de 1939

de universalidad se legaliza por medio de la disposición citada, por cuanto que ordena que el presupuesto debe contener todas las entradas y gastos de la Nación, ordenando al mismo tiempo la práctica del principio de unidad, puesto que conteniendo todos los ingresos y gastos, el presupuesto se formula en un solo documento. Sin embargo, esta disposición otorga facultad para que instituciones o empresas que gocen de autonomía puedan regirse por presupuestos especiales.

En el caso de nuestro sistema de presupuestos, la unidad del presupuesto existe en el fondo, aunque no propiamente en la forma, pues en el Presupuesto General se incluyen todos los ingresos ordinarios, provenientes de impuestos, tasas, derechos, etc., y todos los egresos que el Estado necesita para atender al cumplimiento de sus fines. Si bien es cierto que existen presupuestos especiales, también es cierto que los gastos de estos últimos en la mayoría de los casos son financiados con el producto de los subsidios que otorga el Estado mediante la autorización de las correspondientes asignaciones en el Presupuesto General. Podría afirmarse asimismo que el principio de unidad se rompe, pues existen presupuestos extraordinarios, autorizados por la Constitución Política de 1939. Creemos que si el principio de unidad persigue como finalidad la fácil determinación de la situación de un presupuesto dado, mediante la comparación de los ingresos y egresos expresados en un solo documento, y este principio se analiza a la luz de las teorías modernas acerca del equilibrio del presupuesto, la existencia de presupuestos extraordinarios tampoco quebranta el principio de unidad, por cuanto que éstos registran gastos excepcionales que necesariamente tienen que ser financiados con recursos de la misma índole, es decir, haciendo uso de empréstitos.

En la Constitución que comentamos ahora, en el Artículo 154, se establece: "El Poder Ejecutivo, por medio del Ramo respectivo, tendrá la dirección de las finanzas generales de la República y estará especialmente obligado a conservar el equilibrio del Presupuesto".

Por primera vez en la historia del derecho constitucional salvadoreño aparece una disposición que enfáticamente obligue al Poder Ejecutivo a conservar el equilibrio presupuestario.

Entendemos que la disposición antes mencionada es un producto de la ideología del gobierno de aquella época, de las dificultades que este mismo gobierno confrontó durante la depresión de esa década, relacionadas con el servicio de la deuda pública, y con el objeto de instituir el principio del equilibrio presupuestario como un mandato

constitucional, pues sin duda alguna se consideró tal principio como fundamental para el buen manejo de la cosa pública.

En páginas posteriores nos referiremos con algún detalle a la posición del gobierno de aquella época frente a la existencia del Empréstito Nacional de 1922. Por el momento hacemos algunos comentarios a lo establecido por el inciso tercero del artículo 155 de la misma Constitución, que textualmente dice: "Tampoco podrá comprometerse, autorizarse o aprobarse ningún gasto si no es con cargo a un crédito presupuestado. Sólo podrán comprometerse fondos de ejercicios futuros, con autorización legislativa, por medio de presupuesto extraordinario, para la adquisición o construcción de obras de interés público o administrativo, o para la consolidación o conversión de la Deuda Nacional".

Esta disposición constituye, según nuestro entender, una excepción al precepto constitucional que se refiere al equilibrio presupuestario, puesto que determina los casos en que sí pueden comprometerse fondos de ejercicios fiscales futuros. Es claro que la forma de comprometer estos fondos consiste en la contratación de empréstitos. Puede observarse que el principio constitucional antes citado, modifica el concepto de equilibrio del presupuesto de la escuela liberal, ajustándolo a la tesis de expositores contemporáneos, cuando se trata de financiar obras de gran magnitud o de la consolidación de la deuda pública.

c—*Constitución Política de 1945*

Durante el año de 1945 la Asamblea Nacional Constituyente, por medio del Decreto número 251, da vigencia a la Constitución Política de 1886, pero al propio tiempo le introduce varias enmiendas. Una de ellas es la que se refiere al Título XI, —Hacienda Pública—, cuyas disposiciones son iguales a las correspondientes de la Constitución Política de 1939, razón por la cual nos abstenemos de hacer comentarios al respecto.

d—*Constitución Política de 1950 (1)*

En el Título VIII, —Hacienda Pública—, de nuestra Carta Magna, actualmente en vigencia, se desarrollan todos los principios que se refieren al manejo de las finanzas del Estado, en forma más amplia que las Constituciones Políticas anteriores.

(1) Diario Oficial del Gobierno de El Salvador del 8 de Septiembre de 1950

Se reconoce el principio de universalidad cuando se establece (artículo 122) lo siguiente: "El Presupuesto General del Estado contendrá, para cada ejercicio fiscal, la estimación de todos los ingresos que se espera percibir de conformidad con las leyes vigentes a la fecha en que sea votado, así como la autorización de todas las erogaciones que se juzgue convenientes para realizar los fines del Estado". El principio de universalidad se reafirma en el artículo 120 de la misma Constitución, el cual establece que "todos los ingresos de la Hacienda Pública formarán un solo fondo que estará afecto de manera general a las necesidades y obligaciones del Estado". Según las disposiciones transcritas aparece, por una parte, que el presupuesto se formule en un solo documento, y por la otra, que tanto los ingresos y los gastos se consignen sin deducciones, características que corresponden a la unidad y universalidad de los presupuestos. Sin embargo, al igual que en la Constitución de 1939, se determina que las instituciones y empresas estatales se regirán por presupuesto especial, y, además, las entidades costeadas con fondos del Erario o que perciban subvención del mismo Estado, excepción hecha de las instituciones de crédito. Estas disposiciones que aparecen contenidas en el inciso cuarto del artículo 122 antes mencionado, pueden hacer dudar de que no se practica el principio de unidad. Sin embargo, como lo hicimos notar anteriormente, es solamente en la forma que se quebranta el principio de unidad, pues en la casi totalidad de los casos los recursos de las instituciones o empresas estatales provienen de subsidios o subvenciones otorgadas por el Estado a través del Presupuesto general.

En la Constitución Política de 1950 ya no aparece el principio de equilibrio presupuestario como un fin último, ya no ostenta la rigidez del concepto de la escuela liberal, de que los gastos deben limitarse a los recursos indispensables para mantener al Estado en marcha, con una intervención mínima en la actividad económica del país. En esa Constitución Política el principio del equilibrio del Presupuesto se encuentra condicionado, según se desprende del artículo 123 de la misma Constitución que dice: "El Poder Ejecutivo, en el Ramo correspondiente, tendrá la dirección de las finanzas públicas y estará especialmente obligado a conservar el equilibrio del Presupuesto, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado".

Las disposiciones del artículo mencionado anteriormente ponen en claro que el mantenimiento del equilibrio del Presupuesto es obligación del Poder Ejecutivo, hasta tanto no interfiera con la realización de los múltiples fines del Estado. Y el número 17° del artículo 46 de

la misma Constitución que trata de las atribuciones de la Asamblea Legislativa, señala que al decretarse el Presupuesto General, el Cuerpo Legislativo deberá distribuir el monto de los recursos del Estado en tal forma que se atienda preferentemente al financiamiento de los gastos relacionados con la cultura, la salud pública y asistencia social, la administración de justicia y la policía. Estas, pudiéramos decir, son las funciones tradicionales del Estado: pero como hemos afirmado anteriormente las funciones del Estado son mucho más. Y nuestro derecho constitucional no se ha quedado a la zaga de esas teorías, puesto que no sólo ha reconocido que por encima de un principio tradicional, como es el del equilibrio del Presupuesto, se encuentra el bienestar de la colectividad, sino que expresamente lo informa en el artículo 135 cuando dice: "El régimen económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tienden a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano".

Estimamos que la disposición relativa al equilibrio del presupuesto es lo suficientemente amplia como para que el gobierno pueda seguir una política fiscal anticíclica o de fomento económico cuando fuere necesario. Esta suposición creemos confirmarla con la disposición últimamente citada, pues, según se desprende de sus términos, se trata de asegurar a los conciudadanos un nivel de vida digno, y para alcanzar esa meta, preciso es que el Estado tome la posición de verdadero rector de la vida económica del país, para lo cual en muchos casos habrá de necesitar mayores recursos de los que ordinariamente posee, vale decir, que el Estado tendrá que recurrir al crédito público en casos justificados.

También la Constitución de 1950, en su Artículo 125, establece disposiciones idénticas a las del Artículo 155 de la Constitución de 1939, en lo que se refiere a la votación de presupuestos extraordinarios para obras públicas de gran magnitud y para la consolidación de la deuda pública.

En los comentarios anteriores hemos presentado una breve glosa de las disposiciones que se relacionan con el presupuesto o con el principio de equilibrio presupuestario, en la creencia de que para los fines de este trabajo tal análisis es suficiente.

III—POLITICA FISCAL DE EL SALVADOR EN RELACION CON EL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO

Para el análisis del tema antes indicado hemos escogido el pe-

riodo comprendido entre el año de 1927 y el año de 1954, porque consideramos que es un período lo suficientemente largo para observar los criterios que los gobiernos correspondientes han sustentado acerca del equilibrio del presupuesto, analizando la gestión financiera respectiva. Trataremos, en lo posible, referirnos a cada período que corresponda a una administración.

El análisis del período antes mencionado también nos brinda la oportunidad de observar las repercusiones sufridas por la economía de nuestro país en relación con las variaciones cíclicas ocurridas en países industrializados y a los cuales nuestro país se encuentra íntimamente ligado por medio del comercio internacional. Es claro que esas variaciones cíclicas se reflejan en el monto de los presupuestos del gobierno.

A manera de aclaración es conveniente mencionar que en la mayor parte del período que se analiza se ha seguido la práctica de incluir dentro de los recursos corrientes del Estado a dos elementos: a) el superávit inicial, en caso de que exista, y los ingresos percibidos durante el ejercicio fiscal. Cuando solamente se comparan ingresos y egresos, se obtiene un superávit o déficit del ejercicio fiscal, pero no del presupuesto.

En los primeros años del período que analizamos existía una deuda flotante o deuda a corto plazo, además de la deuda externa consolidada. Tal deuda tenía su origen en las deficiencias temporales de ingresos, para hacer frente a las obligaciones corrientes del Estado, como son: sueldos, jornales y el valor de mercaderías recibidas por el mismo.

A—Período 1927 - 1930 (1)

Al leer las Memorias de la Gestión Hacendaria correspondiente al período 1927-1930 nos damos cuenta del deseo del gobierno de esa época de mantener el equilibrio del presupuesto. Se afirma entre otras cosas que la labor hacendaria se encamina hacia la "rehabilitación financiera, mediante el balance de los presupuestos futuros, por la eliminación de los déficits originados de anteriores ejercicios fiscales". (2)

(1) Los datos correspondientes a este período han sido tomados de las Memorias del Ramo de Hacienda correspondientes
(2) Memoria de la Gestión Administrativa y Económica Financiera, realizada durante el año civil de 1927, etc., página 16

Cuando se explanan los propósitos del gobierno en relación con la política fiscal que el mismo gobierno intenta seguir se dice lo siguiente: "La restauración del equilibrio de los presupuestos es esencial y condición previa para toda innovación fundamental". (1)

Se habla asimismo de un nivel real y matemático entre ingresos y egresos, y además, de la cancelación del déficit anterior. Sin embargo, al analizar los resultados de la gestión financiera del período que comentamos, y si aplicamos el concepto de equilibrio presupuestario antes expresado, observamos que la realidad fue diferente

Presentamos a continuación el resultado de los ejercicios fiscales que comienzan en julio y terminan en junio de cada uno de los años de 1926 a 1930, así:

<i>Ejercicio Fiscal</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Egresos</i> <i>(miles de colones)</i>	<i>Superavit</i>	<i>Déficit</i>
1926-1927	21,444.3	23,847.1	.. ..	2,402.8
1927-1928	22,492.5	25,276.6	.....	2,784.1
1928-1929	27,001.9	28,307.6	.....	1,305.7
1929-1930	24,618.0	27,071.4	.....	2,353.4

Si como manifestamos anteriormente, el concepto de equilibrio del presupuesto es la nivelación de ingresos y egresos, sin tomar en cuenta que en los egresos se incluyen gastos relativos al servicio de la deuda, se llega a la conclusión de que, pese a las declaraciones hechas sobre la restauración del equilibrio del presupuesto, no se alcanzó esa meta, y, al contrario, todos los ejercicios antes mencionados fueron liquidados con déficit. Mas, con solo deducir los pagos por amortización de la deuda pública y pago de intereses del total de egresos, se obtienen resultados muy diferentes. Esto, sin deducir también los gastos de capital que se efectuaron en ese período, por no haber encontrado la información necesaria para su determinación.

Encontramos en la Memoria de la Gestión de Hacienda, Crédito Público, Industria y Comercio del año de 1930, cifras que se refieren a los ingresos y egresos correspondientes a los años de 1927 a 1930, ambos inclusive, que pone en evidencia lo afirmado en el párrafo anterior. Aun cuando los ejercicios fiscales no correspondían en esa época al año civil, estimamos que las cifras dadas son lo suficiente-

(1) *Idem*, página 22

mente veraces cuando se trata de un arreglo de los ingresos y egresos por años civiles. Según las cifras que daremos después se establecen los siguientes datos:

<i>(miles de colones)</i>	
Rentas recaudadas durante los años de 1927 a 1930	94,172.8
Gastos efectuados durante el mismo período, sin incluir amortización de la deuda ni pago de intereses	67,630.8
Diferencia	26,542.0

En el caso de que no hubiera existido obligación de amortizar la deuda pública y atender al pago de intereses, y que los gastos se hubiesen mantenido al ritmo indicado en las cifras anteriores, el resultado que se obtiene es un superávit de considerable magnitud. Y ese resultado es válido de acuerdo con la tesis sustentada por Taylor, citada anteriormente.

Durante el mismo período los ingresos y pagos por préstamos fueron los siguientes:

<i>(miles de colones)</i>	
Ingresos provenientes de préstamos	5,949.8
Amortización de capital y pago de intereses	29,803.6
Excedente de los pagos sobre los ingresos, por concepto de préstamos	23,853.8

Las cifras anteriores también nos indican que se recurrió al crédito público de seguro para cumplir con el pago de obligaciones contraídas en años anteriores. Además de la cantidad de 29 803,600 colones que aparecen como gastos relacionados con el servicio de la deuda, aparece que se hicieron pagos denominados "Egresos Varios" — Amortización de Contratos de Préstamos", por la suma de 3.063,400 colones, lo que viene a aumentar considerablemente los pagos en concepto de amortización y pago de intereses.

Las cifras anteriores, excepto la de 3.063,400 colones, las hemos tomado del siguiente cuadro: (1)

(1) Memoria de Hacienda, Crédito Público, Industria y Comercio de 1930 página 39

Año	INGRESOS			EGRESOS		
	Rentas	Préstamos	Total	Gastos	C Público	Total
	<i>(miles de colones)</i>					
1927	20,514.5	2,350.0	22,864.5	15,994.8	5,804.7	21,799.5
1928	25,546.3	1,250.0	26,796.3	17,190.8	8,176.5	25,367.3
1929	26,147.1	1,072.2	27,219.3	18,493.2	8,726.0	27,219.2
1930	21,964.9	1,277.6	23,242.5	15,952.0	7,096.4	23,048.4
Total	94,172.8	5,949.8	100,122.6	67,630.8	29,803.6	97,434.4

De las cifras dadas en el cuadro anterior, se desprende que en los cuatro años citados, el monto de rentas o recursos corrientes del Estado fueron mayores que los gastos corrientes del mismo; lo que indica que en todo ese período el presupuesto no sólo estaba balanceado sino que se obtuvo superávit anualmente, de acuerdo con el nuevo concepto de equilibrio presupuestario.

Al analizar el movimiento de ingresos y egresos por ejercicios fiscales y no por años civiles, se observan dos hechos importantes: a) que los ingresos siguieron un ritmo ascendente hasta alcanzar más de veintisiete millones de colones en el ejercicio de 1928-1929, disminuyendo más de dos millones y medio de colones en el ejercicio fiscal siguiente; y b) que el gasto público creció en armonía con el aumento de las rentas fiscales.

Como no encontramos en los documentos que hemos tenido oportunidad de consultar ninguna información referente a una reforma substancial de la estructura tributaria del país, se deduce que el aumento operado en las rentas fiscales obedeció directamente al auge económico de aquella época, cuya terminación coincidió con la crisis económica mundial de 1929. Asimismo, estimamos que el aumento en el gasto público, correlativo aunque no proporcional, ocurrido en la misma época, al aumento de los ingresos públicos, demuestra que la política fiscal relacionada con el gasto público estaba acorde, hasta cierto punto, con las normas trazadas por el gobierno respectivo, de restaurar el equilibrio del presupuesto, y al propio tiempo, utilizar los aumentos de ingresos para el desarrollo de las actividades del Estado.

No hemos intentado hacer un análisis de la utilización del gasto público, en primer lugar, porque no contamos con la información necesaria; y en segundo lugar, porque estimamos que ese tema está fuera

del marco de nuestro estudio. Sin embargo, creemos oportuno transcribir el siguiente párrafo que está relacionado con el aumento en el gasto público: "No debe extrañar a quienes tengan conocimiento de nuestra vida pública el hecho de que el Estado gaste la totalidad de sus rentas, porque ello se explica por el progreso creciente de sus instituciones, que demanda inversiones nuevas de dineros indispensables para hacerle frente a las exigencias del desarrollo nacional propio de la naturaleza juvenil de nuestra organización política". (1)

Antes de terminar los comentarios que hemos venido haciendo a lo largo de estas páginas, sobre la situación financiera del Estado durante el período 1927-1930, queremos hacer resaltar que el auge económico de que disfrutó el país durante esta época, surgió como consecuencia de los precios de los artículos exportables, especialmente el café, del cuantioso volumen de la cosecha de café 1927-1928, y también, debido al aumento en la ocupación de mano de obra en los trabajos financiados con parte del Empréstito Nacional de 1922. Propició asimismo el aumento de las transacciones comerciales internas, la terminación de la vía férrea de los Ferrocarriles Internacionales de Centro América.

B—Período 1931-1944

Se inicia este período cuando ya la gran depresión económica de carácter mundial hacía sentir sus efectos adversos. A principios del año de 1931 toma las riendas del Poder un nuevo gobierno. Los precios de nuestro principal artículo de exportación han caído a niveles muy bajos. Con estos antecedentes y con un cambio en el personal administrativo casi total, es decir, con la aplicación del famoso "sistema de despojos" norteamericano, el gobierno de esa época confronta serias dificultades de orden financiero, lo cual origina un cambio de gobierno a fines del mismo año de 1931.

Los recursos del Estado bajan considerablemente y el nuevo gobierno tiende a ajustar el gasto público a esos recursos limitados, con una deuda pública consolidada relativamente grande y una deuda flotante también de considerable cuantía. En la Memoria de Hacienda correspondiente al año de 1932, se afirma que a principios de ese año existían obligaciones del Estado a corto plazo, por servicios y mercaderías suministrados al mismo Estado, por valor de siete millones aproximadamente. (2)

Se sigue siempre el criterio de mantener el equilibrio del presu-

(1) Memoria de Hacienda de 1929, página 6

(2) Memoria de Hacienda de 1932, página 11

puesto y para ello se toman diversas medidas, entre las cuales aparecen las de rebaja de sueldos de empleados y subsidios a pensionados, y de disminución de plazas que se consideraban innecesarias. Al propio tiempo el gobierno dedica parte de sus recursos al pago de sueldos y otras cuentas a cargo del Estado, que están en mora.

No conocemos el monto de las rebajas de sueldos y pensiones hechas en aquella época, por lo que no podemos determinar los efectos agravantes para la situación económica que se vivía, por cuanto se afectaba el poder de compra de los empleados y de personas subsidiadas por el Estado. Pero esa reducción pudo haber sido compensada con el pago de salarios atrasados, si el monto de tal reducción era igual al monto de dichas obligaciones, ya que en ambos casos los fondos públicos erogados llegaban a manos de personas con una propensión marginal a consumir más o menos idéntica.

Con el objeto de analizar la situación del presupuesto durante este período, presentamos a continuación las cifras de ingresos y egresos correspondientes al período que se analiza, en la forma siguiente:

<i>Ejercicio Fiscal</i>	<i>Recursos (1)</i>	<i>Egresos (1)</i>	<i>Superávit</i>	<i>Déficit</i>
	<i>(miles de colones)</i>			
1930-31	20,487.1	27,612.1	.....	7,125.0
1931-32 (*)	15,298.6	17,900.3	....	2,601.7
1932-33 (*)	17,396.5	16,607.5	789.0	.....
1933-34	14,875.9	15,634.1	.....	758.2
1934-35	19,447.0	16,457.3	2,989.7	.. . . .
1935-36 (*)	21,043.2	19,871.9	1,171.3	.....
1936-37	21,215.7	19,359.8	1,855.9	.. . . .
1937-38	20,889.1	19,655.9	1,233.2	.....
1938-39 (*)	18,048.8	17,138.8	910.0	.....
1939 2º <i>Semestre</i>	10,906.1	10,102.6	803.5	.....
1940	18,175.9	20,106.8	.....	1,930.9
1941	19,493.1	19,843.1	... ..	350.0
1942	18,686.8	20,091.8	.....	1,405.0
1943 (2)	24,308.6	21,449.4	2,859.2	.....
1944 (2)	23,741.5	24,149.9	.....	408.4

(*) En Diciembre de 1931 se suspendió el servicio de la deuda. En Mayo de 1933 se acordó el pago de intereses. En Abril de 1936 se reanudó el servicio de la deuda. En Enero de 1938 se suspendió la deuda.

(1) Las cifras correspondientes a los ejercicios fiscales de 1930/31 a 1942, fueron tomadas de la Memoria de Hacienda de 1941, páginas 172/3

(2) Washich, Henry C. y John Adler *Proyecciones Económicas de las Finanzas Públicas*. Un Estudio Experimental en El Salvador, (Fondo de Cultura Económica, 1949), cuadros 11 y 15

Según el detalle numérico anterior, aparece que en el período de catorce años que se analiza, siete ejercicios fiscales se liquidaron con déficit, y nueve ejercicios incluyendo el del segundo semestre de 1939, arrojaron superávit. Los ejercicios fiscales que arrojaron superávit de consideración, cerca de los tres millones de colones, fueron los correspondientes a 1934-35 y 1943, siguiéndole en orden de importancia, el ejercicio fiscal 1936-37 (¢ 1.855,900). En cuanto a déficits se refiere, podemos observar que los dos primeros ejercicios fiscales produjeron los mayores déficits, y en orden de importancia cuantitativa les siguieron los ejercicios correspondientes a los años 1940 y 1942.

Al observar detenidamente el comportamiento de los ingresos durante el período citado, según las cifras del cuadro anterior, se determina que la baja de las rentas públicas iniciada en el ejercicio 1929-1930, continúa a través de la cuarta década y es hasta en el ejercicio fiscal de 1943 que se obtiene un monto de rentas ligeramente superior al que se obtuvo en dicho ejercicio fiscal. Los ingresos llegaron a su punto más bajo en el ejercicio fiscal 1933-34 (¢ 14.875,000), y a su punto más alto en 1943 (¢ 24.308,600). Comparando ambos resultados sin tomar en consideración el poder adquisitivo de esos años, puede afirmarse que el último ejercicio representa más del 160 por ciento del primero. Durante casi todo el período los ingresos oscilaron entre 18 y 20 millones de colones.

El gasto público tuvo un movimiento parecido al del ingreso, excepto que bajó más lentamente que éste. Lo propio sucedió en el ascenso. El año que registró mayores gastos fue el de 1930-31 (¢ 27.612.100) y el que registró la cantidad mínima fue el mismo que correspondió a los ingresos más bajos, o sea el ejercicio 1933-34.

Es conveniente aclarar que hasta el ejercicio fiscal de 1942, los recursos incluyen los saldos de tesorería al principio de año, pues esa era la práctica seguida y así aparecen los datos transcritos. Los datos elaborados por Wallich no incluyen tales saldos.

Estimamos que el resultado obtenido en el ejercicio fiscal 1930-31, de mantener el gasto público a un nivel superior al de los ingresos, puede explicarse de la siguiente manera: *a*) ese ejercicio fiscal corresponde a dos administraciones públicas diferentes, correspondiendo la mayor parte de tiempo a la administración saliente. Como esta administración había ejecutado los presupuestos más cuantiosos hasta esa época, era difícil, estimamos, efectuar recortes de consideración en los gastos, sobre todo, si se toma en cuenta que los pagos por servicios personales siempre han representado un alto porcentaje del total; y *b*) toda administración

o gobierno nuevo confronta dificultades para hacer trabajar o funcionar la administración fiscal en forma adecuada, sobre todo, si hay un cambio radical en el personal burocrático. Por otra parte, la amortización de la deuda pública y pago de intereses representaba un alto porcentaje del total de gastos.

Ahora pasaremos a comentar algunas de las declaraciones hechas con relación a la política presupuestaria durante el período que estamos glosando.

Desde el principio de este período se hace énfasis en mantener el equilibrio del presupuesto. Cuando se hace relación de la gestión hacendaria correspondiente al año de 1931, se afirma que es necesario “nivelar el presupuesto, en verdad y no aparente; procurar una circulación amplia y sana; garantizar y estimular el crédito; consolidar la deuda flotante; entrar en arreglos con los acreedores del Estado para obtener plazos más largos; y dar mayor confianza a nuestras finanzas para que, como una de las finalidades, puedan ser colocadas en el extranjero las cédulas del proyectado Banco Hipotecario que alentará el trabajo de la tierra y el taller.” (1)

Las declaraciones anteriores nos dan la pauta para comprender cuál era, al menos en teoría, la política fiscal y monetaria del gobierno de aquella época. Es claro que la política fiscal está tan íntimamente ligada a la política monetaria que a veces es difícil hacer una separación tajante entre ellas. El gobierno deseaba mantener el equilibrio presupuestario, pero al mismo tiempo propugnaba por un aumento en el crédito y desde luego, en la circulación monetaria. Tenía a su cargo una deuda flotante de alguna consideración y deseaba consolidarla para determinar vencimientos que estuvieran en armonía con la capacidad de pago del Estado. En fin, se quería mantener la solvencia del mismo Estado, por medio del fiel cumplimiento de sus obligaciones, con el objeto de que el crédito público se mantuviera firme y sólido para obtener más fondos del exterior y llevar a cabo la creación de un Banco Hipotecario.

Si tomamos en consideración que en aquella época no existía el Banco Central de Reserva y que eran tres bancos comerciales los que estaban facultados para emitir moneda, podemos afirmar que el plan de acción que se había trazado el gobierno estaba lejos de realizarse, pues el gobierno no podía dirigir las actividades monetarias para conseguir los fines apetecidos; tampoco podía estimular el crédito desde el

(1) Memoria de Hacienda de 1931, página 24

campo fiscal, pues se pretendía mantener el equilibrio del presupuesto; lo único que podía conseguir era la consolidación de la deuda flotante, y ello, si la organización bancaria de entonces se lo permitía, o los acreedores del Estado aceptaban esa solución.

