

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**  
**ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS**



**"CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA AFECTACIÓN ECONÓMICA  
PARA FINANCIAR EL GASTO PÚBLICO SEGÚN LOS INGRESOS  
TRIBUTARIOS CORRESPONDIENTES EN EL PERÍODO 2016-2017 EN  
EL SALVADOR."**

**TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO(A) EN CIENCIAS JURÍDICAS**

**PRESENTADO POR:**

**LUIS ALBERTO ALFARO AGUILAR**

**EDITH EVELIN FABIÁN FABIÁN**

**ARACELY YAMILETH VENTURA DOMÍNGUEZ**

**DOCENTE ASESOR:**

**MRI. ROSALÍO ANTONIO MONTERROSA MENÉNDEZ**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, OCTUBRE 2018.**

**TRIBUNAL CALIFICADOR**

**MSC. MARIA ESTHER RIVERA.**

**(PRESIDENTE)**

**LICDA. ALMA DINORA AGUIRRE.**

**(SECRETARIO)**

**MRI. ROSALÍO ANTONIO MONTERROSA MENÉNDEZ.**

**(VOCAL)**

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

**Msc. Roger Armando Arias Alvarado  
RECTOR**

**Dr. Manuel de Jesús Joya Abrego  
VICERRECTOR ACADEMICO**

**Ing. Agr. Nelson Bernabé Granados Alvarado  
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO**

**Lic. Cristóbal Hernán Ríos Benítez  
SECRETARIO GENERAL**

**Lic. Rafael Humberto Peña Marín  
FISCAL GENERAL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

**Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata  
DECANA**

**Dr. Nicolás Ascencio Hernández  
VICEDECANO**

**Msc. Juan José Castro Galdámez  
SECRETARIO**

**Lic. René Mauricio Mejía Méndez  
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS**

**Licda. Digna Reina Contreras de Cornejo  
DIRECTORA DE PROCESOS DE GRADUACIÓN**

**Msc. María Magdalena Morales  
COORDINADORA DE PROCESOS DE GRADUACIÓN DE LA ESCUELA  
DE CIENCIAS JURÍDICAS**

## **AGRADECIMIENTOS**

**A DIOS:** Gracias te doy Padre eterno, por la vida, la salud, porque iluminaste las decisiones que tomé para culminar una de mis metas y las muchas bendiciones recibidas a lo largo de mi vida.

**A MI MADRE:** Mercedes Aguilar Munguía por acompañarme incondicionalmente con mucho amor, apoyo y esfuerzo, “Te Amo Mama”.

**A MI ESPOSA:** A mi compañera, cómplice de todas mis aventuras y proyectos que emprendo, mi cónyuge Verónica Pérez de Alfaro, por todo el apoyo y esfuerzo que me ha brindado a lo largo de la carrera, y por creer siempre en mí, “Te Amo Mi Amor”.

**A MI HIJA:** Gabriela Elisa Alfaro Pérez, por ser el más grande impulso para prepararme académicamente y poder ser su mentor. A los demás miembros de mi familia por su apoyo incondicional y acompañamiento.

**A MIS COMPAÑERAS DE TESIS:** Edith Evelin Fabián y Aracely Yamileth Ventura, por la paciencia y esfuerzo que tuvieron durante todo este proceso.

**A MI ASESOR DE TESIS:** Lic. Rosalío Antonio Monterrosa, por tomarse el tiempo de sentarse junto a nosotros y explicarnos paso a paso este proceso de grado.

**Luis Alberto Alfaro Aguilar**

## **AGRADECIMIENTOS**

**A DIOS:** Por haberme permitido llegar a este momento tan esperado en mi vida, por darme fortaleza y sabiduría, para continuar y hacer posible este sueño que nunca se habría hecho realidad si no hubiera estado presente en mi vida en los pensamientos de Mi Dios.

**A MIS PADRES:** Que son ángeles que Dios puso a mi lado para darme la vida y cuidarme y enseñarme el verdadero valor de la vida, por trasmitirme sus valores morales recubiertos de Amor puro y sincero mediante, su justa e implacable enseñanza que ha repercutido en mi vida.

**MIS HERMANOS:** Que los amo y aprecio mucho; que siempre me motivaron e inspiraron a seguir adelante con mi carrera, y luchar para llegar a la meta, que es esta satisfacción de coronar mi carrera Universitaria. Que es también de ustedes pues abonaron en gran medida a cumplir este sueño en mi vida.

**A MIS COMPAÑEROS DE TESIS:** Luis Alberto Alfaro Aguilar y Aracely Yamileth Ventura Domínguez, por su esfuerzo, paciencia y dedicación para hacer posible que este sueño se hiciera realidad.

**A NUESTRO DOCENTE ASESOR DE TESIS:** Lic. Rosalío Antonio Monterrosa por su digna labor en guiarnos en el camino correcto para terminar este Trabajo de Graduación, Gracias por esas directrices certeras que culminaron en la finalización de este ideal profesional.

**Edith Evelin Fabián Fabián**

**A DIOS:** Por permitirme egresar de la Universidad de El Salvador, así mismo por darme sabiduría para culminar mi carrera, gracias Dios por ayudarme ha sobre pasar los obstáculos que se me presentaron en mi formación académica, no hay palabras para expresar mi agradecimiento hacia mi Dios; ya que, gracias a él, esto ha sido posible.

**A MIS PADRES:** Roberto Ventura y Aracely de Ventura por ser un principal apoyo a lo largo de toda mi carrera, por su apoyo económico, sus esfuerzos, sacrificios. Por animarme a seguir adelante, cumplir con mi sueño de iniciar y concluir mi carrera, estoy muy agradecida por todo lo que hacen por mí, por su amor y por confiar en mí en que lo lograría.

**A MI NOVIO:** Rafael Barahona, por animarme a no darme por vencida y perseverar hasta el final, gracias mi amor por tu comprensión en el transcurso de esta investigación.

**A MI AMIGA:** Daniela Genovés quien ha sido una ayuda muy importante en mi vida y en mi carrera, que sin ella no hubiera sido posible egresar de la Universidad de El Salvador.

**A MI ASESOR DE TESIS:** Licenciado Rosalío Antonio Monterrosa, quien fue un guía en el transcurso de nuestra investigación, gracias licenciado ha sido un excelente asesor.

**A MIS COMPAÑEROS DE TESIS:** Luis Alfaro y Evelyn Fabián por compartir esta experiencia única en nuestra carrera, el haber finalizado este proceso que con mucho esfuerzo, y perseverancia hemos logrado concluir.

**Aracely Yamileth Ventura Domínguez**

## INDICE

RESUMEN.....	i
ABREVIATURAS Y SIGLAS.....	ii
INTRODUCCION.....	v

### CAPITULO I

#### MARCO REFERENCIAL

1.1 Impacto que tiene el Déficit Fiscal en el Desarrollo de El Salvador .....	1
1.2 Justificación.....	5
1.3 Objetivos.....	7
1.3.1 Objetivo General .....	7
1.3.2 Objetivos Específicos.....	7
1.4 Antecedentes Históricos de las Finanzas Públicas.....	8
1.4.1. Las Finanzas Públicas en la Época Antigua.....	8
1.4.2 Las Finanzas Públicas en la Edad Media.....	9
1.4.3 Las Finanzas Públicas durante la Corriente de Pensamiento Económico Mercantilista .....	10
1.4.4 Las Finanzas Públicas durante el Pensamiento Económico Fisiócrata .....	12
1.4.5 Las Finanzas Públicas durante la Corriente de Pensamiento Económico Clásico- Liberal.....	14
1.4.6 Las Finanzas Públicas según la Teoría Keynesiana .....	15
1.4.7 Origen Histórico del presupuesto Fiscal en El Salvador .....	18
1.4.7.1 Primera Ley Orgánica del Presupuesto.....	18

1.4.7.2 Segunda Ley Orgánica del Presupuesto .....	19
1.4.7.3 La Tercera Ley Orgánica de Presupuesto.....	20
1.4.7.4 La Cuarta Ley Orgánica de Presupuesto .....	21
1.4.7.5 La Quinta Ley Orgánica de Presupuesto .....	22
1.5 Administración Presidencial Período 2004-2009.....	22
1.5.1 Descripción del Presupuesto de la Nación, Deuda Pública, Carga e Ingresos Tributarios.....	23
1.5.2 Política Fiscal.....	23
1.5.3 Política Pública .....	25
1.6 Administración Presidencial Período 2009-2014.....	27
1.6.1 Descripción del Presupuesto de la Nación Deuda Pública, Carga e Ingresos Tributarios.....	27
1.6.2 Política Fiscal.....	28
1.6.3 Políticas Públicas.....	30
1.7 Administración Presidencial Período 2014-2015.....	31
1.7.1 Descripción del Presupuesto de la Nación Deuda Pública, Carga e Ingresos Tributarios. Periodo: 2014–2015, El Salvador.....	32
1.7.2 Política Fiscal.....	32
1.7.3 Políticas Públicas.....	33

## **CAPITULO II**

### **MARCO CONCEPTUAL, DOCTRINARIO, JURÍDICO**

2.1 Marco Conceptual.....	36
2.1.1 Política Fiscal.....	37
2.1.2 La importancia de la Política Fiscal .....	39

2.1.3 Finanzas Públicas.....	39
2.1.4 Desarrollo Económico.....	40
2.1.5 El Equilibrio Fiscal.....	41
2.1.5.1 El Financiamiento del Déficit.....	41
2.1.6 El Efecto de Desplazamiento.....	42
2.1.7 Derecho Económico.....	42
2.1.8 Economía Pública.....	43
2.1.9 Política Económica.....	43
2.1.9.1 Fines de la Política Económica.....	45
2.1.10 Política monetaria.....	46
2.1.11 Deuda Pública.....	46
2.1.12 Ingresos Tributarios.....	47
2.1.13 Impuesto.....	47
2.1.13.1 Impuestos directos.....	48
2.1.13.2 Impuestos indirectos.....	49
2.1.14 Gasto Público.....	50
2.1.15 Evasión Fiscal.....	51
2.1.16 Elusión Fiscal.....	52
2.1.17 Hacienda Pública.....	52
2.1.18 Pacto Fiscal.....	53
2.1.19 Constitución Financiera.....	54
2.2 Marco Doctrinal.....	55
2.2.1 Introducción a la Teoría del Presupuesto.....	56

2.2.2 Técnicas Presupuestarias .....	58
2.2.3 Programas Presupuestales en Presupuesto por Resultados.....	65
2.2.4 Tipos de Presupuesto.....	65
2.3 Política de Gasto Público.....	67
2.3.1 Principios del Gasto Público .....	67
2.3.2 Tipos de Gastos Públicos .....	70
2.3.3 Los ingresos Públicos .....	72
2.4 Marco Jurídico.....	74
2.4.1 Análisis de la Legislación Nacional. ....	74
2.4.2 Constitución de la Republica de El Salvador .....	74
2.4.3 Ley de Responsabilidad Fiscal.....	78
2.4.4 Código Tributario .....	79
2.4.5 Código Penal .....	80
2.4.6 Fundamento Jurídico de la Hacienda Pública de El Salvador .....	82
2.4.7 Marco Normativo del Presupuesto de la Nación .....	85
2.4.8. Carácter Jurídico del Presupuesto de la Nación .....	88

### **CAPÍTULO III**

#### **DIAGNÓSTICO SOBRE LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA AFECTACIÓN ECONÓMICA PARA FINANCIAR EL GASTO PÚBLICO SEGÚN LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN EL SALVADOR 2016-2017**

3.1 Consecuencias Jurídicas.....	90
3.2 Análisis Sentencia de Inconstitucionalidad con referencia 2017/25-2017.....	92

3.2.1 Sujetos de Derechos.....	95
3.3 Comprobación de Hipótesis.....	97
3.3.1 Hipótesis General .....	97
3.3.2 Hipótesis Específica.....	97

## **CAPITULO IV**

### **DERECHO COMPARADO**

4.1 Regulación Constitucional de México.....	100
4.1.1 Principios Presupuestarios.....	104
4.2 Regulación Constitucional de España.....	104
4.2.1 Principios Presupuestarios.....	108
4.3 Regulación Constitucional de Colombia.....	109
4.3.1 Principios Presupuestarios.....	111
4.4 Regulación Constitucional de Costa Rica.....	113
4.4.1 Principios Presupuestarios.....	114

## **CAPITULO V**

### **PROPUESTA DE SOLUCIÓN SEGÚN MARCO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL SALVADOR**

5.1 Propuesta del Gobierno de El Salvador del Presupuesto: 2018.....	118
5.2 Propuesta de Refinanciamiento de la Deuda Pública 2018.....	120
5.3 Propuesta de Solución de ANEP para Sanear las Finanzas Públicas...122	
5.4 Receta Fiscal del Fondo Monetario Internacional 2016-2019 .....	124
5.4.1 Recomendaciones Política Fiscal .....	124
5.5 Propuesta de Política Fiscal ICEFI.....	125
5.6 Propuesta de solución Fiscal según la Asociación Equipo Maíz.....	126

5.7 Propuesta de solución Fiscal según FUNDE .....	127
5.7.1 Medidas a Corto Plazo.....	128
5.7.2 Medidas Para El Mediano Plazo .....	129
5.8 Propuesta de Solución Fiscal en El Salvador.....	132
CONCLUSIONES.....	133
RECOMENDACIONES.....	137
BIBLIOGRAFÍA.....	139
ANEXOS.....	146

## RESUMEN

El Presupuesto General del Estado es el instrumento importante en un determinado país, el cual debe reunir la totalidad de los ingresos y egresos de los gastos de nación, para que este sea aprobado conforme lo establece la ley.

A raíz de esta problemática la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la Ley del Presupuesto General de la Nación dos mil diecisiete, por vulnerar los principios constitucionales, establecidos en los artículos doscientos veintiséis y doscientos veintisiete de la Constitución. Lo anterior debido a que en dicha ley no se prevé la totalidad de los gastos que debe erogar el Estado, y dicho desfinanciamiento no incide únicamente en las partidas o asignaciones presupuestarias específicas en su demanda, por lo que afecta a todo el presupuesto estatal.

Respecto al Capítulo uno la Administración de los Gobiernos en El Salvador desde el periodo dos mil cuatro a periodo dos mil quince, generan un beneficio a la población con las políticas públicas y política fiscales. El Capítulo dos está compuesto de los conceptos, teorías y marco Jurídico. En el Capítulo tres se establecen las consecuencias Jurídicas, y lineamientos que establece la sala de lo constitucional de la Corte Suprema de Justicia. En el Capítulo cuatro se desarrolla lo referente al Derecho Comparado sobre diferentes constituciones y sus ciclos presupuestarios de países latinoamericanos. En el Capítulo cinco se manifiestan las soluciones para evitar que la afectación económica incremente en El Salvador.

## ABREVIATURAS

**Art.** Artículo  
**Cn.** Constitución  
**Ed.** Editorial

## SIGLAS

<b>AECID</b>	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>AFI</b>	Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado
<b>AFP</b>	Administración de Fondo de Pensiones
<b>ALBA</b>	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
<b>BCR</b>	Banco Central de Reserva
<b>BCIE</b>	Banco Centroamericano de Integración Económica
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CAFTA-DR</b>	Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América
<b>CEL</b>	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
<b>COTRANS</b>	Contribución para el Transporte
<b>CNSV</b>	Consejo Nacional de Sustentabilidad y vulnerabilidad
<b>CNPPC</b>	Comisión Nacional de Prevención y Desastres naturales y Participación Ciudadana

<b>DAI</b>	Derecho Arancelario a la Importación
<b>DF</b>	Déficit Fiscal
<b>DGP</b>	Dirección General del Presupuesto
<b>DP</b>	Deuda Pública
<b>DPA</b>	Depósito de Perfeccionamiento de Activos
<b>FIDA</b>	Fondo Internacional para Desarrollo Agrícola
<b>FISDL</b>	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
<b>FOSALUD</b>	Fondo Solidario Para La Salud
<b>HP</b>	Hacienda Pública
<b>IBID</b>	En el mismo Lugar
<b>ID</b>	Impuestos Directos
<b>II</b>	Impuestos Indirectos
<b>INBD</b>	Ingreso Nacional Bruto Disponible
<b>IVA</b>	Impuesto al Valor Agregado
<b>ISR</b>	Impuesto Sobre la Renta
<b>MH</b>	Ministerio de Hacienda
<b>MINED</b>	Ministerio de Educación
<b>OE</b>	Órgano Ejecutivo
<b>PATI</b>	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso
<b>PGE</b>	Presupuesto General del Estado
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PNC</b>	Policía Nacional Civil
<b>PTB</b>	Producto Territorial Bruto

<b>SAFI</b>	Sistema de Administración Financiera Integrado
<b>SETEFE</b>	Secretaría Técnica del Financiamiento Externo
<b>SITRAMSS</b>	Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador
<b>SPNF</b>	Sistema Público No Financiero

## INTRODUCCIÓN

El Presente Trabajo es una Investigación Bibliográfica, para optar al grado académico de la Licenciatura en Ciencia Jurídicas, en la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador. La investigación que se ha desarrollado sobre el tema: "Consecuencias Jurídicas de la Afectación Económica para Financiar el Gasto Público Según los Ingresos Tributarios Correspondientes en el Periodo 2016-2017, en El Salvador", asume como propósito exponer y establecer las consecuencias Jurídicas que se generan al momento de financiar el gasto público, según el Presupuesto General del Estado.

La Gestión Presupuestaria se realiza mediante un documento base denominado presupuesto fiscal o presupuesto general del estado, según la designación adoptada en cada país. Este presupuesto es en esencia un cálculo previo de ingresos y un programa de acción. Es un cálculo en el sentido de que estima, con anterioridad a su percepción, las entradas de un periodo de referencia, generalmente de un año los ingresos, a los fines estatales que se realizan mediante los gastos.

En El Salvador, el Presupuesto, no comprende exclusivamente aquellos gastos que son absolutamente necesarios para una actividad clásica del Estado, sino que en su contenido se integran gastos de naturaleza económica que influyen fuertemente sobre todas las actividades económicas de un país.

El Ministerio de Hacienda no está tomando en cuenta todos los gastos e ingresos que este obtiene; los ingresos tributarios corrientes, son

básicamente producto de los impuestos impositivos del estado y los gastos, todo egreso para solventar financieramente los gastos públicos. El gobierno tiene que cumplir con gastos como financiar las pensiones al sector público y esto no se refleja dentro del presupuesto general del Estado Generando un desfinanciamiento del mismo.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el mes de Julio del año dos mil diecisiete, emite una resolución en la cual se declara Inconstitucional el Presupuesto de dos mil diecisiete, por la vulneración a principios como equidad presupuestaria y universalidad establecidos en los artículos doscientos veintiséis y doscientos veintisiete de la Constitución de la República, y la Ley de Responsabilidad Fiscal.

El Presente trabajo de grado está compuesto de cinco capítulos: un primer capítulo que comprende los Antecedentes Históricos donde se desarrolla la administración Presidencial de El Salvador iniciando desde el año dos mil cuatro al dos mil quince en lo referente al Presupuesto de la Nación Deuda Publica, Carga Tributaria Ingresos Tributarios. La evolución de las Finanzas Públicas en la antigüedad, y de igual forma el origen del presupuesto Fiscal en El Salvador, haciendo énfasis en las leyes Orgánicas del Presupuesto.

El Capítulo dos está compuesto por un Marco Conceptual, Marco Doctrinario, Jurídico, en el cual se abordan diferentes aspectos importantes sobre el tema. Se desarrolla un análisis Jurídico sobre la Legislación Nacional en el entorno a la problemática del Presupuesto General del Estado, de igual forma se hace énfasis a otras leyes que le dan auge para que este sea aprobado en forma eficiente y equitativa.

En el Capítulo tres se desarrolla un Diagnóstico sobre las Consecuencias Jurídicas de la afectación económica para Financiar el Gasto Publico. Se establece cada una de ellas, también se analiza una sentencia de inconstitucionalidad, en la cual la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró Inconstitucional la Ley del Presupuesto General de la Nación del año dos mil diecisiete, por considerar que se violentan los Principios de Equilibrio Presupuestario y Universalidad establecidos en la constitución de la Republica.

En el Capítulo cuatro se hace un estudio sobre el Derecho Comparado de los países latinoamericanos sobre las diferentes constituciones y sus ciclos presupuestarios.

En el Capítulo cinco se desarrollan propuestas de soluciones con respecto al tema de investigación, donde se establecen propuestas del Gobierno de El Salvador, y propuesta de solución para sanear las finanzas públicas del gobierno, propuesta de I.C.E.F.I. De igual forma propuestas de la Asociación Equipo Maíz en El Salvador, Fundación para El desarrollo Económico.

A modo de conclusión del presente trabajo de grado, se han establecido soluciones concretas como una posible solución para evitar que la afectación económica incremente en el país, se debe realizar un refinanciamiento de la deuda pública por parte del gobierno, para sanear las finanzas públicas del gobierno entre ellas una de las más importantes sería con respecto a la deuda publica establecer límites de plazo, la idea principal es evitar las deudas y ponerle un límite, para mejor funcionamiento de la administración pública. Pará ello se debe poseer mucha transparencia en cuestiones económicas, para evitar desajustes económicos e ilegalidades en el país.

## **CAPITULO I**

### **MARCO REFERENCIAL**

En el presente capítulo se desarrolla el origen y evolución histórica de las finanzas públicas, políticas públicas y el presupuesto de la nación, de igual forma se hace un análisis de los periodos presidenciales de dos mil cuatro a dos mil dieciséis, en donde se abordaron los temas de política pública, políticas fiscales, deuda pública, carga tributaria, ingresos tributarios, marcando los puntos a favor y en contra de la gestión de cada uno de los presidentes, y sus formas de administración pública.

#### **1.1 Impacto que tiene el Déficit Fiscal en el Desarrollo de El Salvador**

En la actividad Financiera Pública, el Presupuesto de Nación es el instrumento más importante de actuación y el que, junto con la política monetaria tiene una mayor influencia en la corrección de los movimientos no deseados propios de una economía de mercado, dada su posibilidad de actuación como políticas compensatorias.

Efectivamente, el presupuesto, no comprende exclusivamente aquellos gastos que son absolutamente necesarios para actividad clásica del Estado sino que en su contenido se integran gastos de naturaleza económica que influyen fuertemente sobre todas las actividades económicas de un país.

El consumo y la inversión pública son factores importantes a la hora de efectuar las provisiones macroeconómicas en un país, sobre todo las inversiones para llevar a las cifras deseables, que sean compatibles con un

déficit público permisible y que logren influir en el sector privado de la economía con efectos beneficiosos que compensen normalmente defectos de la demanda, e incluso, en épocas de expansión su acción contractiva puede corregir excesos de la misma.

En materia financiera corresponde a los estados entrar a planificar su riqueza para, con base en la misma, lograr su desarrollo. Es precisamente en esa tarea de planificación donde aparece y se hace uso del instrumento llamado presupuesto, el cual se encuentra, sustentado en los lineamientos enunciados por los planes a largo plazo, de trazar el programa financiero para las diversas y heterogéneas actividades en que interviene el Estado moderno, tales como justicia, defensa y seguridad, educación, salud, entre otros. El presupuesto, como elemento de planificación y desarrollo, empieza a surgir, en su concepción en la medida que la cultura de los pueblos, su desarrollo político y social, así lo exijan.

Dadas estas condiciones, el presupuesto público debe contener las provisiones de ingresos y gastos en el contexto de la programación macroeconómica, estableciendo la magnitud del déficit fiscal, al que se le atribuyen la responsabilidad de desequilibrios macroeconómicos, problemas monetarios y cambiarios, no tienen otra explicación que el desbordamiento del gasto público y la cierta inelasticidad de los ingresos corrientes del gobierno. Estos problemas son factibles de solucionar a través del manejo integral de las finanzas públicas que permitan un mejor aprovechamiento del presupuesto como instrumento de acción del Estado.

No obstante los esfuerzos que se realizan para ajustar las finanzas públicas, la realidad es que la tendencia actual de los sistemas de presupuestos públicos en la gran mayoría de países, en especial los que

están en vía de desarrollo, es insostenible en el mediano plazo. En ausencia de una corrección oportuna, por un precario equilibrio macroeconómico. La sociedad en su conjunto debe ser consciente que entre más se pospongan los ajustes al sistema presupuestal, mayor será su costo en términos de bienestar. El esfuerzo persistente hacia el logro de los equilibrios macroeconómicos básicos se concibe como condición necesaria no suficiente, del crecimiento económico y la reducción de las desigualdades sociales.

En ese contexto compete a los gobiernos alcanzar y preservar en una sólida situación fiscal es decir el financiamiento de la transformación productiva requiere un reacomodo de la política fiscal que redunde en un incremento de las finanzas públicas y la política fiscal en las economías de Centroamérica, y perspectivas de corto y mediano plazo, ahorro público y en una disminución del déficit primario dado que la evidencia empírica disponible no apoya la hipótesis de que pueda sustituirse el ahorro o el superávit públicos por el ahorro privado.

CEPAL considera que los grados de libertad de la Política fiscal actual en América Latina, incluyendo en este apartado El Salvador, en materia de gasto, son muy limitados. En parte de ello se debe, a que los gastos en inversión han estado históricamente muy deprimidos, y los corrientes difícilmente resisten nuevas disminuciones. En todo caso, es preciso evitar que el ajuste fiscal recaiga sobre la inversión pública, sin perjuicio de reducir la importancia de determinados gastos de capital para reforzar otros, por lo que debiera ponerse límites a la expansión del gasto de consumo del gobierno.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Jorge Puchet y Federico Torres " *Las finanzas públicas y la política fiscal en las economías de Centroamérica durante los años noventa y perspectivas de corto y mediano plazo*", (Santiago de Chile, Marzo 2002 ) 11-12

El Plan de gastos gubernamentales tendrá que reunir los requisitos que establece la ley ya que este requiere de la mayoría calificada en el parlamento de la Asamblea Legislativa debido a que requiere del aval para adquirir deuda adicional de parte del estado.

El Presupuesto del año dos mil diecisiete, fue declarado Inconstitucional, por aprobarse sin incluir todos los gastos, la sala estableció algunas líneas, no contratar nuevos servicios médicos hospitalarios para funcionarios de alto nivel, ya que esto implica una importante erogación de fondos públicos, prohibió las nuevas contrataciones o aumentos salariales, un llamado a revisar el gasto en publicidad y a racionalizar lo que se utilice para viajes o compra de bienes suntuarios, revisar escalafones desproporcionados, y seguir transfiriendo fondos públicos a entes privados, como ONG, que estén relacionados con partidos políticos o funcionarios y sus familiares.

El tribunal ordeno, que los próximos proyectos a aprobar deben de cumplir con los principios de universalidad y equilibrio entre gastos e ingresos. Es decir que para aprobarse deberá haber un consenso y acuerdo de todos los grupos parlamentarios de la Asamblea legislativa. El Banco Central de Reserva informo que el país redujo sus necesidades de acudir a financiamiento externo y que el déficit fiscal se redujo desde dos mil trece.

Las necesidades de financiamiento externo de la economía salvadoreña se han reducido porque el sector privado está ingresando más dinero del exterior que lo que está saliendo. Esto es por causa del crecimiento en la exportación de servicios y el incremento de las remesas familiares.

En cuanto al déficit en el sector público, es decir, la diferencia de los ingresos del gobierno con los gastos, los datos del Banco Central de Reserva, revelan que en el año dos mil dieciséis era de dos punto cinco por ciento del Ingreso Nacional Bruto Disponible, que es el BID, es decir, lo que se produjo en el país más lo que se ha transferido, para ver la sostenibilidad fiscal, el déficit, del Estado se tiene que comprar al INBD y no al PIB.

El Banco Central de Reserva, también informó sobre las proyecciones de crecimiento de la economía, en junio habían estimado que el PIB crecería en dos punto tres por ciento pero ahora consideran que el alza sea de dos punto cuatro por ciento. Los factores como un incremento en las tasas internacionales de la Fed, o un endurecimiento de las políticas migratorias de Estados Unidos podrían afectar la economía del país.

## **1.2 Justificación**

El Presupuesto General del Estado es el instrumento por excelencia, para implementar las Políticas Públicas que promuevan el desarrollo económico y mejoren el bienestar social de la población, por lo tanto, nos afecta directa o indirectamente, en el ámbito personal o profesional, siendo así este de gran importancia para la sostenibilidad del país pero para ello es necesario que el estado cuente con los ingresos necesarios siendo estos impuestos directos e indirectos para tener una mayor disponibilidad de ellos. En concepto de impuestos, multas, arrendamientos de activos donaciones, préstamos internos y externos para poder tener recursos.

El Presupuesto General del Estado tiene efectos importantes en la economía del país, ya que incide en el nivel de empleo, la tasa de inflación y

el crecimiento económico; por ejemplo, un presupuesto cuyas estimaciones de ingresos no se cumplan y tenga que recurrir por préstamos al sistema financiero nacional o internacional puede hacer, que las tasas de interés aumenten, por tanto el crédito se encarece, la inversión y la producción bajan y aumenta la inflación, castigando de esta manera el poder adquisitivo de la población, con lo cual tendríamos que comprar menos bienes y servicios con más dinero de lo normal.

El Presupuesto también puede afectar indirectamente el empleo; si constantemente se están reorientando recursos para afrontar emergencias o situaciones contingenciales, sin existir la suficiente capacidad fiscal, entonces la inversión privada nacional o extranjera, podría desestabilizarse y no generar las fuentes de trabajo tan necesarias para el país.

La importancia de investigar cuáles son las causas de las consecuencias jurídicas y los factores económicos que afectan al Estado para financiar el gasto público, y que este tiene que cubrir, incluyendo en estos la pensión para las personas que se retiran de sus labores. Los resultados actuales de las finanzas públicas, son la suma de decisiones erróneas tomadas en el pasado, y que han configurado una economía inestable en El Salvador.

Con la vigencia de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social, se establecen normas que garantizan la sostenibilidad fiscal de mediano, y largo plazo de las finanzas públicas, y a la misma vez se pretende que estas contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país. Se realiza a través del establecimiento de reglas fiscales, que establezcan límites al déficit y endeudamiento público, hacer congruente el presupuesto con las metas

establecidas en la presente ley, garantizar la asignación presupuestaria que corresponde a las áreas sociales, y mayor transparencia.

La Utilidad que obtendremos de esta Investigación es presentar una propuesta de solución sobre las consecuencias Jurídicas de la afectación económica para financiar el gasto público según los ingresos tributarios correspondientes en periodo dos mil dieciséis, dos mil diecisiete, en El Salvador estableciendo así recomendaciones que ayuden a mejor desarrollo en la economía del país.

### **1.3 Objetivos**

#### **1.3.1 Objetivo General**

Establecer las Consecuencias Jurídicas de la Afectación Económica para Financiar el Gasto Público según los Ingresos Tributarios Correspondientes en el Periodo dos mil dieciséis, dos mil diecisiete en El Salvador.

#### **1.3.2 Objetivos Específicos**

- a) Elaborar un Marco Histórico de las Consecuencias Jurídicas de la Afectación Económica para Financiar el Gasto Público según los Ingresos Tributarios Correspondientes en el Periodo dos mil dieciséis, dos mil diecisiete en El Salvador.
  
- b) Presentar un Marco Referencial Teórico- Doctrinario, Jurídico y Conceptual

- c) Elaborar un Diagnóstico sobre las Consecuencias Jurídicas de la Afectación Económica para Financiar el Gasto Público Según los Ingresos Tributarios Correspondientes en el Periodo dos mil dieciséis, dos mil diecisiete en El Salvador.
  
- d) Presentar una Propuesta de Solución sobre las Consecuencias Jurídicas de la Afectación Económica para Financiar el Gasto Público según los Ingresos Tributarios Correspondientes en el Periodo dos mil dieciséis, dos mil diecisiete en El Salvador.

#### **1.4 Antecedentes Históricos de las Finanzas Públicas**

Dicho tema ha sido investigado desde su nacimiento y cuyos antecedentes los encontraremos a continuación, con los surgimientos de los gobiernos constitucionales y el desaparecimiento de las monarquías absoluta cuya característica eran la concentración de poder; surgen así los sistemas de organización administrativa estatal pero no constituyen un presupuesto como tal, no fue sino hasta en la carta Magna de Inglaterra, en donde tuvo una configuración más formal donde fue medio de control sobre el soberano, pero paso a tener un rango constitucional.

##### **1.4.1. Las Finanzas Públicas en la Época Antigua**

Anteriormente trescientos años antes de cristo, se menciona un principio de Adam Smith, se basaba en las reglas clásicas que deben gobernar la recaudación de los impuestos, así como los frutos deben estar cosechados del árbol cuando estén maduros, así los recursos deben recaudarse cuando las rentas estén presentes. En aquellos países de

Grecia, Roma y Egipto, aunque se presenten elementos de tributación para el cumplimiento de los fines del Estado, aproximadamente la mayor parte de la riqueza se obtenía en la Edad Media.

En el país de Roma las rentas venían de la tierra, los monopolios como los de la sal, también algunos impuestos sobre las ventas, los impuestos a las herencias, estos fueron creados por Augusto y era para todo los habitantes del imperio, así mismo el comercio que tenían los esclavos. Se gastaba en inversiones públicas, ya sea monumentos de esclavitud, en fines religiosos de guerra u otro gasto de pago de salario para el personal civil. En Grecia y en Roma los impuestos se tomaban como mala suerte, sin tomar en cuenta la equidad y distribución de tales impuestos.<sup>2</sup>

#### **1.4.2 Las Finanzas Públicas en la Edad Media**

Se afirma que el periodo medieval se caracteriza por sus formas políticas, y la economía patrimonial se da por el dominio de los reyes, duques, condes, barones, obispos y conventos, esto se basa en lo financiero, las finanzas tributaria. En estas épocas había reyes, quien cobraba impuestos sobre la tierra de acuerdo a la extensión, o los impuestos personales, impuestos sobre los consumos. Se mencionan unos impuestos sobre las formas presuntivas de vida, tales como las tasas sobre los hogares, ventanas, coches, tomando en cuenta el número de los lugares o ventanas del edificio, estos impuestos existieron en esta época.

Existe una literatura financiera, se da por acuerdo de los padres de la iglesia, hasta darse la doctrina mercantilista. El impuesto fue considerado

---

<sup>2</sup> Guillermo Ahumada, "Tratado de Finanzas Publicas" 4°ed (Santiago Chile 1997) 47

como un signo de servidumbre, mientras los hombres libres prestaban servicios personales en las armas. Las tarifas aduaneras, se regulaban por medio de acuerdos entre las comunas que son el estimo y el catastro. El sistema del crédito tomando en cuenta el punto de vista del interés de los padres de la iglesia y por Aristóteles se dio la garantía real de los recursos y se manifestaba la teoría del lucro cesante o daño emergente.<sup>3</sup>

### **1.4.3 Las Finanzas Públicas durante la Corriente de Pensamiento Económico Mercantilista**

Bajo la denominación de mercantilismo puede comprenderse lo que se conoció con el nombre de Colbertismo, sistema restrictivo, sistema comercial, cuya idea central consistía en las ganancias a través del comercio internacional. Davenant por ejemplo definió la política aritmética como el arte de razonar con números sobre las cosas relacionadas con el gobierno.

El nacimiento de la economía monetaria, y la formación de nuevas naciones, dieron origen al mercantilismo. El viejo tratado de Serra: los medios de hacerse de oro y plata en los países en donde no hay minas marca la etapa inicial que fue abandonada a mediados del siglo diecisiete con la revolución industrial y el nacimiento de las libertades políticas.

La reforma y el protestantismo, asociados a Erasmo y a Lutero, tendían hacia el individualismo, y un concepto de libertad y responsabilidad personal facilitándose con esto el desarrollo de la propiedad y de los derechos contractuales, que eran esenciales al comercio y al sistema de libre cambio. Al mismo tiempo un estado fuerte fue aceptado por el pensamiento

---

<sup>3</sup> Ibíd. 48

protestante y fue fortalecido por la declinación del feudalismo y de la iglesia, cuyas economías estaban ligadas a la economía nacional.

Oliverio Cronwel fue protestante y su acta de navegación tenía justa celebridad. La competencia de los mercados, en una economía de cambio aparecía como reacción frente a la economía doméstica, cerrada e independiente. Poder y riquezas comenzaron a ser objetivos nacionales, siendo la principal forma de riqueza la teorización de los metales preciosos, y se esperaba en los resultados de la balanza comercial, la prosperidad del país. El gran objetivo del comercio dice W. Petty no es la riqueza en sentido amplio, sino particularmente, la abundancia de oro, plata, joyas, que no perecen ni cambian como otras mercancías pero son riquezas en todos los tiempos y lugares.

El internacionalismo estatal, y la regulación del comercio y la industria como así también del trabajo, llegó a grados tan extremos que toda libertad resultaba regulada, aun en el campo directamente privado. En el campo oposicional que es el que más directamente nos concierne, la reacción en contra de las ideas del más crudo periodo medioeval se operó en contra de los privilegios.