Esto último, o sea la consolidación de la deuda flotante, se consiguió en 1933, cuando la Asamblea Legislativa autorizó una emisión de bonos por valor de 8.000.000 millones de colones. De acuerdo con la clase de acreedores se emitieron tres series de bonos; "A", "B" y "C", correspondiendo la primera serie a los acreedores del Estado por concepto de sueldo, es decir, los empleados públicos, excepción hecha de los empleados de telégrafos, teléfonos y correos, lo mismo que los jornales y planillas de alimentación, pues se consideró que estas deudas debían cancelarse en forma preferente. Para garantizar la amortización de tales emisiones se estableció que dichos bonos se aceptarían en pago de los impuestos de renta, de pavimentación y de vialidad serie "A" estableciendo una clasificación por fechas de tasación de los citados impuestos, para determinar si los citados bonos se aceptarían en pago total o parcial de los mismos impuestos. (1)

Durante el primer semestre de 1933, la depresión económica se hacía sentir en todo su rigor, pero a partir del segundo semestre del mismo año principió la recuperación aunque en forma lenta. En cambio, se afirma que en lo referente a la situación fiscal, resultó ser mejor en el primer semestre que en el segundo. Las razones que se aducen como causante de la situación fiscal favorable son las siguientes: a) aumento en la importación de mercancías pedidas con anterioridad a la depresión; b) una buena cosecha de café, y, c) reducción en el porcentaje de gravación sobre el impuesto de exportación de café, durante el semestre último del año de 1932. También se presentan razones que justifican la baja de las rentas fiscales del segundo semestre de 1933: a) disminución en las importaciones; b) alza excesiva en el tipo de cambio; c) medidas proteccionistas tomadas por el gobierno anterior y por el gobierno de este año; y d) uso de impuestos específicos para llevar a cabo la reforma bancaria. (2)

Al hacer un análisis de la situación financiera del Estado en el año de 1934, se afirma que se ha conservado el equilibrio del presupuesto. Sin embargo, el ejercicio fiscal de 1933-34 se cerró con déficit, el cual según lo manifestado en la Memoria respectiva, obedeció a la baja de los ingresos públicos motivada por el vendaval de junio de ese

(1) Memoria de Hacienda de 1933, página 10.

(2) Memoria de Hacienda de 1933, páginas 161'163

mismo año, el cual ocasionó pérdidas de consideración al país, y por la votación de créditos suplementarios sin existir un aumento en los ingresos. (1)

Se mencionan como factores básicos del relativo bienestar económico disfrutado en la época que comentamos, no obstante la depresión económica, los siguientes: a) sanidad de la moneda; b) política de equilibrio del presupuesto, y, c) fomento a la producción. Tales declaraciones, vertidas en la Memoria de Hacienda de 1935, (2) indican la forma que el gobierno trataba de desarrollar su política fiscal y económica. En ese documento se insiste también en que el equilibrio del presupuesto "es una necesidad social y no un capricho político" y se critica severamente a administraciones anteriores que no ajustaron sus gastos a los ingresos reales, produciéndose como consecuencia, déficits cubiertos con préstamos a corto plazo. En éste, como en otros informes del Gobierno, se señalan los déficits como consecuencia del desorden financiero de épocas anteriores.

Con un criterio más a tono con las teorías modernas de política fiscal anticíclica, se habla en esta Memoria de la desgravación de la exportación del café, en vista de las estimaciones de ingresos para el ejercicio fiscal siguiente y el superávit obtenido en el ejercicio anterior. Se afirma que los ingresos provenientes del comercio internacional disminuirán en el período siguiente y que por lo tanto es conveniente aligerar la carga tributaria, mediante la desgravación del café, tomando en consideración también el superávit obtenido. No obstante que no nos es posible medir los alcances de esa medida, estimamos que algún resultado positivo se obtuvo, puesto que el impuesto del café gravaba no solamente a los grandes productores sino también a los pequeños.

Durante el año de 1936 ocurren dos hechos que merecen citarse por su relación con el tema que estamos tratando en esta parte de nuestro estudio. En abril de ese año se lleva a cabo la firma de un convenio de reajuste de la deuda externa, convenio por medio del cual se obtuvieron algunas ventajas para el fisco. En páginas posteriores, cuando nos referimos a la deuda pública, desarrollaremos con más detalle este punto. También durante el año citado se promulgaron nuevas leyes de impuestos sobre sucesiones y donaciones, hecho que representa un adelanto en materia tributaria, pues en dichas leyes se incluyeron algunos principios modernos sobre imposición.

(1) Memoria de Hacienda de 1934, páginas 7 y 8

(2) Memoria de Hacienda de 1935, páginas 17 y 21

A pesar de que en los documentos relativos a la gestión hacendaria de los años 1936 y 1937, se declara que aún continúa una situación económica incierta; se reafirma el criterio del gobierno en lo referente a conservar el equilibrio del presupuesto, enfatizando que tal política es más justa que la de superávit, porque "supone menor sacrificio en la realización de obras de aliento nacional y más liberalidad en la remuneración de los buenos servidores del Estado". (1)

A fines del año de 1937 se desgrava la exportación de café y se suspende el servicio de la deuda externa, en vista de la baja de los precios del mismo artículo. Comentando tales medidas, el Ministro de Hacienda declara "que por encima del crédito mismo de la Nación está la salud de los gobernados".

Durante el año de 1938, las medidas antes mencionadas continúan en vigencia, dada la situación anormal, ocasionada por la crisis del café, y se declara que la suspensión temporal del servicio del empréstito persigue el ideal del gobierno de mantener el equilibrio presupuestario. (2)

En este mismo año, dos nuevas leyes son emitidas: Ley Orgánica de Presupuesto, que con las reformas de 1945 y 1950 permaneció en vigencia hasta el año recién pasado; y la Ley de Tesorería, que aún se encuentra en vigencia. Ambas leyes constituyen medios efectivos para el control de la ejecución del presupuesto. La primera, como su nombre lo indica, es la que regula los procedimientos relativos a la preparación, votación, ejecución y reforma de los presupuestos; y la segunda, porque fue la que sirvió de base para llevar a cabo una reforma integral del sistema de tesorería. Antes de la promulgación de esta Ley, no existía centralización en lo referente a la recaudación y pago de los fondos públicos, en forma adecuada, pues los diferentes Administradores de Rentas de los Departamentos de la República, efectuaban los cobros y pagos de sus respectivas jurisdicciones, lo que facilitaba la imputación de pagos a créditos presupuestos en exceso de las autorizaciones dadas por la Asamblea Nacional Legislativa.

En el orden tributario, el gobierno propende a estimular la actividad económica, subsidiando, por ejemplo, a la industria del café, cuando en abril de 1938 la Asamblea decreta exención de impuestos de importación de maquinaria para beneficios de café.

A principios del año de 1939, habían visos de que la recuperación

(1) Memoria de Hacienda de 1937, página 40

(2) Memoria de Hacienda de 1938, página 25

económica estaba por llegar; sin embargo, las restricciones impuestas al comercio internacional, con motivo de los sucesos bélicos de Europa, hicieron desaparecer las posibilidades de que tal hecho sucediera. A pesar de que la situación económica de ese año era nada halagadora, el gobierno continuó firme en mantener el equilibrio del presupuesto. Durante ese año se desgravó la exportación del café, pero parcialmente, pues se continuó subsidiando al Banco Hipotecario y a la Asociación Cafetalera, con el producto de tal impuesto.

Las repercusiones de la segunda guerra mundial se hacían sentir con rigor en la economía de nuestro país en 1940. Frente a la baja de los recursos fiscales, no le quedó al gobierno otro recurso que cerrar el ejercicio fiscal correspondiente con déficit. Así lo declara el Ministro de Hacienda en su Memoria del año de 1940 "...no fue posible que el Presupuesto correspondiente a dicho ejercicio fiscal se liquidara en forma equilibrada, porque cualquier tendencia que hubiera seguido el Gobierno en ese sentido habría sido contraproducente para la economía nacional". (1)

En defensa de tal política se aducen en el mismo documento algunos de los argumentos universalmente aceptables en contra de la reducción del gasto público en períodos de depresión económica. Se afirma que la introducción de mayores economías en los gastos redundaría en grave perjuicio para la marcha administrativa, porque tal reducción traería como consecuencia la desocupación de grandes masas de trabajadores, lo que afectaría al comercio, y de consiguiente al gobierno mismo, pues las entradas fiscales dependen de las transacciones comerciales. (2) Esa exposición de ideas indica que el gobierno de esa época se daba cuenta de los efectos del gasto público en la economía nacional. Se observa que ya no priva en la mente de los que manejaban la cosa pública un criterio inflexible, rígido, de equilibrio del presupuesto, como pareciera que lo sustentaba el mismo gobierno a principios del período que analizamos.

Con un criterio más realista, el gobierno no sólo acepta el déficit presupuestario como algo necesario y beneficioso para la economía del país, sino que en ese propio año se vota un presupuesto extraordinario para la construcción del puente sobre el río Lempa, en la carretera interamericana, por un valor de ₡ 1.515,500. Los recursos de esos presupuestos provienen, en más de sus dos terceras partes, de un préstamo contraído con la Junta Nacional de Defensa Social, ins-

(1) Memoria de Hacienda de 1940, página 13.

(2) Memoria de Hacienda de 1940, páginas 73-76.

titución ésta que fue la antecesora de Mejoramiento Social, y cuyo capital había sido formado con el producto de impuestos específicos. La otra porción fue financiada con fondos del gobierno central.

La operación de crédito antes mencionada no puede considerarse como un quebrantamiento al principio del equilibrio del presupuesto, pues el producto de tal préstamo sirve para la construcción de un bien de capital, una obra que indudablemente ha proporcionado efectos saludables a la economía del país.

Por carecer de la información necesaria, no nos ha sido posible determinar los gastos de capital efectuados durante el período que comentamos. Hemos encontrado, sin embargo, los gastos verificados de 1932 a 1940, en construcción de caminos, que ascienden a más de nueve millones de colones, según el siguiente detalle:

	<i>(miles de colones)</i>		<i>(miles de colones)</i>
1932	638.8	1937	1,260.8
1933	452.1	1938	1,466.7
1934	686.0	1939	1,324.1
1935	823.1	1940	1,470.4
			<hr/>
1936	995.2	Total	9,117.3
			<hr/>

Tal como hemos afirmado en páginas anteriores, el principio del equilibrio del presupuesto se elevó al rango de un principio constitucional, en primer lugar porque fue el principio generalmente aceptado hasta en los comienzos de la cuarta década como elemento básico de una política fiscal sana y ordenada; y en segundo lugar, porque el gobierno que inició sus labores durante el período 1931-1944 tuvo que hacer frente a una situación asaz y difícil con motivo de la gran depresión que se enseñoreaba en aquel período y además, por tener una carga voluminosa, en relación con los recursos, constituida por la deuda externa y la deuda flotante que dejaron regímenes anteriores. Por ello se pregonó y se hizo hincapié en que el gobierno debería seguir como norma invariable, el mantenimiento del gasto público al nivel de los ingresos ordinarios del Estado, sin recurrir al crédito público. Y así, sin examinar quizá las ventajas que en ciertas ocasiones ofrece el uso de préstamos, se deja oír en los recintos de la Asamblea Legislativa la famosa frase: "Propongo ante la faz de la Nación la no contratación de nuevos empréstitos". Ya en 1941 el mismo gobierno

reconoció, empeño, que existían ocasiones en que sí era justificable seguir, sino una política fiscal deficitaria, tomada ésta en el estricto sentido de la palabra, por lo menos podía hacerse uso del crédito público para llevar a cabo obras públicas de gran envergadura. De esta manera interpretamos lo afirmado por el Ministro de Hacienda en la Memoria respectiva, cuando dice: "La doctrina de la no contratación de nuevos empréstitos debe quedar siempre en pie, en el sentido de que no deben contratarse empréstitos en condiciones lesivas para nuestra soberanía e inconvenientes para nuestra economía, como fueron contratados los empréstitos a que el señor Presidente ha hecho referencia en sus diferentes mensajes. Pero en las circunstancias actuales, el Poder Ejecutivo está anuente en declarar que pueden existir préstamos que tengan plena justificación, por ser obras públicas necesarias y urgentes y ajustada su inversión a normas de honestidad". (1)

Las expresiones antes transcritas se relacionan con la contratación del empréstito por valor de 1.196,000 dólares con el Export-Import Bank de Washington, el cual sirvió para financiar parte del costo de la terminación de la carretera interamericana y para llevar a cabo otras obras públicas, como la construcción de caminos y accesos e introducción de agua potable en varias poblaciones de la República. A este empréstito me referiré con más detalle en páginas posteriores.

En el mismo año de 1941 el gobierno entró en arreglos con el gobierno norteamericano para adquirir armamento por valor de 1.640,00 dólares, operación por la cual nuestro gobierno se comprometió a pagar solamente la suma de 1.040,000 dólares, en seis anualidades, y la diferencia fue proporcionada por aquel gobierno como contribución a la defensa del hemisferio occidental.

Hechos significativos ocurridos en 1942 en relación con la política tributaria desarrollada por el gobierno son ciertas disposiciones de carácter legal para hacer efectivo el cobro de los impuestos directos mediante el requisito de presentar constancia de solvencia para la ejecución de ciertos actos civiles y comerciales, y las que se refieren a la creación de un impuesto sobre cigarrillos y un derecho o tasa sobre vehículos que pasan por el puente Cuscatlán sobre el río Lempa.

La forma de lograr efectividad en el cobro de los impuestos directos, exigiendo constancia de solvencia para determinados actos, no puede llenar su finalidad en forma satisfactoria, si la oficina respectiva no cuenta con los medios necesarios para controlar a los contribuyentes

(1) Memoria de Hacienda de 1941, página 82

reales y potenciales, es decir, si no se cuenta con registros adecuados para determinar con exactitud y prontitud la situación de cada contribuyente; de todas maneras creemos que tal medida, en la época en que fue tomada, rindió algunos resultados satisfactorios.

El otro hecho que vale la pena mencionar es el de que el ejercicio fiscal de 1942 se cerró con déficit aproximado de un millón y medio de colones, según se expresa en la Memoria respectiva. En ese año ya no se pretende defender el principio del equilibrio del presupuesto de manera absoluta; más bien se trata de justificar el resultado obtenido cuando se afirma: "...y si bien es cierto que (el gobierno) pudo haber hecho recortes de consideración para disminuir hasta donde fue posible el déficit fiscal, no lo ha hecho, en virtud de que considera que el remedio sería más grave que la propia enfermedad". (1)

Durante el mismo año de 1942, el 20 de mayo, se emitió la Ley de Revaluación del Oro, la cual dio por resultado que se obtuviera una utilidad contable de ₡ 3.869,990.87, cantidad que se usó para acrecentar el Fondo de Reserva del Banco Central y para saldar la cuenta que registraba la moneda de plata de cuño nacional; habiendo sido utilizada, también, parte de esa cantidad, para cancelar deudas del Estado con dicho Banco, por valor de ₡ 403,130.38. (2)

Es significativo, asimismo, hacer notar que el Estado a esta fecha y durante los últimos años que hemos mencionado anteriormente, no solamente reconoce, con hechos, que las finanzas del mismo juegan un papel importante dentro de la economía nacional, sino que interviene en regular la actividad privada cuando se trata de garantizar los intereses generales de la colectividad. Prueba de ello es a nuestro juicio la creación del Comité de Coordinación Económica y el Sub-Comité de Combustibles, organismos éstos que jugaron un magnífico papel en el control de precios de artículos cuya importación se encontraba restringida, por motivo de la segunda guerra mundial, así como en la distribución adecuada de los mismos.

Debido a que no fueron publicadas las Memorias de Hacienda, correspondientes a los años de 1943 y 1944, no nos ha sido posible hacer comentarios a la política seguida por el gobierno durante ese período en relación con el equilibrio del presupuesto y algunas otras medidas que sin duda alguna se dictaron y que se refirieron a la actividad financiera del gobierno. Hemos hecho notar en páginas anteriores, sin embargo, que durante el período expresado el ejercicio

(1) Memoria de Hacienda de 1940, página 27
(2) Memoria de Hacienda de 1942, página 118

fiscal correspondiente a 1943, fue cerrado con superávit de casi tres millones de colones. Este resultado demuestra que el gobierno había logrado ya hacer realidad la teoría sustentada y defendida en diferentes formas, del equilibrio presupuestario, desde luego que se obtuvo un superávit de relativa consideración. El año de 1944 fue un año anormal debido a los acontecimientos políticos que ocurrieron en dicho año, y creemos que el déficit obtenido fue consecuencia de tales circunstancias.

C—Período 1945-1948

En el segundo semestre del primer año de este período cesan las hostilidades en Europa y ya a fines del mismo año se vislumbra un panorama halagador. El comercio internacional es estimulado por la producción de bienes de uso civil aunque en forma lenta; se inicia la readaptación de los diferentes servicios de transporte, comienzan a desaparecer los racionamientos de ciertos artículos y controles de precios en los países industriales; y, como consecuencia de todas esas medidas, nuestra actividad económica reacciona en forma favorable: la demanda de artículos importados aumenta y de consiguiente aumentan los impuestos sobre la importación, aumentando también los demás impuestos.

Aunque durante el primer año del período que se analiza no podía ocurrir un alza considerable en los ingresos públicos, debido a que los hechos económicos por lo general no producen un efecto inmediato, se nota que comparado el año de 1944 con el de 1945, los ingresos fiscales aumentaron en cerca de tres millones de colones, aun cuando debe tomarse en cuenta que el primer año —1944— no fue precisamente un año normal, pues en ese propio año ocurrieron tres cambios de gobierno.

Comparando los ingresos efectivos de 1945 (miles de colones)	26,502 9
Con los ingresos efectivos (miles de colones)	26,276.5
Se obtiene un superávit de	<u>226.4 (1)</u>

Tales cifras nos demuestran también que el gasto público aumentó correlativamente.

(1) Memoria de Hacienda de 1945, página 25

Durante el año que se comenta tomó las riendas del Poder un nuevo gobierno, que como en la mayoría de los casos, llegó con el deseo de iniciar su programa de acción, de inmediato. Suponemos que esta circunstancia y el hecho de que existían muchas necesidades insatisfechas, fueron factores que contribuyeron al alza en el gasto público.

El ahorro forzado en algunos casos y la alta propensión a consumir artículos de importación, así como las facilidades para el desarrollo del comercio internacional, señaladas en párrafos anteriores, contribuyeron directamente para que durante el año de 1946, los ingresos fiscales llegaran a alcanzar cifras hasta esa fecha nunca igualadas, resultando un aumento en el ingreso público de casi ocho millones de colones.

El gasto público aumentó también más o menos en forma proporcional, permitiendo no obstante, que el ejercicio fiscal correspondiente se liquidará con superávit, según se demuestra en el siguiente detalle: (1)

(miles de colones)

Ingresos efectivos	34,213.4
Egresos efectuados	33,690.9
	<hr/>
Superávit	522.5
	<hr/>

El Ministro de Hacienda de ese año defiende la política fiscal seguida por el gobierno, relacionada con el aumento del gasto público y en vista de críticas hechas por un diario local. Como tales polémicas no se presentan sólo en nuestro medio, sino que también en otros países, donde existen diferentes opiniones y teorías acerca de la liberalidad del gasto público, consideramos oportuno transcribir lo manifestado por aquel funcionario sobre el particular: "Cuando la depresión económica llegue por razón cíclica ineludible, siguiendo las acertadas observaciones de Pantaleoni, el Estado tendrá que planear su actividad dentro de los lineamientos y recursos que esa depresión permita, pero no vamos a adoptar desde ahora la actitud del avaro, que reposa en el suelo, mientras las arcas están repletas de oro".

Precisamente porque el principio de equilibrio del presupuesto llegó a constituir, hasta hace un cuarto de siglo, la norma invariable

(1) Memoria de Hacienda de 1946, página 15

de una correcta y adecuada política fiscal, es que priva en la mente de muchos individuos que es indispensable que el Estado, para no quebrantar ese principio, sea lo suficientemente previsor y obre con la prudencia del caso, tratando de recortar el gasto público lo más posible en períodos de bonanza económica y guardar fondos en las arcas nacionales, para que cuando llegue la depresión con su secuela de perjuicios a la actividad económica, el Estado pueda hacer frente a la baja de las rentas fiscales, sin recurrir al crédito público.

Abstracción hecha de deficiencias de carácter administrativo, señaladas en páginas anteriores, estimamos que en un país poco desarrollado como el nuestro, tales conceptos, considerados por algunos como ideales, difícilmente pueden ponerse en práctica. El Estado moderno tiene que atender a las múltiples necesidades públicas, si su deseo es cumplir satisfactoriamente con las funciones que tiene encomendadas. Como rector de las diferentes actividades de la nación, no sólo debe encargarse de aquellas atribuciones tradicionales que señala la escuela liberal, sino más bien intervenir, sin menoscabo de la iniciativa privada, en todos aquellos campos en que la intervención de la misma actividad privada es deficiente, con miras a proporcionar el mayor bienestar, material y espiritual, al conglomerado social. Por consiguiente, el Estado no puede seguir el ejemplo del individuo, o de la empresa privada que limita sus gastos a sus entradas y que inclusive debe ser lo suficientemente previsor, para no encontrarse en situaciones difíciles durante las caídas de la actividad económica. El Estado es un ente jurídico permanente que dirige los destinos de un pueblo a través de los siglos. Como tal no debe actuar nunca en forma similar a la empresa privada en el aspecto arriba indicado.

Las gestiones iniciadas en los últimos años culminaron en 1946 con el arreglo efectuado entre el gobierno y los tenedores de bonos del empréstito nacional de 1922, para hacer un reajuste de la deuda externa. Aun cuando este punto corresponde tratarlo en el siguiente capítulo, por su íntima relación con la política de presupuestos, lo mencionamos aquí como una operación ventajosa para los intereses del Estado.

Ya en 1947 la actividad económica mundial había vuelto a su cauce normal y por consiguiente, nuestras relaciones comerciales seguían cada vez en ascenso. Los precios de nuestros artículos de exportación, especialmente el café, habían mejorado bastante.

Con estos antecedentes no se podía esperar otra cosa que un aumento en los ingresos públicos. De esta manera observamos que las

rentas del Estado tuvieron un aumento nunca visto, pues se obtuvo una diferencia favorable de casi diecinueve millones de colones. Los egresos del gobierno, al igual que en años anteriores, tuvieron más o menos el mismo comportamiento. Los ingresos fiscales de 1947 casi eran iguales al doble de los ingresos correspondientes al ejercicio fiscal 1927-28, cuyo monto fue el máximo registrado durante aquella época de bonanza económica.

El ejercicio fiscal correspondiente al año mencionado antes, fue liquidado con un superávit de un poco más de un millón y cuarto de colones, según aparece en el siguiente detalle: (1)

	<i>(miles de colones)</i>
Ingresos efectivos	53,133.7
Egresos efectuados	51,875.9

Superávit	1,257.8

Las cifras anteriores nos indican además que el superávit obtenido durante el ejercicio fiscal de 1947 representa más del 200 por ciento del superávit obtenido durante el ejercicio fiscal inmediato anterior, y más del 550 por ciento del superávit obtenido durante el ejercicio fiscal de 1945.

Estimamos que la obtención de superávit presupuestales durante los tres últimos ejercicios fiscales que hemos analizado, tienen por causa directa el considerable aumento habido en los ingresos fiscales, durante el período relacionado, aumento que no fue absorbido en su totalidad por el alza en el gasto público, debido quizá a que el gobierno de esa época no contaba con un plan de inversiones públicas.

Durante el año de 1948 continúa el ascenso en los ingresos públicos, aunque no en la misma escala del año anterior. Sin embargo, el aumento obtenido durante el año que se comenta, en relación con el año próximo anterior, alcanza la cifra de 5.721,200 colones, lo cual es un índice de la actividad económica de ese año.

El gasto público, por otra parte, aumenta en una proporción mayor que la del ingreso, pues se obtiene una diferencia de cerca de doce millones de colones, de aumento, en relación con los gastos del año de 1947.

(1) Memoria de Hacienda de 1947, página 20

Si se compara los ingresos efectivos con los gastos registrados, incluyendo compromisos contraídos por el Estado en relación con la adquisición de mercaderías o servicios, se obtiene durante el ejercicio fiscal de 1948 un déficit de un poco menos de cinco millones de colones, según se demuestra enseguida:

<i>(miles de colones)</i>	
Ingresos efectivos	58,854.9
Egresos efectuados	63,805.5
	4,950.6
Déficit	4,950.6

No obstante que según las cifras anteriores aparece que la liquidación del ejercicio fiscal de 1948 arrojó un déficit de considerable cuantía, al comparar los ingresos con los egresos del mismo ejercicio, es conveniente mencionar que según las prácticas legales establecidas desde hace mucho tiempo, para determinar el superávit o déficit de un presupuesto, se agrega el superávit financiero inicial, el cual consiste en la diferencia resultante entre las disponibilidades y exigibilidades del fondo general. En el ejercicio fiscal antes mencionado, se determinó un superávit inicial de más de siete y medio millones de colones, lo cual hace cambiar completamente el resultado del ejercicio fiscal de ese año, según se desprende de las cifras siguientes. (1)

<i>(miles de colones)</i>	
Superávit inicial	7,767.7
Ingresos efectivos	58,854.9
	66,622.6
Recursos del presupuesto	66,622.6
Egresos efectuados	63,805.5
	2,817.1
Superávit final	2,817.1

A nuestro modo de entender, la inclusión de los superávits dentro de los recursos del presupuesto es desde todo punto de vista, correcta; sobre todo si se toma en consideración que gran parte de esos superávits están formados por disponibilidades en efectivo, cuando, como

(1) Las cifras anteriores han sido tomadas directamente de los cuadros de liquidación del presupuesto correspondiente.

en el caso de nuestros presupuestos se elaboran y ejecutan "a base de valores devengados" o como también se les denomina, "presupuestos de competencia". En el caso de que el presupuesto se elabore y ejecute a "base de caja", es decir, que para su liquidación se toman en cuenta únicamente los ingresos y erogaciones efectivos, dejando por fuera cualquier operación de esta naturaleza que no se lleve a cabo durante el propio ejercicio fiscal, la inclusión del superávit o existencia en caja al inicio del período, es todavía más justificada, puesto que los recursos con que cuenta el gobierno para hacer frente a sus obligaciones, están constituidos precisamente por los ingresos percibidos durante el ejercicio más las existencias en caja al comenzar el período presupuestario respectivo. Por las razones apuntadas, creemos convenientemente mencionar, especialmente para el conocimiento de aquellas personas que no están familiarizadas con los sistemas de presupuestos que han estado en uso, que para determinar los resultados de la liquidación de un presupuesto, debe tomarse muy en cuenta cómo están constituidos los recursos corrientes del mismo. De lo contrario puede llegarse a obtener resultados completamente diferentes.