La idea mercantilista, tuvo en la última guerra sus brotes internacionales. El atesoramiento del oro, las tarifas y la política aduanera, las cuotas de importación y en lo interno a raíz de las dificultades estatales, semejantes a la que soporto la época mercantilista, regulaciones de precios, con nacionalismo encendidos, algunos llevados hasta los límites de la política dictatorial.

#### **1.4.4 Las Finanzas Públicas durante el Pensamiento Económico Fisiócrata**

La brillante y aparente prosperidad del estado en Francia, bajo la administración de Colbert, provocó el melancólico alegato de Vauban en su *Dime Royal* proponiendo un impuesto directo de diez por ciento sobre todas las clases. Cada cual debía pagar de acuerdo a su industria o renta; las excepciones debían ser consideradas injustas, debiendo reemplazar, esta especie de impuestos a la renta, a todos los demás impuestos, excepción hecha de la importación y la exportación.

Su predecesor, Boiguilbert había afirmado parecidas ideas tributarias y muchos lo han considerado como el campeón de la protección agraria. Montesquieu en mil setecientos cuarenta y ocho publicó su "*esprit de lois*" Imbuido de la literatura constitucional inglesa y de los escritos de Petty. Los Fisiócratas pensaban que de la agricultura provenían todas las riquezas, y que por lo tanto, gravando esta riqueza, se gravaban por una errónea interpretación de la teoría de la incidencia, ya que partían de un principio a priori que había que demostrar, todas las otras manifestaciones de capacidad contributiva.

El subproducto, o producto neto debía ser la fuente de toda imposición, admitiéndose, sin embargo, el uso temporario de otros impuestos; esta especie de impuesto único sobre el producto neto. Es de hacer notar, sin embargo, que antes en la obra de Von Justi, se encontraban ya semejantes máximas: regla de la equidad, en función del beneficio recibido y la capacidad de pago; regla de la certidumbre, regla de la conveniencia y de la economía en la recaudación.

El valor en Smith, y su originalidad, descansaría más que nada en su

sistematización y en la claridad de su exposición, todo lo cual hace que sus enseñanzas conserven hasta ahora la frescura de los primeros tiempos. No obstante, las medidas financieras de Turgot, como ministro de Luis dieciséis aboliendo cerca de treinta y seis tasas, inclusive la famosa corve, las ideas de la revolución de mil setecientos ochenta y nueve, en contra de los abusos de la nobleza y el clero, estaban en marcha y habían ganado las clases populares, en contra del sistema feudal que llegaba a su fin.

Sus impuestos mercantilistas, que restrinjan los mercados, y el comercio externo e interno, dieron lugar al nacimiento de la fisiocracia, que fundo su filosofía política en lo que se denominó el orden natural. Este orden natural no debía confundirse con el estado de naturaleza, ya que aquel se fundaba sobre el derecho, incluso el derecho sobre la propiedad. El orden natural estaba lejos de la concepción de Rousseau sobre el estado de naturaleza.

El orden natural de la fisiocracia comprendía las premisas necesarias para asegurar al hombre las ventajas que las condiciones naturales otorgaban Individualistas y partidarios de los derechos de propiedad, pensaban que el derecho del hombre conocía su límite en la usurpación de los derechos del prójimo.

El lema era Dejen Hacer, Dejen Pasar, debiendo las funciones de gobierno limitarse a la producción de las vidas, la libertad y la propiedad. El comercio y las manufacturas se consideraban como actividades no productivas y producción significaba, siempre sobre producción es decir un exceso sobre las necesidades de la población. A la cabeza de las clases en que la sociedad se dividía, estaba la clase productora de los agricultores; seguía luego la clase de los propietarios de la tierra, que en parte se los

consideraba como productores; la clase estéril comprendía a los comerciantes, artesanos y profesionales, y por último, estaba la clase de los asalariados.

Las tres primeras, eran consideradas como independientes; la última clase pasiva. El impuesto debía descansar sobre el producto neto de la tierra, y desde ahí se repercutiría sobre todas las otras actividades. La fisiocracia, en su posición crítica al sistema imperante medieval y mercantilista, hizo por la teoría del impuesto mucho más que con sus afirmaciones. La renta de la tierra era en esos tiempos casi la única clase de renta que se conocía y la tarea de reconocer el valor productivo a los servicios, al lado de las mercancías, correspondió mucho tiempo después a la escuela clásica inglesa.<sup>4</sup>

#### **1.4.5 Las Finanzas Públicas durante la Corriente de Pensamiento Económico Clásico- Liberal**

Adam Smith, llamado por muchos el padre de la economía fue el primer gran sistematizador. La influencia de A. Smith, en sus sucesores en la política legislativa, en el comercio y en el campo de la teoría económica, sobre todo, fue decisiva, inaugurándose con la época del Liberalismo Económico. Nada impide tanto el desenvolvimiento de la teoría financiera como la existencia de una abundante renta, y un sistema presupuestal combinado con la prosperidad general. La teoría fiscal y financiera, en otras palabras, florece los defectos de la vida económica.

Los hechos de la vida real debían muchas veces contradecir los

---

<sup>4</sup> Ibíd 49

resultados metodológicos y es solo con Mc. Culloh, en su sistema de impuestos y financiación que tales inconvenientes parecían observarse. La aparición de John Stuart Mill con su libro quinto, dedicado a los problemas de la imposición, señala un despertar de los problemas fiscales.

#### **1.4.6 Las Finanzas Públicas según la Teoría Keynesiana**

El Pensamiento clásico supuso un mundo en equilibrio, en posición de máximo rendimiento, de competencia perfecta y gobernada, en definitiva, por un sistema de precios regulados por la ley de oferta y demanda. Los desequilibrios y perturbaciones en el sistema que configuran las depresiones, por la preocupación, inflación y guerras, paralización de las aduanas y del comercio de importación y exportación, crisis en general etc. No entraban en la ecuación clásica, al menos en las medidas con que ahora se los computa, toda vez que se trata de neutralizar los desequilibrios y desajustes por medidas gubernamentales; para los clásicos cualquier desajuste debía arreglarse automáticamente, aunque muchas veces dicho automatismo, equivaliese a la eutanasia.

Frente a este problema, la reacción de Keynes fue radical, pues, partiendo del concepto de renta nacional, entrevió que el punto de equilibrio y de satisfacciones estaba dado en la conciencia entre la oferta de bienes ofrecidos y las necesidades del mercado; este punto de equilibrio, más que medirlo en precios, fue estimado por el volumen de ocupación o trabajo, pues la curva de la demanda global está en función de los volúmenes de ocupación.

Los empresarios mano de obra frente a la expectativa de los beneficios y el mayor gasto de mano de obra, significa aumento de beneficios

empresarios. Los gastos de los individuos en una colectividad que se traducen en consumos, están en función con la renta nacional. Los recursos ingresados por los individuos no se gastan todos, salvo los recursos marginales que, incluso, no alcanzan para hacer frente a los consumos indispensables.

Cuando la renta aumenta, también aumenta el consumo pero en dosis menores. La propensión al consumo es una relación entre serie de niveles distintos de renta nacional y el gasto, en bienes de consumo. El volumen de las inversiones, a su vez, está determinado por las expectativas del mercado, aumento de demanda interior o exterior.

El volumen es determinado por la eficiencia marginal del capital, ósea, por el costo de la inversión tipo de interés y costo de bienes instrumentales por parte de los empresarios. Cuando las inversiones aumentan disminuye la eficiencia marginal del capital hasta hacerse inútil todo aumento. La ocupación de todos los factores es lo que determina el máximo de renta nacional, pues los dineros ociosos y los obreros desocupados encuentran ocupación cuando se ponen en funcionamiento las fábricas paradas por falta de iniciativas empresariales.

En tales circunstancias, corresponde al estado poner en movimiento los elementos inactivos creados los incentivos del progreso, ocupando a los factores desocupados. Pero cuando todas estas variables están funcionando en su plenitud, todo agregado por las intervenciones gubernamentales, crea la inflación por una demanda superior a la que el mercado puede ofrecer.

Keynes defendió su parentesco con los clásicos y llegó a afirmar que su

edificio estaba construido con viejos adobes<sup>5</sup>; pero, evidentemente, aunque confiaba en la libre empresa, como elemento funcional del sistema y en la iniciativa de los particulares, abrió una brecha profunda en las concepciones de los clásicos cuando asignó al estado funciones intervencionistas y planificadoras intensas para mantener la ocupación y un nivel de renta de renta nacional necesario para la comunidad.

El gasto público tiene una influencia directa sobre el ingreso nacional en el volumen de consumo y en la inversión, pero el efecto multiplicador y acelerador de todo gasto no debe ser considerado mecánicamente sin tener en cuenta las expectativas de los individuos y de las empresas que condicionarían aquellos efectos a proporciones que no se pueden medir pero que sí pueden intuir sin pretensiones de calcularlos matemáticamente.

La política fiscal se ha preocupado por cerrar las brechas, que se originan con gravedad insospechada en una economía sin inversiones para mantener la renta nacional o para aumentarla, usando para ello los instrumentos del impuesto o del gasto público o los empréstitos y las emisiones, o el control monetario y la política crediticia o bancaria, o con los múltiples resortes de la política comercial, etc.

Las planificaciones e intervenciones polifacéticas del intervencionismo estatal tienden por ahora, en las economías que luchan por mantener la competencia, a crear y mantener las condiciones óptimas para una permanencia de las rentas normales, a una mejor distribución de los beneficios y a una productividad máxima.

El Producto Nacional Bruto equivale al valor monetario de todos los

---

<sup>5</sup> Ibíd 50

bienes producidos en el mercado con exclusión de los productos intermedios que se computan en el precio del bien terminado. Comprende pues, lo que se paga por amortización y conservación de los bienes; los impuestos indirectos; pagos por seguros que se consideran como parte de los salarios, lo pagado por arrendamientos y alquileres; los beneficios de las empresas; los intereses y dividendos y lo beneficios sociales no distribuidos.

El Producto Nacional Neto estaría dado por todos esos ítems menos lo pagado por amortizaciones y conservación de bienes. La Renta Nacional estaría calculada por los valores ya mencionados menos los impuestos indirectos y a las ventas, a la producción o a la renta que no representan coste de los factores. Los impuestos no significan aporte nuevo a la Renta Nacional, sino traspaso de las rentas individuales o de las empresas, al Estado.

Las ideas de Keynes no pueden generalizarse y aplicarse por analogía a los países subdesarrollados pues no se dan las condiciones que presidieron su elaboración. Mientras los países industriales y financieramente organizados llegaron en los años a soportar una crisis de estabilidad.

#### **1.4.7. Origen Histórico del presupuesto Fiscal en El Salvador**

En cuanto a la evolución de la legislación secundaria sobre el presupuesto fiscal en El salvador hasta la fecha, han existido cinco leyes orgánicas de presupuesto.

##### **1.4.7.1 Primera Ley Orgánica del Presupuesto**

Esta primera Ley se basó en la constitución de mil ochocientos ochenta y seis y supero a dicha constitución ya que está en su artículo ciento treinta,

inciso segundo establecía que la Ley de Presupuesto determinaría las entradas y gastos de nación. Así mismo señaló que el proyecto de presupuesto contendría en un solo documento, primero un resumen de las entradas de las rentas e ingresos ordinarios; segundo un resumen de los gastos ordinarios; tercero un resumen de las entradas extraordinarias; cuarto un resumen de los gastos extraordinarios y quinto un detalle de composición de las entradas y gastos.<sup>6</sup>

En este marco se afirma que la legislación secundaria supero a la disposición constitucional ya que no llegaba a comprender estas disposiciones constitucionales, así también la comisión que elaboro el proyecto de ley orgánica del presupuesto afirmaba que hasta mil novecientos veintiséis el presupuesto era una lista de salarios.

La primera clasificación en esta Ley Orgánica del Presupuesto de los ingresos ordinarios y extraordinarios, señalaba que ingresos ordinarios comprendían los ingresos procedentes de los bienes propios, de los servicios nacionales prestados al Público, de los impuestos, derechos y contribuciones establecidas por la ley y en general todas aquellas rentas no incluidas anteriormente pero no derivadas del uso del crédito publico, e ingresos extraordinarios son el producto que se espera percibir por uso del crédito publico durante cada año fiscal venidero.

#### **1.4.7.2 Segunda Ley Orgánica del Presupuesto**

Fue aprobada mediante decreto legislativo número treinta y siete del catorce de Mayo de mil novecientos treinta y ocho y publicada en el Diario

---

<sup>6</sup> Carolina Manzanares Nochez, Guillermo Sánchez Hernández, "*El Origen del Presupuesto Fiscal*",(Tesis Universidad de El Salvador, San Salvador, Noviembre 1994)19

Oficial número ciento dieciocho Tomo ciento veinticuatro del cuatro de Junio del mismo año. Constaba de ciento cinco artículos, desarrollaba los principios constitucionales de mil ochocientos ochenta y seis, la estructura orgánica de esta Ley era dividida en cuatro partes, dividida en títulos y estos a su vez capítulos. Esta segunda ley orgánica de presupuesto supero a la constitución de 1886, pero lo hizo de una manera más técnica, señalo que habría dos clases de presupuestos: presupuestos ordinarios y presupuestos extraordinarios, se creó una sección técnica de presupuesto pendiente de la secretaria de hacienda para la preparación del presupuesto y encauzamiento de su ejecución.

#### **1.4.7.3 La Tercera Ley Orgánica de Presupuesto**

Fue aprobada mediante Decreto Legislativo doscientos treinta y tres de la fecha veintidós de diciembre de mil novecientos cuarenta y tres, la cual fue publicada en el Diario Oficial número doscientos ochenta y seis Tomo ciento treinta y nueve del veintidós de diciembre del mismo año. En su estructura y contenido no vario de la de mil novecientos treinta y nueve, aunque únicamente constaba de ochenta y nueve artículos, sin embargo, tenía algunos cambios, pero estos eran de orden menor.

Por ejemplo, en relación a la unidad administrativa encargada de preparar el presupuesto ya no será la Sección Técnica dependiente de la Secretaria de Hacienda si no una Dirección General de Presupuesto Adscrita Directamente a la Presidencia de la Republica se modifica también lo que es el año fiscal, ya que conforme al artículo seis, empieza el año fiscal a partir del primero de enero y termina el treinta y uno de diciembre de cada año a diferencia de la ley de mil novecientos treinta y ocho la cual disponía que el año fiscal comenzaría el primero de julio de cada año y terminaría el treinta

de junio del año siguiente y en relación a los ingresos extraordinarios se agregó una forma de ellos.

#### **1.4.7.4 La Cuarta Ley Orgánica de Presupuesto**

Surgió como una forma de desarrollar los principios constitucionales de mil novecientos cincuenta, mediante Decreto Legislativo número mil quinientos noventa y cinco del trece de septiembre de mil ochocientos cincuenta y cuatro, publicado en el Diario Oficial número ciento ochenta y seis Tomo ciento sesenta y cinco del ocho de diciembre de mil novecientos cincuenta y cuatro; esta ley constaba de cincuenta y cinco artículos, distribuidos en ocho títulos.

Su estructura es completamente diferente a las anteriores, señalaba que su objeto es establecer los procedimientos que regulan la preparación autorización, rendición de cuentas y ejecución de la ley de Presupuesto; la cual comprende el presupuesto General y Especial de conformidad al artículo diez de la Constitución de mil novecientos cincuenta.<sup>7</sup>

En los artículos cuatro y cinco de esta ley se fijó la competencia del Ministerio de Hacienda en relación al Presupuesto y se creó la Dirección General del Presupuesto como unidad dependiente del Ministerio de Hacienda, la preparación de los presupuestos señalaba esta ley, como el cálculo de las rentas que esperaba devengar el gobierno durante el ejercicio del presupuesto debería basarse en las rentas obtenidas durante un número prudencial de ejercicios anteriores el artículo diecisiete indicaba que en ningún anteproyecto de presupuesto podrán los cálculos de gastos exceder a

---

<sup>7</sup> Ibíd. 26

los de las rentas más el superávit financiero inicial o menos el déficit financiero. Disponía además en cuanto a la clasificación de los gastos que su agrupación sería por unidades dentro de las mismas unidades.

#### **1.4.7.5 La Quinta Ley Orgánica de Presupuesto**

Es la misma señalada de mil novecientos cincuenta y cuatro, dada su trascendencia en las formas de mil novecientos sesenta y tres a las que fue sometida es que doctrinariamente se consideró como una nueva ley.

Mediante Decreto legislativo número cuatrocientos setenta y cuatro de fecha veinte de diciembre de mil novecientos sesenta y tres publicado en el diario oficial número doscientos cuarenta y uno Tomo número doscientos uno del veintiuno de diciembre de mil novecientos sesenta y tres.

Se introdujeron dichas reformas y entre ellas las modificaciones relevantes se encontraron, que la ley de presupuesto contendría: El Presupuesto General, en el cual se incluiría, la totalidad de los ingresos y egresos del fondo General, y todas las actividades de las unidades primarias de organización y que los presupuestos especiales comprenderán los ingresos y egresos de los fondos de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y de las entidades que se costean con fondos públicos o que reciban subvención del Estado. Todo esto plasmado en su artículo tres y en vigencia en la actualidad.

#### **1.5. Administración Presidencial Período 2004-2009**

En este apartado se desarrolla la implementación de la política fiscal y política pública durante la administración presidencial del presidente Elías Antonio Saca.

### **1.5.1 Descripción del Presupuesto de la Nación, Deuda Publica, Carga e Ingresos Tributarios.**

El presupuesto de la nación, en el año 2004 era de \$2,793.9 mil de dólares, de los estados Unidos de América y los ingresos tributarios fueron de \$1,925.0 mil de dólares entonces podemos decir que el déficit fiscal es igual  $(\$2,793.9 - \$1,925.0) = (\$868.9)$ .

La deuda pública en el año de 2004 fue de \$7,284.3 dólares y para el año 2009 es de \$10,336.8 mil dólares es decir  $= (\$10,336.8 - \$7,284.3)$  es igual a  $(\$3,052.5)$  mil dólares incremento la deuda.

La carga tributaria en el 2004 era de 12.2% y en el año de 2009 es de 13.7% si realizamos esta operación nos da un total de:  $(13.7\% - 12.2\% = 1.5\%)^8$ . Para mayor información ver anexo número uno donde se describe el Presupuesto de la Nación, la Deuda Pública, Carga e Ingresos Tributarios dos mil cuatro al dos mil nueve.

### **1.5.2 Política Fiscal**

Con el tratado de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos y República Dominicana, se esperaba una leve reducción de ingresos por aranceles, y se mantenía las necesidades crecientes del Estado para atender retos sociales y de infraestructura. Sin embargo, la desaceleración, económica, y la reconstrucción de los daños causados por el terremoto en el año dos mil uno, y los gastos de pensiones habían puesto presiones sobre las fianzas públicas, encendiendo luces de alarma, en este sentido, la política

---

<sup>8</sup> Ministerio de Hacienda. Estado Actual de los Ingresos: Mesa Fiscal, El Salvador 2009, <http://www.mh.gob.sv/pmh/mesafiscalces> consultada el 27 de enero 2018

fiscal puso énfasis importante en la recuperación de la sostenibilidad de la deuda pública.

También apoyaba continuar avanzando en aumentar la eficiencia del gasto público en general, y mejorar la calidad del gasto social en particular. Dentro de la Política Fiscal se fue implementando una reforma tributaria. En el año de dos mil cinco se ejecutó la reforma fiscal anunciada desde el año dos mil diecisiete. La reforma mantuvo como meta minimizar el desequilibrio que entre los gastos e ingresos del Estado.

Además, una mayor recaudación fiscal debería traducirse en una mejor política social para los salvadoreños de más escasos recursos. Durante la implementación de la medida existieron conflictos de intereses en el sector privado. Para los empresarios, la medida podía profundizar el ciclo de bajo rendimiento económico que tenía el país. Algunos sectores especialmente las micro y pequeñas empresas miraban un oscuro panorama de cara al futuro, debido a los nuevos mecanismos de recaudación.

Después de ejecutada, se debe comprender que la reforma tributaria no es más que un paliativo de corto plazo. Para hacer frente al incremento de los gastos del Estado y el elevado nivel de la deuda internacional es necesario tener una tributación mucho más alta que la planeada con una reforma fiscal que únicamente busca expandir la base tributaria. Además, la ampliación de la base tributaria lo que hace es reforzar la naturaleza regresiva de la política fiscal en el país.

Significa que la actual reforma refuerza la tendencia ya existente según la cual los agentes económicos con un nivel inferior de renta son los que aportaban más al fisco. Siempre habrá algunas empresas que tendrán

que tributar más, pero en términos relativos la mayor cantidad de ingresos del Estado provendrá de las personas con menos nivel de ingreso. Por lo tanto, con esa estructura tributaria se reforzó la desigualdad y, con ello, un deterioro en las condiciones económicas de muchos salvadoreños.

### **1.5.3 Política Pública**

El gasto público ofrece más oportunidades para la equidad. Es a través de la política de gasto que se quiere lograr los mayores impactos redistributivos hacia los grupos más vulnerables de la población. En general el gasto público se debe concentrar en gasto en educación, salud, nutrición, vivienda y el costo de infraestructura de bienes públicos, más algunas transferencias directas. Existe una tendencia generalizada en que buena parte del gasto público no llega a los sectores más necesitados de la población, y ello se debe a que los grupos más pobres y vulnerables no gozan de poder político para influir sobre las políticas públicas<sup>9</sup>.

El Plan antipobreza. El presidente Elías Antonio Saca anunció la creación de un programa destinado a atacar la situación de extrema pobreza en el país. Este programa estaría constituido por cinco componentes: Fosalud, Conéctate, un programa destinado a los jóvenes, Red Solidaria y microcréditos.

Con el Fosalud se buscaba dar servicios médicos a cuatro millones de personas, durante los próximos años. Para el primer año dicho plan contaría con veinte millones de dólares. Pero hasta la fecha este plan aún no se ha

---

<sup>9</sup> Fundación Salvadoreña para el desarrollo económico y social, Eficiencia del gasto público y sostenibilidad fiscal en El Salvador, [http://www.fusades.org/sites/default/files/investigaciones/eficiencia\\_del\\_gasto\\_publico\\_y\\_sostenibilidad\\_fiscal\\_en\\_el\\_salvador.pdf](http://www.fusades.org/sites/default/files/investigaciones/eficiencia_del_gasto_publico_y_sostenibilidad_fiscal_en_el_salvador.pdf) consultada el 3 de febrero de 2018

implementado y ello se debe principalmente a que no se han obtenido los fondos suficientes para su financiación. Otro de los programas más destacados a través de los medios de comunicación, pero que tampoco ha rendido resultados, es el de Red Solidaria. Este programa consiste en entregar subvenciones a los cien municipios más pobres del país.

Con el mismo, se pretende entregar cincuenta millones de dólares anuales a las familias en situación de extrema pobreza. A la fecha el programa aún no ha rendido frutos y, como otras medidas anunciadas por el presidente, ha quedado aún sin concretarse.

Algunos funcionarios del gobierno adjudican lo anterior a que dicho plan aún se encuentra en su fase de identificación de las áreas geográficas de trabajo. Otro de los componentes del plan antipobreza es la implementación de microcréditos dirigidos a la creación y el desarrollo de microempresas en el país. Con esta medida se busca que muchos salvadoreños puedan constituir su propia microempresa y hacer de ella una fuente duradera de ingresos. Se tiene previsto entregar cincuenta millones de dólares anuales, repartiéndolo a través de montos de cien y treientos dólares<sup>10</sup>.

Para coadyuvar al fortalecimiento de programas para el alivio de la pobreza, se apoyó el Programa Red Solidaria, el Programa de Alimentación Escolar y el mantenimiento de subsidios al gas licuado, energía eléctrica y transporte público de pasajeros, así como el programa de entrega de Semilla Mejorada para garantizar mayores áreas sembradas y mayores volúmenes de producción en el sector agrícola.

---

<sup>10</sup>Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Proceso, Informativo semanal El Salvador, C.A. <http://www.uca.edu.sv/publica/proceso/proc1147.html>

Asimismo, para compensar los efectos negativos de los shock externos, se tomaron medidas especiales de política fiscal, que aunque afectaron en cierta medida la recaudación tributaria, ayudaron a paliar el impacto en la economía familiar, a través del incremento en el monto de gastos de educación y salud que son deducibles del Impuesto sobre la Renta; la eliminación de aranceles a la importación de combustibles, entre otros, con el objeto de reducir los costos de producción y beneficiar a los consumidores<sup>11</sup>.

## **1.6. Administración Presidencial Período 2009-2014**

A continuación, se revisará de forma breve la implementación de la política fiscal y política pública que se implementó durante la administración presidencial de Mauricio Funes Cartagena.

### **1.6.1 Descripción del Presupuesto de la Nación Deuda Pública, Carga e Ingresos Tributarios**

El presupuesto de la nación, en el año 2009 era de \$3,627.8 mil millones de dólares de los estados Unidos de América y los ingresos tributarios fueron de \$2,836.0 mil millones de dólares entonces podemos decir que el déficit fiscal es igual  $\$3,627.8 - \$2,836.0 = \$791.8$  millones de dólares en déficit Fiscal.

La deuda pública en el año de 2009 fue de \$10,336.8 mil millones de dólares y para el año 2014, es de \$14,592.6 mil millones de dólares es decir =  $\$14,592.6 - 10,336.8$  es igual a \$ 4,255.8 mil millones de dólares que incremento la deuda.

---

<sup>11</sup>Ministerio de Hacienda, Memoria de Labores 2008-2009, <http://www7.mh.gob.sv/downloads/pdf/PMHDC10168.pdf> consultada 4 de febrero 2018

La carga tributaria en el 2009 era de 13.7% y en el año de 2014 es de 15.9%, si realizamos esta operación nos da un total de:  $15.9\% - 13.7\% = 2.2\%$ .<sup>12</sup> Para mayor información ver en anexo número dos donde se describe el Presupuesto de la Nación, la Deuda Pública, Carga e Ingresos Tributarios de los años dos mil nueve al dos mil catorce.

### **1.6.2 Política Fiscal**

El Ministerio de Hacienda como ente rector y responsable de la administración de las Finanzas Públicas del país, durante el período de gobierno Junio dos mil nueve a Mayo dos mil catorce, obtuvo importantes avances en el cumplimiento de los objetivos de consolidación fiscal orientados a incrementar los ingresos fiscales, priorizar la inversión, gasto social y controlar el déficit fiscal.<sup>13</sup>

En los primeros años de la gestión del gobierno las apuestas y prioridades nacionales, estuvieron orientadas a responder a los desafíos de la crisis económica, a través de la implementación de medidas de política fiscal anti cíclica para hacer frente a la contracción de la economía nacional.

En tal sentido, el Gobierno puso en marcha el Plan Anticrisis, con el objetivo de contribuir a responder en el corto plazo, con medidas de política fiscal de apoyo temporal al ingreso, entrega de uniformes y útiles escolares, la generación de empleos y el sistema de garantías estatales, que se inicia

---

<sup>12</sup> Ministerio de Hacienda, Estadística Fiscal hasta Agosto 2014, Portal de Transparencia, El Salvador, 2014, [http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/DC4663\\_Estadisticas\\_Fiscalscales](http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/DC4663_Estadisticas_Fiscalscales).

<sup>13</sup> Informe de Rendición de Cuentas Junio 2013 Ministerio de Hacienda <http://www7.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-DGP-ET-2013-04>.

con el fondo de garantía inmobiliaria para el acceso al crédito, destinado a la construcción de viviendas económicas para la población más a afectada.

En esta administración se amplió el alcance del programa Red Solidaria convirtiéndolo en Comunidades Solidarias Rurales, cuyos principales componentes, fueron las transferencias monetarias condicionadas y el mejoramiento de asentamientos urbanos precarios, Programa de Atención en Salud Integral a la Familia, Agricultura Familiar y el Programa Social Ciudad Mujer.

Además, se continuó ejecutando el programa de subsidios al consumo de servicios básicos como el gas licuado de petróleo, energía eléctrica residencial, transporte colectivo de pasajeros y consumo de agua potable, a fin de beneficiar a la población con menores ingresos.

Con el objeto de contener el gasto público, se implementaron mecanismos para una mejor focalización del subsidio al gas licuado a fin de hacerlo más eficiente, mediante la implementación de una tarjeta solidaria a partir del dos mil trece; energía eléctrica residencial; asimismo se redujo a la mitad el subsidio al transporte colectivo de pasajeros, el cual es financiado con la recaudación de una contribución especial; todo lo anterior forma parte de las medidas para hacer más eficiente el gasto público.

En el ámbito económico, se impulsaron iniciativas de inversión, creación de la Banca de Desarrollo, la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa diversas reformas a la Ley de Zonas Francas, Reformas a la Ley de Servicios Internacionales, Ley de Asocios Públicos y Privados, Ley para concesión del Puerto de la Unión, entre otras, en el marco de incentivos a la inversión privada e inversionistas extranjeros, con el fin que permitan elevar

la inversión para el fortalecimiento de los sectores productivos que propicien un mayor crecimiento económico y permitan superar el círculo vicioso del bajo nivel de la inversión en el país.

El modesto desempeño económico, en promedio uno punto ocho por ciento durante dos mil diez, dos mil trece y los resultados fiscales se han visto limitados por el impacto de los choques externos como la crisis financiera internacional, el bajo crecimiento de la economía de los Estados Unidos y el aumento de los precios internacionales del petróleo y los alimentos, aunado a los choques climáticos que originaron pérdidas en la producción y la infraestructura de aproximadamente cinco punto nueve por ciento del Producto Interno Bruto.

### **1.6.3 Políticas Públicas**

Durante la administración presidencial del ex presidente Carlos Mauricio Funes Cartagena se desarrollaron varias políticas públicas entre las que podemos destacar las siguientes: 1) Mantiene la polarización o la ley de Integración monetaria; 2) Mantiene los subsidios del agua, gas, electricidad, transporte; 3) Introduce un nuevo impuesto a las bebidas alcohólicas y carbonizadas; 4) Firma con EE.UU, un socio público, para el crecimiento en cuatrocientos sesenta millones de dólares que le llama Fomilenio, para hacer la carretera Longitudinal del Norte; 5) Política de vivienda para todos 6) Política de seguridad, fuerza armada y PNC y crea la ley de prescripción de pandillas; 7) Política de alimentación: alimentación, uniformes, zapatos, útiles gratis; 8) Política de salud: eliminación de cuotas voluntarias; 9) Bonos para adultos mayores de cincuenta dólares que es una ayuda temporal de ingresos; 10) Plan de agricultura familiar a trecientos veinticinco familias, semillas y abonos gratis; 11) Programa de ciudad mujer; 12) En el ámbito de

relaciones internacionales crea el viceministerio para salvadoreños en el exterior, nuevos consulados en México, la política exterior a cabo relaciones diplomáticas con Cuba y no respalda el socialismo del siglo veintiuno.<sup>14</sup>

Otros ejemplos de políticas públicas que implemento el Gobierno del ex presidente Carlos Mauricio Funes Cartagena son las siguientes: Fábrica de empleos que trata de implementar un pacto fiscal, pero no tiene el respaldo del sector privado entonces hace una reforma fiscal; setenta y cinco millones de dólares para uniformes, zapatos, cuadernos; ochenta millones de dólares para el programa PATI; Cuarenta y dos millones de dólares al subsidio transporte; trecientos millones de dólares al equipo de salud comunitaria; gastos social trescientos cincuenta y cuatro millones de dólares; cuarenta y siete millones de dólares de préstamo externo para el programa para el fondo internacional para desarrollo agrícola.

La deuda externa en el dos mil doce: trece mil doscientos treinta y nueve punto ocho millones; focaliza el subsidio al gas; reducir en un cincuenta por ciento el subsidio al transporte; acuerdo nacional sobre seguridad pública; Ley Acceso a la Información Pública; consolidación el voto en el exterior; Ley de Partidos Políticos.

### **1.7. Administración Presidencial Período 2014-2015**

A continuación, se revisara de forma breve la implementación de la Política fiscal y política pública que se implementa durante la administración presidencial de Salvador Sánchez Cerén.

---

<sup>14</sup> Ibíd. 9

### **1.7.1 Descripción del Presupuesto de la Nación Deuda Pública, Carga e Ingresos Tributarios. Periodo: 2014 – 2015, El Salvador**

El presupuesto de la nación en el año dos mil catorce era de \$4,679.5 mil millones de dólares de los estados Unidos de América y los ingresos tributarios fueron de \$ 3,989 mil millones de dólares entonces podemos decir que el déficit fiscal es igual  $\$4,679.5 - \$3,989 = \$690.5$  millones de dólares de déficit Fiscal. La deuda pública en el año de 2014 fue de \$14,592.6 dólares y para el año 2015, es de \$15,506.5 mil dólares es decir =  $\$15,506.5 - \$14,592.6$  es igual a \$913.9 millones de dólares de incremento en la deuda. La carga tributaria en el 2014 era de 15.9% y en el año de 2015 es de 15.9% si realizamos esta operación nos da un total de: 15.9%.<sup>15</sup> Para mayor información ver anexo número tres donde se describe el Presupuesto de la Nación, la Deuda Pública, Carga e Ingresos Tributarios dos mil catorce, dos mil quince.

### **1.7.2 Política Fiscal**

El órgano legislativo de El Salvador aprobó las reformas fiscales promovidas por el Ejecutivo, con sesenta y seis votos a favor y diecisiete en contra.

Entre las Reformas Fiscales que fueron aprobadas en el Código Tributario, la Ley de Impuesto sobre la renta, Ley de Impuesto a las

Transacciones Financieras: diez por ciento sobre los intereses de depósitos, veinte por ciento sobre intereses de préstamos, diez por ciento

---

<sup>15</sup> Ministerio de Hacienda, Estadísticas Fiscales a Junio 2016, Portal de Transparencia, El Salvador.

sobre los beneficios de las ganancias por operaciones en la bolsa de valores, uno por ciento al impuesto para las ganancias de capitales y dividendos de acción, venta de inmuebles.

Ley de Impuesto sobre los Ingresos Brutos y Maquinaria: uno por ciento en el IVA por exportaciones de servicios y telefonía, trece por ciento a la importación de maquinaria, de cuatro a seis por ciento a matricula de vehículos y transporte de carga. Ley de Impuesto sobre la Renta, a los medios de comunicación escrita periódicos, imprentas, revistas y ganancias. Ley de Impuestos a bebidas y cigarrillos indirectos al consumidor final. Impuesto a las operaciones financieras cheques, prestamos, transferencias financieras, ganancias netas anuales. Impuestos Indirectos a las Llamadas Internacionales, Impuesto para financiar la seguridad pública y ciudadana Pagar a soldados de la fuerza Armada de las telecomunicaciones.

### **1.7.3 Políticas Públicas**

El presidente de la República, Salvador Sánchez Cerén hizo su primer lanzamiento oficial de la primera Política Nacional de Empleo, el cual tiene por objetivo generar condiciones para ampliar las oportunidades en nuestro país mujeres y hombres, en igualdad de oportunidades, tengan un empleo decente por medio de la integración de acciones interinstitucionales entre los sectores público y privado.

La Política establece acciones positivas para mujeres, jóvenes, población LGTBI, pueblos originarios, personas retornadas, personas con discapacidad, adultas mayores, principalmente, considerándolas sujetas de

derechos que requieren de programas que faciliten el ejercicio pleno de sus derechos, en este caso el derecho a un empleo digno.

Para obtener el resultado final de la Política se realizaron varios pasos, entre estos, establecer el Sistema Nacional de Empleo, un espacio que facilita las condiciones básicas para la coordinación entre las instituciones públicas que ejecutan programas, proyectos y acciones en materia de empleo, empleabilidad, emprendimientos y formalización, a escala nacional y territorial.

Con la presente Política el Ministerio de Trabajo y Previsión Social está cumpliendo con una de sus principales competencias en la formulación de políticas públicas de empleo, contribuyendo con ello a la institucionalización de programas y acciones que durante la presente gestión de Gobierno y la anterior se han impulsado a fin de garantizar a la población salvadoreña el acceso a un empleo digno y decente.<sup>16</sup>

Entre otras Políticas Públicas impulsadas por el Presidente de La República se encuentran: 1) Programa, Un niño una computadora; 2) Programas solamente unidos creceremos todos; 3) Festival del buen vivir; 4) Política de Justicia y Seguridad Pública y Convivencia Ciudadana; 5) Control y Represión del delito, ejecución de Penas y las Medidas Extraordinarias: en el Sistema Penitenciario, Atención a las Víctimas; 6) Política Pública de empleo; 7) Política energética, doscientos cincuenta millones, energía solar; 8) Acuerdo de cooperación energética con Petrocaribe y Alba Petróleo de la República de Venezuela Alba Alimentos.