Además de ese componente de los recursos corrientes del Estado, el superávit inicial, si se desea determinar el equilibrio del presupuesto a la luz de las teorías modernas, es preciso que se disminuya del total de gastos, aquella parte que corresponde a gastos de capital, o sea inversiones del Estado, y los desembolsos correspondientes a la deuda pública, ya que estos últimos en la mayoría de los casos vienen a ser gastos de transferencia. Como las liquidaciones de presupuestos no permiten obtener un dato detallado de la inversión pública, no nos ha sido posible separar esa clase de desembolsos, para los fines antes indicados. No obstante, a manera de ilustración, pueden tomarse en forma aproximada los gastos en obras públicas como tales, y entonces, puede observarse que los superávits, aumentan, y los déficits, disminuyen, e incluso pueden tornarse en superávits. El detalle siguiente muestra los desembolsos efectuados por los conceptos mencionados durante nueve ejercicios fiscales: (1)

	<i>Obras Públicas</i>	<i>Deuda Pública</i>	<i>Total</i>
	<i>(miles de colones)</i>		
Ejercicio 1935-36	1,404.4	4,361.2	5,765.6
Ejercicio 1940	2,786.3	303.6	3,089.9
Ejercicio 1941	1,875.4	1,721.5	3,596.9

(1) Wallich y Adler *ob cit* (cuadros números 18 y 23)

Ejercicio 1942	1,726.0	1,559.5	3,285.5
Ejercicio 1943	3,177.0	1,411.2	4,588.2
Ejercicio 1944	4,546.8	1,000.0	5,546.8
Ejercicio 1945	4,889.6	2,625.7	7,515.3
Ejercicio 1946	7,390.7	10,836.3	18,227.0
Ejercicio 1947	10,399.8	2,536.2	12,936.0

Bajo el rubro de deuda pública se incluye tanto la amortización de empréstitos como la cancelación de deudas a corto plazo, y el pago de los intereses respectivos. A pesar de que las cifras correspondientes a este rubro aparecen relativamente elevadas, en algunos años, sin duda por la falta de una adecuada fuente de información o porque se hizo mucho uso del crédito a corto plazo para compensar deficiencias temporales de ingresos, ellas demuestran en todo caso, y agregadas a las de obras públicas, que los superávits o déficits determinados en los ejercicios fiscales respectivos no constituyen su verdadera expresión, si como decimos anteriormente, nos atenemos a los conceptos modernos de equilibrio, superávit o déficit presupuestarios.

D—Período 1949-1954.

En las postrimerías de 1948 se produce un cambio de gobierno y le corresponde a ese gobierno continuar la gestión financiera durante parte del período que comenzamos a analizar.

Durante el año de 1949 se ejercitaron dos períodos fiscales: uno por los meses de enero y febrero, que constituyó una prórroga del ejercicio fiscal anterior, y otro correspondiente a los meses de marzo a diciembre del mismo año. Sumados ambos ejercicios en lo relativo a ingresos y gastos públicos, se obtienen las siguientes cifras:

	<i>(miles de colones)</i>
Ingresos efectivos.	69,164.1
Egresos efectuados.	67,158.8
Superávit.	<u>2,005.3</u>

La comparación anterior determina un superávit de presupuesto de más de dos millones de colones; esto, naturalmente, sin incluir el superávit financiero inicial. Agregado el superávit financiero menciona-

do y reintegros de gastos no efectuados en años anteriores, se obtuvo un superávit financiero final de 6.346,900 colones. (1)

Las cifras anteriores nos muestran que el aumento en los ingresos fiscales continúa en proporción considerable. Comparados el monto de rentas del año de 1949 con el del año anterior, se obtiene un aumento de más de diez millones de colones. En cambio, el aumento en el gasto público, en relación con el año anterior, no llegó a tres y medio millones de colones.

Siendo como es la situación fiscal un reflejo de la situación económica del país, podemos afirmar que durante el año citado continuaba una situación de bonanza o prosperidad. Se observa además que el Estado se encontraba en condiciones de prestar mayor atención a los diferentes servicios que tiene encomendados.

A mediados del segundo semestre de 1950 inicia sus labores un nuevo gobierno con un plan de acción que indica mayor ingerencia del Estado en los diferentes órdenes de la vida económica-social de la Nación.

Ese gobierno se encuentra, al inicio de su período, con una situación económica bonancible, Los ingresos fiscales continúan con un ascenso sin precedentes, pues se obtuvo un aumento en relación con el año anterior, de casi veinte millones de colones. El gasto público aumenta en un poco más de veintiún y medio millones de colones. La primera mitad del siglo XX finaliza con un presupuesto diez veces mayor que el correspondiente al primer ejercicio fiscal del presente siglo.

Comparados los ingresos efectivos con las erogaciones registradas, incluyendo compromisos contraídos por el Estado durante ese período, se obtiene un déficit de presupuesto de 371,399 colones, según las siguientes cifras:

	<i>(miles de colones)</i>
Ingresos efectivos	88,367.5
Egresos	88,738.9

Déficit	371.4

Como hemos mencionado anteriormente, según la ley, el superávit

(1) Cuadros de liquidación de presupuestos de 1950

financiero inicial forma parte de los recursos del presupuesto, y por lo tanto debe agregarse a los ingresos fiscales del año, para determinar la verdadera situación fiscal. Agregado aquel superávit y verificados algunos reintegros de compromisos no utilizados, resulta un superávit financiero final de 6,316.900 colones. (1)

Nuevamente, en 1951, el gobierno se encuentra ante una situación económica a todas luces favorable. Los ingresos públicos han aumentado en más de veintinueve millones de colones, y el gasto público ha aumentado en mayor proporción (¢ 32.700,000). La mayor proporción del aumento en los gastos del gobierno fue posible en virtud del superávit financiero final del año anterior. Durante el año que comentamos el gobierno tuvo la oportunidad de desarrollar su programa de actividades en mejor forma, según se observa en la descomposición de los gastos de ese año. Por ejemplo, los gastos en asistencia social subieron de 7.747,800 colones a 12.292,400 colones; el desembolso por los programas de construcción de viviendas, urbanas y rurales, aumentó de 3.320,000 a 8.840,000 colones. Asimismo los gastos relacionados con la educación aumentaron de 10.664,000 colones a 15.835,000 colones. En igual forma los gastos en obras públicas tuvieron un aumento de más de dos y medio millones de colones, en relación con el año anterior.

De la comparación con los ingresos efectivos y egresos correspondientes al año de 1951, resulta un déficit de más de dos y medio millones de colones, según se demuestra enseguida:

<i>(miles de colones)</i>	
Ingresos	118,831.9
Egresos	121,439.4
	2,607.5
Déficit	2,607.5

Si se adiciona a los ingresos el superávit financiero inicial de 6.316,900 colones y los reintegros por compromisos no utilizados, correspondientes a ejercicios fiscales anteriores, resulta un superávit financiero final de 5.463,700 colones. (2)

No existe duda de que el aumento en los ingresos fiscales proviene en su mayor parte del aumento habido en las rentas aduaneras y éstas a su vez dependen del volumen del comercio internacional, es

(1) Cuadros de liquidación de presupuestos de 1950 y 1951.

(2) Cuadros de liquidación de presupuestos de 1951 y 1952.

decir, del volumen de los artículos exportados e importados, así como de su valor. Además, a partir de la cosecha de café de 1950/51 las tasas del impuesto respectivo son progresivas, de acuerdo con el precio del café. Ese aserto se confirma al analizar el valor de las exportaciones y de las importaciones en los años de 1950 y 1951. Comparadas las exportaciones de ambos períodos resulta que en el segundo año hubo un exceso de cerca de sesenta millones de colones. En cambio, las importaciones sólo aumentaron en aproximadamente treinta y seis y medio millones de colones. La balanza comercial del último de los años citados acusó un saldo favorable de más de noventa y un millones de colones.

El aumento en los ingresos públicos debe acreditarse, como en años anteriores, a los precios remunerativos de nuestros artículos de exportación, que a su vez engendran un mayor movimiento de importación de mercaderías, lo que también implica mayor número de transacciones comerciales. También pueden mencionarse como factores influyentes en el aumento del ingreso fiscal durante el año que comentamos, las perspectivas de estabilidad política, ya que el gobierno que inició sus labores en los últimos meses de 1950 había sido electo para un período de seis años; el aumento ocurrido en las importaciones de productos extranjeros, debido en gran parte a la mayor demanda de artículos extranjeros en previsión de una posible conflagración mundial motivada por la guerra de Corea; el crecimiento vegetativo de la población, que hace aumentar la demanda de bienes y servicios; el valor de las exportaciones, que como decimos anteriormente, fue de gran cuantía; en fin, las facilidades para que la actividad económica del país se desarrollara en las condiciones favorables apuntadas.

Por otra parte, debe tomarse en consideración el aumento del gasto público, que en forma vertiginosa comenzó a ascender a partir de 1946, y que desde luego ha contribuido a aumentar la demanda total del país, mediante el desembolso de fondos para atender a la administración y funcionamiento del Estado y a la financiación de algunas obras o bienes de capital.

Continuando esa trayectoria de ascenso, tanto el ingreso como el gasto público, observamos en 1952, que los recursos del Estado, incluyendo el superávit financiero inicial, exceden a los ciento treinta y cinco millones de colones; y que las erogaciones pasan de ciento treinta y un millones de colones.

A partir de 1950 las rentas del Estado no solamente incluyen las recaudaciones, sino que también el monto de algunos impuestos tasados

durante el año, que no fueron cancelados durante el mismo período. En esta forma la ejecución del presupuesto en lo que a ingresos se refiere se lleva a cabo sobre una base mixta, es decir, algunos impuestos y tasas, se acreditan al momento de su recaudación, y en este aspecto se sigue el sistema de caja, y otros se acreditan a base de valores devengados, o sea desde el momento en que se tasa el monto del impuesto. A este último grupo corresponden los impuestos de renta, vialidad, derechos de aduana, impuestos de sucesiones, donaciones, matrículas de timbre y comercio, pavimentación y saneamiento.

Si se comparan los ingresos fiscales, registrados en la forma antes descrita, con los egresos, que tampoco están formados por desembolsos en efectivo solamente, sino también por el monto de las obligaciones contraídas en relación con los negocios ordinarios del Estado, durante el ejercicio fiscal de 1952, se obtiene un déficit de un poco más de un millón y medio de colones, según se observa en el siguiente detalle numérico: (1)

	<i>(miles de colones)</i>
Ingresos	129,690.0
Egresos	131,235.1
	<hr/>
Déficit	1 545.1
	<hr/>

Pero como hemos hecho observar anteriormente, con la adición del superávit inicial a los ingresos de ese año, la situación se torna diferente, obteniéndose al final del mencionado ejercicio fiscal, un superávit financiero de más de cuatro millones de colones. Se nota asimismo que el aumento en los ingresos fiscales, en relación con el año anterior se aproxima a los diez millones de colones, siendo semejante el aumento ocurrido, en ese año, en los gastos públicos.

Por las declaraciones hechas en documentos oficiales, se infiere que el gobierno de la época que analizamos, desea llevar a cabo una reforma substancial de la estructura tributaria: un desplazamiento del uso de impuestos indirectos hacia el uso de los impuestos directos.

Ya Wallich había señalado muchos hechos relacionados con este aspecto, que vale la pena mencionar. La estructura tributaria nuestra descansa esencialmente sobre impuestos generalmente transferibles,

(1) Cuadros de liquidación del presupuesto de 1952

como son los impuestos de importación, que representan un alto porcentaje del total de ingresos, y por impuestos sobre el consumo. Según el autor citado ese grupo de contribuciones representaba en 1946 el 70 por ciento. En tanto que los impuestos intransferibles, formados por el impuesto sobre la renta, el de sucesiones y donaciones y el de vialidad, solamente constituía en ese año el 13 por ciento del total de ingresos, quedando un 17 por ciento para lo que él denomina "impuestos intermedios", formados en su mayor parte por el impuesto sobre el café. (1)

También el mismo autor determinó, con base al monto del impuesto en relación con el ingreso de las personas, que más del 43 por ciento del total de ingresos estaba representado por impuestos de carácter regresivo. (2)

El conocimiento de ese hecho solamente, da base para que cualquier gobierno intente llevar una reforma tributaria, que tienda a hacer más equitativa la carga tributaria del ciudadano.

Estimamos que en virtud de tales circunstancias, conocidas y apreciadas en toda su extensión, constituyen los antecedentes y son razones válidas para la promulgación de la nueva ley del impuesto sobre la renta que entró en vigor el 31 de diciembre de 1951, y que establece una escala progresiva del impuesto mencionado.

Cuando se presentó el proyecto respectivo al Congreso se manifestó que la nueva ley perseguía "la realización armónica de principios económicos y de justicia que respondan a las urgencias de los sistemas modernos de tributación". (3)

Los conceptos antes transcritos indican que el gobierno deseaba iniciar la "modernización" del sistema tributario, incorporando en nuestro sistema legal aquellas disposiciones que tienden a alcanzar el objetivo señalado: una justa distribución de la carga tributaria.

La ideología del gobierno en lo relativo al gasto público se encuentra expresada en la "Gestión de la Hacienda Pública" correspondiente al año administrativo 1951-1952, cuando se afirma que el país "ha crecido económicamente, al evolucionar su riqueza pública y privada en sentido ascendente, merced a la feliz concurrencia de múltiples factores de orden interno y de carácter internacional. De ahí que si se quiere que el país no se asfixie dentro de un estancamiento estéril,

(1) Walllich, *ob. cit.*: pp 16/17

(2) *Idem*, página 17

(3) *Gestión de la Hacienda Pública*, año administrativo 1951-52, página 14

los Presupuestos tienen que evolucionar a compás de la riqueza pública y en armonía con la situación prevaleciente, marchando al ritmo de las necesidades sentidas y justificadas del conglomerado social". (1)

Como hemos afirmado anteriormente, un país poco desarrollado como es el nuestro, cuando toca a sus puertas una situación económica bonancible, la cual origina un aumento en los recursos corrientes del Estado, éste no puede mantenerse en una posición indiferente, si como ocurre siempre tiene que resolver los múltiples problemas de carácter socio-económico que necesariamente tiene que afrontar.

Durante el año de 1953 continúa el ascenso tanto en los ingresos como en los gastos del Estado. Los primeros aumentan en relación con el año anterior en ocho millones de colones aproximadamente, y los gastos en un poco más de nueve millones de colones. Comparadas las cifras de ingresos y egresos se obtiene un déficit de 2,683,000 colones, según se desprende de las siguientes cifras: (2)

<i>(miles de colones)</i>	
Ingresos	137,613.1
Egresos	140,296.7
Déficit	2,683 6

Mas, como hemos hecho notar anteriormente, para determinar el superávit financiero real debe tomarse en consideración el otro elemento de los recursos del Estado, es decir, el superávit inicial que en el año de 1953 fue de 6,723,500 colones. Con la agregación de esta cifra resulta un superávit financiero final de 5,466,500, en lugar del déficit antes apuntado, y que es el resultante de la comparación de ingresos y egresos, solamente

La política fiscal seguida por el gobierno del período que estamos analizando se encuentra expresada en las siguientes frases: "En síntesis, puede afirmarse que en este aspecto básico de la administración pública, el actual régimen ha querido delinear una orientación bien definida que comprende tres modalidades principales: el incremento de las rentas fiscales merced al instrumento de una buena administra-

(1) *Idem*, página 3

(2) Cuadros de liquidación del Presupuesto de 1953

ción financiera, el mantenimiento de un perfecto equilibrio del Presupuesto y la realización de una política de solvencia, comprendiendo en ésta el pago riguroso de la deuda pública". (1)

Como expusimos cuando tratamos de la reforma fiscal operada en la segunda mitad de la cuarta década, la Ley Orgánica de Presupuestos y la Ley de Tesorería, sirvieron de instrumentos efectivos para el control de la ejecución del presupuesto y para la percepción y desembolso de los fondos públicos. Tal resultado se obtuvo no solamente por la existencia de dichas leyes, sino también porque existía la organización administrativa que les diera vigencia. El sistema o Servicio de Tesorería, encargado del manejo de dichos fondos, cumplió a satisfacción su cometido, en parte por los métodos de reclutamiento del personal, y en parte por el celo, y más que todo, por la amplia colaboración dada al Poder Ejecutivo por el organismo contralor, en el loable afán de mejorar los sistemas de control hasta entonces en vigencia.

La administración pública del año que comentamos hace resaltar, como factor básico determinante del aumento de las rentas públicas, una buena administración financiera. Es claro que se da por sentado que el aumento mencionado obedece principalmente al auge económico del país en el año relacionado; pero no hay duda alguna que si no existen métodos de percepción y de tasación que faciliten el pago de las contribuciones, a pesar de que exista un aumento general en la actividad económica del país, las rentas fiscales no pueden subir paralelamente o de acuerdo con la flexibilidad cíclica de las tasas impositivas.

El principio del equilibrio del presupuesto ha sido, y es aún, de acuerdo con normas constitucionales, un objetivo a alcanzar o una obligación que cumplir, aunque no en forma absoluta.

Si un gobierno quiere contar en todo momento, y especialmente en momentos difíciles, con recursos provenientes de préstamos, tiene necesariamente que cumplir con las obligaciones contraídas por el Estado.

Llegamos al final del período que estamos analizando, con el ejercicio fiscal de 1954, el cual registra las más altas cifras de ingresos públicos en la historia financiera del país. En relación con el año de 1953 las rentas fiscales aumentaron en aproximadamente 30 millones de colones, y su monto es casi seis veces mayor que los ingresos del

(1) Gestión de la Hacienda Pública Año administrativo 1952/53

presupuesto de 1944 (¢ 28.151,000), vale decir, que en términos monetarios sin deflactar, y en un período de diez años los ingresos se han sextuplicado. Los gastos públicos también aumentaron en considerable proporción, pues excedieron a los del año de 1953 en más de quince millones de colones.

Al comparar los ingresos y egresos de ese ejercicio fiscal se obtiene como resultado un superávit de cerca de doce millones de colones, de acuerdo con el siguiente detalle numérico: (1)

<i>(miles de colones)</i>	
Ingresos	167,426.0
Egresos	155,708.9

Superávit	11.717.1

Sumado el superávit determinado anteriormente al superávit financiero inicial (¢5,466,500) y a los reintegros de compromisos de ejercicios anteriores, no utilizados, se obtiene el superávit financiero de más de veinte millones de colones, siendo esta cifra la mayor registrada hasta la fecha por ese concepto.

Sumarizando las cifras presentadas anteriormente y que corresponden al período 1949-1954, presentamos a continuación el siguiente cuadro:

<i>Ej. Fiscal</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Egresos</i> <i>(miles de colones)</i>	<i>Diferencia</i>	<i>Superávit</i> <i>inicial</i>	<i>Ajustes(2)</i>	<i>Superávit</i> <i>final</i>
1949	69,164.1	67,158.8	+ 2,005.3	2,817.1	1,524.5	6,346.9
1950	88,367.5	88,738.9	— 371.4	6,346.9	341.4	6,316.9
1951	118,831.9	121,439.4	— 2,607.5	6,316.9	1,754.3	5,463.7
1952	129,690.0	131,235.1	— 1,545.1	5,463.7	2,804.9	6,723.5
1953	137,613.1	140,296.7	— 2,683.6	6,723.5	1,426.6	5,466.5
1954	167,426.0	155,708.9	+11,717.1	5,466.5	2,858.7	20,042.3

Insertamos la nota que antecede, repitiendo lo afirmado anteriormente, únicamente con fines informativos. Desde que se optó el sistema de competencia o ejercicio en lo que se refiere a la ejecución

(1) Cuadros de liquidación del Presupuesto de 1951

(2) Bajo el rubro "ajustes" hemos incluido los créditos a superávit financiero, que en su mayor parte están constituidos por reintegros de compromisos no utilizados correspondientes a ejercicios fiscales anteriores

o registro del presupuesto de gastos, ha sido costumbre aplicar a cada presupuesto los compromisos correspondientes a solicitudes u órdenes de mercaderías y servicios. Hasta el año de 1951 se aplicaba el presupuesto, además, la diferencia entre los gastos denominados fijos o periódicos, autorizados en el presupuesto, y las cancelaciones o pagos registrados en el año por ese concepto. Esa diferencia estaba constituida en su mayor parte por salarios y ascendía a cifras de alguna consideración; en algunos años, a más de un millón de colones. Por lo general esas cifras no correspondían a los verdaderos compromisos contraídos por ese concepto, lo que daba lugar a reintegros al superávit. De la misma manera, los compromisos registrados en concepto de suministro potencial de mercaderías y servicios ascienden a montos de bastante consideración, y una parte de ellos no se utiliza por no haberse llevado a cabo las operaciones comerciales correspondientes. Todo ello desfigura un tanto las cifras registradas como gastos o erogaciones en cada año, razón por la cual nos atrevemos a afirmar, que en muchos casos aún el déficit presupuestario —comparando ingresos y egresos solamente— no se ajusta a la realidad de los hechos, pudiendo resultar mucho menor y aún desaparecer si se disminuye del monto de egresos de cada ejercicio los reintegros hechos a superávit. Estas consideraciones se refieren a los diferentes períodos examinados, pero más aún, por tener alguna base en afirmarlo, al período comprendido entre el año de 1945 y 1954.

Los sistemas de control y registro contable van mejorando y es de esperar que en un futuro cercano, la información presupuestaria sea lo más exacta posible y cumpla con sus fines.

En 1952 se operó un cambio radical en la estructura del presupuesto. En años anteriores a esa fecha las asignaciones presupuestarias eran autorizadas en forma muy detallada. La clasificación no se adaptaba para análisis económico; en muchos casos, porque las partidas de gasto no obstante ser específicas, incluían diferentes clases de gasto; por ejemplo, agrupaban gastos de capital con gastos de mantenimiento. De acuerdo con la reforma iniciada en ese año, las asignaciones presupuestarias corresponden a las diferentes actividades desarrolladas por el Estado, y, además, esas asignaciones son agrupadas bajo rubros que indican la clase del gasto. Como afirmamos en páginas anteriores existen las siguientes divisiones principales: gastos de operación, gastos de capital, subvenciones y subsidios, deuda pública, clases pasivas, y egresos que no constituyen gastos. Bien es cierto que esta clasificación es de tipo funcional y según el objeto del gasto; pero facilita cualquier otra agrupación con fines de análisis económico.

Presentamos a continuación una composición numérica de los gastos agrupados bajo los rubros "Obras Públicas" y "Deuda Pública", correspondientes a los años de 1948 a 1954: (1)

<i>Ejercicio Fiscal</i>	<i>Obras Públicas</i>	<i>Deuda Pública</i>	<i>Total</i>
	<i>(miles de colones)</i>		
1948	13,680.0	2,854.3	16,534.3
1949	12,298.7	2,987.3	15,286.0
1950	15,591.8	2,451.5	18,043.3
1951	18,006.5	4,841.2	22,847.7
1952	19,970.2	4,655.0	24,625.2
1953	20,908.1	4,799.9	25,708.0
1954	25,683.8	4,726.6	30,410.4

Como hicimos observar anteriormente los gastos agrupados bajo el rubro "Obras Públicas" indican aproximadamente los gastos de capital del Estado; y los desembolsos por concepto de amortización de capital de la deuda pública y pago de intereses, pueden aceptarse en forma también aproximada como gastos de transferencia. Deducidas las sumas de ambos rubros del total de erogaciones registradas se obtiene como resultado un total neto de gastos que podría compararse con el total de ingresos de cada año, para determinar el equilibrio o superávit del presupuesto de acuerdo con la tesis sustentada por varios autores contemporáneos acerca del equilibrio del presupuesto. Debe indicarse, sin embargo, que el rubro "Obras Públicas" no incluye en su totalidad gastos de capital, pues también existen esta clase de gastos en asignaciones bajo el control de otras dependencias administrativas. Asimismo, parte de las subvenciones o subsidios otorgados por el Estado a instituciones autónomas, sirven para financiar el costo de bienes de capital. Lo mismo ocurre con el servicio de la deuda pública: algunos autores solamente aceptan como gastos de transferencia la amortización de la deuda interna y el pago de intereses respectivos, y además, las cantidades erogadas en concepto de subsidios a personas que no prestan ningún servicio al gobierno, como son los trabajadores desempleados, los jubilados o pensionados, etc.

La idea de presentar las cifras que comentamos no lleva por finalidad la de demostrar el superávit, déficit o equilibrio del presupuesto en forma exacta, de acuerdo con las teorías antes citadas, sino más bien la de indicar que a los resultados obtenidos en las liquidaciones

(1) Cuadros de liquidación de presupuestos, años 1948/1954

de presupuestos respectivas hay necesidad de hacerles modificaciones. Únicamente queremos señalar el hecho de que la suma de los rubros indicados anteriormente representa un alto porcentaje del total de gastos de cada año.

En páginas posteriores hacemos un breve análisis de los gastos públicos y determinaremos con aproximación la división de gastos corrientes, de capital y de transferencia.

IV—DEUDA PÚBLICA DE EL SALVADOR

En el capítulo anterior hemos hecho un análisis de la política fiscal seguida por el gobierno durante el período comprendido entre el año de 1927 y el de 1944, en relación con el equilibrio del presupuesto. Puede afirmarse que las diferentes administraciones que gobernaron durante el período citado siempre hicieron énfasis en mantener tal principio, aun cuando en algunas ocasiones no lo lograron.

Ahora nos toca analizar la deuda pública de nuestro país, vigente durante el mismo período, dada la íntima relación que existe entre la política presupuestaria enunciada y la deuda del Estado. Como es sabido, un gobierno puede optar por cualesquiera de las alternativas que ofrece la política fiscal: presupuesto equilibrado, presupuesto deficitario o presupuesto con superávit.

En términos generales puede afirmarse que un gobierno sigue la segunda de las alternativas mencionadas, cuando para atender al financiamiento de las necesidades generales, se ve obligado a contraer empréstitos, y en el caso de que los recursos ordinarios no sean suficientes para tal objeto. De acuerdo con las teorías modernas, sin embargo, debe analizarse el uso de los empréstitos antes de determinar si un gobierno está siguiendo una política de gastos deficitarios, pues como hemos discutido anteriormente, cuando los préstamos del gobierno sirven para la adquisición de bienes de capital, no se infringe el principio de equilibrio del presupuesto y por lo tanto no deben considerarse esos gastos como deficitarios.

Antes de iniciar los comentarios sobre la deuda pública de nuestro país, estimamos conveniente aclarar algunos conceptos. En los empréstitos que analizaremos, encontramos que unos han sido directamente contratados por el gobierno central y otros han sido contratados por organismos estatales. Los primeros corresponden a lo que se llama deuda pública directa, y los segundos, a lo que se denomina deuda

pública garantizada o indirecta. Dentro del rubro de deuda pública directa existen empréstitos internos y empréstitos externos. Lo propio ocurre con la deuda pública garantizada.

Por lo general el producto de los préstamos, directos o garantizados, internos o externos, se controlan bajo un presupuesto extraordinario, de acuerdo con normas legales y porque sirven para financiar gastos extraordinarios, como es la adquisición de bienes de capital cuyo valor no puede ser cubierto con los recursos ordinarios. En cambio la amortización y el pago de intereses, aparece en el presupuesto general, si corresponde a la deuda directa; y en los presupuestos especiales de cada institución que contraiga la deuda, si corresponde a la deuda garantizada. Como hasta la fecha no se ha efectuado una consolidación de presupuestos, es decir, del presupuesto general y presupuestos especiales de instituciones estatales, es natural que en los cuadros de liquidación del presupuesto general no aparezca la amortización y pago de intereses de deudas contraídas por empresas estatales descentralizadas. Sin embargo, puede aparecer en el presupuesto general, subsidios reembolsables o no, otorgados a tales organismos descentralizados, ya sea directamente para que éstos atiendan al servicio de su deuda, o indirectamente, cuando se trata de cubrir déficits de las mismas.

Debe tomarse en cuenta asimismo el efecto que causa en la economía del país, y concretamente la repercusión en la balanza de pagos en lo que se refiere a la disponibilidad de divisas y movimiento de oro, la contratación y servicio de la deuda externa. Cuando el producto de un empréstito externo se utiliza totalmente en compras en el exterior, es claro que los cargos y abonos a la balanza de pagos se compensan. En cambio, si el producto de un préstamo externo se utiliza para demandar bienes y servicios nacionales, implica un aumento en el medio circulante, con los consiguientes efectos inflacionarios.

Por otra parte, debe considerarse también los efectos causados en la balanza de pagos, por la amortización y pago de intereses. En algunos casos la suspensión de la deuda obedece a factores de origen externo.

Partiremos nuestro análisis con el Empréstito Nacional de 1922, en primer lugar, porque cuando fue contratado constituyó la deuda más grande registrada hasta esa época; y en segundo lugar, porque después de más de tres décadas de su constitución aún no se ha terminado de amortizar.

A—Empréstito Nacional de 1922

Dada la crítica situación financiera por que atravesaba el gobierno a partir de 1915, se vio obligado a suscribir un contrato de próroga con los fideicomisarios del empréstito inglés de 1908, por cuatro años y medio, obligándose el gobierno a emitir bonos del 7% por los intereses pendientes de pago. El servicio de la deuda inglesa fue restaurado en 1920, para luego caer en mora, debido a que el Estado no pudo hacer frente a su deuda, externa e interna. Muchos de los préstamos a cargo del Estado gravaban las rentas del mismo, por lo que el gobierno aumentaba constantemente su deuda flotante.

Con estos antecedentes el gobierno comenzó a gestionar desde 1920 un empréstito externo con el objeto de consolidar las deudas en vigencia, y al mismo tiempo para financiar ciertos proyectos.

Fue así como el gobierno encomendó al representante de una compañía extranjera la gestión del empréstito en referencia por un valor de dieciséis millones de dólares, el cual sería usado: *a)* para cancelar la deuda inglesa; *b)* para el financiamiento de algunas obras públicas, como saneamiento, alcantarillado, servicio de aguas y pavimentación de la ciudad de San Salvador; *c)* para terminar la construcción de vías férreas, y *d)* para cancelar la deuda interna del Estado. En la autorización respectiva se indicó las cláusulas que debían consignarse en el contrato y se le concedió a la persona antes mencionada un plazo de sesenta días para llevar a cabo tal gestión.

Posteriormente, en agosto de 1921, se prorrogó en cinco meses el plazo mencionado, por no haber sido posible contratar dicho empréstito antes de la fecha últimamente citada, y se indicó las cantidades del monto del empréstito a contratar, así:

Bonos "A", en dólares	\$ 5,000,000
Bonos "B", en libras esterlinas	" 4,400,000
Bonos "C", en dólares	" 6,662,644
	<hr/>
	\$ 16,062,644

Asimismo se indicó el uso que se daría a cada una de dichas series de bonos: la serie "A" serviría para cancelar la deuda flotante por sueldos rezagados, intereses vencidos de la deuda inglesa, para cubrir subvenciones adeudadas a los Ferrocarriles Internacionales de Centro

América, y para la financiación de parte del costo de pavimentación de la ciudad capital. La serie "B" estaba destinada para cubrir la deuda inglesa, y la serie "C" serviría para pagar las siguientes deudas:

Bancos locales . . . . .	..	\$	2.304,925
Empresas o particulares, nacionales . . . . .	..	"	1.457,719
Ferrocarriles Internacionales de Centro América, subvenciones del Gobierno para construcción de ramales de vía férrea ..	..	"	2.000,000
Subtotal . . . . .	..	"	5.762,644
Para financiar terminación trabajos pavimentación de la ciudad capital . . . . .	..	"	750,000
Gastos negociación empréstito .. . . . .	..	"	150,000
Total . . . . .	..	\$	6 662,644

Las instrucciones dadas al gestor del empréstito incluían las referentes a la tasa de interés y el período de amortización. Se indicaba que el empréstito debía contratarse al 7% como máximo y que el período de amortización sería de cuarenta años.

Creemos oportuno indicar la situación bancaria al 31 de diciembre de 1921, tal como aparece en la Memoria de Hacienda respectiva, para fines comparativos con el empréstito que en aquella época se estaba gestionando. Dicha situación era la siguiente:

Capital suscrito y pagado por los tres Bancos emisores (Banco Occidental, Banco Salvadoreño y Banco Agrícola-Comercial) ..	..	\$	5.280,000
Existencias en oro americano, acuñado, en dichos Bancos .. . . . .	..	"	2.038,528
Medio circulante (\$ 3.508,910) . . . . .	..	¢	7.017,820
El tipo de cambio era de dos colones por un dólar.			

En el documento antes mencionado se hace constar lo siguiente: "La circulación general billetearia al fenecer el mes de diciembre de 1921, representaba un 33.2 por ciento del poder emisor legal conjunto (¢ 21.120,000), y al 30 de junio había alcanzado un 28.4%, lo cual pone en evidencia que la circulación fiduciaria tiende a mejorar"

Se observa que la reserva oro en 1921 era muy reducida, siendo la circulación monetaria, por consiguiente, reducida también. No encontramos en esa Memoria datos sobre los depósitos, pero suponemos que su cuantía también era pequeña. Todas estas circunstancias, unidas a cierto grado de desconfianza de los inversionistas potenciales del país, hacían difícil que el gobierno pudiera consolidar sus deudas en un empréstito interno.

Fue en virtud de que el gobierno no pudo hacer frente a sus obligaciones de inmediato y al deseo de llevar a cabo algunas obras públicas, que con fecha 24 de junio de 1922 se contrató un empréstito por la suma de dieciséis millones quinientos mil dólares, contrato que fue aprobado por el Poder Legislativo con fecha doce de julio del mismo año. Las cláusulas principales de dicho contrato pueden resumirse en la forma siguiente.

- 1) Emisión de tres series de bonos: "A", por valor de \$ 5.000,000; "B", por valor de £ 1.050,000; y "C" por valor \$ 6.500,000, pudiendo ser aumentada la emisión de esta serie en \$ 5.000,000 más, hasta alcanzar la suma de \$ 11.500,000;
- 2) Nombramiento de un banco o banqueros, con domicilio en Nueva York, en carácter de Agente Fiscal del empréstito;
- 3) Gravamen sobre el 70 por ciento de los derechos aduaneros, sobre importación y exportación, pudiéndose aumentar ese porcentaje cuando éste no alcance a cubrir las cuotas de amortización y pagos de intereses;
- 4) Nombramiento de un representante del Agente Fiscal para supervigilar el correcto uso de la parte de las rentas gravadas,
- 5) Prohibición para reducir las tarifas aduaneras en vigencia a la fecha del contrato;
- 6) Los bonos de la serie "A" devengaban intereses del 8 por ciento anual; fueron vendidos con un descuento del 12% y el gobierno se obligó a pagar 10 por ciento de prima sobre el valor nominal si quería redimirlos a partir del primero de enero de 1933 y antes de 1938. La fecha de vencimiento era el primero de julio de 1947.
- 7) Los bonos de la serie "B", en libras esterlinas, devengaban el 6 por ciento de interés anual y vencían el primero de julio de 1956.

- 8) Los bonos de la serie "C" devengaban el 7 por ciento de interés anual y vencían el primero de julio de 1956, siendo redimibles a la par en cualquier fecha antes de su vencimiento;
- 9) Las cuotas de amortización para las tres series relacionadas eran las siguientes: serie "A", durante los primeros quince años, \$ 18,333.34 mensuales; durante los cinco años siguientes, \$ 17,916.67; y de ahí en adelante hasta la fecha de vencimiento, \$ 17,500 mensuales. Las cuotas mensuales de amortización de los bonos de la serie "B" debían ser equivalente a los $\frac{7}{12}$ del 1% del total de la emisión, siendo destinados esos fondos también para el pago de intereses. Para la emisión original de \$ 6,500,000 se estableció una cuota mensual que no podía ser menor de \$ 43,333.34, o el equivalente a las $\frac{2}{3}$ partes del 1% de la emisión. Esas cuotas servían para el pago de intereses y el remanente para formar el fondo de amortización. En el caso de la serie "A" además de las cuotas fijadas el gobierno debía remitir también la duodécima parte del monto de intereses anuales.
- 10) Cuando el monto mensual de derechos de aduana exceda en 15 por ciento al promedio obtenido durante el período de 1910 a 1920, puede rebajarse hasta el 60 por ciento del gravamen sobre tales derechos, es decir puede disminuirse en 10 por ciento tal gravamen.
- 11) Los saldos mensuales en poder del Agente Fiscal, cuando excedan de \$ 50,000 devengarán el 2 por ciento anual.
- 12) El gobierno debe financiar los gastos de la oficina fiscalizadora hasta la suma de \$ 50,000 anuales.
- 13) El gobierno se obliga a pagar de otros recursos, cuando el gravamen no sea suficiente para cancelar las cuotas establecidas, el déficit correspondiente. (1)

Los conceptos anteriores aparecen en el contrato antes mencionado y a nuestro juicio algunas de ellas merecen un breve comentario

Según aparece en los anexos del contrato, la deuda pública en moneda extranjera pasaba de los veinticinco millones, si se computa al tipo de cambio de 2.50 colones por dólar, que era el cambio oficial en 1921, según se demuestra en el siguiente detalle:

(1) Diario Oficial del Gobierno de El Salvador de 21 de Julio de 1922

Hasta el 31 de diciembre de 1931, fecha a partir de la cual se suspendió la cancelación del empréstito, el gobierno había erogado la suma de \$ 14,896,650 (dólares moneda americana).

En mayo de 1933 se celebra un contrato adicional relativo al empréstito nacional de 1922, y aprovechando la suspensión de la deuda, se obtienen algunas ventajas, entre las cuales pueden mencionarse las siguientes: 1) se sustituye el porcentaje de gravamen de las rentas aduaneras acordado originalmente, por el de 20 por ciento y siempre que el total de ingresos mensuales sea igual a un millón de colones; 2) se acuerda pagar intereses solamente y emitir certificados de intereses diferidos del 4% para comenzar a amortizarse a partir de 1938, en un período de ocho años; 3) se exige al gobierno del pago adicional de \$ 25,000 anuales acordado en 1926, con motivo de la creación de aduanas terrestres; y 4) los gastos relativos al arreglo, que fue iniciado por el gobierno, son financiados por los tenedores de bonos. Este contrato, que se denomina Arreglo Temporal del 5 de Mayo de 1933, fue prorrogado hasta el 30 de Junio de 1935.

El 27 de Abril de 1936, se firma un Convenio de Reajuste del Empréstito Nacional de 1922. Se obtuvo las siguientes concesiones: 1) Rebaja de tipos de interés al 5—1/2 por ciento para los bonos "A", 4 por ciento para los bonos "B", y 3—1/2 por ciento para los bonos "C"; 2) Menor cuota de amortización, o sea 1 por ciento sobre el total adeudado; 3) Condonación total de los certificados de intereses diferidos de la serie "B" y del 85 por ciento de la serie "C"; 4) Condonación total de los intereses de certificados de intereses diferidos de ambas series; y 5) Exención del pago de prima establecido en el contrato original por el pago anticipado de los bonos de la serie "A". De acuerdo con las cláusulas citadas últimamente se obtuvo una rebaja de más de cuatro y medio millones de colones. (1)

Como consecuencia de la baja de precios sufrida en el segundo semestre de 1937, el gobierno nuevamente suspendió la cancelación de la deuda externa a partir del primero de enero de 1938, desgravando al propio tiempo la exportación de café, como un subsidio a la industria cafetalera.

El gobierno, con el deseo de mantener el equilibrio del presupuesto, y ante la crítica situación del café en relación con la baja en los precios del mismo artículo, al mismo tiempo que rebajó un renglón

(1) Memoria de Hacienda de 1936, paginas 46/63

en sus recursos fiscales, dispuso suspender las erogaciones relativas al servicio de la deuda externa. (1)

A pesar de que continuaba la suspensión de la deuda externa de 1922, en octubre de 1942, el gobierno negoció con el Banco Occidental en Liquidación, bonos de las series "A", "B" y "C" por valor de \$ 1,533, 733 más \$ 283,468.94 de intereses vencidos, en la suma de trescientos cuatro mil ochocientos dólares, habiéndose obtenido en esta operación la utilidad de \$ 1,502.402. El gobierno emitió títulos de crédito por valor de setecientos sesenta y dos mil colones, con un interés del 3 por ciento anual, habiendo aumentado la deuda interna en esa cantidad. (2)

En noviembre de 1943 se nombró una comisión para que hiciera gestiones ante el Comité representativo de los tenedores de bonos a fin de firmar un nuevo plan de reajuste de la deuda de 1922. Dicha comisión hizo las gestiones del caso de acuerdo con las bases fijadas por decreto legislativo del 13 de abril de 1944, pero no se puso en práctica sin duda alguna por la situación política anómala por que atravesó el país durante ese año.

Durante el año de 1945 continuaron las gestiones para lograr un mejor tratamiento a favor del gobierno en relación con las obligaciones contraídas según el contrato original y las enmiendas de 1936, y como resultado de esa actividad se emitió con fecha 29 de Diciembre de 1945, la Ley de Reconocimiento y Reajuste de la Deuda Externa, vigente a partir del primero de enero de 1946.

Entre las ventajas obtenidas según el arreglo antes mencionado pueden citarse las siguientes: a) Rebaja de los tipos de interés, de los bonos "A", "B" y "C"; b) Aplicación de esos tipos de interés a lo devengado durante el período de enero de 1938 a enero de 1946; c) Cuota mínima de \$ 400,000, semestral, para pago de intereses y para formar fondo de amortización; d) El 75 por ciento de ese fondo se destinó para el rescate de bonos dólares y el 25 por ciento para el rescate de bonos en libras esterlinas; y e) El gravamen sobre los derechos de aduana desaparece. (3)

La Oficina del Representante Fiscal del Empréstito desaparece asimismo como consecuencia de la supresión del gravamen sobre los derechos de importación y exportación.

(1) Memoria de Hacienda de 1937, página 139

(2) Memoria de Hacienda de 1942, página 71

(3) Memoria de Hacienda de 1945, páginas 51 y 55

Con fecha 26 de abril de 1946 se emite un decreto ejecutivo que contiene el Reglamento para la Aplicación de la Ley de Reconocimiento y Reajuste de la Deuda Externa de 1922.

En virtud del reglamento antes citado con fecha 30 de mayo se celebra un contrato con el Banco Central de Reserva de El Salvador, mediante el cual esta institución acepta la agencia fiscal del empréstito de 1922.

De acuerdo con las disposiciones legales anteriores y los contratos respectivos, se emitieron nuevos bonos con vencimiento al primero de enero de 1976, en la forma siguiente:

1) Bonos amortizables externos en dólares del 4%	\$ 2,475,000
2) Bonos amortizables externos en dólares del 3½%	" 5,285,600
3) Bonos amortizables externos en dólares del 3%	" 2,271,900
Total en bonos dólares	<u>\$ 10,032,500</u>
4) Bonos amortizables externos en libras esterlinas del 3%	<u>£ 946,590 (1)</u>

En junio del mismo año de 1946 el gobierno remesó al Banco Central de Reserva, en concepto de Agente Fiscal del Gobierno, la cantidad de dos millones seiscientos ochenta y cuatro mil setecientos cincuenta y ocho colones, para amortización de capital y pago de intereses, para la cancelación de certificados de intereses diferidos a tenedores de bonos anuentes al Convenio de 1936, y para el pago de cupones atrasados y certificados de intereses de tenedores de bonos no anuentes a los convenios de 1933 y 1936. A partir de 1947 el gobierno ha erogado dos millones de colones anuales para amortización de capital y pago de intereses.

Hasta el primero de enero de 1938 el gobierno había erogado en concepto de amortización del empréstito y pago de intereses, más de cuarenta y cinco millones de colones, según se despiende del siguiente detalle:

(1) Memoria de Hacienda de 1946, página 66

Intereses	\$	14,478,000
Amortización	”	4,632,600
Total	\$	19,110,600 al 250% ₡ 47,776,000 (1)

Agregando a esa cantidad los pagos posteriores hasta el 31 de diciembre de 1954, el gobierno ha erogado con ese objeto cerca de sesenta y cinco millones de colones.

Como mencionamos en páginas anteriores, las cláusulas onerosas del contrato del empréstito de 1922, el uso del mismo, y la crítica situación económica porque atravesó el país durante la década cuarta y parte de la quinta del presente siglo, han sido las razones básicas para que se haya impugnado la contratación de empréstitos. Debe tomarse en consideración, sin embargo, que la mayor parte del empréstito de 1922, sirvió para la cancelación de obligaciones a cargo del Estado, contraídas con anterioridad, también en forma gravosa.

Del análisis somero que se ha hecho, podíamos afirmar que el origen del empréstito de 1922 ayanca de las siguientes circunstancias: *a)* falta de control de las finanzas públicas; *b)* existencia de un sistema tributario deficiente; y *c)* otorgamiento de concesiones gravosas para el Estado.

B—Empréstito Contratado con el “Eximbank”.

En el año de 1941 el gobierno nombró una comisión económica financiera para que contratara con el Banco de Exportaciones e Importaciones, de Washington, un empréstito con el objeto de terminar la construcción de la carretera interamericana.

Como resultado de tales gestiones el Poder Legislativo emitió con fecha 2 de diciembre de 1941 un decreto por medio del cual se autorizó la contratación de un empréstito con el Banco mencionado, por la cantidad de 1 196,000 dólares, para ser amortizado en un plazo mínimo de doce años y al 4 por ciento de interés anual. De acuerdo con esa autorización el gobierno celebró el contrato respectivo con fecha 10 de diciembre del mismo año, con el objeto de usar dicho préstamo en la financiación de parte del costo de construcción de la carretera interamericana y en la introducción de agua en diferentes poblaciones

(1) Memoria de Hacienda de 1945, páginas 59-76 (Informe Comisión Estudio de la Deuda Externa)

del país. Asimismo se votó un presupuesto extraordinario con fecha 24 de diciembre de ese propio año, con el objeto de controlar el producto del empréstito y los gastos de financiación correspondientes. (1)

El 5 de febrero de 1942 se enmendó el contrato o convenio antes mencionado y se aumentó el monto total del empréstito hasta la cantidad de 1 726,000 dólares, mediante la apertura de una línea de crédito, que vencería el 31 de diciembre de 1944. Como a esta última fecha no había sido posible hacer uso del crédito concedido, en virtud de la duración de las obras correspondientes, se prorrogó la fecha de vencimiento por un año, mediante la enmienda al contrato original de fecha 10 de octubre de 1945, estableciéndose que a partir de enero de 1946, se comenzaría a amortizar el capital del préstamo, más el pago de los respectivos intereses, en cuarenta y cuatro cuotas trimestrales.

Hasta el 31 de diciembre de 1944 el gobierno había hecho uso de 900,000 dólares y al 31 de diciembre de 1945, había retirado, el mismo gobierno, la suma de 1.416,279 dólares. Al finalizar el año de 1946 se había retirado de la cuenta de préstamo la cantidad de 1.476,000 dólares, dejando de utilizarse la diferencia o sean 250,000 dólares por haberse abandonado el proyecto de construir un transbordador sobre el paso inferior del río Lempa.

El préstamo obtenido del Banco de Exportaciones e Importaciones vence en el año de 1956. Como el período de amortización ha coincidido con una época en que los ingresos fiscales han seguido una línea ascendente y dada su relativa poca cuantía, su amortización no se ha hecho sentir y tampoco ha sufrido las críticas que se han hecho al empréstito de 1922.

Analizando dicho préstamo desde el punto discutido del equilibrio del presupuesto, resulta que no constituyó ninguna infracción a dicho principio, pues el producto del mencionado préstamo se utilizó en la construcción de obras públicas que deben considerarse como bienes de capital.

C—Empréstitos de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa

No hay duda que la posesión de recursos naturales, como metales, combustibles, etc., ha contribuido al desarrollo industrial de muchos países. Estimamos que la "revolución industrial", que tuvo su origen

(1) Memoria de Hacienda de 1941, páginas 85 y 86

en Inglaterra, no podría haberse llevado a cabo en la forma en que ocurrió, si ese país no hubiera poseído, por ejemplo, hierro y carbón. Sin embargo, existen algunos países, como Suiza y Bélgica, que sin contar con esos recursos naturales, por lo menos en cantidades suficientes, han desarrollado un programa industrial que los ha colocado en una situación preponderante dentro del concierto de naciones civilizadas. Con territorios de pequeña extensión, han sabido hacer uso del factor humano en forma óptima.

Se hace patente a través de la historia de los pueblos civilizados que esos recursos, especialmente los que producen fuerza motriz, constituyen los pivotes en que descansa el desarrollo industrial.

Nuestro país, carente de esos recursos a la fecha, tiene que volver sus ojos hacia el mejor aprovechamiento de sus recursos hidráulicos, si se desea promover el desarrollo económico de manera efectiva. La energía eléctrica no solamente es necesaria para promover el desarrollo industrial propiamente dicho, sino también para hacer eficiente el desarrollo de una agricultura de carácter intensivo. Bien sabido es que El Salvador es uno de los países más densamente poblados de América y que sus tierras cada vez más se empobrecen, debido a causas naturales como es la erosión y a los sistemas anticuados de cultivo, que a su vez facilitan que ese factor negativo cause mayores estragos, que los que podría ocasionar debido a la topografía del terreno. En pocas palabras, se necesita pues industrializar la agricultura: sistema de riego en aquellas zonas que carecen del precioso líquido en cantidad suficiente; sistemas de drenaje en las zonas pantanosas; rehabilitación de zonas áridas mediante la formación de lagunas o lagos artificiales, en donde se pueda explotar la pesca; y establecimiento de fábricas que produzcan bienes, como los productos químicos, que sirven para mejorar la calidad de suelos.

El mejoramiento de la agricultura y el desarrollo de la industria en nuestro país, han constituido temas de discusión desde hace algunos lustros. Se han incluido como puntos importantes dentro de programas políticos de varias administraciones. Sin embargo, no fue sino hasta en 1945, que se pensó en forma concreta para llevar a cabo ese ideal sustentado por más de una generación. Por medio de un decreto ejecutivo se creó la "Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa", con fecha 3 de octubre de 1945. En el artículo 1º de ese decreto aparece que la mencionada Comisión funcionará independiente y sin ninguna ingerencia en los asuntos propios de la Comisión Nacional de Electricidad y "tendrá por objeto el estudio del desarrollo que el Río

Lempa ofrezca para realizar la obra de electrificación nacional, abarcando un conjunto de sus aspectos industriales, agrícolas, sociales, económicos y sanitarios". (1)

En marzo de 1946 se nombra la segunda junta directiva, compuesta por ocho miembros; y el 18 de septiembre de 1948 la Asamblea Legislativa vota la ley de creación de la Comisión antes mencionada. En esta ley se define más concretamente las funciones de la misma Comisión, al establecer que tiene "por objeto desarrollar, conservar, administrar y utilizar los recursos hidráulicos del Río Lempa, inclusive sus afluentes y cualesquiera recursos hidráulicos de El Salvador que puedan conectarse con el Río Lempa".

En la ley antes citada se dictan las disposiciones necesarias para que la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa pueda llenar sus fines; siendo en 1950 que se dictan reformas a la ley en cuestión y se emite la Ley de Expropiación de Terrenos para las Obras de Electrificación Nacional.

De 1945 a 1947 se llevaron algunos trabajos de explotación o investigación. Era necesario tener varios datos o estudios topográficos, geológicos, hidrológicos, económicos e hidroeléctricos. Para llevar a cabo tales estudios se recurrió al asesoramiento de personas o firmas extranjeras. En esta forma el gobierno solicitó ayuda técnica del gobierno de los Estados Unidos de Norte América y consiguió que llegara al país un ingeniero del Ministerio del Interior del gobierno norteamericano. Ese funcionario recomendó que se procediera a aumentar la capacidad generadora de energía eléctrica de 20,000 a 30,000 kilovatios, mediante el aprovechamiento de las aguas del río Lempa, pudiéndose aumentar posteriormente, diez o quince años después, la producción de energía eléctrica. A mediados de 1947 la producción de energía eléctrica en el país se acercaba a 12,000 kilovatios, y las compañías de alumbrado existentes tenían programado un aumento del 50% de esa capacidad mediante el uso de plantas térmicas o sea generadores diesel o de vapor. (2) Se hizo el reconocimiento de varios lugares en la cuenca del mencionado río, para determinar el lugar más conveniente en donde podría construirse una presa.

Durante el mismo año de 1947 se llevó a cabo una licitación pública para contratar los servicios de compañías que hicieran los estudios preliminares correspondientes, habiéndose contratado la firma

(1) *Diario Oficial del Gobierno de El Salvador* del 8 de Octubre de 1945

(2) Gobierno de El Salvador, Proyecto de Aprovechamiento Hidroeléctrico del Río Lempa Vol I (Informe del Ing. George A. Fleming) página 5

norteamericana Harza Engineering Co. Esta compañía presentó a fines del mismo año un estudio, en el cual se señalaron los lugares más adecuados para llevar a cabo el programa de electrificación. En dicho informe se menciona que “la potencialidad eléctrica combinada de los sitios Poza del Silencio y Chorrera del Guayabo justificará una instalación final de por lo menos 100,000 kilovatios de capacidad generadora...” (1)

Se recomendaba, sin embargo, que se construyera una planta en el sitio Chorrera del Guayabo que produjera inicialmente 30,000 kilovatios, habiéndose determinado que el costo de dicha planta ascendería a 36.190.000 colones o sean 14,476.000 dólares americanos. El costo por kilovatio hora fue determinado en 1.747 centavos. (2)

Una vez determinado el costo probable de la obra en cuestión, como resultado del estudio antes mencionado, correspondió a la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) enfilar sus gestiones hacia la forma de obtener los recursos necesarios para poner en ejecución el programa de electrificación nacional.

a) — *Empréstito contratado con B.I.R.F.*

Ante el repudio otorgado por un gran sector de la civilidad salvadoreña al empréstito de 1922, por las condiciones onerosas en que fue contratado y aprovechando la preciosa oportunidad de que como consecuencia del Convenio de Bretton Woods, se había creado en años recientes el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, la CEL inició sus gestiones ante la mencionada institución, con el objeto de obtener un préstamo para la financiación del costo de la obra proyectada en marzo de 1949. Como resultado de esas gestiones llegó al país una misión del Banco citado compuesta por tres funcionarios, quienes se encargaron de elaborar dos estudios: uno sobre aspectos técnicos del proyecto citado y otro sobre la situación económica de nuestro país. Esos informes fueron rendidos al BIRF pocos meses después y sirvieron de base para la contratación del préstamo en el año de 1950.