---

<sup>16</sup> Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Presidente Sánchez Cerén Lanza primera política pública, <http://www.mtps.gob.sv/noticias/presidente-sánchez-cerén-lanza-primera-politica-pública-empleo> consultada el 14 de febrero de 2018

Asimismo fueron también implementadas estas Políticas Públicas:9) Política exterior, apertura comercio con China comunista; 10) Política Industrial con la transformación productiva; 11) continuar con los Programas sociales educación, zapatos, alimentos, uniformes; 12) Reactivar el sector agrícola; 13) Focalizar los subsidios, electricidad, gas natural; 13) Programa de apoyo al sector cooperativo, micro, y mediana empresa; 14) Reformas Fiscales, financieros, ingresos brutos y maquinaria; 15) Ley de Responsabilidad Fiscal.

## **CAPITULO II**

### **MARCO CONCEPTUAL, DOCTRINARIO, JURÍDICO**

En el presente capítulo se abordan conceptos básicos de finanzas públicas, hacienda pública, y política económica, de igual forma se hace hincapié sobre las teorías presupuestarias y gasto público, se analiza la legislación nacional y los fundamentos jurídicos de la hacienda pública en El Salvador y marco normativo del presupuesto de la nación con su respectiva aplicación en el ámbito jurídico nacional.

#### **2.1. Marco Conceptual**

El presupuesto del Estado es un acto jurídico que contiene el cálculo anticipado de los ingresos y gastos públicos y la autorización de efectuar estos últimos, para un periodo determinado. Es un acto jurídico para indicar que se trata de un acto de consecuencias jurídicas efectuado por una autoridad soberana por el poder legislativo. No es otra ley porque hay autores que así lo consideran, a juicio de la mayor parte de ellos, es un acto administrativo sancionado por el poder legislativo.

Es un cálculo anticipado, la misma palabra presupuesto lo indica por su significado gramatical, Presupuesto es el participio del verbo presuponer. Para indicar que el cálculo aludido se refiere a ingresos y gastos públicos y que es hecho o aprobado por autoridades públicas. En cuanto a la autorización diremos que el presupuesto salvadoreño, tratándose de los ingresos públicos no contiene la autorización de hacerlos efectivos. Ellos se cobran en vista de las leyes especiales que los establecen los cuales

contienen también la facultad de hacerlos efectivos.<sup>17</sup>

El Presupuesto Público es el instrumento de planificación Financiera del sector Público, en este caso del sector Público no Financiero, y su contenido se relaciona a ingresos y gastos programados durante un periodo Fiscal, el cual comienza el primero de enero al treinta y uno de diciembre del año corriente.

El Presupuesto como tal tiene su propia composición y en función está constituido por todos los ingresos que se estima recolectar de conformidad a las leyes vigentes independientemente de su naturaleza económica, financiera e institucional y de la integración de los gastos que se proyectan erogar para cada ejercicio Fiscal.<sup>18</sup>

### **2.1.1 Política Fiscal**

Consiste en determinar, una vez acordado el principio de recaudación por ingreso Fiscal, las características generales del impuesto en función de los datos económicos y psicológicos.<sup>19</sup> Dentro de la línea de los supuestos financieros que conducen al establecimiento de un impuesto, la política fiscal ocupa un lugar intermedio entre la política presupuestaria y la técnica fiscal. Se puede entender como la habilidad del gobierno para influir en el nivel de la actividad económica, incrementando o disminuyendo los gastos e impuestos gubernamentales.

---

<sup>17</sup> Juan Ernesto Vázquez "*Presupuesto tomado de la Ciencia de la Hacienda Pública*" (Universidad de El Salvador 1943) 15,16

<sup>18</sup> Ricardo Balmore López, *Fundamentos de Economía Pública*" (San Salvador, 2017) 178

<sup>19</sup> Maurice Laure, "*Tratado de Política Fiscal*" ed. de Derecho Financiero (Madrid, 1990) 13

En el modelo neoclásico, la prescripción para la política fiscal es contribuir a mantener finanzas públicas sanas y estabilidad macroeconómica, ejerciendo un balance presupuestal equilibrado. Una muy utilizada es la conocida como déficit cero, que obliga al Gobierno a mantener un presupuesto balanceado en cada ejercicio anual, por lo que termina acentuando el ciclo económico. Generalmente, la reducción en el gasto ocurre en rubros como la inversión y el gasto social, por lo que su impacto en los derechos económicos y sociales es mayor.

Una alternativa al déficit cero es la que se denomina balance estructural. Parte del supuesto de que el nivel de actividad económica de un país fluctúa en el tiempo alrededor de una trayectoria que describe el potencial de crecimiento de largo plazo o su tendencia.

Los impactos transitorios positivos o negativos, provocan movimientos cíclicos en la producción actual respecto a la tendencia de largo plazo. En este contexto, las variables fiscales y en consecuencia, el balance fiscal se mueven en respuesta a estos choques, adicionalmente a los movimientos, producto de decisiones discrecionales. Por ejemplo, durante una contracción económica, se produce una reducción en diversos ingresos tributarios que están asociados al ingreso y al gasto de los consumidores, variables que usualmente disminuyen en estas circunstancias. Además, existen componentes del gasto público que responden a condiciones particulares del ciclo económico, como sería el seguro de desempleo.

Los movimientos discrecionales responden a decisiones explícitas de la autoridad. Esto requiere descomponer el ingreso y el gasto público en sus elementos cíclico y estructural, a fin de determinar el balance estructural. Es importante indicar que el seguro de desempleo es un estabilizador relevante

en términos de la protección de los derechos económicos y sociales de los individuos.

### **2.1.2 La importancia de la Política Fiscal**

La Política fiscal estudia la determinación del plan, el tiempo y el procedimiento a seguir en la realización de los gastos públicos y en la abstención de los ingresos públicos. La importancia de la Política fiscal se ha ampliado y contraído con la ampliación y contratación de los efectos de la acción estatal sobre las actividades cotidianas de los ciudadanos.<sup>20</sup>

La importancia de la actividad Fiscal del Estado, y por tanto de la Política Fiscal, está determinada por la importancia de la economía Pública respecto de la privada. La capacidad de la economía pública está determinada por la demanda efectiva para bienes y servicios directamente por la compra por el estado y la procedente de la provisión de fondos mediante préstamos o subvenciones públicas.

La economía pública y privada se pone de manifiesto mejor comparando los gastos totales de los gobiernos federal estatal y local con el producto o el gasto nacional brutos. Este tipo de comparación no es perfecta por que no indica el impacto de la política del Estado del tipo de emisión de títulos para consolidar deuda, o el de la política económica.

### **2.1.3 Finanzas Públicas**

La Ciencia de las Finanzas Públicas tiene como objetivo el estudio de los ingresos, de los gastos y de la deuda que contrae el Estado para

---

<sup>20</sup> Richard W. Lindholm "*Introducción a la Política Fiscal*" (Madrid 1958)1

complementar los ingresos corrientes que obtiene mediante la tributación. En otras palabras, las Finanzas Públicas abarcan. Por un lado, los recursos que el Estado obtiene en función de su poder para imponer contribuciones a sus subordinados, y los recursos complementarios que se obtienen mediante la contratación de préstamos, o sea, la deuda pública; y por el otro, la utilización de esos recursos para la satisfacción de las necesidades públicas lo cual se denomina el gasto público.<sup>21</sup>

La ciencia de las Finanzas Publicas comprende dos partes fundamentales: una que se refiere a las reglas que norman la percepción de los ingresos del Estado o de cualquier otro poder público.<sup>22</sup>La otra parte se refiere a la aplicación correcta, por parte de los poderes públicos de sus ingresos.

La primera parte comprende las reglas según se deben establecer los impuestos, los procedimientos de percepción, los efectos que en la economía general pueden producir, el estudio de los derechos, producto y aprovechamiento; los empréstitos; la emisión de monedas como recurso financiero; la expropiación por causa de utilidad pública y en general, todos los medios de que dispone el Estado par a obtener el dinero o los bienes que necesita.

La segunda parte estudiara el procedimiento técnico que debe seguir para obtener el mejor aprovechamiento de los recursos del Estado.

#### **2.1.4 Desarrollo Económico**

El crecimiento económico es necesario porque ayuda a que la

---

<sup>21</sup>Amado Gavidia "*Estudio de Las Finanzas Públicas de El Salvador*" (Editorial Ahora1989)3

<sup>22</sup>Ernesto Zavala Flores "*Elementos de las Finanzas públicas mexicanas*" (México 1946)9,10

población disponga de más bienes. Pero generalmente el crecimiento del PIB per cápita no significa que sea por igual para todos los habitantes de un país; si bien una tasa de crecimiento alto y sostenido es una condición para el desarrollo, ésta no produce efectos automáticos sobre el bienestar social y se requiere una decidida y eficiente intervención estatal en la búsqueda de la equidad.

El desarrollo económico implica que su crecimiento vaya acompañado de una distribución del ingreso igualitaria; el propósito fundamental del desarrollo es erradicar la miseria y disminuir al mínimo los índices de pobreza. Precisamente, los países desarrollados se caracterizan porque la desigualdad de los ingresos y de la riqueza no es tan pronunciada como en los países subdesarrollados.<sup>23</sup>

### **2.1.5 El Equilibrio Fiscal**

Existe equilibrio fiscal cuando los ingresos públicos igualan los egresos. En consecuencia, el déficit fiscal es la diferencia que existe entre los ingresos y los egresos del Estado. Cuando los ingresos son mayores que los egresos hay un superávit fiscal, cuando los ingresos son menores que los egresos hay un déficit fiscal. El déficit fiscal es la suma del déficit presupuestario más el resultado de los organismos autónomos: las empresas públicas y las intendencias municipales. Por ejemplo: Déficit Público igual a egresos e ingresos; Déficit Público igual a compras de bienes y servicios e impuestos netos; Impuestos netos es igual Impuestos y transferencias.

#### **2.1.5.1 El Financiamiento del Déficit**

El gasto público puede ser financiado mediante impuestos o precios,

---

<sup>23</sup> Marcela Astudillo Moya, *"Fundamentos de Economía"* (México, 2012) 144

mediante préstamos solicitados al sector privado a través de la emisión de títulos de deuda pública, préstamos de organismos internacionales, de igual forma por donaciones de organismos internacionales. Cuando los ingresos originados en estas fuentes no son suficientes los gobiernos pueden acudir a la emisión de moneda para saldar su déficit.<sup>24</sup>

### **2.1.6 El Efecto de Desplazamiento**

Las necesidades de financiamiento del sector público son atendidas de tres maneras diferentes: mediante la fijación de impuestos, la emisión de dinero o la emisión de títulos de deuda pública por el Banco Central.

Cuando la financiación se hace con la emisión de títulos de deuda pública se provoca una disminución de la cantidad de dinero en manos del público y, como consecuencia, un aumento de la tasa de interés. El aumento de la tasa de interés tiende a deprimir la inversión privada y el consumo. De esta manera, la emisión de títulos públicos para realizar, por ejemplo, inversión pública podría tener como consecuencia una disminución de la inversión privada. De esta manera la inversión privada sería desplazada o expulsada por la inversión pública<sup>25</sup>.

### **2.1.7 Derecho Económico**

Es el conjunto de principios y de normas jurídicas que regulan la cooperación humana en las actividades de creación, distribución, cambio y consumo de la riqueza generada por un sistema económico.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Ibid 145

<sup>25</sup> Rubén Tansini "*Economía para no economistas*" 2° ed. (Uruguay,2000) 163

<sup>26</sup> Jorge Witker "*Introducción al derecho económico*" 4°ed. (México, 199)5

### **2.1.8 Economía Pública**

Es una parte integrante de las ciencias económicas que se ocupa de la actividad económica y el financiamiento que corresponde a una administración pública.

Es la que se encargara de atender a todas aquellas acciones de la administración pública que están vinculadas a gastos y egresos públicos justamente, tal es el caso del impuesto y de los gastos en los que incurre el gobierno de turno, pero también dentro de su tarea deberá atender los fallos de mercado que puedan producirse tras la creación y la aplicación de la política económica de gobierno.

La economía pública debe estar basada en la consecución de la economía de bienestar, como elemento básico a la hora de generar el bienestar social en la comunidad, o sea, esta debe ser su preocupación más importante. Cabe destacar que estas variables son abordadas por la economía pública desde un punto de vista de la eficiencia y de la equidad, para de esta manera conseguir una asignación satisfactoria de los recursos del estado que den por resultado el crecimiento y por otro lado la redistribución con conciencia de la renta y de la riqueza de una nación.

### **2.1.9 Política Económica**

La política económica puede ser aplicada en sentido amplio y sentido estricto. En sentido amplio la política económica puede significar un complejo de muchos fines y medios relacionados entre sí. En el periodo que siguió a la Segunda Guerra Mundial. La política económica de un país hacia referencia a una serie de programas relacionados entre sí que perseguían la

aceleración del desarrollo económico, la detención de la inflación el logro del pleno empleo o algún tipo objetivo o grupos de objetivos similares.

Al discutir las diversas políticas económicas propuestas se hace referencia a esos planes con la expresión de política económica o con el plan económico. Pero la expresión política económica también se emplea cuando nos enfrentamos con pequeños problemas; por ejemplo, al considerar la conveniencia de una alteración del derecho arancelario aplicable a las bicicletas. La política económica amplia puede contener un grupo de políticas más estrictas o menores.

La política económica consiste en la manipulación deliberada de cierto número de medios con objeto de alcanzar ciertos fines. Se pueden reducir los impuestos para estimular la ocupación, o incluir la seguridad social en la ampliación de una distribución equitativa del producto nacional. Esos cambios de los medios pueden utilizarse con objeto de neutralizar el efecto de los cambios en otros datos: por ejemplo, para neutralizar una baja en la ocupación provocada por un cambio en los gustos, o por un aumento en la propensión a atesorar.

No es necesario que haya correspondencia entre las causas y los remedios: un cambio en los gustos puede neutralizarse con un cambio en los impuestos. Las causas quizá sean hasta inútiles para indicar los remedios. La baja en la ocupación puede deberse a un cambio en la política comercial de algún país extranjero y, sin embargo, deberá tomarse la medida que sería conveniente si la baja fuera ocasionada por una modificación en los gustos internos. No siempre interesan las causas; lo que sí interesa es la manera en que los medios utilizados afectarán a otros fenómenos de la economía<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Tinbergen, J. "*Política Económica*" (México, 1961) 38

La política económica está estrechamente vinculada con el proceso político, y son los hombres de Estado los que la conducen para alcanzar los objetivos que se fijan en determinado lapso del ejercicio gubernamental. Por ejemplo, el crecimiento económico y la redistribución del ingreso, el reordenamiento de las finanzas públicas, la racionalización del desarrollo industrial, el reordenamiento de las transacciones internacionales, entre otros, forman parte de los objetivos a largo, mediano y corto plazo de la política económica acorde con las necesidades de un país<sup>28</sup>.

#### **2.1.9.1 Fines de la Política Económica**

Los responsables de la política basan sus actos, consciente o inconscientemente, en preferencias que, cuando concuerdan entre sí, pueden representarse por algún concepto de bienestar o utilidad. Este concepto de bienestar puede coincidir en gran medida, pero no necesariamente de modo total, con un concepto de bienestar individual representativo. Dependerá de elementos cualitativos y cuantitativos el que también se incluyan funciones individuales de utilidad; además pueden participar las preferencias colectivas.

Las funciones de bienestar social de las autoridades responsables de la política son trazadas con frecuencia por los partidos políticos, que solo ponen de relieve ciertos principios de política económica; los liberales subrayan la libertad, puesto que se atienen a las fuerzas auto ajustadoras de la economía; los comunistas enfatizan ciertos aspectos de igualdad, los nacionalistas acentúan el interés nacional.

Los fines de la política económica moderna se pueden resumir como

---

<sup>28</sup> José Ávila y Lugo "Introducción a la Economía" 3° ed.(México, 2004) 51

Siguientes: a) mantenimiento de la paz internacional; b) máximo gasto real per cápita con ocupación plena y equilibrio monetario; c) mejor distribución del gasto real entre grupos sociales y países; d) emancipación de ciertos grupos sub privilegiados; y e) tanta libertad personal como sea compatible con los otros fines<sup>29</sup>.

### **2.1.10 Política monetaria**

La política monetaria tiene por objeto lograr la estabilidad de los precios a largo plazo. La valoración de las tendencias inflacionarias y de la adecuación de las condiciones monetarias para reducir la inflación requiere el análisis de diversos indicadores, entre los cuales los agregados monetarios desempeñan un papel muy relevante junto con el seguimiento continuo de la inflación<sup>30</sup>.

### **2.1.11 Deuda Pública**

Es el conjunto de débitos que mantiene el Estado frente a otro país o a particulares. Se incluyen no solo los prestamos hechos por el gobierno central sino también los de alcaldías, las instituciones autónomas y las empresas del Estado; la deuda será soberana siempre y cuando esté garantizada por el Estado. Este conjunto de obligaciones o compromisos monetarios asumidos por el Estado pueden ser a corto, mediano o a largo plazo, según las condiciones pactadas en los respectivos convenios, certificados o títulos. Para conocer más sobre deuda pública en El Salvador Periodos del dos mil ocho al dos mil quince (ver en Anexo número cuatro).

---

<sup>29</sup> Tinbergen "*Política económica*" 11-12

<sup>30</sup> Francisco Morcillo Mochón, "*Economía, elementos de Micro y Macroeconomía*" 3° ed. (España, 2007) 296

La deuda se puede contratar tanto en el mercado interno como en el mercado externo, y puede venir de dos fuentes, comercial o concesionada. Generalmente, la comercial es la que otorga la banca privada y la concesionada es la que otorgan los organismos multilaterales y Gobiernos a través de préstamos para el desarrollo de los países. La fuente comercial se caracteriza por tener condiciones duras y la concesionada por tener condiciones blandas<sup>31</sup>.

### **2.1.12 Ingresos Tributarios**

Son aquellos que obtienen como resultado de las imposiciones fiscales. Para obtener los ingresos tributarios, se puede gravar las siguientes fuentes: la compraventa; el consumo y las transferencias.<sup>32</sup>

### **2.1.13 Impuesto**

Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad relativa al contribuyente; elemento propio y de carácter positivo del impuesto es la ausencia de vinculación entre la obligación de pagar el impuesto y la actividad que el Estado desarrolla con su producto.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Francisco Lazo "*Para entender Finanzas Públicas*" (Uca editores San Salvador), 137.