Durante el mismo año de 1949 el gobierno otorga plenos poderes a una Misión Especial compuesta por dos miembros y la CEL nombra a dos personas más, para que conjuntamente con los representantes del gobierno negocien con el Banco Internacional de Reconstrucción y

(1) *Idem* (Informe de Harza Engineering Company, Consulting Engineers), paginas 79 y 80

(2) *Idem* Página 80

Fomento, un préstamo con el objeto antes citado. Finalmente, fueron tres miembros los que suscribieron un informe con fecha de 7 de octubre de 1949. El costo estimado del proyecto a esta fecha, incluyendo el pago de intereses durante el período de ejecución, ascendía a casi 44,000,000 de colones (43,963,000). El período de construcción fue estimado en dos años aproximadamente. Esta Misión obtuvo el acuerdo del BIRF de conceder un préstamo de 11,545,000 dólares, para financiar los gastos en moneda extranjera, sin incluir el pago de intereses sobre el monto antes aludido. Finalmente, como consecuencia de las gestiones llevadas a cabo por la Misión Especial, el BIRF accedió a conceder un millón de dólares más para el pago de intereses. Además de la cantidad de 12,545,000 dólares que se necesitaba para cubrir los gastos en moneda extranjera, originalmente, la financiación de gastos en moneda nacional ascendía a la suma de 12,600,000 colones. Para proveerse de estos fondos era necesario colocar en el mercado interno una cantidad de bonos en colones por valor igual al necesitado con ese objeto. Se estimaba a esta fecha que el mercado local pudiera absorber bonos por valor de diez millones de colones, razón por la cual los Delegados de la Comisión mencionada solicitaron al BIRF que proporcionara la cantidad de 2,600,000, siempre que bonos por ese valor no pudieran venderse en el mercado local. El Banco Internacional negó ese crédito adicional aduciendo que en nuestro país existían suficientes recursos como para colocar sin dificultad la emisión de *bonos en colones proyectada*. Ante esa negativa se propuso que la CEL emitiría bonos en moneda nacional, señalando un período de cuatro meses para su venta a instituciones de crédito e inversionistas privados, debiéndose comprometer el gobierno a adquirir el remanente de bonos que no se hubieran colocado durante el período citado, mediante la emisión de letras de tesorería a la vista, que entregaría a la institución emisora.

No obstante que el BIRF había concedido préstamos a tres países latinoamericanos, a esa fecha, al $4\frac{1}{2}\%$ de interés anual, inclusive 1 por ciento destinado a cubrir gastos de administración y reservas de dicho Banco, la Misión Especial obtuvo del Banco una tasa menor: el $4\frac{1}{4}$ por ciento.

Es usual que en esta clase de negociaciones se aplique además un porcentaje sobre saldos no retirados en concepto de cargo por apertura de crédito. En el préstamo que comentamos, el BIRF indicó que cargaría $1\frac{1}{2}$ en tal concepto, noventa días después de firmado el contrato y durante un período de seis meses a partir de esa fecha;

siendo aumentada esa tasa al $2\frac{1}{4}$ por ciento a partir de esta última fecha.

Se convino también que el plazo de vencimiento sería de veinticinco años, de los cuales, durante los primeros cuatro años, no se haría amortización alguna; en los seis años siguientes se efectuarían amortizaciones graduales y moderadas; y durante los quince años restantes la amortización del capital se haría en forma progresiva.

La misma misión recomendó que el Estado otorgara un subsidio anual de 1,300.000 colones durante los años de 1950 a 1956, en vista de que durante este período la CEL no contaría con los recursos necesarios para hacer frente a los gastos de funcionamiento y servicio de la deuda a contraerse.

Según los estatutos del BIRF el gobierno debería constituir garantía general subsidiaria sobre ambos préstamos, requisito que fue aceptado por la Misión Especial. (1)

Con fecha 13 de octubre de 1949 el gobierno nombró una Comisión *ad hoc* para que estudiara los anteproyectos del contrato de préstamo y del contrato de garantía. Esa Comisión rindió un informe favorable con fecha 21 de noviembre del mismo año.

Por medio de decreto número 404 de fecha 6 de diciembre de 1949, se autorizó a la CEL para que contratara con el BIRF un préstamo por valor de 12,545,000 dólares. En tal decreto se establecen las condiciones en que debe llevarse a cabo el contrato antes mencionado, siendo en el mismo mes de diciembre que se nombraron los delegados del gobierno y de la CEL para suscribir tal contrato y el contrato de garantía, hecho que tuvo verificativo el 14 de diciembre de 1949.

Entre las diferentes estipulaciones del contrato de préstamo citamos las siguientes:

- a) Monto del préstamo, 12,545,000 dólares o su equivalente en monedas extranjeras distintas del dólar;
- b) Cargos por apertura de crédito, sobre la parte del préstamo no retirada, $1\frac{1}{2}$ por ciento anual, durante ciento ochenta días después del 15 de marzo de 1950; y de esta fecha en adelante, $3\frac{1}{4}$ por ciento, menos el tipo de descuento anual sobre letras

(1) Proyecto de Aprovechamiento Hidroeléctrico del Río Lempa Vol II (Informe de la Misión Especial, de fecha 7 de octubre de 1949), páginas 363/372

de tesorería de los Estados Unidos, porcentaje que no excederá del $1\frac{1}{4}$ por ciento;

- c) Tasa de interés anual, $4\frac{1}{4}$ por ciento sobre el capital adeudado;
- d) Uso del préstamo: exclusivamente para la compra de mercancías en el exterior, necesarias para llevar a cabo la construcción de la presa del Guayabo;
- e) El plazo de vencimiento es de veinticinco años;
- f) El período de amortización es de veintiún años, a partir de 1954, oscilando las cuotas de amortización semestrales, entre 97,500 dólares, correspondiente a julio de 1954 y 200,000 en julio de 1960; de esta fecha en adelante las cuotas semestrales crecen hasta llegar a 471,000 dólares en enero de 1957.

Como anexo del contrato de préstamo aparece el costo estimado del proyecto, costo que asciende a 17,784,000 dólares. (1)

Con fecha 18 de agosto de 1950 el Banco Internacional comunicó a la CEL que había determinado rebajar el cargo por apertura del crédito, del $3\frac{1}{4}$ por ciento, fijado en el contrato de préstamo, al $\frac{3}{4}$ del 1 por ciento. Esa modificación fue aprobada por la Asamblea Legislativa.

En el contrato que estamos comentando no aparecen las cláusulas gravosas, usuales en los contratos de préstamo celebrados en las primeras décadas del presente siglo, como son el gravamen sobre bienes o recursos del Estado, la fiscalización de parte de los acreedores, la inclusión de penas en caso de mora, y tampoco quedaba la institución emisora o prestataria sujeta a la jurisdicción de tribunales extranjeros.

b) — *Bonos Amortizables Garantizados del 5 por ciento.*
(*Empréstitos Internos*)

La CEL emitió bonos en moneda local por valor de 13,100,000 colones con fecha 15 de enero de 1950 y vencimiento al 15 de enero de 1975, al tipo de interés del 5 por ciento anual. Estos bonos fueron puestos a la venta el 26 de junio de 1950 y fueron colocados en los cinco días siguientes, habiendo el gobierno suscrito y comprado bonos

(1) *Idem*. (Contrato de Préstamo entre el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa), páginas 443/473

por valor de cuatro millones de colones. A cambio de estos bonos el gobierno emitió letras de tesorería del 5 por ciento anual, en virtud de que así lo requirió la CEL.

En Diciembre de 1952 se autorizó una nueva emisión de bonos en moneda nacional, al mismo tipo de interés y con vencimiento en 1960, por valor de 5,000,000 de colones. Fue necesaria esta nueva emisión de bonos en virtud del alza en los costos en las obras de la Chorrera del Guayabo y para llevar a cabo obras de control en la laguna de Güija. Para la amortización del empréstito, que se iniciará en 1956, el Gobierno se comprometió a entregar los fondos necesarios en los años correspondientes al período de amortización más los correspondientes al pago de intereses. Estos fondos son concedidos a la CEL en carácter de préstamo, al igual que los otorgados a la misma institución para atender a los gastos correspondientes en la fase inicial de la obra.

D—Empréstito para la Financiación de la Carretera del Litoral.

Durante el año de 1954 se iniciaron gestiones ante el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento para obtener un préstamo cuyo producto se utilizaría para la financiación de la construcción de la carretera que partiendo de la frontera de Guatemala, atravesaría la zona costera del país hasta tocar a La Unión.

Para la contratación de tal empréstito el gobierno nombró una comisión que gestionó dicho empréstito en las condiciones señaladas por el mismo gobierno, y finalmente, el 14 de octubre del mismo año los representantes del gobierno suscribieron con el BIRF un contrato de préstamo por la cantidad de 11.100.000 o sean 27.750.000 colones para financiar los gastos en moneda extranjera a verificar en la construcción de la carretera del Litoral. El gobierno se comprometió asimismo a invertir en el citado proyecto la suma de 14,800,000 colones durante los años de 1955 a 1958, para la financiación de gastos en moneda local.

En diciembre del mismo año de 1954 se votó un presupuesto extraordinario por valor de 42,550,000 colones, que es el costo total estimado de la obra en cuestión.

Las condiciones en que fue obtenido el citado préstamo son similares a las condiciones en que la CEL obtuvo del mismo Banco Internacional el préstamo por valor de 12,545,000 dólares, excepto que la

tasa de interés es mayor en $\frac{1}{4}$ por ciento, pues el préstamo para la carretera del litoral devenga el $4\frac{1}{2}$ por ciento de interés anual. De la misma manera, el plazo de vencimiento es menor en el préstamo concedido directamente al gobierno que en el de la CEL.

Es claro que las características de las obras son diferentes: el préstamo para la construcción de la planta hidroeléctrica "5 de noviembre" es autoliquidable, en tanto que el concedido para la carretera del litoral no lo es.

Sin embargo, no hay duda de que la construcción de una obra vial de tal magnitud, localizada en la zona costera del país, beneficiará de manera ostensible la economía del mismo, ya que se intensificarán los cultivos en aquella zona, dadas las condiciones favorables que ofrece, y los costos de transporte de productos agrícolas a los mercados de consumo bajarán considerablemente.

E—Otros Empréstitos Internos

Se observa que en los últimos años la tendencia a contratar empréstitos internos para la financiación del costo de bienes de capital ha ido en aumento. Como hemos hecho notar en páginas anteriores, es desde todo punto de vista correcta la política de hacer uso del crédito público para que el Estado pueda cumplir con sus atribuciones en forma satisfactoria. Es imposible que pueda llevarse a cabo un programa de fomento económico si no es valiéndose de ese medio.

Pasaremos a analizar en forma breve los empréstitos contratados durante los últimos años, indicando su finalidad.

a)—Empréstito Interno de Aprovechamiento

En noviembre de 1950 se emitió la Ley del Empréstito Interno de Aprovechamiento, por medio de la cual se autorizaba al gobierno para emitir letras y bonos del tesoro hasta por la cantidad de 10,000,000 de colones. Conforme a las disposiciones contenidas en dicha ley se encargó al Banco Central de Reserva las funciones de agente fiscal y ya en enero de 1951 se habían emitido 75 letras del tesoro por valor de 100,000 colones cada una. En septiembre del mismo año se habían colocado letras de tesorería por valor del empréstito mencionado, en el cual había invertido el gobierno e instituciones autónomas, la cantidad de 8,000,000 de colones, y los particulares o empresas privadas, la cantidad de 2,000,000 de colones.

El producto del préstamo se utilizó para la adquisición de maquinaria equipo e implementos que se necesitaban para el plan de trabajo establecido, en la construcción de obras de fomento agrícola y ganadero, de salud pública y asistencia social, de obras públicas y de mejoramiento social.

El préstamo devengaba el 3 por ciento de interés anual en caso de que se emitieran letras del tesoro, y el 4 por ciento, en caso de emitirse bonos del tesoro. Se estableció que la cuota anual de amortización sería de dos millones de colones a partir del año de 1951. El préstamo en cuestión ha sido cancelado en 1955.

b) — *Del Instituto de Vivienda Urbana*

En diciembre de 1952 se autorizó al Instituto de Vivienda Urbana para que emitiera títulos de crédito hasta por la suma de 6,000,000 de colones, a la orden del Banco Central de Reserva de El Salvador, con vencimiento al 31 de diciembre de 1954 e intereses del 3-1/10 por ciento para cantidades amortizadas en un período menor de un año y del 4 por ciento anual, cuando el préstamo fuere amortizado después de un año.

El producto de dicho préstamo se utilizó para la construcción de casas de tipo medio cuyo costo no podía ser menor de 6,000 colones ni mayor de 20,000 colones. De acuerdo con la ley respectiva el Estado debía constituir garantía subsidiaria sobre el préstamo mencionado.

La misma ley autorizaba al Banco Hipotecario para otorgar créditos a largo plazo, con garantía hipotecaria y a intereses razonables, a las personas que fueran favorecidas con la adjudicación de las casas de vivienda, cuya financiación se hizo con el producto del préstamo. En este caso, el Estado debía también otorgar garantía subsidiaria sobre el 50 por ciento del valor comercial de dichos inmuebles, ya que el Banco Hipotecario presta sobre hipoteca hasta el 50 por ciento de dicho valor.

En los considerandos de la respectiva ley se hace mención a la escasez de viviendas y a la incapacidad del Instituto de Vivienda Urbana, para intensificar el programa de construcciones que tiene a su cargo, solamente con los recursos que recibe del Estado en concepto de subsidios, por lo que es indispensable recurrir al crédito público. Se señala asimismo, que haciendo uso del crédito para la construcción de viviendas, existe un recargo de gastos de financiación, que no permite

construir casas de tipo mínimo para familias obreras cuya capacidad económica es baja, razón por la cual se destina el préstamo a la construcción de casas de tipo medio para empleados de recursos más altos que los de los obreros. (1)

El préstamo en referencia fue cancelado en la fecha del vencimiento. Con su producto se llevó a cabo la construcción de casas de la Colonia Centro América.

Una nueva ley de emisión de bonos de los mismos tipos de interés antes mencionados, se emite con fecha de octubre de 1955, por medio de la cual se autoriza al Instituto mencionado para emitir bonos hasta por la cantidad de 3,000,000 de colones y para venderlos al Banco Central de Reserva de El Salvador. El producto del préstamo se utilizará para la construcción de casas tipo medio cuyo costo no sea menor de 8,000 colones ni mayor de 20,000 colones. Aparecen en dicha ley las mismas disposiciones de la anterior en lo relativo a la autorización dada al Banco Hipotecario para conceder créditos a largo plazo a los adjudicatarios, con garantía hipotecaria de los mencionados inmuebles.

También se autoriza la emisión de bonos hasta por un valor de 10,000,000 de colones, bonos que se colocarían entre el sector privado, con un vencimiento de veinte años y a un tipo de interés que no exceda de 4½ por ciento.

Con el producto de esta última emisión el Instituto de Vivienda Urbana construirá viviendas ya sea por administración o por medio de contratos con empresas constructoras, las cuales podrán ser tenedores de bonos, y en este caso se celebrarán contratos especiales para la realización de contratos de construcción hasta por un valor igual al valor de los bonos tomados, cuando las respectivas ofertas sean ventajosas, a juicio de la Junta Directiva del Instituto.

Es conveniente mencionar que las casas que se construyen con el producto de préstamos también están sujetas al régimen del "Bien de Familia", una vez que su valor sea amortizado. Mediante ese régimen solamente pueden transferirse a los herederos. (2)

c)—*Para el Financiamiento de las Obras de Rehabilitación del Valle de la Esperanza*

Después de haberse realizado los estudios correspondientes, sobre

(1) Diario Oficial del Gobierno de El Salvador de fecha 19 de Diciembre de 1952

(2) Diario Oficial del Gobierno de El Salvador, de 10 de Octubre de 1955

la forma de rehabilitar la zona devastada por el terremoto de mayo de 1951, el gobierno decidió llevar a cabo ese programa de rehabilitación y desarrollo, por medio de asignaciones presupuestarias para gastos de administración, y recurriendo a un empréstito para la financiación del costo de algunas obras que demandaban recursos de considerable cuantía, cuya realización no era posible llevarla a cabo, dentro de un breve período, con los recursos corrientes del Estado.

Por recomendaciones de la firma que hizo los correspondientes estudios, originalmente se había planeado la construcción de una ciudad modelo, más o menos equidistante de las poblaciones destruidas por dicho terremoto, ciudad en la cual se concentrarían todos los habitantes de las poblaciones destruidas en la fecha antes citada. Se descartó tal idea por no ajustarse a las condiciones ambientales, al arraigo de los habitantes a sus respectivas poblaciones.

Con fecha 24 de septiembre de 1953 se votó la ley de financiamiento y el presupuesto extraordinario correspondiente. En dicha ley se autoriza la emisión de bonos hasta por la cantidad de 11.150,000 colones en dos series: la serie "A" por valor de 1,600,000 colones y la serie "B" por valor de 9,550,000 colones, con vencimiento al 15 de diciembre de 1976 y 15 de diciembre de 1981, respectivamente. Se establece que el tipo de interés no podrá exceder del 5 por ciento anual y que inicialmente se emitirán pagarés del tesoro de las series "A" y "B", los cuales serán absorbidos por el Banco Central de Reserva, devengarán el 2 por ciento de interés anual como máximo y vencerán el 15 de diciembre de 1956. La amortización de estos pagarés se hará con el producto de la venta de los bonos respectivos.

El producto del préstamo se utilizará de la manera siguiente: el correspondiente a la serie "A", en inversiones que permitan la recuperación de capital e intereses; y el correspondiente a la serie "B" será empleado en inversiones que por lo menos permita la recuperación del capital.

La expresada ley autoriza al gobierno y a los organismos autónomos para que inviertan sus fondos en la compra de los bonos mencionados, y de la misma manera el Banco Central de Reserva fue autorizado para adquirir los títulos de crédito en referencia.

Como indicamos anteriormente se votó un presupuesto extraordinario por valor de 11.150.000 colones para controlar los gastos de financiación de las siguientes obras. (1)

(1) Gestión de la Hacienda Pública — Año administrativo 1952/1953, páginas 27/31

Con el producto de bonos o pagarés de la serie "A"

Fábrica de ropa	¢	250,000
Fábrica de productos de madera	"	490,000
Mercados y tiendas	"	829,000

Con el producto de la serie "B"

Casas para vivienda	"	8.160,000
Instalación de servicios de agua potable y riego	"	1.150,000
Gastos de administración	"	271,000
Total	¢	<u>11.150,000</u>

d) *Del Instituto Regulador de Abastecimientos.*

Este organismo, que está encargado de la regulación de precios de artículos de primera necesidad, especialmente los cereales, en vista de que los fondos que recibe del Estado en concepto de subsidios, no eran suficientes para la adquisición de cereales en cantidades suficientes como para compensar la disminución de las cosechas de 1953, gestionó ante el gobierno a mediados de ese año un aumento en el subsidio anual otorgado. Como no fue posible obtener el aumento solicitado gestionó ante el Banco Central de Reserva de El Salvador la obtención de un préstamo por valor de 1,500,000 colones para la compra de maíz, frijol, maicillo y arroz. La mencionada institución de crédito accedió conceder el préstamo en referencia en las condiciones siguientes: a) abrir a la orden del Instituto Regulador de Abastecimientos un crédito en cuenta corriente por la suma solicitada, a un año de plazo y al 3.5 por ciento de interés anual, computado sobre saldos retirados; b) las cantidades retiradas no debían ser menores de 10.000 colones, y los abonos al capital del préstamo no podían ser menores de 5,000 colones; c) el préstamo se utilizaría exclusivamente en la adquisición de los artículos mencionados; d) garantía prendaria sin desplazamiento, sobre los productos depositados en las bodegas del Instituto, y además, garantía subsidiaria del Estado. Por decreto de fecha 27 de noviembre la Asamblea autorizó al Instituto para obtener el préstamo en las condiciones fijadas por el Banco Central de Reserva, señalando un máximo de dos millones de colones.

En 1954, por decreto del 2 de abril, se autorizó al Instituto en referencia para que pudiera obtener préstamos del Banco Central hasta por la cantidad de 4,000,000 de colones, con el mismo objeto y en las mismas condiciones señaladas en la negociación anterior.

Como el préstamo autorizado en 1954 venció en 1955, se autorizó el contrato de crédito respectivo por un año más en mayo de 1955, en vista de que durante este año se presentó una escasez de cereales extraordinaria. Asimismo, el Estado concedió al Instituto un préstamo de tesorería por 2,000,000 de colones, para la adquisición de maíz, frijoles y otra clase de cereales. Este préstamo de tesorería vence el 30 de noviembre de 1955.

Los préstamos otorgados al Instituto Regulador de Abastecimientos difieren de los concedidos a otras instituciones, en cuanto al uso del préstamo: en el caso del Instituto mencionado los préstamos sirven de instrumento o de medio adicional para que el organismo pueda cumplir a satisfacción sus fines, la regulación de precios en forma tal que beneficien tanto al productor como al consumidor. En los otros casos los préstamos son utilizados para la adquisición o construcción de bienes de capital, es decir, contribuyen directamente a la formación de capital nacional.

Estimamos que ambas clases de préstamo no deben incluirse como elementos de comparación para determinar si existe o no equilibrio del presupuesto.

F— Deuda a Corto Plazo.

Cuando comentamos los resultados de la liquidación de los presupuestos correspondientes a los ejercicios fiscales de 1926/27 a 1954, con base en las cifras respectivas, determinamos en algunos casos *déficits de presupuesto*. A manera de aclaración hemos indicado que cuando el presupuesto se ejecuta sobre un sistema mixto: de caja, en lo que respecta a ingresos, y de competencia, en lo que se refiere a los egresos, un superávit o *déficits de presupuesto* no corresponde necesariamente a un superávit o *déficits de caja o efectivo*. En la mayor parte del período que analizamos el presupuesto se ha ejecutado sobre esa base —mixta— y de ahí que cuando se determine un *déficit*, por ejemplo, puede ser que no haya habido necesidad de recurrir al crédito a corto plazo para cubrirlo.

En el período 1927/1930 parece que el sistema seguido fue el de caja, tanto para ingresos como para egresos. Aun cuando no pudimos

obtener las cifras correspondientes a la deuda a corto plazo por ejercicio fiscal, sí obtuvimos esas cifras por los años civiles de 1927 a 1930. En ese período el Estado contrajo una deuda a corto plazo por valor de 5.949,800 colones.

Al principio de 1932 se calculaba que la deuda a corto plazo ascendía a más de siete millones de colones, en concepto de retrasos de pagos en los servicios y suministros al gobierno; y a fines del mismo año encontramos que el monto de esa deuda había aumentado a más de diez millones de colones (11.299,143), según informe de la Auditoría General de la República sobre el ejercicio fiscal 1931/1932.

En 1933 se consolida la mayor parte de esa deuda a corto plazo, por medio de la emisión de bonos de las series "A", "B" y "C" por 8.000,000 de colones. Dichos bonos fueron admitidos en el pago de los impuestos de las rentas, de pavimentación y de vialidad.

Hasta el año de 1940 no encontramos en los documentos que hemos examinado que se haya contraído deuda a corto plazo. Más bien observamos que anualmente fue disminuyendo la deuda interna, consolidada y flotante.

En 1941 fueron emitidas letras de tesorería por valor de 200.000 colones letras que fueron amortizadas antes de su vencimiento de un año. En ese mismo año el gobierno contrajo una deuda con el Banco Occidental en liquidación por valor de 500,000 colones, la que fue cancelada durante el mismo año.

Durante el año de 1944 se contrató varios préstamos a corto plazo, los cuales fueron cancelados durante el año de 1945. Entre estos préstamos a corto plazo puede mencionarse un adelanto de tesorería hecho por el Banco Central de Reserva por un millón de colones y un préstamo del Banco Occidental en liquidación por cien mil colones.

También se contrató por el Banco Central de Reserva un préstamo por un millón trescientos mil colones el 2 de abril de 1946, para cubrir deficiencias transitorias de ingresos. Ese préstamo fue cancelado un mes después.

Después de este último año parece que no hubo necesidad de préstamo a corto plazo para cubrir deficiencias temporales de ingresos, pues éstos aumentaron en una proporción mayor que los gastos, por una parte y por la otra, es durante el primer semestre del año que el gobierno percibe la mayor parte de los recursos corrientes de cada ejercicio fiscal.

Encontramos hasta el año de 1954, que el gobierno hace uso de un préstamo en cuenta corriente a fines de diciembre del mismo año, por valor de 5.000,000 de colones, préstamo que fue cancelado a principios de enero de 1955. Este préstamo, sin embargo, no sirvió para compensar un exceso de gastos sobre recursos, sino más bien para resolver un problema específico de presupuesto, como es el de la ampliación del total de asignaciones autorizadas originalmente.

A lo largo de nuestra discusión o comentarios vertidos en este capítulo hemos analizado la deuda pública de nuestro país, correspondiente al período 1927/1954.

En lo que respecta a la deuda a largo plazo, que para nuestro objeto es la mayor de un año, representadas por títulos de crédito, hemos visto que a excepción del empréstito de 1922—que no solamente sirvió para llevar a realización algunas obras de carácter permanente, sino también para cancelar deudas anteriores, provenientes en su mayor parte de déficits fiscales—, los demás empréstitos han sido contratados con el objeto de invertir su producto en la adquisición de bienes de capital. En el caso del Instituto Regulador de Abastecimientos, tales préstamos han servido para cumplir con una importante función propia del Estado moderno, cual es la de intervenir en la regulación de los precios de aquellos artículos, que como los de primera necesidad, afectan a la generalidad de los habitantes, ya sea en la fase de producción como en la del consumo. Esos préstamos a nuestro juicio, repetimos, no constituyen negación del principio de equilibrio del presupuesto, puesto que éste debe determinarse mediante la comparación de los ingresos corrientes con los egresos o gastos corrientes.

En lo que a deuda a corto plazo se refiere, tampoco podemos afirmar en forma absoluta que su constitución siempre quebranta al citado principio. Debe analizarse cada caso para formular la conclusión de si se ha infringido o no tal principio. Por ejemplo, no podíamos afirmar que un ejercicio fiscal ha sido cerrado con déficits solamente por el hecho de que hubo de recurrirse al crédito a cortoplazo, para cubrir una deficiencia de recursos, si al mismo tiempo los gastos de capital de ese propio ejercicio han sido mayores que el monto de la deuda a corto plazo.

V—MANEJO DEL INGRESO Y DEL GASTO PÚBLICO

Como es reconocido por autoridades en finanzas públicas, uno de los principales objetivos de éstas es promover el desarrollo económico

del país. Tal objetivo puede alcanzarse mediante el manejo adecuado tanto del ingreso público como del gasto público, según las circunstancias económicas que atraviesa el país.