<sup>32</sup> José Ezequiel Aguilar González, " Análisis de la perspectiva de los contribuyentes en el régimen fiscal del ISR e IVA periodo 2014 –2016", (Tesis para obtener el grado de contaduría pública: Universidad Autónoma de México, 2017)61

<sup>33</sup> William Isai Cruz Contreras, Herbert Ernesto Merlos Osorio, Marlon Edenilson Moran Rivas "*Prescripción y Caducidad de Las Facultades de Fiscalización y Control de La Dirección General de Impuestos Internos En Relación Con El Impuesto Sobre la Renta*"( Tesis Universidad de El Salvador, San Salvador, 2009) 34

### **2.1.13.1 Impuestos directos**

Son aquellos cuyo método impositivo es directo, es decir que la norma jurídica tributaria establece la obligación de pago del impuesto a cargo de una determinada persona, sin conceder a ésta un derecho legal a resarcirse, a cargo de otra persona, que no forme parte del círculo de obligados en la relación jurídica tributaria, de la suma pagada por la primera al ente público acreedor; por el contrario, estamos en presencia de métodos impositivos indirectos, cuando la norma tributaria concede al sujeto pasivo de un impuesto facultades para obtener de otra persona, que no forma parte del círculo de obligados en la relación jurídica tributaria, el reembolso del impuesto satisfecho por aquélla.

Son los que gravan de manera directa los ingresos de los ciudadanos entre estos tenemos:

- 1.El Impuesto Sobre la Renta para personas jurídicas domiciliadas o no personas naturales, fideicomisos y sucesiones no domiciliados, es del tipo proporcional, por que fija la tasa del veinticinco por ciento sobre su renta imponible. El impuesto sobre la renta está ampliamente reconocido como una de las mejores formas de imposición. El ingreso neto de las personas naturales es una medida comprensiva, aunque reconocidamente incompleta, de capacidad para contribuir al sostenimiento del estado y a menudo se le tiene como la medida que por sí sola constituye la base impositiva más adecuada. Como otros impuestos directos, el impuesto de la renta permite establecer diferencias teniendo en cuenta las cargas familiares y otras circunstancias personales de otro contribuyente, prestándose además para el uso de tasas progresivas.

El impuesto de la renta existe en diez y nueve de las veinte repúblicas latinoamericanas, pero en algunas de ellas, categorías importantes de ingresos no están incluidas en el concepto de renta imponible. En la mayoría de las repúblicas latinoamericanas resulta una fuente pequeña de ingresos públicos y en ninguna es un instrumento poderoso para modificar la distribución de los ingresos y la riqueza. Se dice que su cumplimiento y administración efectiva son a menudo incompletos y erráticos<sup>34</sup>.

2.El Impuesto Sobre la Renta para conjuntos culturales, deportivos, artísticos y similares no domiciliados es también proporcional, porque se fija una tasa del cinco por ciento de la renta bruta obtenida en cada evento.

3. El Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios es proporcional, por aplicarse la tasa del trece por ciento sobre la base imponible

4.El Impuesto por la Transferencia de Bienes Raíces también lo es, por que grava con un tres por ciento sobre el exceso de aquellos inmuebles con valor mayor a veintiocho mil, quinientos setenta y uno punto cuarenta y tres.

5.Impuesto sobre el patrimonio: este impuesto grava el patrimonio de las personas.<sup>35</sup>

### **2.1.13.2 Impuestos indirectos**

Estos impuestos por lo general no consultan la capacidad de tributación de las personas, sino que descansan en la necesidad de las personas de consumir ciertos bienes y servicios.

---

<sup>34</sup> Manuel Rapoport *"Reforma Tributaria para América Latina II Problemas de Política Fiscal"* (Estados Unidos, 1969) 239

<sup>35</sup>Gavidia, *"Estudio de las finanzas públicas"*, 25

Los Impuestos Indirectos son los que pagan las personas cuando compran un producto entre los que tenemos: 1) Impuestos al Valor Agregado;<sup>36</sup> 2) Derechos arancelarios; 3) Impuestos específicos al consumo; 4) Otros impuestos y gravámenes; 5) Contribuciones especiales.

#### **2.1.14 Gasto Público**

Consiste en una erogación monetaria, realizada por autoridad competente, en virtud de una autoridad legal y destinada a fines del desarrollo nacional que se estima como interés colectivo.<sup>37</sup> El Gasto público: es la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público representado por el gobierno emplea para el cumplimiento de sus funciones así como para satisfacer necesidades colectivas entre las que se encuentran de manera primordial la de satisfacer los servicios públicos a la sociedad. Por ello se dice que el gasto público es un instrumento importante de la política económica pues por medio de este, el gobierno influye en los niveles de consumo, inversión, empleo, etc.

Asimismo, el gasto público es considerado como la devolución a la sociedad de los recursos económicos que el gobierno capta del sistema tributario, a través del servicio público y la creación de activos públicos, que apoyan el desarrollo económico y social; como aquellos que son básicos para el cumplimiento de las funciones del estado. La forma que el gobierno financia el gasto público es a través de la recolección de los ingresos tributarios corrientes cada año fiscal.

Los gastos públicos constituyen las erogaciones que efectúa el Estado para adquirir bienes instrumentales o intermedios y factores para producir

---

<sup>36</sup> Francisco Lazo "El Salvador en cifras y Trazos" (equipo maíz, San Salvador)40

<sup>37</sup> Ahumada "Tratado de Finanzas Públicas",69

bienes y servicios públicos, o para adquirir bienes de consumo a distribuir gratuitamente o contra el pago de una retribución directamente con los consumidores, o bien para transferir el dinero recaudado con los recursos a individuos o empresas, sin ningún proceso de producción de bienes o servicios<sup>38</sup>.

### **2.1.15 Evasión Fiscal**

El incumplimiento de la obligación tributaria puede darse por medio de la apropiación indebida llamada evasión, o bien por el medio de la subdeclaración involuntaria; la exoneración del pago un impuesto se da por medio de la elusión. Tanto el incumplimiento como la exoneración del pago de tributos genera una brecha entre la recaudación, que teóricamente tendría que hacer la administración pública y lo que efectivamente recauda. Para la administración pública es importante tener presente cuales son las posibles causas de la evasión tributaria de las personas jurídicas y las naturales, así como la medición que se haga de esta; de esa manera se puede orientar la estrategia de fiscalización<sup>39</sup>.

El autor Antonio R. Samparo Doria define: La Evasión Fiscal Tributaria como toda y cualquier acción u omisión tendiente al eludir, reducir o retardar el cumplimiento de una obligación.<sup>40</sup> Según el diccionario jurídico tributario con sus bases legales define la Evasión Fiscal como la elusión total o parcial de los impuestos, normalmente cuando se ha producido el hecho generador que se simula u oculta.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Dino Jarach, "*Finanzas Públicas y Derecho Tributario*", 2° ed.(Argentina. 1996)169

<sup>39</sup> Lazo, "Para Entender Finanzas Públicas," 101,102.

<sup>40</sup> Dória Antonio Samparo, V Asamblea General Del CIAT (Río de Janeiro,1971) 3

<sup>41</sup> Eugenio Castillo, Nancy Carolina García Bonilla, 2011, *Diccionario Jurídico Tributario con sus bases legales*, Universidad de El Salvador

La evasión es la forma de eludir, ocultando o alterando la obligación tributaria causada material y formalmente en igualdad de situación o capacidad contributiva con los demás contribuyentes, por lo que se paga en menor cuantía a la debida disminuyendo en recaudo para el fisco. La remoción y traslación son formas de eludir el pago de un impuesto sin que necesariamente disminuya su recaudo ni se afecte la equidad en la detracción fiscal. Por esta circunstancia mientras aquella forma de elusión es violatoria de la ley estas no lo son<sup>42</sup>.

#### **2.1.16 Elusión Fiscal**

Mauricio Cano del Valle establece que, la Elusión Fiscal es un mecanismo empleado por los contribuyentes para minimizar la carga fiscal a su cargo sin contravención de lo dispuesto por la ley.<sup>43</sup>

#### **2.1.17 Hacienda Pública**

José Ferreiro Lapatza en su obra, Curso de Derecho Financiero Español, expresa “que Hacienda Publica en el sentido subjetivo hace referencia al estado y demás entes públicos en cuanto al desarrollo de la actividad financiera, y que tiene normalmente encontradas en la realización de ingresos y gastos públicos.

Según el autor Maurice Duverger la Hacienda Pública es la ciencia que tiene como estudio la actividad del Estado cuando utiliza medidas especiales, llamadas medidas financieras: gastos, tasas, impuestos, empréstitos, medidas monetarias y presupuesto.

---

<sup>42</sup> Alfonso Ortega Cárdenas “*Hacienda Pública*” ed 4° (Colombia 2010) 110

<sup>43</sup> Cecilia Licon Vitte, “*Estudio sobre la evasión y la elusión fiscal*”, (Colombia 2008) 77

Por otra parte, la Hacienda Pública es por esencia, una parte de la economía pública. Es un aspecto del problema económico el de garantizar la mejor aplicación de medios limitados para asegurar finalidades determinadas, finalidades prescritas en este caso, no por la demanda de los consumidores en el mercado, sino mediante la política dirigida por los representantes del pueblo, situados en los organismos gubernamentales del parlamento y por las autoridades locales.

La Hacienda Pública se entiende que es el conjunto de bienes del Estado entre ellos los muebles e inmuebles, rentas, impuestos y demás ingresos, destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y al progreso nacional, la Hacienda Pública se encuentra dentro de la rama de la Administración Pública, encargada de tales bienes y recursos, en cuanto a su recaudación, conservación y aplicación.

La Hacienda Pública, el Fisco, o Tesoro Nacional, en expresiones sinónimas habituales, que en tiempos de las Monarquías absolutas se denominaba también Real Hacienda, personifica los derechos y obligaciones, del Estado, sus créditos y deudas, su activo y pasivo, su haber y su deber. En sentido positivo económico, integran la Hacienda Pública las contribuciones directas e indirectas, los monopolios y servicios explotados por la Administración, las propiedades y derechos estatales y los recursos del Tesoro<sup>44</sup>.

### **2.1.18 Pacto Fiscal**

El Pacto Fiscal se perfila como el instrumento para lograr tal fin, sentando las bases para la búsqueda de consensos que permitan a la

---

<sup>44</sup> Guillermo Cabanellas, “*Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*” ed. 16ª (Argentina 1930) 236

sociedad civil y al Estado, concertar el desarrollo del país<sup>45</sup> Es importante aclarar que el pacto fiscal es un proceso que pretende lograr el diálogo entre los diferentes niveles de Gobierno para obtener acuerdos en cada una de las etapas que lo conforman. Esta tiene dinámicas y características propias, que a medida que se vayan desarrollando determinaran los tiempos necesarios para la consecución de acuerdos, orientados al cumplimiento de la Agenda Patriótica dos mil veinticinco.<sup>46</sup>

### **2.1.19 Constitución Financiera**

Se denomina constitución financiera el conjunto de normas que contiene los lineamientos para una adecuada coordinación de las funciones del sector público. En la economía social de mercado el Estado cumple una serie de funciones, ya sea proveyendo servicios públicos o cumpliendo un rol de regulación.

La constitución financiera incluye todas las normas que tienen que ver con los ingresos, los egresos y el endeudamiento público que el Estado realiza para poder cumplir las mencionadas funciones. Básicamente, la constitución financiera tiene como objetivo asegurar que el cumplimiento de las funciones se corresponda con las preferencias de los ciudadanos y permita alcanzar la eficiencia económica en su actividad.

Asimismo, debe quedar preservada la solidaridad de la comunidad. Una primera explicitación de estos criterios se realiza con la intención de alcanzar

---

<sup>45</sup>Jorge Jiménez Jemio, "*Pacto Fiscal, Un instrumento para la concertación entre la sociedad civil y el Estado*" (Bolivia, 2014) 3

<sup>46</sup> Pablo Ignacio Nado Jover, "*Modelo de Distribución de Recursos para los Gobiernos Autónomos Municipales: el caso de la Coparticipación Tributaria*" (Tesis de grado Universidad Mayor de San Andrés de Bolivia, 2017) 32

la estabilidad económica y compensar las diferencias en la capacidad económica de los distintos entes territoriales<sup>47</sup>.

## 2.2 Marco Doctrinal

El Presupuesto General del Estado, Puede decirse que siempre ha existido en la mente de la humanidad, la idea de presupuestar, lo demuestra el hecho de que los egipcios, hacían estimaciones para pronosticar los resultados de sus cosechas de trigo, con objeto de prevenir los años de escasez, y que los Romanos estimaban las posibilidades de pago de los pueblos conquistados, para exigirles el tributo correspondiente.

Sin embargo, no fue sino hasta fines del siglo XVIII, cuando El Presupuesto comenzó a utilizarse como ayuda en la Administración Pública, al someter el Ministro de Finanzas de Inglaterra a la consideración del Parlamento, sus planes de gastos para el período fiscal inmediato siguiente, incluyendo un resumen de gastos del año anterior, y un programa de impuestos y recomendaciones para su aplicación.

Desde siglos atrás los países industrializados han venido utilizando el Presupuesto como un instrumento valioso para el desarrollo de las actividades estatales. Sin embargo, a partir de fines del siglo pasado se ha puesto mayor énfasis por parte de tratadistas de finanzas públicas en la importancia de ese instrumento.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Marcelo Resico *“Introducción a la economía social de mercado”* (Alemania, 2008) 208

<sup>48</sup> Geysol Alas Castillo, Juan Rivera Menjivar, *"Sistema Presupuestal y Su Incidencia en el Financiamiento del Mantenimiento Institucional en El Hospital Médico Quirúrgico Dependencia Del Instituto Salvadoreño del Seguro Social"*, (Tesis grado Universidad de El Salvador, San Salvador 2011)18-20.

Por su parte Marcos P. Makón. Lo define de manera generalizada como un sistema integrado por un conjunto de políticas, normas, organismos, recursos y procedimientos utilizados en las diversas etapas del proceso presupuestario por los organismos públicos, de las particularidades de cada uno de ellos; requiere para su funcionamiento de niveles organizativos de decisión política, unidades técnico-normativas centrales y unidades periféricas responsables de su operatividad.<sup>49</sup>

### **2.2.1 Introducción a la Teoría del Presupuesto**

El Presupuesto como instrumento de Planificación. Sabemos que toda empresa que lleve a cabo una actividad pública o privada debe de planificar esta planificación tiene como característica de determinarse en el largo mediano y corto plazo. Esta característica de a corto y mediano plazo se llama presupuesto.

Existen características esenciales del presupuesto basado como un medio de planificación financiera:

Uno: Se trata de un documento forzosamente referido a uno concreto y normalmente de corto plazo.

Dos: Su contenido principal es el conjunto de gastos que es preciso para realizar las actividades propias de la empresa o entidad que lo realiza.

Tres: Posee asimismo los instrumentos de financiación de dichos gastos. Esta financiación puede darse como un presupuesto equilibrado, o podrá presentarse como un presupuesto con déficit, que se cubre a través, de operaciones extraordinarias tales como desinversiones endeudamiento, entre otras.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Laura Arce de Aguilar, "*Propuesta de Incorporación de la Gestión por Resultados en El Presupuesto Público de El Salvador*",( Tesis de grado Universidad Dr. José Matías Delgado, San Salvador 2010) 6-7

<sup>50</sup> Tobar Gallo, Heriberto "*Hacienda Pública un enfoque económico*" 2° ed. (Medellín, 2007) 465,469

Por tanto, el Presupuesto público en creación y en su modificación, se convierten un medio por idóneo del sistema de planificación, con la finalidad de garantizar que se realice la función económica del Estado, además de asegurar una coordinación y organización referente a la producción de bienes y servicios públicos.

Una entidad pública referente al marco jurídico y financiero el presupuesto al que ha de ajustarse la totalidad de su actuación, ya que fuera de él no cabe realizar ninguna actividad de gestión. Para ella, los gastos marcados en el presupuesto tienen un carácter limitativo y no podrán ser superados salvo autorizaciones legales específicas, en tanto que los ingresos tienen un carácter estimativo y su base podrá ser superada o no alcanzado dependiendo generalmente de las previsiones a principio del ejercicio, que de la posibilidad que la entidad tiene de influir sobre los mismos a lo largo de su proceso de gestión.

La causa última de esta diferencia, es el carácter reglado en que se enmarca toda actuación, que tiene natural reflejo en su actividad financiera.<sup>51</sup> La modificación del presupuesto inicial previsto por el Gobierno, habrá de revestir por tanto las mismas solemnidades propias de su aprobación, para garantizar y salvaguardar los intereses de los contribuyentes, constituyendo así mismo estos procesos de modificación, por poco importantes que sean actividades reglamentadas deben ser forzosamente sinónimo de falta de agilidad o de exceso de burocracia, sino simplemente la manifestación de que la actividad financiera publica constituye un proceso con significación jurídica, ya que la misma está financiada con fondos de los contribuyentes, a los que es preciso rendir cuentas, desde un punto de vista financiero como político.

---

<sup>51</sup> Heriberto Tobar Gallo, *"Hacienda Pública un enfoque económico"* 2° ed. (Medellín, 2007) 465-469

## 2.2.2 Técnicas Presupuestarias

Las técnicas para elaborar, ejecutar y controlar presupuestos más comunes son: El presupuesto tradicional, presupuesto por programas, presupuesto base cero y presupuesto por actividades etc., y ahora la nueva implementación del presupuesto por resultados.

1. Presupuesto tradicional: Fue la primera técnica que se usó y por ende surgió en el sector público para garantizar a la ciudadanía la administración de los recursos públicos de forma transparente; esta técnica se basa en el criterio del control, con la finalidad de que los recursos públicos se utilicen para los objetivos que fueron aprobados. Y tiene la desventaja que solo permite obtener información de las cosas que la organización comprobara y de las unidades administrativas autorizadas para hacerlo.

Esta técnica también recibe el nombre de incrementar, ya que el cálculo del presupuesto se basa en lo asignado en el periodo anterior ajustado por la inflación, y se incluyen proyectos nuevos pero las actividades recurrentes no son revisadas.

Es una herramienta de control de gastos, persigue medir contablemente la gestión y controlar la probidad del gasto; no es una herramienta de planificación ya que asigna los fondos a las unidades administrativas, sin objetivos definidos.

Aspectos positivos del presupuesto tradicional tenemos: 1) Su clasificación por objeto del gasto, permite un desglose amplio, y por ende un mayor control; 2) La evaluación contable de la gestión está asegurada; 3) Permite la comprobación de la responsabilidad administrativa de los gerentes

que tenga su cargo el manejo de los fondos; 4) Es económico, rápido y simple.

Aspectos negativos son los siguientes: 1) En cada unidad hay multiplicidad de metas, pero los montos no son asignados a estas actividades, sino a la unidad, entonces no se sabe a cuales metas le serán asignados fondos y quedara a discrecionalidad de los administradores, aun cuando unas metas serán más importantes que otras y unas tendrán más prestigio que otras, lo cual es peligroso para la consecución de objetivos; 2) Al no ser una herramienta de planificación, no va de acuerdo a los planes de la organización, se muere en una inercia presupuestaria que se va engrosando en el tiempo, sin que ese incremento se relacione con las actividades ejecutadas.

Y los siguientes: 3) Se limita a recoger la inflación para los costos y gastos que responden a actividades ejercidas en el periodo anterior, añadiendo las que comienzan en el presente periodo. No cuestiona la pertinencia de las asignaciones anteriores. 4) Su propósito no es perseguir los objetivos o metas, sino evitar el despilfarro, es decir medir contablemente la gestión y su probidad; 5) Está diseñado para facilitar su administración, contabilización y la auditoria de las cuentas, sigue un criterio de control del gasto; 6) Al orientarse al que se adquiere y no el para que se adquiere puede dar como resultado que se ejecuten los gastos legalmente, pero no se cumplan las metas.

2- Presupuestos por programas: Para la organización de las Naciones Unidas, sostienen que es un sistema en el que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza más bien que a la que adquiere. Agregan que es el que presta los propósitos y objetivos para lo que se quiere los

fondos, los costos de los programas propuestos para lograr esos objetivos y los datos cuantitativos que miden la ejecución o la productividad alcanzada en cada uno de los programas.<sup>52</sup> Lo anterior indica que el presupuesto por programas es un medio que permite medir las realizaciones de cada programa, midiéndose la gestión como un todo.

La elaboración de un presupuesto por programas implica que, del plan general de la organización, se extraen los objetivos específicos para el año en cuestión, se cuantifican a través de las metas, se discrimina en tareas y actividades específicas.

Al determinar la tarea, se puede calcular los costos o insumos requeridos para llevarlos a cabo, una vez terminado este proceso se tiene el plan operativo anual que cada unidad administrativa tiene como misión llevar a cabo para coadyuvar en la consecución de los objetivos generales, con este sistema nunca se pierde de vista el objetivo de la organización.

Aspectos positivos del presupuesto por programa: 1) Posibilita la evaluación de la eficiencia de cada entidad, debido a la acumulación sistemáticamente una valiosa información; 2) Selecciona las mejores alternativas en función de un costo beneficio mejorando con ello las estimaciones más realistas, mayor sinceridad en las cifras; 3) La iniciación de nuevos programas, modificación o supresión de otros, es justificada y no arbitraria, debido a que se fijan responsabilidades específicas al personal, por la ejecución de cada programa. Se detecta desviaciones; 4) Se llega a comprender mejor la forma como opera una institución, ya que se establece una forma ordenada y sistemática de considerar la gestión administrativa.

---

<sup>52</sup> López, "Fundamentos de Economía Pública" 189-190

Aspectos negativos: 1) Tiene que estar en constante evaluación para adaptarse al entorno y muchas de las actividades de las herencias no son justificativas como una medida de resultados; 2) la mediación del presupuesto por programas no indica calidad, solo cantidad, por otro lado no garantiza mejores programas gerenciales por si misma; 3) es un producto a largo plazo, como resultado de un cambio de costumbres y organización por lo tanto no mide actividades complejas, soberanía, estabilidad, pertenencia en el largo plazo.

3- Presupuesto Base Cero: Fue el desarrollo originalmente en Texas instrumentos por Peter Phyr, básicamente para operaciones gerenciales. Podría decirse que es una técnica de reingeniería presupuestaria y su utilización puede reducir hasta un setenta por ciento los costos de la organización, pero como toda reingeniería puede ser un proceso traumático para el personal.

Es un sistema en el cual las peticiones presupuestarias empiezan desde cero, sin tomar en cuenta las asignaciones previas, ya que evalúa todas las actividades de la organización para ver cuál debe ser eliminada, colocada en un nivel inferior, o incrementada.

La importancia de esta técnica radica en que pretende contrarrestar el efecto de los presupuestarios tradicionales, eliminando las asignaciones por hábito, teniendo el gerente la responsabilidad de justificar los montos presupuestarios en base a planes de trabajo y proyectos por los que tiene que recibir un presupuesto.

Aspectos positivos: los siguientes 1) Al no admitir como valido el nivel de gastos del año anterior, obliga a orientarse solo a las metas actuales y la

característica principal es que no evalúa cuanto es el costo; 2) Obliga al análisis y la creatividad, debido a que no está orientado estrictamente a lo funcional; 3) Permite vincular estrechamente la planificación con la gestión, evitando con ello las tácticas de abultamiento presupuestario; 4) Equidad en la posibilidad de obtener la asignación dependiendo de las prioridades y no son recortadas de manera arbitrarias, sino teniendo en cuentas las metas; 5) Proporciona un sistema de control claro y eficaz, reestructurar la organización de forma permanente.

Aspectos negativos: 1) Es sumamente costoso; 2) No es aplicable a todo tipo de organización; 3) Las actividades de administración y comunicación del proceso pueden ser muy complejas; 4) Quienes preparan los paquetes de decisión, generalmente no conocen las políticas generales y de planificación; 5) Requiere mucho tiempo para su implantación.

4- Presupuesto por costo por actividades: Su Principal aplicación es básicamente en los costos indirectos de fabricación, en la actualidad, los costos indirectos de fabricación han incrementado su influencia en el costo total del producto mientras que la mano de obra directa ha sido disminuida, esto obliga a buscar nuevas bases de distribución con el objeto de mejorar la asignación de los mismos.

Para implementar este presupuesto se inicia con identificar las actividades luego identificar sus costos, en tercer lugar, determinar las bases de la actividad de esos costos, asignar los costos por actividades y por último asignar a los productos. Su implantación es compleja, requiere tiempo esfuerzo y dinero para clasificar las operaciones en actividades, además origina cambios en la forma de trabajar y esto ocasiona rechazo por parte de

los trabajadores. Adicionalmente, requiere auditoria permanente a fin de constatar que las actividades estén dentro de los costos presupuestarios. Es un método de costos en el cual los productos se clasifican por actividad y de acuerdo al tipo de actividad en la que se engloben, se asigna el costo a cada una de ellas. Se ha observado mayor utilidad en empresas con diversidad de procesos y productos, ya que define con mayor precisión los costos y puede descubrir los que se están vendiendo a pérdida.

5- Presupuesto por áreas de gestión: Esta técnica de presupuesto se implementó en el salvador en el año de mil novecientos noventa y seis, siendo el único país que la posee y se define como aquel que destina los recursos de acuerdo a los propósitos y recursos disponibles, en aquellas áreas de incidencia de acuerdo a sus funciones y objetivos establecidos en el reglamento del Órgano que se refiera o gobierno municipal cuando el presupuesto de los municipios se trate.

Las áreas de gestión se definen como los grandes propósitos a los que debe darle cumplimiento el gobierno central o municipal en cuanto a la prestación de servicios o producción de bienes públicos, los cuales han sido establecidos en función de las necesidades de la población. La Técnica del presupuesto por áreas de gestión, según los justificantes es una herramienta para programar sus necesidades de recursos a fin de cumplir con la producción de bienes y servicios públicos, con el propósito de satisfacer las necesidades de la comunidad o población según el rol institucional asignado y su impacto en la misma en la economía y la sociedad del país.

Aspectos positivos: 1) Es una técnica que facilita la formulación del presupuesto; 2) Delimita la responsabilidad y el destino de los recursos; 3) Se basa en unos rubros presupuestario; 4) Relación propósitos con recursos

Aspectos negativos: 1) Es una técnica incrementalista de presupuesto; 2) No facilita la distinción de las metas cuantificables, ni su horizonte de ejecución; 3) No se distingue lo ejecutado, pues en muchas ocasiones se han ejecutado los proyectos y se vuelven a programar.

Y las siguientes: 4) Como la técnica es repetitiva, los técnicos pierden la inventiva y la dinámica apurativa, llegando al extremo de redactar los mismos objetivos para varios ejercicios presupuestarios; 5) El seguimiento está basado en cifras financieras y no físicas lo que deja a la discrecionalidad de los responsables de informar y como la auditoría de la corte de cuentas es posteriori, en muchas ocasiones existen muchos ajustes presupuestarios al cierre no facilita el control de forma eficaz, debido a que los encargados de la gestión presupuestaria no evalúan la ejecución del presupuesto por lo programado y el impacto, si no por los resultados financieros, visualizando la eficacia y la eficiencia con la ejecución financiera y no con la planificación. Esta técnica se aplica más en El Salvador.

6- Presupuesto por Resultado: el objetivo fundamental de la administración pública es contar con un Estado capaz de proveer de manera eficaz, oportuna, eficiente y criterios de equidad, los bienes y servicios públicos que requiere población. Para lograr este objetivo, contamos con el Presupuesto público como principal instrumento de programación financiera y económica que apunta al logro de las funciones del Estado de asignación, distribución y estabilización.

El presupuesto por resultados, es una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles; en ese sentido requiere una definición clara y objetiva de los resultados a alcanzar, el compromiso por parte de entidades para logros, la determinación de la responsabilidad en la implementación de los instrumentos, así como en la

rendición de cuentas del gasto público, los productos, los resultados y la gestión realizada para su logro. La aplicación de la estrategia, a diferencia del modelo tradicional de presupuesto requiere avanzar en el cumplimiento de lo siguiente: 1) Superar la naturaleza inercial de los presupuestos tradicionales para pasar a cubrir productos que beneficia a la población; 2) Entidades verdaderamente comprometidas con alcanzar sus resultados propuestos; 3) Responsabilidad en el logro de resultados y productos que posibilite la rendición de cuentas; 4) Producción de información de desempeño sobre resultados, productos y el costo de producirlos; 5) Hacer uso de la información generada en el proceso de toma de decisiones de asignación presupuestaria. Y hacerlo con transparencia hacia las entidades y los ciudadanos. Se implementa progresivamente a través de instrumentos utilizados por las entidades del Estado en cada fase del ciclo presupuestal programación, formulación, aprobación, ejecución, y evaluación. Estos instrumentos técnicos son: 1. Programas presupuestales; 2. Seguimiento; 3. Evaluaciones independientes; 4. Incentivos a la mejora de la gestión.

### **2.2.3. Programas Presupuestales en Presupuesto por Resultados**

Son las unidades de programación de las acciones de las entidades públicas, las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos bienes y servicios, para lograr un resultado específico a favor de la población y así contribuir al logro de resultado Final asociado a un objetivo de política pública.

### **2.2.4. Tipos de Presupuesto**

Desde el punto de vista de la hacienda pública y de acuerdo al artículo veinticuatro de la Ley AFI, existen tres clases de presupuesto: el

Presupuesto General del Estado, los presupuestos extraordinarios y los presupuestos especiales, estos tres de acuerdo a la estructura actual componen lo que se conoce como sector público no financiero.<sup>53</sup>

- 1- El Presupuesto General del Estado: Es aquel que está compuesto por los ingresos estimados en la política de ingresos referida a tributos, tasas derechos, ingresos operativos, contribuciones especiales y financiamientos y que se destinan en concepto de erogación a cada una de las unidades que componen el sector público, relacionado con el gobierno central; y comprende el presupuesto de los órganos legislativo, judicial y de las unidades primarias que conforman el órgano ejecutivo, ministerio público, corte de cuentas de la república, tribunal supremo electoral y tribunal de servicio civil. Tribunal de ética gubernamental y el instituto de acceso a la información.
- 2- Presupuesto Especial: Comprende aquella programación de ingresos y gastos realizados por las unidades secundarias autónomas conocidas como instituciones descentralizadas no empresariales así por los presupuestos de las empresas públicas no financieras.
- 3- El presupuesto Extraordinario: El presupuesto que puede crearse a propuesta del Ministerio de Hacienda, para casos especiales como por ejemplo: un desastre natural, es una epidemia o por exigencias derivadas del financiamiento, para algunos de los proyectos de inversión u obras de interés público o administrativo como por ejemplo: el Milenio, la recuperación del parque cafetalero, los eventos electorales, el plan de seguridad nacional.

---

<sup>53</sup> Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (El Salvador, 1995), artículo 24.

## **2.3 Política de Gasto Público**

Los gastos públicos constituyen la contrapartida de la tributación y de los recursos del crédito, o sea de la deuda pública, la discusión que se ha realizado sobre el gasto publico todavía continua.

La Teoría de la escuela clásica, es decir la escuela liberal, propugna por que el estado limite su campo de acción y llegue a constituirse en un factor neutral de la actividad económica.

El estado viene a tornarse en un simple guardián de los intereses de la colectividad y por consiguiente, sus funciones principales consisten en la administración general, administración de justicia, el suministro de los servicios de la Seguridad Pública y posiblemente, aunque en menor grado, algunos de los Servicios de Cultura y Salud Pública.

Muchos economistas de esta escuela, incluyendo a Adam Smith y David Ricardo, sostuvieron que los gastos del sector privado son "productivos", en tanto que los gastos públicos deben ser considerados como improductivos. A este pensamiento se han puesto varios economistas contemporáneos, quienes afirman que el único criterio sobre la productividad debe necesariamente referirse a la productividad del bienestar económico en general.<sup>54</sup>

### **2.3.1 Principios del Gasto Público**

Para establecer los principios que guían el gasto público debe tenerse en cuenta los fines que se pretende alcanzar, como es reducir el gasto

---

<sup>54</sup> Gavidia, "*Estudio de las Finanzas públicas de El Salvador*", 57.

público al mínimo posible para que interfiera lo menos posible con la iniciativa privada, no importando las consecuencias negativas que ello pudiera causar y manteniendo una tendencia liberalista o desreguladora o por el contrario sería procurar que el gasto público alcance el nivel más alto posible para tener el gobierno gran influencia en la economía, lo cual lleva a una tendencia intervencionista reguladora e incluso estatista en la actividad económica del país.<sup>55</sup>

1- Principio del Gasto Mínimo: En este principio el sector público debe economizar, pero a su vez debe de suplir todas las prestaciones que le competen, sin dejar de proteger los gastos de las instituciones. Se deben de dar prioridad a los servicios como la administración de justicia, salud y educación, construcción de carreteras.

2- Principio del Mínimo Interferencia con la Iniciativa Privada: Se basa en evitar la competencia entre los bienes y servicios que son públicos con los que ya iniciaron, así también el Estado debe de evitar dar origen al mercado ni al de bienes y ni al de servicios

3- Principio de Máxima Ocupación: Las competencias que el gasto público posee, de producir empleos, estos vienen de parte del sector privado, falta de ingresos para impulsar más fuentes de empleo, Al practicar este principio no se debe de violentar el principio de interferencia mínima con la iniciativa privada.

4- Principio de Máximo Beneficio de todo Gasto Público: Con este principio se establece que el dinero debe de utilizarse donde la utilidad prevalezca, así también la de utilidad social de un dólar que se haya adquirido a través de los impuestos debe ser igual a la utilidad de ese dólar que fue gastado de una buena forma.

---

<sup>55</sup> López, “*Fundamentos de Economía Pública*” 140

5- Principio del Menor Costo: Este principio no se aplica a todos los gastos públicos, se debe de tomar en cuenta los efectos de la redistribución económica en aquellos activos intangibles, por ejemplo la educación, la investigación, la administración de justicia, donde no se practica este principio, ya que sus efectos no se pueden medir en un corto plazo, este principio se practica en aquellos casos de producción de energía, servicios básicos como el de transporte.

6- Principio de Buscar Soluciones al Menor Costo: Establece que el principio que no se practica en un grado que crece, esta toma la idea de hallar una solución a la problemática del menor costo, pero no solo lo referente a lo económico, sino que abarca lo social, con este principio se pretende adquirir los costos más bajos, sin desvaluar la cantidad.

7- El Principio de Apreciación Monetaria de Servicios Públicos: El Estado tiene la facultad de dar los servicios públicos sin recibir algún valor económico a cambio, o proporcionarlos con un precio de mercado. Se manifiesta que muchas veces al mantener precios fijos se da una economía eficiente y dichos precios deben de ser iguales al costo.

8- El Principio Sobre Contrato con Incentivos para las Adquisiciones Gubernamentales: Sostiene que para encontrar planes de crédito, para que el Estado los impulse, para ayudar a las personas que habitan en comunidades, así también que exista responsabilidad a la hora de contratar, cabe destacar que el Estado es considerado como un buen cliente, sino se practica este principio trae como consecuencia un problema en las compras gubernamentales, como por ejemplo en los contratos públicos que no han sido bien administrados.

9- El Principio Relativo a los Mejores en el Curso de la Toma de Decisiones: La responsabilidad que debe de tener el gobierno, organizándose con las

funciones de cada ministerio, secretaria u otra institución, en cuanto a lo que se pretende realizar, no debe de haber competencias. De igual manera se debe de manejar la información de manera responsable de la política económica, de lo anterior se desglosan el marco macroeconómico fiscal de mediano plazo, el FISDEL, ISDEN, Ministerio de Gobernación.

### **2.3.2 Tipos de Gastos Públicos**

Los gastos públicos por su naturaleza económica se clasifican en cuatro categorías entre ellas se mencionan las siguientes:

1- Gastos Corrientes: En la distribución que lleva acabo el Ministerio de Hacienda a las instituciones del sector público, que tienen como fin actos de producción de bienes y servicios del sector público.

Estos se dividen en:

a) Remuneraciones: Aquellas que se componen de efectivo o en especie, así mismo se componen por el personal permanente o eventual de las instituciones públicas, por la prestación de servicios de las normas laborales, en esto se toma en cuenta el pago de salarios, aguinaldo, sobresueldos, horas extras, contribuciones sociales etc.

b) Bienes y Servicios: Son los pagos que debe realizar el sector público en las instituciones, para el buen desempeño de administración, o los servicios otorgados. Igual manera la creación de bienes públicos, aparte de los bienes y prestaciones para poder obtener un funcionamiento de los bienes de capital. Ejemplos: pago de intereses a la deuda pública.

c) Intereses de la Deuda Pública: Son aquellos medios públicos que tienen como finalidad cancelar los intereses y otorgar las comisiones de la deuda pública, esta es de dos tipos dentro y fuera, de poco y largo plazo, que la creación es la deuda que se ha contratado.

d) Transferencias Corrientes: Es el pago que hacen las instituciones del sector público hacia un organismo ya sea dentro del país o fuera, el cual puede ser público o privado.