Con el objeto de conocer el campo de acción de nuestro gobierno en el sentido indicado, haremos en párrafos subsiguientes comentarios sobre la composición de la estructura tributaria y del gasto público, sirviéndonos de las cifras presentadas en los cuadros o estados financieros correspondientes al ejercicio fiscal de 1954. (1)

A—Breve Análisis de la Estructura Tributaria

La división clásica de las rentas públicas consiste en dividir éstas en dos rubros principales: impuestos y tasas. Los primeros, o sean los impuestos, tal como los define Egheberg, "Son prestaciones, hoy por lo regular en dinero, al Estado y demás entidades de Derecho Público, que las mismas reclaman, en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinadas unilateralmente y sin contraprestaciones especiales con el fin de satisfacer las necesidades colectivas

Las segundas, o sean las tasas, son contribuciones al Estado, pero no son reclamadas obligatoriamente, sino a cambio de un servicio prestado por el mismo Estado. Por otra parte, las tasas por lo general no sirven para cubrir gastos que satisfacen necesidades colectivas o generales y más bien se utilizan en financiamiento de los gastos relacionados con el funcionamiento de la actividad productora de servicios o bienes

En la definición de impuestos antes transcrita, encontramos tres elementos: a) prestaciones en dinero reclamadas por el Estado en forma coactiva; b) su cuantía y forma son determinadas unilateralmente y sin contraprestaciones, y c) sirven para el financiamiento de servicios públicos que satisfacen necesidades generales o colectivas.

Como las tasas representan en nuestro sistema tributario un porcentaje relativamente bajo, referiremos nuestro análisis a otra división de ingresos públicos, que también es generalmente aceptada: la de impuestos directos e impuestos indirectos.

a)—Impuestos Directos

Estos impuestos, como su nombre lo indica, afectan directamente

(1) Cuadros de liquidación del Presupuesto de 1954

a la riqueza o renta de las personas, y por lo tanto no pueden ser trasladados a otras personas, o su transferibilidad es remota.

En nuestro sistema tributario los impuestos directos representan un porcentaje relativamente bajo, si se toma en consideración la estructura tributaria de países desarrollados económicamente. A pesar de que existe en la actualidad una ley de impuesto sobre la renta que establece tasas o porcentajes bastante progresivos, el impuesto respectivo, que ocupa el primer lugar, por no decir que representa ese impuesto la casi totalidad de los impuestos directos, en términos relativos no ha aumentado considerablemente, según las observaciones que haremos enseguida.

Dentro del total de rentas públicas liquidadas en el ejercicio fiscal de 1954, que ascendió a la suma de 167.426,000 colones, sin incluir ingresos que no constituyen rentas, el impuesto sobre la renta representó apenas el 6.4 por ciento de aquel total. En 1947, según las cifras elaboradas por Wallich, el mismo impuesto representó el 5.9 por ciento del total, ascendiendo el monto del mismo a la suma de 2.964,00 colones. (1)

En términos absolutos, sin embargo, se triplicó durante el período de siete años, pues en 1954 alcanzó la cifra de 10.633,800 colones.

Aunque el impuesto de Vialidad, series "B" "C" y "D", es un impuesto directo, tal como lo ha clasificado Wallich en su libro, las cifras que presentamos para 1954, no incluye tal impuesto, por corresponder en la actualidad a las municipalidades y no aparecer por consiguiente dentro de los ingresos del gobierno central, en el citado año. Los impuestos sobre dividendos y utilidades bancarias están incluidos, en 1954, en el total de impuestos sobre la renta, pues no pudimos hacer la separación que existía anteriormente en los presupuestos.

La subdivisión de impuestos directos que ocupaba el segundo lugar en 1947, corresponde a los impuestos de sucesiones y donaciones. En aquel ejercicio fiscal alcanzó la cifra de 477,200 colones. En el ejercicio fiscal correspondiente a 1954 ascendió a la cifra nunca igualada de 8.817,500 colones. Esta cifra representa en el presupuesto de 1954 el 5.3 por ciento del total de rentas públicas. Resumiendo los dos rubros más importantes de impuestos directos obtenemos los siguientes datos numéricos.

(1) Wallich, Henry C y John H Adler, *ob cit.*, Cuadro Nº 74, Apéndice C

Impuestos sobre la renta	₡ 10,633,800	6.4% del total
Impuestos de sucesiones y donaciones	8,817,500	5.3% del total
	<hr/>	
	₡ 19,451,300	11.7% del total
	<hr/>	

En el ejercicio fiscal de 1946, los impuestos directos representaban el 10 por ciento de 39,502.600 colones, total de ingresos de ese año. En tanto que en Estados Unidos de Norte América, Inglaterra, Nueva Zelanda y Dinamarca representaban esos impuestos, respectivamente, 38.9 por ciento (gobiernos federal y estatales), 35.3 por ciento, 34.8 por ciento y 29.9 por ciento. (1)

Aun comparando el porcentaje de impuestos directos en nuestro país con el de otros países latinoamericanos, resulta ser el nuestro uno de los más bajos.

Más adelante haremos una nueva clasificación, según el grado de transferibilidad de los impuestos, con lo cual obtendremos resultados diferentes.

En lo que se refiere a los impuestos de sucesiones y donaciones, ocurrió un aumento extraordinario durante el año de 1954. Como es sabido estos impuestos son aleatorios y no puede hablarse de tendencia del impuesto, ni mucho menos.

b) *Impuestos Indirectos*

En términos generales podría afirmarse que el resto o sea el 88.3 por ciento está representado por impuestos indirectos, es decir que en una u otra forma pueden transferirse. Bajo esa división general quedan los derechos de importación, que en el ejercicio fiscal de 1954 representaron el 32 por ciento; los impuestos sobre el consumo que representaron el 17.7 por ciento; los derechos de exportación que representaron el 27.6 por ciento; y otros impuestos como vialidad Serie "A", matrículas de vehículos, impuestos sobre transferencia de propiedades, que representan un 3.8 por ciento del total.

Un hecho que merece mencionarse es el de que si bien los impuestos de importación han alcanzado cifras de bastante consideración, más de cincuenta y tres millones y medio de colones en 1954, su posición relativa dentro de los ingresos ha disminuido a 32 por

(1) *Idem* Cuadro N° 25

ciento en comparación con el año de 1947 en el que ese rubro representaba más del 45.8 por ciento. Este hecho se explica fácilmente al mencionar que otros rubros como los derechos de exportación que se han elevado del 13.5 por ciento en 1947 al 27.6 por ciento en 1954; el impuesto de sucesiones y donaciones, que también ha subido de 1.9 por ciento en 1947 a 5.3 por ciento en 1954. Los derechos de exportación, que en su casi totalidad comprenden el impuesto sobre el café, han aumentado no solamente en términos relativos sino que también en términos absolutos. La razón de ese aumento obedece a dos hechos fundamentales: 1) que el impuesto o mejor dicho la tasa de ese impuesto tiene una progresividad parecida a la ostentada en 1942 o 1943, pero a porcentajes superiores a los de aquellos años en relación con los precios de café; y 2) que tanto el monto de café exportado en 1954 como los precios cotizados fueron superiores a los del año de 1947.

c) *Clasificación de Impuestos Según el Grado de Transferibilidad*

En vez de hacer la separación de los impuestos, en directos e indirectos, estimamos que la clasificación hecha por Wallich, de impuestos transferibles, intransferibles e intermedios, (1) nos presenta una forma muy útil para conocer el impacto de la tributación en los diferentes sectores de la economía nacional. Presentamos a continuación un detalle numérico que muestra la clasificación antes mencionada, comparando las cifras elaboradas por el mencionado autor para el año de 1946 y las cifras elaboradas por nosotros, correspondientes a los ingresos del año de 1954.

Impuestos Intransferibles, Transferibles e Intermedios

<i>Años 1946 y 1954</i>		
<i>(miles de colones)</i>	<i>1946</i>	<i>1954</i>
	———	———

Impuestos Intransferibles

Impuesto sobre la renta	2,662.1	10,633.8
Impuesto de sucesiones y donaciones . .	975.4	8,817.5

(1) Wallich, Henry C y John H Adler, *ob cit*, paginas 125 ss

Impuesto de Vialidad serie "A"	341.8	2,848.7
Impuesto de Vialidad series "B", "C" y "D" (1)	232.3	....
Otros impuestos intransferibles (2)	505.7	....
	<hr/>	<hr/>
Total de impuestos intransferibles	4,717.3	22,300.0
	<hr/>	<hr/>
Porcentaje del total de impuestos	12.8%	14.2%

Impuestos Transferibles

Impuestos sobre importación	15,028.1	53,510.0
Impuestos sobre el consumo	8,644.1	25,703.8
Impuestos sobre transacciones y licencias	1,912.6	6,504.0
	<hr/>	<hr/>
Total de impuestos transferibles	25,584.8	85,717.8
	<hr/>	<hr/>
Porcentaje del total de impuestos	69.7%	54.7%

Impuestos Intermedios

Impuesto sobre exportación	4,414.3	46,243.5
Impuesto sobre pavimentación (3)	121.2	155.4
Impuesto sobre transferencia propiedades	495.9	1,252.0
Otros impuestos intermedios	1,389.6	951.1
	<hr/>	<hr/>
Total de impuestos intermedios	6,421.0	48,602.0
	<hr/>	<hr/>
Porcentaje del total de impuestos	17.5%	31.1%
	<hr/>	<hr/>
Total de impuestos	36,723.1	156,619.8

El cuadro comparativo anterior nos muestra varios hechos que vale la pena comentar. En primer lugar, el total de impuestos correspondientes a 1954 representa más del 420 por ciento del total correspondiente al ejercicio fiscal de 1946. En segundo lugar, utilizando la clasificación preparada por Wallich, con pequeñas omisiones, observamos que el grupo de impuestos intransferibles casi se ha quintu-

- (1) El Impuesto de Vialidad series "B", "C" y "D", no aparecen el año de 1954 por corresponder en la actualidad a las Municipalidades
(2) En 1954 aparecen incluidos en impuestos sobre la renta, excepto el de Cédula de Vecindad
(3) A nuestro juicio el impuesto de pavimentación es una tasa, pero se ha incluido en 1954, para fines de comparación del total del rubro respectivo

plicado, en términos monetarios, y relacionando ambos ejercicios; pero la posición relativa de ese grupo ha aumentado únicamente en 1.4. por ciento. En tercer lugar, el grupo de impuestos transferibles, aun cuando ha aumentado en términos monetarios es más del 200 por ciento, su posición relativa dentro del total de impuestos de ambos años ha disminuido de 69.7 por ciento en 1946, a 54.7 por ciento en 1954. En último lugar, el grupo de impuestos denominados intermedios, tanto en términos monetarios como en términos relativos ha tenido un aumento de consideración. Comparando ambos años en cifras absolutas, el aumento es de más de 650%, y la posición relativa dentro del total de impuestos correspondientes a dichos años ha crecido del 17.5 por ciento en 1946, a 31.1 por ciento en 1954.

La modificación en los porcentajes antes aludidos obedece, a nuestro juicio, a dos factores: el aumento habido en los rubros de impuestos intransferibles e intermedios ha sido más que proporcional, y, como consecuencia, el grupo de impuestos transferibles, aun cuando ha experimentado un aumento de consideración, en términos monetarios, no ha sido igual al experimentado por los rubros primeramente citados.

Siguiendo el criterio de Wallich se han incluido en el grupo de impuestos intermedios a aquellos impuestos que es un tanto difícil determinar la parte del impuesto que es transferible, en el caso de que lo sea. Dentro de este grupo ocupan lugar preponderante los impuestos sobre exportaciones, que en su casi totalidad corresponden a las exportaciones de café. Este impuesto en cierto modo viene a ser un sustitutivo del impuesto sobre la renta, ya que los ingresos provenientes de la actividad cafetalera están exentos del referido impuesto. Si bien es cierto que el impuesto en referencia grava un producto, de acuerdo con el precio del mismo, también es cierto que afecta al ingreso total o parcial del productor de café, dependiendo que éste obtenga sus recursos solamente de esa fuente, o además, de otras fuentes que no están exentas del impuesto sobre la renta. Si por otra parte se toma en consideración que el impuesto no puede trasladarse al consumidor, debido a que el precio se fija de acuerdo con la oferta y la demanda del mismo producto, oferta en la cual nuestro país no ejerce influencia en la determinación del precio, dada su posición de pequeño productor en la economía mundial; y suponiendo además, que en caso de que hubiera traslado del impuesto hacia atrás, es decir, mediante una disminución en el pago a los factores de la producción —especialmente al factor trabajo—, la parte trasladada sería mínima y podríamos

afirma que el impuesto sobre la exportación del café pertenece más al grupo de impuestos no transferibles. En este caso, el porcentaje correspondiente al grupo de impuestos citados, los intransferibles, subió a 43.7 por ciento en lugar del 14.2 por ciento que aparece determinado en el cuadro anterior, correspondiente a 1954. Con base en esta hipótesis, Wallich afirma que el porcentaje de ese grupo de impuestos ha ido en crescendo, pues en tanto que en 1935/36 representaba el 16.6 por ciento, en 1942 representaba ya el 23.0 por ciento y en el año de 1946, casi llegaba al 25 por ciento del total de impuestos. Observamos que tal afirmación aún tiene validez cuando analizamos las cifras correspondientes a 1954, pues en un período de 12 años casi se duplicó tal porcentaje. (1)

B) Breve Análisis de los Gastos del Gobierno en 1954

Como hemos expuesto en párrafos anteriores, el monto de gastos aplicados a los presupuestos del gobierno incluye no solamente el registro de documentos a cargo del Estado por los distintos servicios y suministros recibidos durante el ejercicio de que se trate, sino también el monto de compromisos contraídos por el mismo Estado en sus diferentes actividades, compromisos que para que se tomen en obligaciones definitivas es necesario que se perfeccionen los respectivos contratos, es decir, que exista la prestación de servicios o entrega de mercaderías o bienes al Estado.

Se afecta el presupuesto de gastos, en algunos casos, con desembolsos hechos en efectivo, como es el caso de salarios y otros gastos periódicos y también con el valor de documentos de pago que posteriormente son cancelados. El presupuesto de gastos, pues, se ejecuta sobre la base de valores devengados y también por los valores efectivamente erogados, es decir, el presupuesto de gastos se ejecuta sobre una base mixta, de valores devengados y valores efectivos. Aunque en la actualidad el pago de gastos periódicos, como salarios, gastos de escritorio y otros, necesita como requisito previo el registro de un compromiso global, que pueda cubrir un período de tres meses o un año, según el caso, podemos afirmar que el presupuesto se ejecuta en este aspecto sobre una base de valores efectivos, pues es hasta después de efectuado el pago que su monto se registra en las cuentas del presupuesto.

Aclarado ese punto es conveniente mencionar que en el total de

(1) Wallich y Adler, *ob. cit.*, página 130

egresos del ejercicio fiscal de 1954, aparece incluida la suma de 13,282,100 colones en concepto de esos compromisos, que constituyen aplicaciones provisionales al presupuesto. Una buena porción de este monto corresponde a desembolsos hechos en forma de anticipos para pago de mano de obra de los diferentes trabajos de construcción o reparación de bienes del Estado.

La clasificación de los egresos aplicados al presupuesto de 1954 está basada en la división generalmente aceptada hoy en día, de gastos corrientes, o transacciones corrientes, como algunos autores los denominan; gastos de capital, o transacciones de capital; y gastos de transferencia. Además hemos incluido en grupos separados, tanto la amortización de la deuda pública, como la división denominada egresos que no representan gastos, por aparecer incluida en el presupuesto citado esa última división, aunque a nuestro juicio podría haber sido excluida del presupuesto, pues en la mayoría de los casos se refiere a operaciones puramente de tesorería.

a) *Gastos corrientes*

Aun cuando la clasificación de cuentas del Estado que recomienda Naciones Unidas nos parece correcta en relación con los fines que tal clasificación persigue, (1) hemos decidido hacer algunas modificaciones a esa clasificación, adaptándola en cierto modo a la clasificación expuesta por Taylor, citado en páginas anteriores; y porque consideramos que para el objeto de nuestro estudio, que en este aspecto es muy somero, tales modificaciones se adaptan en forma conveniente; y además, en vista de que sobre la clasificación de gastos del Estado no existe todavía uniformidad de opiniones. En razón de que en nuestro país no ha podido llevarse a efecto una consolidación de presupuestos —el del gobierno y los de los organismos autónomos—, nos hemos contentado con hacer una clasificación de los gastos del gobierno central. Como informamos en páginas anteriores, el presupuesto general contempla las siguientes divisiones: gastos de operación; gastos de capital, que incluye inversiones reales y compra de equipos; subvenciones y subsidios; deuda pública, que incluye amortización de capital e intereses; e) clases pasivas, que representa el monto de pensiones y jubilaciones, y cotizaciones al seguro social; y f) egresos que no representan gastos.

Bajo el rubro de gastos corrientes hemos incluido los conies-

(1) Estructura del Presupuesto y clasificación de las Cuentas del Estado S/T ECA/8 1951

pondientes a los que en el presupuesto se les denomina gastos de operación, una parte de las subvenciones otorgadas por el Estado a instituciones estatales, para gastos de operación; el valor de equipos, que a nuestro juicio no debe considerarse como una inversión real, y el monto de compromisos correspondientes a gastos de operación y a equipo, así como los gastos de agencia fiscal del empréstito de 1922, que aparecen incluidos en el presupuesto, en el rubro de deuda pública.

Presentamos a continuación el detalle obtenido, según la naturaleza del gasto, de los gastos corrientes, así:

Gastos Corrientes

	<i>(miles de colones)</i>
Sueldos de la administración central	59,744.0
Otros servicios personales	10,233.8
Servicios no personales	5,805.7
Materiales, artículos y repuestos	9,316.7
Gratificaciones	4,123.7
Subvenciones a instituciones autónomas para gastos corrientes	13,949.1
Compromisos (aplicaciones provisionales al pre- supuesto)	3,598.1
Equipo (inclusive compromisos)	9,914.4
Total	<u>116,685.5</u>

El detalle numérico anterior nos muestra que casi el 75 por ciento del total de egresos del presupuesto del gobierno se utiliza en la adquisición de bienes y servicios que se consumen en su mayor parte dentro del mismo ejercicio fiscal. Es claro que ese monto de gastos corrientes viene a sumarse a la demanda total de bienes de consumo, y en algunos casos, como en el financiamiento de equipo, a la demanda de bienes de consumo durables o semi-durables.

Otro hecho que merece ser considerado es el de que dentro del total de gastos corrientes, el monto de sueldos de la administración central representa más del 51 por ciento. Si se toma en cuenta que la propensión marginal a ahorrar del empleado en general es mínima, podríamos aventurarnos a hacer la afirmación de que una gran parte de los gastos corrientes se consumen en un período relativamente corto. Esta afirmación cobra mayor validez cuando se agrega al total de

sueldos el monto de estipendios por otros servicios personales, como son los jornales. Entonces el porcentaje alcanza a la cifra de 60 por ciento del total, ya que el rubro últimamente citado representa casi el 9 por ciento de los gastos corrientes. Las compras de equipo representaron en 1954 el 8 por ciento de los gastos corrientes, lo que indica que el gobierno hizo aumentar la demanda nacional de bienes de consumo durables o semidurables, en una cuantía de alguna consideración.

b) *Gastos de capital*

Bajo este rubro hemos incluido únicamente los desembolsos correspondientes a adquisiciones de bienes de capital, tanto del gobierno central como de las instituciones autónomas, suponiendo que parte de las subvenciones otorgadas por el Estado fueron utilizadas en la adquisición de tales bienes, de acuerdo con las cifras que aparecen en los presupuestos especiales. El siguiente detalle nos muestra el monto erogado por ese concepto:

(miles de colones)

Adquisición o construcción de bienes nacionales, inclusive compromisos	23,340 5
Adquisiciones o construcción de bienes nacionales por parte de instituciones estatales ..	5 911.2
Total	<u>29,251 7</u>

La adquisición de bienes inmuebles por parte del gobierno central y las instituciones autónomas, o sea la inversión real del Estado y sus diferentes organismos, representa un 18.8 por ciento del total de egresos del gobierno. Eso quiere decir que casi una quinta parte de los egresos del gobierno contribuyó a la formación del capital nacional. Si a esa suma agregáramos las inversiones reales de algunas instituciones estatales que financian el costo de bienes de capital con el producto de préstamos, no hay duda de que el monto de inversiones reales efectuadas en 1954 por el gobierno y sus organismos estatales, y para-estatales alcanzaría cifras de considerable cuantía. Ello indica, a nuestro modo de ver, que el gobierno al descartar el concepto limitado de equilibrio de presupuesto, está contribuyendo en forma cada vez más acentuada a la formación del capital nacional.

c) *Gastos de transferencia*

Aún cuando existe discusión sobre si se incluye o no el total de los desembolsos por intereses, dentro del grupo denominado gastos de transferencia, hemos agrupado bajo ese rubro tanto los intereses correspondientes a la deuda externa como a la deuda interna. Además incluimos en este rubro los pagos hechos por concepto de pensiones y jubilaciones, y las contribuciones hechas por el gobierno al seguro social durante el año de 1954. El monto de estos gastos asciende a 4.774,700 colones, según aparece en el siguiente detalle:

<i>(miles de colones)</i>	
Pagos a pensionados o jubilados	3,386.2
Contribución al seguro social	463.6
Intereses sobre la deuda externa	637.8
Intereses sobre la deuda interna	287.1
	<hr/>
Total	4,774.7
	<hr/>

Los gastos de transferencia, clasificados como se explica anteriormente, representan el 3.1 por ciento del total de egresos del gobierno.

d) *Amortización de la deuda pública.*

Durante el año de 1954 la amortización de la deuda pública ascendió a la suma de 3.801,700 colones, cantidad que representa el 2.4 por ciento del total de egresos del gobierno. Tal cantidad se descompone en la forma siguiente:

<i>(miles de colones)</i>	
Deuda externa	1,801.7
Deuda interna	2,000.0
	<hr/>
Total	3,801.7
	<hr/>

e) *Egresos que no constituyen gastos.*

Bajo este rubro hemos agrupado todos aquellos desembolsos que aparecen en el presupuesto y que por su propia naturaleza no pueden

considerarse como gastos del gobierno. En la mayoría de los casos son operaciones de tesorería. Sin embargo, en el año de 1954 aparece incluida en la cantidad de 1.195,300 colones, un préstamo a largo plazo a una institución estatal (¢ 1,000.000) que muy bien pudimos incluir dentro del rubro de gastos de capital, como inversiones financieras.

Aunque en los últimos presupuestos ya no aparecen las partidas de fondos ajenos y otras partidas que Wallich las excluyó tanto del total de ingresos y egresos, dadas ciertas circunstancias, especialmente de orden legal, no ha sido posible hacerlas desaparecer por completo del presupuesto. Pero como su cuantía es pequeña en relación con el total, tanto de ingresos como de egresos, no estimamos necesario detenernos a hacer un análisis exhaustivo para determinar su exacta colocación dentro de los grupos o divisiones principales antes detalladas.

En párrafos anteriores hemos hecho un análisis somero de la estructura tributaria y de los gastos, tomando como base el presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal de 1954. Esto quiere decir que hemos comentado aspectos reales de las finanzas públicas de nuestro país, en relación con el ingreso y el gasto público, tomando el período más reciente con el objeto de hacer algunas comparaciones con cifras de ejercicios fiscales anteriores. Dentro de lo limitado de la discusión creemos haber puntualizado ciertos hechos que es necesario conocer para llegar después a conclusiones de orden práctico.

Ahora intentaremos referirnos a algunos aspectos teóricos de la política fiscal en relación con los ingresos y los gastos.

C—Política Fiscal en Relación con las Rentas Públicas.

Como hemos afirmado en repetidas ocasiones a lo largo de los comentarios hechos en este trabajo, dada la tendencia del Estado moderno en intervenir en diferentes aspectos de la vida económica, persiguiendo como fin último el bienestar material y espiritual del mayor número de personas o habitantes de las diferentes naciones del mundo, existe preocupación constante por parte de los dirigentes u hombres públicos de encontrar la fórmula —si cabe la palabra— de resolver los diversos problemas que se presentan para alcanzar aquella meta. El sociólogo, el economista, el político, en fin el profesional que se interesa por los problemas socio-económicos, trata de contribuir, con sus conocimientos especializados, en este aspecto. Por esa razón en la actualidad encontramos una gran cantidad de material literario,

en las diferentes ramas de las ciencias sociales, material en el cual se viene luz algunas veces, y otras, discusión, sobre como el Estado tiene que lograr aquellos objetivos.

La mayor parte de esa literatura se contrae a analizar problemas de economías desarrolladas o "maduras", como también se les denomina. Para esa clase de economías, el problema fundamental es el ocasionado por las variaciones cíclicas, especialmente en lo que se refiere a las depresiones, ya que en estos períodos surge el desempleo en proporciones de gran magnitud, el ingreso nacional baja considerablemente, y el sistema de precios enfrenta serios desajustes.

A pesar de que las medidas anticíclicas recomendadas para países desarrollados como Estados Unidos e Inglaterra, no tienen una total aplicación en países poco desarrollados o subdesarrollados, como el nuestro, estimamos conveniente exponer en forma breve las teorías relacionadas con la política fiscal en el campo de la tributación.

Tal como hemos discutido en páginas anteriores, el Estado para hacer frente a sus gastos cuenta con dos fuentes de recursos: los impuestos, tomados éstos en su acepción más amplia, y los empréstitos. Los primeros constituyen los recursos ordinarios por excelencia.

De acuerdo con las teorías sustentadas por la escuela liberal, los gastos debían limitarse a los recursos ordinarios, logrando así un balance o equilibrio entre ingresos y gastos públicos. En la actualidad, a medida que los países alcanzan un mayor desarrollo económico y que el nivel de vida de la población se eleva, las necesidades públicas también aumentan. De ahí que el Estado tiene necesariamente que hacer frente a mayores gastos en una forma cada día creciente.

Es entonces que surge el problema de financiamiento de esas necesidades, ya sea mediante el aumento de las rentas ordinarias o recurriendo a los empréstitos. Es claro que cuando el aumento en el gasto público se lleva a cabo en forma gradual o en cantidades que no sean de gran consideración, lo aconsejable es que se aumenten correlativamente los recursos ordinarios del Estado. Diferente es el caso, como ocurre con las grandes potencias, cuando necesitan de cuantiosos recursos para el financiamiento de las guerras, especialmente de las guerras contemporáneas, que ya no puede pensarse únicamente en el aumento de los impuestos, sino también en la contratación de empréstitos.

Ya no se trata solamente de atender al aumento progresivo de las necesidades públicas, y escoger entre esas dos alternativas. La gran

depresión iniciada en 1929 y que llegó a la parte más baja en los años de 1932 y 1933 en Estados Unidos de Norte América, la política económica anticíclica cobió una importancia sin igual. Desde entonces reforzada por la gran obra realizada por Keynes en el campo económico, cuya culminación fue el famoso libro "Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero", la literatura económica se ha visto reforzada por una gran variedad de obras, artículos de revistas, etc., que tratan esos aspectos.

Como la idea fundamental no es hacer desaparecer las fluctuaciones cíclicas, sino más bien de hacerlas menos pronunciadas y menos severas, a manera de conseguir una relativa estabilidad en la actividad económica, las medidas recomendadas al efecto y en relación con el manejo del ingreso público pueden sumariarse en la forma siguiente:

a) En épocas de depresión la tasa de los impuestos, y especialmente la de los arbitrios o derechos, debe disminuirse, para que el ingreso disponible aumente y en este caso se estimule la demanda de bienes de consumo;

b) En períodos de prosperidad debe hacerse lo contrario: la tasa de los impuestos debe aumentarse a efecto de restar el poder de compra de los contribuyentes una parte que puede servir, en manos de los individuos, para acelerar la inflación.

Ahora bien: ¿si en épocas de depresión es recomendable que los impuestos, o mejor dicho su monto disminuya, significa que los gastos deben disminuirse correlativamente? No creemos así, porque entonces una medida que se tomara en el sentido de disminuir los impuestos, quedaría sin objeto, puesto que si al mismo tiempo se disminuyen los gastos, en la misma proporción, el fin de dejar libre una cantidad en manos del contribuyente, que a su vez es consumidor, pierde significado, por cuanto que si bien los contribuyentes obtienen aumento en su ingreso disponible, habrá otro sector, el de los recipientes o beneficiarios con los gastos del gobierno, que dejan de obtener esos ingresos y por lo tanto la demanda total disminuye en esa proporción. Ello significa que la disminución en los recursos corrientes, esto es, la disminución en los impuestos, debe compensarse con el producto de préstamos.

Así como en épocas de depresión se recomienda disminuir la tasa de los impuestos para aumentar el poder de compra del contribuyente, en épocas de prosperidad es recomendable aumentar la tasa de los impuestos con el objeto de recortar el poder de compra de los individuos. Claro está que ambas medidas tomadas aisladamente, en

los correspondientes períodos, no ofrecen por sí solas un resultado satisfactorio. Decíamos anteriormente que la reducción en la tasa de los impuestos no debe ir acompañada de una reducción correlativa en los gastos, cuando se trata de levantar la actividad económica, en períodos de depresión. Lo mismo podemos afirmar con respecto a las medidas que se tomen en épocas de prosperidad, en el campo tributario, cuando se trata de disminuir el poder de compra de los individuos. De nada serviría un aumento en la tasa de los impuestos si el gobierno no trata de recortar sus gastos o por lo menos, mantiene el nivel de gastos del período anterior, con el objeto de obtener un superávit. Pues si el gobierno deniega en la economía el aumento de los impuestos, no hay duda que recorta el poder de compra de un sector o de un grupo de individuos, los contribuyentes, pero al mismo tiempo aumenta el poder de compra de los receptores de los gastos adicionales. Si éstos tuvieran una mayor propensión marginal a consumir que los primeros, la política fiscal seguida, daría resultados completamente negativos, pues en vez de frenar la inflación, ésta sería estimulada. Lo propio podría ocurrir con el uso del superávit en la amortización de la deuda pública, si al mismo tiempo no se toman medidas de orden monetario que contrarresten cualquier tendencia de carácter expansionista. Como éste es un tema que está fuera del marco de nuestro estudio, nos basta únicamente señalarlo.

En los párrafos que anteceden hemos estado comentando algunas de las teorías relacionadas con el manejo de las rentas públicas con fines anticíclicos. En realidad no todos los países cuentan con sistemas tributarios de fácil manejo para el objeto indicado. Por ejemplo, muchos, por no decir la mayoría, de los países latinoamericanos y algunos países europeos cuentan con sistemas tributarios basados en su mayor parte en los impuestos indirectos, con una extensa escala de derechos y arbitrios que han ido surgiendo al correr del tiempo cuando las necesidades del Estado así lo han requerido. Otros países como Estados Unidos, Inglaterra y Suecia, tienen sistemas tributarios que participan de ambos impuestos directos e indirectos, en proporción más o menos iguales. Existiendo tales diferencias en los sistemas tributarios de muchos países no es posible hacer generalizaciones y recomendar en forma absoluta el aumento o la disminución de la tasa de los diferentes impuestos, como medida de política fiscal anticíclica.

Como afirma Poole, aun cuando existen algunos economistas que enfocan el manejo del ingreso público con el objeto de hacer menos severas las variaciones cíclicas, lo cierto es que la efectividad de un sis-

tema tributario ha sido y sigue siendo juzgado en razón de las rentas que produce. (1) Si ello es cierto en países económicamente desarrollados, que han llegado a resolver parcial o totalmente la gama de problema que confrontan los países poco desarrollados, es más cierto aún en países como el nuestro, en que el sistema tributario ha ido desarrollándose, sin un planteamiento técnico, y como consecuencia del aumento de las necesidades públicas.

Si se confrontan dificultades de orden práctico, especialmente en la reducción de impuestos, cuando el sistema tributario es analizado desde el ángulo de productor de rentas, también existen limitaciones de orden económico para el aumento de los impuestos.

Es generalmente aceptado que un aumento excesivo en los impuestos puede ocasionar un aumento en los precios, pudiéndose obtener resultados negativos en una política fiscal que tienda a frenar la inflación. Cuando el empresario considera que ya no existen perspectivas de un aumento en los precios, dado que se está llegando a la cima de la época de prosperidad, un aumento en los impuestos desestimulará su producción, pero presentará menos resistencia al alza de jornales y otros costos. En cambio, si se espera que los precios de sus productos suban, le es indiferente la magnitud de las tasas de los impuestos, también aumentan los precios por la traslación de los impuestos. En aquellos países donde predominan los impuestos indirectos, cualquier aumento en éstos repercutirá en el precio de los productos que se gravan.

Al respecto Taylor dice que existen limitaciones a la imposición de carácter político y de carácter económico. (2) Las primeras están relacionadas con el grado de aceptación o rechazo que obtengan de los contribuyentes. Las segundas, o sean las limitaciones de carácter económico, están fijadas en aquellos puntos en que los objetivos están en peligro de destruirse.

En relación con el efecto en el aumento de los impuestos, Colin Clark, economista australiano, ha hecho un estudio estadístico en el cual compara el monto de los impuestos con el monto del ingreso nacional y ha llegado a la conclusión de que "el nivel crítico de imposición está cerca del 25 por ciento del ingreso nacional" (3). El citado economista afirma que cuando el total de impuestos llega o sobrepasa ese límite sobreviene una fuerte tendencia inflacionaria. La tesis de Clark ha sido

(1) Poole, Kenan E, *ob cit*, paginas 14 y 15

(2) Taylor, Philip E, *ob cit*, paginas 528/531

(3) "Public Finance and Changes in the Value of Money" Economic Journal December 1945, pags 371/389

(Citado por Taylor)

discutida en diversos artículos de revistas o en libros de texto, existiendo expositores en favor y en contra de dicha tesis.

Ya en 1938 se luchó en Estados Unidos a efecto de lograr una reforma a la Constitución de aquel país en el sentido de que se limitara al 25 por ciento del ingreso nacional, el monto de los impuestos sobre el ingreso, sobre la propiedad y sobre transferencia de propiedades. (1)

A nuestro juicio, cualquier límite que se fije en relación con el monto de impuestos, no puede aplicarse en forma general a todos los países del mundo, pues serán circunstancias especiales de orden económico de cada país las determinantes de ese límite.

D) Política Fiscal en Relación con los Gastos Públicos.

Este punto tiene una íntima relación con el comentado anteriormente, pues no es posible hablar de uno sin referirse al otro. Sin embargo, creímos conveniente separarlos para hacer énfasis de cada uno de ellos, en su oportunidad.

Por lo general, se puede afirmar que los gastos de un gobierno sirven para atender a las diferentes necesidades públicas, dependiendo el monto de los gastos, de la magnitud del campo de acción del gobierno, es decir, del grado de intervención que ejerza el Estado en la actividad económica del país. Asimismo, el monto de los gastos estará limitado al monto de los recursos y según la política general del Estado. Cuando se favorece el principio de equilibrio del presupuesto, entendiendo éste de acuerdo con las teorías de la escuela liberal, es natural que los gastos dependerán directamente del monto de los recursos corrientes, pues no se estima conveniente recurrir al crédito público para cubrir los gastos ordinarios del Estado, que en el caso que nos ocupa, sirven para financiar las funciones tradicionales del mismo. Por el contrario, si la política general del Estado es la de proporcionar a la colectividad social el mayor grado de bienestar, material y espiritual, el monto de los gastos públicos tenderá a crecer y ocasiones habrá en que los recursos corrientes no alcancen a cubrir esos gastos, de donde surge la necesidad de buscar otra fuente de ingresos: el préstamo o empréstito.

Como expusimos en páginas anteriores, existen acuerdos entre muchos tratadistas contemporáneos de que los gastos en la adquisición de bienes de capital pueden financiarse con el producto de presta-

(1) Taylor, *ob cit*, página 524

mos, sin quebrantar el principio del equilibrio presupuestario. Esa tesis es a nuestro juicio correcta.

Los países altamente desarrollados y que en algunos casos ocupan al mismo tiempo una posición preponderante en los asuntos internacionales, como ocurre con las llamadas grandes potencias —Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Rusia— tienen que dedicar cuantiosos recursos para el financiamiento de gastos de defensa o de guerra, según sea el caso.

Además, los países capitalistas, económicamente desarrollados, tienen que hacer frente al desempleo en proporciones considerables durante los períodos de depresión. Consideramos que esta circunstancia hace que el Estado otorgue mayor atención en los tiempos actuales a la solución de esos problemas, mediante la aplicación de una política económica anticíclica en general.

Los países poco desarrollados como el nuestro, tienen problemas diferentes, aunque también son de gran envergadura, y necesitan de una actitud enérgica de parte del Estado para resolverlos. Se necesitan amplios y bien coordinados programas de desarrollo económico, en estos países, para hacer que el nivel de vida de la población mejore en forma constante.

Tal como se hizo al comentar la política fiscal relacionada con los ingresos públicos expondremos algunas de las teorías en boga, relacionadas con el gasto público.

Como medida de política fiscal anticíclica, el gasto público debe recortarse en períodos de bonanza económica, y aumentarse en períodos de depresión.

Para que la disminución del gasto público en períodos de prosperidad surta sus efectos, es necesario también que la tasa de los impuestos sea aumentada, a fin de lograr la obtención de superávits de considerable cuantía. Como hicimos observar anteriormente, lo que se pretende con tales medidas es hacer decaer la demanda efectiva total.

En períodos de depresión la inversión privada baja considerablemente. Por ello es necesario que el gobierno llene el “hueco” que deja la inversión privada, aumentando sus gastos. La política de gastos compensatorios, de “pump-priming”, no tiene más objeto que el de estimular la actividad económica mediante el drenaje de dinero en la circulación o corriente monetaria. Pero esta política también debe ser acompañada de medidas que se tomen en el campo tributario, es

decir, deben reducirse las tasas de los impuestos, liberando fondos que en esta forma servirán para aumentar la demanda efectiva total.

Los gastos compensatorios, como su nombre lo indica, tienen por finalidad compensar la deficiencia en el gasto del sector privado, con el objeto de alcanzar el nivel de ingreso nacional que se persiga. El monto de esos gastos estará de acuerdo con la situación económica que se confronte. Por ejemplo, pueden servir para lograr una estabilización temporal a un nivel bajo de ingreso, en espera de que sobrevenga la recuperación. O pueden hacerse fuertes desembolsos aumentando la ayuda a personas necesitadas, aumentando las compensaciones del seguro social al desempleo o llevando a cabo un programa de obras públicas en gran escala.

Es claro que el éxito de una política de gastos compensatorios depende de muchas circunstancias; y en todo caso debe tomarse en cuenta las filtraciones que siempre existen y no dejan operar a satisfacción los efectos del multiplicador.

En los párrafos que anteceden hemos observado la íntima relación que existe entre el ingreso y el gasto público, y con respecto a la política fiscal anticíclica. Por ello consideramos conveniente referirnos a un sistema coordinado de ingresos y gastos que sea lo suficientemente flexible para adaptarse a las condiciones económicas que desee modificar.

Ese sistema tiene aplicación en aquellos países que cuentan con sistemas tributarios en donde predominan los impuestos directos con escalas progresivas, donde los ingresos y las compensaciones del seguro social alcanzan cifras de consideración. En este caso los ingresos se ajustan en forma automática. En períodos de prosperidad, como los ingresos de los individuos suben y la tasa de los impuestos es progresiva, se obtiene automáticamente un aumento en los impuestos, y las compensaciones del seguro social al desempleo bajan, ya que en esa época la desocupación es mínima y está dentro de los límites normales. En períodos de depresión, al disminuir los ingresos individuales, los impuestos directos también bajan, y en una proporción mayor, dada la progresividad de las tasas de los impuestos. En cambio aumentan las compensaciones a los desempleados.

Con algunas medidas complementarias al sistema que hemos comentado, como son la ayuda directa a personas necesitadas, un programa de obras públicas, disminución en la tasa de las contribuciones al seguro social, y la rebaja de algunos impuestos indirectos, puede

lograse éxito en la aplicación de la política fiscal anticíclica que hemos discutido anteriormente.

VI—INFLUENCIA DEL PRESUPUESTO EN EL DESARROLLO ECONOMICO DEL PAIS

Antes de entrar en materia es preciso hacer constar que no intentamos desarrollar el tema enunciado en una forma exhaustiva, ya que *comprendemos su amplitud, la cual justifica por sí sola un estudio completo*. Solamente queremos señalar en forma somera la función desempeñada por el presupuesto en el desarrollo económico del país.

Existe en la actualidad una tendencia bien marcada en los Estados contemporáneos para resolver los diferentes problemas de carácter social y económico, propios no sólo de países económicamente desarrollados, sino también de aquellos países que no han alcanzado *una etapa de desarrollo adecuada*.

Después de la segunda guerra mundial ha surgido en forma nunca vista el deseo de los países sub-desarrollados de superarse en el campo económico-social, y por ello se han dedicado más esfuerzos que antes en lograr esa meta, poniendo todos los medios necesarios; como son la preparación técnica de nacionales, un mejor planeamiento de la actividad estatal, y en fin, una mejor utilización de los recursos con que cuenta cada país.

Ese deseo de superación y el logro parcial de esos fines, han sido el resultado de una serie de hechos socio-económicos que se han presentado durante el último cuarto de siglo, los cuales han hecho pensar seriamente a los gobiernos sobre la forma de resolver los problemas que esos hechos trajeron consigo. Nos estamos refiriendo a la gran depresión económica de la tercera y cuarta década y a la guerra mundial última.

Los gobiernos del mundo no podían mantenerse indiferentes ante la secuela de perjuicios que produjo la depresión mencionada, y en forma sistemática se introdujo dentro del análisis económico una serie de instrumentos que sirven para medir la actividad económica de los países, con el objeto de trabajar sobre base firme en la solución de tales problemas. A nuestro juicio el "producto nacional bruto" y el "ingreso nacional" constituyen instrumentos estadísticos de gran valor, sin los cuales el Estado moderno difícilmente puede elaborar programas de desarrollo económico, de manera adecuada.

Por primera vez en la historia económica y financiera del país, dos economistas norteamericanos Wallich y Adler, en colaboración con expertos nacionales, elaboran las cifras del “producto nacional bruto” de El Salvador, correspondiente al año de 1946. No fue posible, sin embargo, elaborar las cifras del “ingreso nacional” debido a la falta de algunos datos estadísticos.

En términos generales puede definirse el “producto nacional bruto”, como el valor de mercado de los bienes y servicios producidos en un país determinado, durante un período —generalmente un año—, sin deducir la depreciación de equipos e inmuebles.

El “ingreso nacional” es el total de ingresos individuales percibidos durante un período, en concepto de retribución por el uso de los factores de la producción (de bienes y servicios) en un país determinado.

Las cifras correspondientes al año de 1946, demuestran que el producto nacional bruto ascendió a 435 millones de colones. El valor de mercado de productos agrícolas ascendió a 199.9 millones de colones o sea el 46 por ciento del total. Los servicios comerciales produjeron 80.5 millones de colones, o sea el 18.5 por ciento. La actividad industrial produjo 46 millones de colones, lo cual representa el 10.6 por ciento. El pago de intereses y alquileres ocupó el cuarto lugar, representando el 5.9 por ciento. Los servicios del gobierno produjeron 23 millones de colones, lo que representa el 5.3 por ciento y el quinto lugar dentro de los nueve rubros que integran el producto nacional bruto. (1)

A partir de 1948 el gobierno ha recibido asistencia técnica de diferentes organismos internacionales en forma creciente, lo que ha permitido conocer diferentes aspectos de la vida económica del país.

Durante el año de 1951 nuestro gobierno firmó acuerdos con Naciones Unidas para recibir asistencia técnica en diferentes actividades. Resultado de estos arreglos fue entre otros, el de haberse elaborado los cálculos del producto nacional bruto para el año de 1950.

Siguiendo procedimientos similares a los utilizados por Wallich y Adler, para fines de comparación, se determinó que el producto nacional bruto correspondiente a 1950 asciende a la suma de 846 millones de colones. Comparada esta cifra con la de 1946 se determina un aumento en el producto nacional bruto de cerca de 95 por ciento, en términos monetarios corrientes, esto es sin deflactar la moneda.

(1) Wallich y Adler, *ob. cit.*, página 31

En términos monetarios constantes, tomando por base los precios de 1942, la Misión de Naciones Unidas estableció que el producto nacional bruto se elevó de 272 millones de colones en 1946 a 387 millones de colones en 1950, lo que representa un aumento de 42 por ciento en cuatro años, o sea un poco más de 10 por ciento anual. (1)

Aun descontando la influencia del mejoramiento de los términos de intercambio, para determinar los cambios en la producción solamente, la misma Misión determinó un aumento en el producto nacional bruto, de 1946 a 1950, de 19 por ciento en los cuatro años mencionados.

Al analizar los diferentes rubros del producto nacional bruto calculado para 1950, en términos monetarios corrientes, observamos los siguientes hechos: *a)* la agricultura sigue ocupando el primer lugar en la parte que le corresponde en la producción de bienes y servicios pues representa el 49 por ciento del total (846 millones de colones), habiendo aumentado en términos relativos el 3 por ciento; *b)* los servicios comerciales participan con el 18.2 por ciento, habiendo disminuido muy poco su posición relativa, con referencia a las cifras de 1946; *c)* la industria, aunque siempre ocupa el tercer lugar, en términos porcentuales bajó de 10.6 en 1946 a 7.5 en 1950; *d)* el pago de intereses y alquileres se mantiene más o menos igual, representando el 5.6 por ciento; y *e)* los servicios gubernamentales aumentaron de 23.0 millones en 1946 a 48.2 millones de colones en 1950, mejorando su posición relativa únicamente en 0.4 por ciento. Los demás rubros que no hemos analizado anteriormente aumentaron en términos absolutos y relativos, excepto el correspondiente a servicios profesionales que se mantuvo igual en términos absolutos y disminuyó en términos relativos, de 2.6 a 1.4 por ciento. (2)

Los datos numéricos anteriores nos muestran la magnitud de la participación de las diferentes actividades del país en la formación del producto nacional bruto. Se observa que la participación del sector gubernamental es relativamente pequeña.

Es lamentable que a la fecha no haya podido calcularse el producto nacional bruto en forma anual, pues esta circunstancia nos incapacita para hacer referencia a cifras más recientes. Estimamos que el sector gubernamental ha contribuido en mayor proporción durante el año de 1954 al valor de bienes y servicios producidos durante ese año, pues en los últimos cuatro años ha ocurrido un aumento de empleo y salarios

(1) Feuerlein W J Sugerencias para Promover el Desarrollo Económico de El Salvador Informe General de la Misión de Naciones Unidas, 1953, página 95

(2) *Idem* Cuadro II, página 91

por parte del gobierno. Si se toma en consideración que los gastos del gobierno subieron de 88.7 millones de colones a 155.7 millones de colones, de 1950 a 1954, lo cual representa un 76 por ciento de aumento, podríamos esperar cifras porcentuales mayores en el cálculo del producto nacional bruto de 1954.

El producto nacional bruto estimado para los años de 1946 y 1950, como equivalente al ingreso nacional, con algunas reservas, como es la deducción de un 5 a un 10 por ciento, nos demuestra los cambios habidos en los períodos respectivos, los mismo que la participación de los diferentes sectores.

Tal como lo han declarado los autores de esos trabajos, las estimaciones hechas, han sido elaboradas en algunos aspectos sobre bases que no merecen toda confianza. Sin embargo, son cifras de gran valor, por cuanto que miden la actividad económica en una forma aproximada.

Entendemos que la influencia del presupuesto en el desarrollo económico de un país, no puede ser medida en toda su magnitud por medio del producto nacional bruto o del ingreso nacional, sobre todo si se toma en consideración las dificultades confrontadas en la elaboración de los cálculos respectivos, como ha ocurrido en nuestro país.

Como es sabido el presupuesto influye en el desarrollo económico de un país a través del ingreso y el gasto público.

Hemos observado, al analizar el sistema tributario nuestro, el lugar preponderante que ocupan los impuestos sobre la importación y la exportación. Hemos hecho observar asimismo que una gran parte del monto de impuestos es transferible. Los derechos de importación en su mayoría forman parte del costo de los artículos importados. Algunos impuestos sobre la importación no persiguen como finalidad producir ingresos, sino más bien proteger determinadas actividades económicas.

Por otra parte existen actualmente una serie de leyes, como la de Fomento y Industrias de Transformación, la de Fomento de Teatros y Cines, la de Fomento de la Industria Hoteleira y la de Caza y Pesca, que en una u otra forma conceden subsidios a la empresa privada, mediante la exención de impuestos. A nuestro juicio la influencia del presupuesto —ya que éste es afectado con el monto de las exenciones—, en el desarrollo económico de nuestro país, es de gran magnitud. Prueba de ello es la declaración del Ministerio de Economía de que “el total de industrias que se han acogido o tramitan sus expedientes para acogerse al beneficio de la Ley de Fomento de Industria de Transfor-

mación, movilizan capitales que en total pasan de los 50 millones de colones".(1)

Si bien es cierto que el monto de los impuestos directos es relativamente bajo, el cambio en la tasa del impuesto sobre la renta ha operado en forma beneficiosa para la economía del país. La progresividad del impuesto ha hecho cambiar la actitud de ciertos empresarios o capitalistas, ofreciendo mayores prestaciones a sus empleados, ya que éstas son descontadas de la renta imponible. La misma ley ofrece tasas más bajas para los ingresos o utilidades de las sociedades anónimas, que dicho sea de paso, son las asociaciones que más favorecen la movilización del ahorro nacional. Esas ventajas dadas por la ley están haciendo surgir nuevas sociedades anónimas, o reorganizando algunas existentes, lo que a no dudar beneficiará la economía del país.

En el lado del gasto público, el presupuesto también ejerce influencia directa sobre el desarrollo económico del país. La construcción de casas de vivienda, de carreteras y otros medios de comunicación, la construcción de edificios escolares, en fin toda obra que en una u otra forma contribuye al progreso nacional, tiene que repercutir necesariamente en el desarrollo económico del país.

Durante los últimos cinco años la formación de capital ha sido mucho mayor que en épocas anteriores. Solamente la presa "5 de Noviembre" en el río Lempa cuesta más de 50 millones de colones, incluyendo las obras adicionales. Se desarrolla en la actualidad el proyecto de rehabilitación en la zona devastada por el terremoto de 1951, Valle de la Esperanza, cuyo costo pasará de 11 millones de colones; ya se inician los trabajos de la carretera del Litoral que costará más de 55 millones de colones. Si bien es cierto que la mayor parte del costo de estas obras es financiado con el producto de préstamos, externos e internos, el presupuesto tiene su participación también.

En 1946 el total de gastos del gobierno representó el 10.4 por ciento del producto nacional bruto manteniéndose más o menos igual ese porcentaje en 1950, pues representó el 10.5 por ciento del producto nacional bruto. A pesar de que desconocemos el aumento en los precios habidos de 1950 a 1954, nos atrevemos a afirmar que ese porcentaje ha subido en el último año citado. Si tomamos en consideración además, los proyectos que parcialmente se han financiado o se

(1) Gobierno de El Salvador, Gestión Desarrollada en el Ramo de Economía durante el ejercicio 1954/1955, página 24

están financiando con el producto de préstamos, no hay duda de que la participación del gasto del sector público ha aumentado considerablemente.

Con la creación del Instituto Salvadoreño de Fomento a la Producción, la intervención del sector gubernamental en el desarrollo económico del país alcanzará proporciones considerables para bien del conglomerado social.

Para terminar el breve análisis que hemos presentado en párrafos anteriores sobre la influencia que ejerce el presupuesto en el desarrollo económico del país, haremos un resumen de nuestras apreciaciones al respecto en la forma siguiente:

a) El gobierno puede contribuir al desarrollo económico del país mediante las diferentes actividades controladas por el presupuesto, al aumentar la demanda de bienes y servicios, sobre todo si se toma en consideración que en nuestro país existe sub-ocupación de manera persistente.

b) Mediante la combinación del sistema impositivo y el sistema de gastos, aún con un presupuesto equilibrado como que ésta ha sido la tendencia en el período que hemos analizado, se logra una mejor utilización de los recursos nacionales, ya que existe la posibilidad de que parte de los impuestos, de no haber sido pagados por los contribuyentes, los fondos correspondientes podrían haberse mantenido ociosos o incluso podrían haberse invertido en el extranjero. Sobre este punto debe tomarse en cuenta la propensión marginal a ahorrar, para establecer las cuotas o tasas de los impuestos que no lleguen a desestimular la inversión privada, que también es indispensable para el desarrollo económico del país.

c) La realización de un programa de obras públicas, como es la construcción de carreteras, puentes, lugares de recreo que sirvan de atracción para el turista, edificios, etc., no solamente alcanza el objetivo inmediato de redistribuir el ingreso nacional, proporcionando mayor poder de compra a las clases de bajos ingresos, sino que también sirve para facilitar el desarrollo efectivo de las diferentes actividades agrícolas y comerciales del país. Prueba de ello es el desarrollo de la agricultura y la valorización de sus productos, gracias al sistema vial con que ha contado el país desde hace algunos lustros. Es de esperarse asimismo que la construcción de obras o el embellecimiento de lugares naturales de recreo servirán en un futuro cercano para

atraves al turismo, que en otros países constituye una fuente de ingresos de gran importancia.

Además de la influencia directa ejercida por el presupuesto en el desarrollo económico del país, por medio de la política de impuestos y gastos que se siga; en los países en donde la dirección de la banca central corresponde al gobierno, éste, mediante una política de crédito bien definida y ajustada a las circunstancias, ejerce una influencia decisiva sobre el desarrollo económico del país.

Creemos que es indispensable para el desarrollo económico de un país, que existan facilidades de crédito para las diferentes líneas de la actividad económica, agricultura, comercio e industria en general.

Es claro que para lograr ese objetivo se necesita tomar ciertas medidas paralelas. En primer lugar, consideramos necesario que haya una verdadera armonía entre la política fiscal y la política monetaria. En segundo lugar, es necesario fomentar el ahorro nacional entre todas las clases sociales. Y por último, que el Estado, contribuya, en forma directa o indirecta, a la organización de instituciones de crédito que llenen una función social en forma satisfactoria.

El producto nacional bruto de nuestro país solamente puede mantenerse en una forma creciente, que sobrepase al aumento de la población, si se toman todas las medidas necesarias, ya sean de orden fiscal, monetario, o en general de orden económico.

VII—CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A través de los párrafos vertidos en páginas anteriores hemos tratado de analizar la política fiscal seguida por nuestro país en relación con el equilibrio del presupuesto, durante un período de veintisiete años, período que consideramos suficiente para conocer los resultados de la aplicación de tal principio con referencia al desarrollo económico de nuestro país.

En el Capítulo I expusimos algunos conceptos o definiciones de presupuesto, sus características esenciales o principios, mencionamos las oficinas encargadas de su preparación, ejecución y control, lo mismo que la localización de dichas oficinas dentro del Poder Ejecutivo.

Hicimos mención de los principios o características esenciales del presupuesto —unidad, universalidad y anualidad— que han sido expuestas desde hace muchos años por tratadistas de finanzas públicas.

y del principio de planificación, que el profesor Muñoz Amato ha incluido o agregado a aquella clasificación tradicional.

Creemos que esos principios deben seguirse siempre que no estén en conflicto con situaciones nuevas. Debe tomarse siempre en consideración cuál es el fondo del principio sustentado y no la forma de aplicación. Por ejemplo, el principio de unidad nos dice que todos los ingresos y egresos del gobierno deben consignarse en un solo documento. ¿Cuál es la razón fundamental de ese principio? Se ha afirmado que es la de que el Poder Legislativo esté en capacidad de conocer la situación financiera del Estado en forma global. Si esto es así no creemos que se rompe tal principio presentando los ingresos y egresos del Estado y de sus organismos descentralizados en diferentes documentos, pues muy bien puede hacerse el resumen o consolidación de presupuestos, para lograr la finalidad perseguida por tal principio.

Existen asimismo presupuestos extraordinarios que por su propia índole deben ser elaborados y votados separadamente del presupuesto general. La existencia de tales presupuestos quebranta el principio de unidad. ¿Cuál es su justificación? La de controlar un gasto extraordinario en forma aislada, en vista de la índole del gasto. Si los presupuestos extraordinarios se suman al presupuesto ordinario, creemos que el principio de unidad no ha sido menoscabado en manera alguna.

Creemos que el principio de universalidad debe ser aplicado para no desfigurar el propósito del presupuesto: controlar la actividad financiera del Estado de acuerdo con los límites fijados en dicho documento y para ello es necesario que aparezcan los ingresos y gastos sin deducción alguna. Pero hay circunstancias especiales en las cuales puede quebrantarse tal principio en forma justificada. El Estado moderno cada día va teniendo una participación más activa en la vida del país, y, como consecuencia, surgen empresas estatales que tienen a su cargo ciertas actividades propias de la empresa privada. ¿Por qué razón hemos de incluir en el presupuesto general sus ingresos y gastos? No será mejor que aparezca en el presupuesto ordinario únicamente los resultados —superávits o déficits— que obtengan en sus gestiones? Estamos de acuerdo en que así sea, pues por la situación especial de organismos descentralizados, es lógico que sean ellos mismos los que controlen sus actividades mediante la ejecución del presupuesto respectivo, claro está, sujetos a los controles fiscales y a rendir informe de su gestión, por medio del Ministerio correspondiente, a la Asamblea Legislativa.

Lo propio ocurre con el principio de anualidad: debe respetarse

siempre que se pueda; pero si existen razones para que el período sea de mayor duración, —como ocurre en algunos Estados de la Unión Norteamericana, que por reunirse el Congreso Estatal con poca frecuencia se preparan presupuestos bienales—, creemos que es aceptable tal modificación. Es claro que lo preferible es que los presupuestos sean votados anualmente, pues basándose en estimaciones, mientras más corto sea el período para el cual se hacen cálculos, más reales resultan ser al final del período correspondiente.

Debe considerarse también que el principio de anualidad tiene algunas excepciones, como cuando se vota el presupuesto dividido en dos partes: una para un año, y la otra para un período mayor, como ocurre con los presupuestos de capital.

En el capítulo II expusimos las diferentes tesis acerca del equilibrio del presupuesto e hicimos una glosa del derecho constitucional salvadoreño en relación con tal principio.

El principio de equilibrio del presupuesto expuesto, por la escuela liberal, está adaptado a su filosofía: el Estado debe invadir lo menos posible el campo de la empresa privada. ¿Podrá ser aplicada en toda su extensión esa filosofía, y de manera especial el principio sustentado en relación con el presupuesto en los tiempos actuales? Creemos que no, si el Estado aspira a llevar el mayor bienestar material y espiritual a sus gobernados. El equilibrio del presupuesto debe estar condicionado a las circunstancias especiales que viva la nación; debe anteponerse al mantenimiento de ese principio, al esfuerzo por elevar el nivel de vida de la población.

El principio del equilibrio del presupuesto debe analizarse con un criterio más amplio, como el sustentado por tratadistas contemporáneos, que para determinar el equilibrio del presupuesto han excluido del total de egresos aquellos gastos que se destinan a la formación del capital nacional.

Si el principio de equilibrio presupuestario fue elaborado en una época en que el Estado limitaba sus funciones al mantenimiento del orden, a proporcionar servicios de asistencia, de cultura y de justicia, no en la misma escala que lo hace el Estado moderno, y sin seguir políticas anticíclicas, de estabilización y desarrollo económico, es natural que la connotación de tal principio haya variado. Por esta razón no es conveniente hablar de equilibrio del presupuesto, sin hacer una separación adecuada de los egresos, tal como lo han hecho Taylor, Laufenburger y otros autores más.

Nuestro derecho constitucional, que hemos analizado a partir de la Constitución de 1886, hace referencia al principio del equilibrio del presupuesto desde hace más de tres lustros. Como expusimos anteriormente, dicha Constitución no hace alusión al principio citado en concreto, pero sí contiene disposiciones que se remiten a leyes secundarias en las cuales muy bien pudo consignarse tal principio. Fue hasta en el año 1939, que se derogó aquella Constitución y se emitió una nueva, en que aparece tal principio como norma constitucional. De acuerdo con las circunstancias prevalecientes en años anteriores a esta última fecha, se creó un clima propicio para la inclusión de tal principio, con el objeto de hacerlo efectivo.

Es oportuno hacer notar que aun cuando se estatuyó la obligación de mantener el equilibrio del presupuesto, se hizo la excepción de que "para la adquisición o construcción de obras de interés público administrativo", podían votarse presupuestos extraordinarios, lo que equivale a decir que se autorizaba al mismo tiempo la contratación de empréstitos. En esa forma la Constitución de 1939 reconoce que las inversiones del Estado no deben tomarse en cuenta para determinar el equilibrio del presupuesto.

La Constitución de 1950 incluye también al principio, pero va más allá que la Constitución de 1939 al estatuir que debe conservarse el equilibrio del presupuesto "hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado".

Por otra parte, se reconoce asimismo la existencia de presupuestos extraordinarios para la realización de obras públicas, lo cual también confirma parcialmente la exclusión de los gastos, aquellos que surven para la adquisición de bienes de capital con el producto de préstamos. Quedan en pie sin embargo, los gastos de capital financiados con recursos corrientes. Por ello se hace necesario efectuar la clasificación del gasto público de acuerdo con las teorías expuestas en el capítulo correspondiente.

Puede observarse también que la Constitución vigente, al condicionar la conservación del equilibrio presupuestario al cumplimiento de los fines del Estado, está sustentando las teorías modernas de las múltiples funciones del mismo.

A manera de conclusión podemos afirmar que el principio del equilibrio del presupuesto, según la definición que modifica el concepto de la escuela liberal, es decir mediante la comparación de ingresos y gastos corrientes, debe tratar de mantenerse siempre y cuando

no se oponga a la política general del Estado en favor del mayor bienestar colectivo.

En el capítulo III hemos hecho un análisis de la política fiscal seguida por el Estado en relación con el equilibrio del presupuesto, durante el período de 1927 a 1954.

Tratando de agrupar las ideologías de los diferentes gobiernos que ejercieron el poder durante el período mencionado, subdividimos éste en cuatro etapas, aunque éstas no corresponden exactamente a las respectivas administraciones.

De 1927 a 1930 encontramos las dos fases principales del ciclo: prosperidad y depresión. Hasta el tercer año de este período los ingresos seguían una línea ascendente, para sufrir un descenso en el último año. Los gastos siguieron la misma línea de tendencia excepto que el descenso en el último año del período citado fue en menor escala que en los ingresos.

La administración que manejó la cosa pública durante ese período se encontró con una deuda cuyo monto ascendía a niveles nunca igualados, con cuotas de amortización de capital y pago de intereses que absorbían gran parte de los recursos del Estado. La mayor fuente de ingresos, los derechos de importación y exportación, se encontraban gravados, de manera que el Estado se encontraba en una posición un tanto difícil. Existía un período inflacionario originado en gran parte por un saldo favorable de la balanza de pagos, y en parte, por las inversiones de capital hechas durante los años próximos anteriores y en el propio período citado, así como por el pago de la deuda interna, con el producto del empréstito de 1922. Parece también que los gastos administrativos del gobierno habían llegado a límites no superados anteriormente. Todas estas circunstancias hacían difíciles los propósitos del gobierno de esa época, expuestos en los documentos oficiales correspondientes, de mantener el equilibrio del presupuesto, según el concepto de la escuela liberal.

Sin embargo, si se toma en cuenta los fuertes desembolsos para la amortización de la deuda, resulta que durante ese período se mantuvo el equilibrio del presupuesto.

En el período de 1931 a 1944 observamos desde sus inicios los efectos de la gran depresión económica mundial. Los ingresos fiscales bajan considerablemente e igual tendencia demuestran los egresos. Después de una serie de medidas tomadas por el Gobierno, incluso la

suspensión temporal del servicio de la deuda, observamos que los ingresos comienzan a ascender desde 1934, aunque en forma moderada, para estabilizarse alrededor de los veinte millones de colones. Se proclama la política de prudencia en el gasto, hasta el grado de que se hacen recortes en los sueldos y las pensiones durante el período en que la depresión llega a niveles muy bajos. Con la enorme carga de la deuda pública, se trata de hacer conciencia en las esferas sociales de lo peligroso que son los déficits y se llega hasta proclamar la conjuración de los empréstitos.

Se sigue en cambio un modesto programa de obras públicas financiado con los recursos ordinarios del Estado.

A partir de 1940 la administración que ha gobernado durante los ocho años anteriores comienza a sustentar un criterio diferente en cuanto al principio del equilibrio del presupuesto, y señala ya que en ciertas circunstancias es conveniente hacer uso de los empréstitos para llevar a cabo obras públicas de gran magnitud. Consecuente con esa nueva actitud se contrae un préstamo en 1941 para financiar parte del costo de la carretera interamericana.

Después de una ligera recuperación, debido a que los recursos del gobierno provienen en gran parte de las transacciones comerciales internacionales, con motivo de la segunda guerra mundial, el Estado se ve nuevamente afectado en sus ingresos, y el principio del equilibrio del presupuesto, entendido como balance entre ingresos y gastos, sin discriminar los gastos de capital, vuelve a romperse en 1940 y en los dos años subsiguientes.

Los reajustes del comercio internacional en el período de guerra y la perspectiva de su fin, hacen mejorar paulatinamente la situación fiscal durante los años de 1943 y 1944. Tal es a grandes rasgos la situación financiera de nuestro país durante ese período.

El período 1945/1948 corresponde en su mayor parte a una sola administración. Este período se caracteriza por un aumento cada vez más creciente del ingreso público, y, en forma casi paralela, del gasto público.

Al comenzar el período en cuestión se lleva a cabo el reajuste de la deuda externa, por medio del cual se logra bajar las tasas de interés y prorrogar el plazo de vencimiento.

Comienza el período de post-guerra y poco a poco el comercio internacional se libera de los controles impuestos por la guerra. El

monto de importaciones sube en forma acelerada, debido a las facilidades para llevar a cabo las transacciones comerciales lo que hace subir las rentas públicas. Los artículos explotables, en especial el café, adquieren mejores precios, y como es natural el aumento en el medio circulante como consecuencia de esas transacciones comienza a aumentar la presión inflacionaria. Los ingresos y egresos fiscales aumentan considerablemente en términos monetarios corrientes.

Dadas las condiciones antes apuntadas, fue factible mantener el equilibrio del presupuesto.

Durante el período 1949/1954 continúa el ascenso de los ingresos y gastos públicos en forma nunca vista, como consecuencia del mejoramiento de los términos de intercambio, ya que nuestro principal producto de exportación sigue obteniendo precios remunerativos durante todo el período. La presión inflacionaria se acentúa durante este período y el Estado aumenta sus gastos de administración en forma considerable, efectuando asimismo inversiones en la adquisición de bienes de capital. El principio del equilibrio del presupuesto como norma constitucional, continúa defendiéndose como principio de sana política financiera, aun cuando se reconoce que algunos proyectos de gran magnitud deben financiarse con el producto de préstamos, y para ello se aprueban presupuestos extraordinarios.

Durante el período analizado, de 1927 a 1954, encontramos rasgos comunes en la aplicación de la política fiscal: *a)* en las diferentes etapas del período se anuncia como principio inquebrantable el del equilibrio del presupuesto; *b)* en los últimos quince años del período se legaliza la contratación de empréstitos para llevar a cabo obras públicas; y *c)* tanto en los períodos de auge como en los de depresión los gastos corren paralelos a los ingresos, con algunas excepciones.

Estimamos que de acuerdo con la teoría modificada de la escuela liberal del equilibrio del presupuesto, esto es, deduciendo los gastos de capital de total de gastos, se ha mantenido por lo general el equilibrio del presupuesto.

La existencia de presupuestos extraordinarios para la realización de obras de gran magnitud a nuestro modo de entender se encuentra justificada.

El hecho de que los gastos sigan la misma trayectoria de los ingresos, con pequeñas desviaciones en algunos casos, puede explicarse en la forma siguiente: en un país en desarrollo como el nuestro las

necesidades son múltiples y éstas aumentan a medida que el país va progresando. Como los gastos han sido limitados al monto de los recursos corrientes, es natural que en períodos de depresión han descendido paralelamente al descenso de los ingresos, operando en la misma forma en el caso de un aumento de recursos corrientes. A este respecto, es conveniente hacer notar que tal política es un tanto perjudicial para el país. A nuestro juicio lo que debe hacerse es planear la actividad económica del país a largo plazo, y poner todo esfuerzo en su realización aun a costa del principio del equilibrio del presupuesto.

Lo anterior implica un programa mucho más amplio que el manejo del ingreso y gasto público solamente. Debe ser un programa que incluya medidas de orden monetario como son el control de la expansión y contracción del crédito, la tasa de la inversión privada y la formación de capital privado. Para alcanzar un nivel de desarrollo económico adecuado es preciso que haya coordinación entre la política fiscal y la política monetaria, o mejor dicho es necesario que la política económica a seguir sea perfectamente integral.

Dada la relación estrecha que existe entre el presupuesto y la deuda pública, hemos hecho un breve análisis de ésta en el capítulo IV, a partir de 1922.

La deuda pública puede dividirse en deuda externa e interna, y dentro de cada una de esas divisiones puede hacerse la subdivisión de deuda directa y deuda garantizada.

La deuda externa directa comprende los siguientes empréstitos: a) empréstito de 1922; b) empréstito contratado con el Eximbank; c) empréstito para el financiamiento de la carretera del litoral.

El préstamo otorgado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento a la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa, para el financiamiento de la presa "5 de Noviembre", corresponde a la deuda externa garantizada.

Durante el período que hemos analizado encontramos los siguientes empréstitos que corresponden a la deuda interna, directa: a) empréstito interno de aprovisionamiento; b) empréstito para el financiamiento de las obras de rehabilitación del Valle de La Esperanza, y c) deuda a corto plazo contraída por el gobierno central.

La deuda interna garantizada comprende el empréstito del Instituto de Vivienda Urbana para la construcción de casas de vivienda

tipo medio y los préstamos otorgados por el Banco Central de Reserva de El Salvador al Instituto Regulador de Abastecimientos, para compra de cereales en épocas de escasez, y los empréstitos de la CEL para financiar los gastos en moneda nacional del proyecto hidroeléctrico, inclusive las obras de control de la laguna de Güija.

Del análisis del capítulo mencionado se pueden inferir las conclusiones siguientes:

a) El empréstito nacional de 1922, contratado originalmente por 21,500,000 dólares, sirvió en gran parte para consolidar la deuda existente a aquella fecha, externa e interna, siendo la menor parte la que se utilizó para la construcción de obras públicas. Ese empréstito fue contratado en condiciones bastante onerosas para el país, y su carga se hizo más pesada aún porque la amortización del mismo coincidió con la gran depresión iniciada en 1929, razón por la cual el gobierno se vio obligado a suspender el servicio de la deuda en más de una ocasión. A nuestro juicio tuvo efectos inflacionarios en la medida en que su producto sirvió para cancelar deudas internas y pagos a nacionales. Su amortización, en épocas en que había escasez de divisas, también afectó en forma acentuada y desfavorable a la balanza de pagos.

b) El Empréstito contratado con el Export-Import Bank por 1.716,000 dólares en 1941 sirvió para el financiamiento de bienes de capital, como es la carretera interamericana. Su monto y las condiciones en que ese empréstito fue contratado han contribuido para que su amortización no se haya hecho sentir en forma ostensible en las finanzas gubernamentales y en la balanza de pagos.

c) El préstamo contratado por la CEL con el Banco Internacional por 12.545,000 dólares en 1950, sirvió para financiar los gastos en moneda extranjera del proyecto hidroeléctrico correspondiente. Es una deuda garantizada por el Estado. Su amortización se ha iniciado ya con el producto de la venta de energía eléctrica. Dicha amortización afecta de manera desfavorable a la balanza de pagos, aunque en último término, en la actualidad creemos sirve para disminuir la presión inflacionaria.

d) La deuda directa contratada por el gobierno con el mismo Banco Internacional en 1954 para la financiación de la construcción de la carretera del litoral por 11.100,000 dólares, está comenzando a utilizarse. El producto de ese préstamo no ejercerá presión inflacionaria, pues se utilizará para pagos en moneda extranjera. El período de

amortización de ese préstamo coincide con parte del período de amortización del empréstito contratado por la CEL, lo que hará aumentar los cargos a la balanza de pagos, por ese concepto.

e) Los empréstitos internos directos y garantizados, excepción hecha de los concedidos al Instituto Regulador de Abastecimientos, estimamos que han ejercido alguna presión inflacionaria, sobre todo si se toma en consideración que alguna parte de ellos ha sido concedida por el Banco Central de Reserva de El Salvador.

Si analizamos el uso de los empréstitos antes mencionados, llegamos a la conclusión que todos, excepto una parte del empréstito de 1922, han servido para promover el desarrollo económico del país en una u otra forma. La mayoría ha servido para financiar la adquisición de bienes de capital, razón por la cual no se ha quebrantado en forma alguna el principio del equilibrio del presupuesto.

Si bien es cierto que dichos empréstitos han ejercido alguna presión inflacionaria, también es cierto que han servido y servirán para el desarrollo económico del país, y como es sabido una moderada presión inflacionaria es concomitante al fomento económico de cualquier país.

Debe considerarse asimismo que un manejo eficiente de la deuda pública a largo plazo, trae consigo muchos beneficios que sobrepasan en un margen considerable al costo del servicio de la misma deuda. También debe tomarse en cuenta que una deuda pública consolidada puede prorrogarse por períodos largos que abarcan muchas generaciones e incluso mantenerse en forma permanente.

Con base en lo expuesto anteriormente creemos que es indispensable el uso de préstamos con fines de desarrollo económico. Sería preferible, sin embargo, que se tomaran todas las medidas necesarias para canalizar el ahorro nacional hacia esos objetivos, antes de contratar nuevos empréstitos externos.

En el capítulo V presentamos un análisis de la estructura tributaria de nuestro país y del gasto público, sirviéndonos de base las cifras correspondientes al ejercicio fiscal de 1954.

Partiendo de la clasificación de impuestos directos e indirectos, se determinó que el porcentaje de los primeros, o sea los impuestos directos, apenas alcanzó el 11.7 por ciento del total de ingresos de 1954, demostrando que un poco más del 88 por ciento corresponde a impuestos indirectos.

De acuerdo con la clasificación de impuestos transferibles, no transferibles e intermedios, hecha por Wallich, se determinó que en 1954 los impuestos no transferibles representan el 14.2 por ciento; los impuestos transferibles representan el 54.7 por ciento; y los intermedios, entre los cuales se cuentan los impuestos sobre la exportación, representaron el 31.1 por ciento.

Tal como lo apunta Wallich en el libro citado, nuestro sistema tributario tiene una alta flexibilidad cíclica. Esto es natural que así sea, dado que ese sistema descansa grandemente en los impuestos sobre las transacciones del comercio internacional. En cambio, la flexibilidad orgánica, es decir la posibilidad de modificar las tasas o cuotas de los impuestos, ha sido relativamente baja.

De las cifras que hemos analizado y de las apreciaciones del autor antes citado, inferimos que en vista del alto porcentaje que representan los impuestos intransferibles, cuyo análisis con el objeto de modificar las tasas o cuotas de los mismos es un tanto difícil, resulta que el manejo del ingreso público ya sea con fines de estabilización o desarrollo económico, o incluso queriendo seguir una política fiscal anticíclica, tomaría un tiempo considerable.

Según nuestro criterio la modificación de la estructura tributaria debe hacerse en tal forma que exista un equilibrio entre los impuestos progresivos y regresivos, a fin de que no se desestime el ahorro ni el consumo, en forma que menoscabe el desarrollo económico del país.

El análisis del gasto público en 1954 nos muestra que casi el 75 por ciento del total de egresos del presupuesto del gobierno sirvió para cubrir los gastos corrientes del mismo. También observamos que las inversiones reales del Estado representan el 18.8 por ciento, y que los gastos de transferencia, el 3.1 por ciento. Si hubiéramos añadido la amortización de la deuda pública a los gastos de transferencia, como lo proponen algunos autores, el porcentaje correspondiente habría subido a 5.5 por ciento.

Esos datos nos permiten hacer las siguientes consideraciones:

a) Haciendo uso de los recursos corrientes del Estado y suponiendo que no haya modificación en el monto de los ingresos, de gran consideración, la parte de gastos que pueden manejarse con fines de desarrollo o estabilización económicos, es relativamente pequeña.

b) Para seguir una política fiscal anticíclica en períodos de depresión, será necesario la contratación de empréstitos de alguna cuan-

tía, debido a que nuestro actual sistema tributario es altamente sensible a las variaciones cíclicas por una parte, y por otra, los gastos corrientes del Estado tienden a ser estables según experiencias anteriores, lo que equivale a decir, que en períodos de depresión esos gastos pueden superar por amplio margen a los recursos corrientes.

En el capítulo VI analizamos en forma breve la influencia del presupuesto en el desarrollo económico del país.

Se mencionó que la participación del sector gubernamental en la formación del producto nacional bruto, en los años de 1946 y 1950, es relativamente pequeña. En el primer año alcanzó el 5.3 por ciento del total, y en el segundo año, alcanzó la cifra de 5.7 por ciento. Por no disponer de cifras más recientes no podemos conocer cuál es la posición que ocupa, digamos, en 1954, el sector gubernamental dentro de los componentes producto nacional bruto.

Creemos que la influencia del presupuesto en el desarrollo económico de nuestro país es mucho mayor que esa cifra, pues no hay duda que con la política de subsidios a la industria incipiente, a través de la exención de impuestos, influye e influirá enormemente en el desarrollo económico del país. También el Estado ejerce influencia de manera indirecta con el apoyo dado a organismos descentralizados, como son la CEL, el Instituto de Vivienda Urbana, el Instituto de Colonización Rural, el Instituto Regulador de Abastecimientos y el Instituto Salvadoreño de Fomento de la Producción, actualmente en período de organización.

Los organismos estatales mencionados, cada uno en su campo, están promoviendo el desarrollo económico del país. El Estado como creador de tales instituciones y con la ayuda directa que les proporciona, ya sea total o parcial, es en último término el promotor del desarrollo económico del país.

Para dar fin a este trabajo, queremos repetir lo afirmado en páginas anteriores: el Estado, si desea situarse en el lugar que le corresponde de acuerdo con las exigencias de la época en que vivimos, debe afrontar los problemas económico-sociales con el firme propósito de resolverlos, persiguiendo en todo caso, como meta final, la elevación del nivel de vida de la población según las posibilidades o recursos económicos del país.

B I B L I O G R A F I A

Obras Consultadas

- Buck, A. E., *El Presupuesto de los Gobiernos de Hoy*. (Buenos Aires, Impresores Peuser, 1946, traducido del inglés por Mario A. de Tezaños Pinto)

- García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, (Editorial Porrúa, S A, México, D. F.)
- Groves, Harold M., *Financing Government*, (New York, Henry Holt, third edition, 1950)
- Hicks, Ursula K., *Hacienda Pública*, (Aguilar S A. de Ediciones, Madrid, 1950 —Traducción de José Luis Villar Palasí)
- Launfenburger, Henry, *Finanzas Comparadas—Estados Unidos, Francia, Inglaterra, México, U R S.S.*, (Fondo de Cultura Económica, 1951, 1ª edición en español)
- Leiner, Abba P. *Teoría Económica del Control*, (Fondo de Cultura Económica, México, 1ª edición en español, 1951).
- Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la Administración Pública—Teoría General de la Planificación de Presupuestos*, (Fondo de Cultura Económica, México, 1ª edición, 1954)
- Olive, Henry M., *Fiscal Policy, Employment and the Price Level*, (Edición de Kenyan Poole)
- Pigou, A. C., *A Study in Public Finance*, (Macmillan & Co. Ltd. third revised edition, 1951)
- Poole, Kenyan E., *Fiscal Policies and the American Economy*, (Prentice Hall, Inc, New York, 1951)
- Taylor, Phillip E., *The Economics of Public Finance*, (The Macmillan Company, Nueva York, edición revisada, 1953).
- Somers, Harold M., *Finanzas Públicas e Ingreso Nacional*, (Fondo de Cultura Económica, México, D F., 1ª edición en español, 1952).
- Vásquez, Juan Ernesto, *Ciencia de la Hacienda Pública*, (Publicaciones del Banco Hipotecario de El Salvador)
- Wallich, Henry C. y John Adler, *Proyecciones Económicas de las Finanzas Públicas—Un Estudio Experimental en El Salvador*, (Fondo de Cultura Económica, 1949)

Folleto, Revistas y Publicaciones Oficiales

Informes (Memorias) a la Asamblea Legislativa de la gestión desarrollada en el Ramo de Hacienda correspondientes a cada uno de los años administrativos siguientes. 1927, 1928, 1929, 1930, 1931, 1932, 1933, 1934, 1935, 1936, 1937, 1938, 1939, 1940, 1941, 1942, 1945, 1946, 1947, 1950-51, 1951-52, 1952-53, y 1953-1954. Del Ramo de Economía, de 1954-55

Diarios Oficiales

del 21 de julio de 1922

del 30 de enero de 1939
del 8 de octubre de 1945
del 30 de noviembre de 1945
del 8 de septiembre de 1950
del 19 de diciembre de 1952
del 10 de octubre de 1955

Cuadros de Liquidación del Presupuesto General correspondiente a los ejercicios fiscales de 1948 a 1954.

Gobierno de El Salvador, Proyecto de Aprovechamiento Hidroeléctrico del Río Lempa, Volúmenes I y II.

Sugerencias para promover el Desarrollo Económico de El Salvador. Informe General de la Misión de las Naciones Unidas, preparado por W. J. Feuerlein.

Estructura del Presupuesto y Clasificación de las Cuentas del Estado, ST/ECA/8 —Naciones Unidas, 1951.