2- Gastos de Capital: Radica en la repartición que lleva acabo el Ministerio de Hacienda dirigido a las instituciones del sector público, por medio del presupuesto, con el fin de crear activos de capital, aumentar otros productos como tierras y activos intangibles, esto a su vez toma en cuenta cancelar los servicios prestados a los que reciban los activos, que se evite por evitar daños y perjuicios.

a) Formación de activos fijos: Están en la distribución que lleva acabo el Ministerio de Hacienda por medio del presupuesto, por medio de obtener bienes ya sean muebles o inmuebles, incluyendo activos que estos tengan por finalidad complacer a la sociedad, aumentando la propiedad pública, esto incluye las construcciones, reconstrucción, retabulación, amplían y mejora los bienes inmuebles.

b) Transferencias de Capital: Son en la distribución que referente a los aportes del sector público e interno, que no toman en cuenta la prestación de bienes o servicios y se llevan a cabo para da origen al patrimonio.

c) Inversiones Financieras: Consisten en los pagos que se dan ya sea como la organización de fondos, derechos, préstamo, sea el caso de la adquisición de los títulos valores, bonos, depósitos etc.

3- Aplicación financiera o Amortización de la Deuda Publica: Comprende las asignaciones o erogaciones que realiza el Ministerio de Hacienda, para cumplir con las obligaciones adquiridas por el estado Salvadoreño, referida a deuda soberana y garantizada, la primera ejecutada por el sector público y la segunda ejecutada por los gobiernos municipales; estos recursos se destinan para amortizar o reembolsar la deuda pública interna o eterna, proveniente de la colocación de títulos valores, contratación de empréstitos o titularización de activos realizados por las instituciones del sector público.

4- Contribuciones especiales: Son gastos que se programan para un sector o actividad específica y que son financiadas por una contribución especial a cierto producto, servicio u otro objeto que no tiene que ver con esa actividad, por ejemplo: el FOVIAL es el encargado de darle mantenimiento vial, a las carreteras y toda la infraestructura vial relacionada, y su fuente de financiamiento es la contribución que se les impone a los combustibles.<sup>56</sup>

### **2.3.3 Los ingresos Públicos**

Desde un punto de vista General podríamos decir que ingresos financieros son las entradas de dineros a la tesorería del estado para el cumplimiento de sus fines, cualquiera que sea su naturaleza económica o jurídica. Su naturaleza y caracteres específicos presentan una gran variedad y la importancia relativa de cada uno ha variado a través del tiempo, y al influjo de la evolución de la organización del estado. En la actualidad lo más

---

<sup>56</sup> López, " *Fundamentos de Economía Pública* " 146,147,148

importante son los ingresos tributarios.

Pero en todos los tiempos incluso en el presente, ha habido ingresos de la más diversa naturaleza económica y jurídica. En la doctrina hay una gran diversidad de soluciones, diversidad que debe atribuírsele al distinto concepto de los autores sobre la actividad financiera. Se trata de clasificar hechos que integran la actividad financiera, cada uno de esos hechos, tiene elementos jurídicos, políticos, y económicos. Si la clasificación se hace sin distinguir adecuadamente la diversa naturaleza de esos elementos, es decir los distintos aspectos del fenómeno a clasificar, la clasificación resulta confusa como sucedía con los autores del siglo pasado y principios de este.<sup>57</sup>

En cambio, con los autores contemporáneos distinguen los diversos elementos aun aquellos que como Griziotti creen en el fenómeno tributario es un fenómeno complejo y que no puede darse en concepto integral del mismo sin analizar simultáneamente los cuatro elementos esenciales que lo constituyen, efectúan una clasificación general, pero distinguiendo la diversa naturaleza de los elementos que actúan. Por su parte para quienes creen que el fenómeno financiero es estudiado por disciplinas distintas, habrá una clasificación jurídica, económica y política.

Para Griziotti, la estructura íntima de cada uno de los ingresos resulta de la coordinación de los cuatro elementos constitutivos: políticos, económicos-social jurídico y técnico. 1) Políticos se refiere a los criterios determinantes de la elección financiera de los gastos y las entradas que realiza el estado; 2) Función económico-social señala el fin, la causa o la razón de aquella elección; 3) Elemento jurídico se refiere fundamentalmente

---

<sup>57</sup> Ramón Valdez Acosta, *"Curso Derecho Tributario"* Tomo I (Montevideo 1970)97,98

a la naturaleza unilateral o bilateral de la relación; 4) Las operaciones técnicas serían las de la retribución, aprehensión, imposición, préstamo; 5) Para cada entrada los cuatro elementos son esenciales, ósea sumamente interdependientes. El primer término hace dos grandes clasificaciones de los ingresos en racionales e irracionales, es decir arbitrarios y jurídicos; 6) Las entradas irracionales constituyen a su juicio resabios medioevales o barbaros y que se fundan exclusivamente en la mera capacidad contributiva, en la sola existencia de una riqueza, aunque no exista razón para la tributación.

## **2.4. Marco Jurídico**

Es el conjunto de normas vigentes aplicables a un territorio determinado, que nos proporciona las bases sobre las cuales las instituciones construyen y determinan al alcance y su naturaleza.

### **2.4.1. Análisis de la Legislación Nacional**

Dentro de la Legislación Nacional, existen normas que tienen como finalidad la protección de los derechos económicos de los ciudadanos. En el ámbito nacional es el Estado el ente encargado de brindar la protección a través de sus organismos, la legislación necesaria para la integración, bienestar y desarrollo económico y social del país. En el entorno a la problemática del Presupuesto General del Estado existen diferentes legislaciones que le dan auge para que este sea aprobado en forma eficiente y equitativa.

### **2.4.2 Constitución de la República de El Salvador**

La constitución de la República en el artículo uno, inciso primero y

tercero establece que El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común. En consecuencia, es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social. En el artículo ciento uno de nuestra constitución en lo que se refiere al orden económico establece: Que el orden económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano.

El Estado promoverá el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos. Con igual finalidad, fomentará los diversos sectores de la producción y defenderá el interés de los consumidores. Es por ello el estado el ente encargado de mantener un mejor bienestar en el desarrollo económico del país. En el artículo doscientos veintiséis establece: Que el Órgano 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.

En el siguiente artículo es de mucha importancia porque en él se hace referencia a los requisitos esenciales y obligatorios que tiene que reunir dicho presupuesto para que este sea aprobado según nuestra Constitución artículo doscientos veintisiete. 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 Órgano Legislativo podrá disminuir o rechazar los créditos solicitados, pero nunca aumentarlos. En el presupuesto se autorizará la deuda flotante en que el Gobierno podrá incurrir, durante cada año, para remediar deficiencias temporales de ingresos. Las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y las entidades que se costeen con fondos del erario o que tengan subvención de éste, excepto las instituciones de crédito se regirán por presupuestos especiales y sistemas de salarios aprobados por el Órgano Legislativo.

Una Ley Especial establecerá lo concerniente a la preparación, votación ejecución y rendición de cuentas de los presupuestos, y regulará el procedimiento que deba seguirse cuando al cierre de un ejercicio fiscal no esté aún en vigor el Presupuesto del nuevo ejercicio.<sup>58</sup>

Es necesario resaltar que la constitución hace referencia a un marco legal en el proceso de procedimiento para elaborar, formular aprobar, ratificar ejecutar controlar y fiscalización del presupuesto general del estado es el siguiente:

Primer paso: según el artículo ciento sesenta y siete de la Constitución corresponde al Órgano Ejecutivo: Elaborar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos y presentarlo a la Asamblea Legislativa, por lo menos tres meses antes de que se inicie el nuevo ejercicio fiscal. También conocerá de las reformas a dicho presupuesto cuando se trate de transferencias entre partidas de distintos Ramos de la Administración Pública;

---

<sup>58</sup> Asamblea Legislativa: Centro de documentación Legislativa (El Salvador, decreto número 38 del tomo No 281, publicado 16/12/1983 <https://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/constitucion-de-la-republica>.

Segundo paso: según el artículo ciento treinta y uno ordinal octavo de la Constitución establece que el órgano legislativo decretara el Presupuesto de Ingresos y egresos de la Administración Pública, así como sus reformas.

En el ordinal décimo establece que también tiene la potestad de aprobar su presupuesto y sistema de salarios, así como sus reformas, consultándolos previamente con el presidente de la República para el solo efecto de garantizar que existan los fondos necesarios para su cumplimiento. Una vez aprobado dicho presupuesto se incorporará al Presupuesto de Ingresos y egresos de la administración pública. Tercer paso: según el artículo ciento sesenta y ocho inciso octavo de la Constitución. Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República: Sancionar, promulgar y publicar las leyes y hacerlas ejecutar; el presupuesto general del estado cada año fiscal.

Cuarto paso: según el artículo ciento noventa y cinco corresponde a La Corte de Cuentas de la República: La fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto en particular, estará a cargo de un organismo independiente del Órgano Ejecutivo, que se denominará Corte de Cuentas de la República, y que tendrá las siguientes atribuciones: Primero: Vigilar la recaudación, la custodia, el compromiso y la erogación de los fondos públicos; así como la liquidación de impuestos, tasas, derechos y demás contribuciones, cuando la ley lo determine; Segundo: aprobar toda salida de fondos del tesoro Público, de acuerdo con el presupuesto; intervenir en todo acto que de manera directa o indirecta afecte al tesoro público o al patrimonio del estado, y refrendar los actos y contratos relativos a la deuda Pública.

### **2.4.3 Ley de Responsabilidad Fiscal**

La presente Ley<sup>59</sup> tiene por objeto emitir normas que garanticen la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo de las finanzas públicas, y que contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país; lo cual se realizará a través del establecimiento de: reglas fiscales que establezcan límites al déficit y endeudamiento público, hacer congruente el presupuesto con las metas establecidas en la presente ley, garantizar la asignación presupuestaria que corresponde a las áreas sociales, y mayor transparencia y mejor rendición de cuentas. Se puede ver más detallada en anexo 5 la estructura de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

En los artículos uno y dos de la presente ley establece los principios generales en el cual el estado debe procurar como principios esenciales establecidos en la presente ley, para garantizar el equilibrio Fiscal en el largo plazo, mediante el establecimiento de metas para el nivel de balance primario, que permita disminuir la relación deuda a PIB a una meta pre-establecida y posteriormente mantenerla estable.

En el artículo siete establece que para cumplir con lo estipulado en el artículo uno de esta ley, será necesario adoptar con carácter impostergable, medidas que permitan una consolidación de las finanzas públicas por los siguientes tres años, a partir del inicio del ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, para lo cual se deberá proceder a implementar medidas de ingresos y gastos, que den como resultado al menos tres por ciento del Producto Interno Bruto.

---

<sup>59</sup> Asamblea legislativa: centro de documentación legislativa de( El Salvador decreto n°533 diario oficial N°210 Tomo N°413, Publicación: 11/11/2016), <https://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indicelegislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-responsabilidad-fiscal-para-la-sostenibilidad-de-las-finanzas-publicas-y-el-desarrollo-social>. consultada el 20 de marzo 2018

La estimación de la meta de deuda previsional se establecerá en la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones. En el periodo de consolidación fiscal la deuda del SPNF, descontando la deuda previsional, deberá ser congruente con el programa de ajuste.

Este período de consolidación fiscal, deberá de adoptarse, en el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo, que ha sido creado, mediante el artículo seis de la presente ley.

Con referencia a la presente ley, la sala de lo constitucional ha emitido una resolución en la cual se le ordena al estado de el Salvador que cumpla dicha ley, a lo que está establecido y no se violenten los principios generales.

#### **2.4.4 Código Tributario**

El Código Tributario contiene los principios y normas jurídicas, aplicables a todos los tributos internos bajo la competencia de la Administración Tributaria.<sup>60</sup>

El artículo tercero de la misma ley plantea los principios con los que la Administración Tributaria debe regirse. Los cuales son: justicia, igualdad, legalidad, celeridad, proporcionalidad, economía, eficacia y verdad material.

El Artículo once del mencionado código nos define tributos como las obligaciones que establece el Estado, en ejercicio de su poder de imperio cuya prestación en dinero se exige con el propósito de obtener recursos para

---

<sup>60</sup>Asamblea legislativa: centro de documentación legislativa de (El salvador, decreto número 230 del tomo No 349, publicado 22/12/2000), <https://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/codigo-tributario>. consultada el 22 de marzo 2018

el cumplimiento de sus fines entre lo que esta financiar salud, educación, seguridad infraestructura.

Los tributos: Según el Artículo doce de nuestro Código Tributario se clasifican en: impuestos, tasas y Contribuciones Especiales; por lo tanto tenemos que los artículos trece, catorce y quince consecutivamente nos lo definen como: Impuesto es el tributo exigido sin contraprestación, cuyo hecho generador está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

La tasa: Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado al contribuyente. No es tasa la contraprestación recibida del usuario en pago de servicios no inherentes al Estado; Contribución especial, es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o las actividades que constituyan el presupuesto de la obligación.

La contribución de mejora: Es la instituida para costear la obra pública que produce una valorización inmobiliaria y tiene como límite total el gasto realizado y como límite individual el incremento de valor del inmueble beneficiado. La contribución de seguridad social es la prestación a cargo de patronos y trabajadores integrantes de los grupos beneficiados, destinada a la financiación del servicio de salud y previsión.

#### **2.4.5 Código Penal**

El código penal en el capítulo V sobre los delitos relativos a la Hacienda

Pública defraudación al fisco en los artículos siguientes se hace referencia:

Art. 249.- son delitos de defraudación al fisco los siguientes:

- a) evasión de impuestos;
- b) apropiación indebida de retenciones o percepciones tributarias
- c) reintegros, devoluciones, compensaciones o acreditamientos indebidos
- d) la falsificación en la impresión, emisión, entrega u otorgamiento de documentos que soportan operaciones tributarias, así como la tenencia O la circulación de los mismos, a que se refieren los artículos 283, 284 y 287, y;
- e) la proposición y conspiración para cometer cualquiera de los delitos anteriores los hechos punibles a que se refiere el literal d) de este artículo, se juzgarán de manera independiente a los demás delitos de defraudación al fisco, bajo la caracterización propia de los delitos contra la fe pública la investigación de los delitos a que hace referencia este artículo podrá realizarse con la participación de agentes encubiertos, previa autorización por escrito del fiscal general de la república evasión de impuestos.

Art. 249-a.- El que omitiere declarar hechos generadores, o declarare costos, gastos, compras o créditos fiscales inexistentes, con el propósito de evadir impuestos, utilizando cualquiera de los medios siguientes: 1) No llevando libros o registros contables, especiales, auxiliares o legales que exigen las leyes tributarias; 2) Llevando doble o múltiple contabilidad o doble o múltiple facturación; 3) Declarando información falsa o inexacta; 4) Excluyendo u omitiendo declarar hechos generadores estando obligado a ello; 5) Destruyendo u ocultando documentos necesarios para la determinación de obligaciones tributarias; 6) No presentando tres o más declaraciones tributarias, habiendo realizado operaciones gravadas; 7)

Declarando costos o gastos, compras, créditos fiscales u otras deducciones, hechos o circunstancias que no han acontecido.

Y el siguiente: 8) Respaldo sus costos, gastos o compras en contratos falsos o inexistentes será sancionado con prisión de cuatro a seis años, cuando el impuesto evadido corresponda al impuesto sobre la renta y la suma evadida fuere de trescientos mil a quinientos mil colones; y con prisión de seis a ocho años, si la evasión de impuestos excediere de quinientos mil colones cuando el impuesto evadido corresponda a impuestos que se declaran mensualmente y el monto evadido en dicho período tributario fuere de cien mil a trescientos mil colones será sancionado con prisión de cuatro a seis años si la evasión de los impuestos de carácter mensual excediere de trescientos mil colones en el período tributario, la pena será de seis a ocho años de prisión en el caso de contribuyentes del impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios, que se encuentren obligados a aplicar proporcionalidad del crédito fiscal, el monto evadido se establecerá tomando como base doce períodos tributarios y para la aplicación de la sanción se atenderá a los mismos montos y penas establecidas para el impuesto sobre la renta.

La regla anterior también será aplicable cuando existan remanentes de crédito fiscal en uno o más períodos tributarios que incidan en otros en los que se ha suscitado evasión de impuestos.

#### **2.4.6 Fundamento Jurídico de la Hacienda Pública de El Salvador**

El artículo doscientos veintitrés de la Constitución de la República<sup>61</sup>, menciona que la Hacienda Pública está compuesta por los fondos y valores líquidos, sus créditos activos, sus muebles y raíces, los derechos derivados

---

<sup>61</sup> Constitución de la República de El Salvador (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983) artículos 120, 131 N°8, 148, 203, 223, 224, 226, 227, 228.

de la aplicación de las leyes relativas a impuestos, tasas y demás contribuciones, así mismo se establece que son obligaciones a cargo de la Hacienda Pública, las deudas reconocidas y las que tengan origen en el gasto público.

Los fondos y valores líquidos se refiere a los recursos que se encuentran en las cuentas institucionales, los saldos que poseen y derechos sobre estos y que están disponibles para la ejecución y cumplimiento de sus actividades; para el caso el artículo doscientos veinticuatro de la Constitución hace énfasis que todos los ingresos de la Hacienda Pública, forman un solo fondo y que pueden ser afectados por las necesidades y obligaciones del Estado; entre estas el cumplimiento del servicio de la deuda pública así como para la formación o incremento del patrimonio de las instituciones públicas.

El Estado a través del Gobierno puede hacer uso de su poder coercitivo exigiendo el pago de los impuestos y esto lo realiza a través de la aplicación del marco normativo tributario, así como también puede exigir el usufructo de los activos del Estado a través de las tasas y derechos y las contribuciones especiales, cuando estas tienen un origen en fallas de mercado.

La Constitución de la República, y el responsable de la administración de la Hacienda Pública según el artículo doscientos veintiséis de la Constitución, es el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, el cual organiza, dirige y controla en el ámbito de su competencia la recaudación, custodia y erogación de los fondos públicos y lo obliga a conservar el equilibrio del presupuesto hasta donde sea compatible con los fines del Estado.

La Política Pública del Estado, se implementa a través de una de las

herramientas de la gestión financiera y de las finanzas públicas muy importantes como es el presupuesto, y según el Artículo doscientos veintisiete de la Constitución de la República, establece el marco legal necesario para la ejecución y sus reformas para cada uno de los contenidos así mismo este artículo constitucional establece que una Ley Especial establecerá los mecanismos para preparar, votar y ejecutar y rendir de cuentas de los presupuestos y regulará el procedimiento que deba seguirse cuando al cierre de un nuevo ejercicio fiscal no esté aun en vigor el presupuesto del nuevo ejercicio.

La Ley Especial se refiere a este artículo, se conoce como Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, la cual tiene como características: Uno: normar y armonizar la Gestión Financiera del Sector Público, a partir del establecimiento de los mecanismos que establece el artículo doscientos veintisiete de la Constitución de la República. Dos: establecer el sistema de administración financiera integrado que comprende los subsistemas de presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad gubernamental.

La Ley AFI es de carácter especial y tiene como alcance a todas las instituciones del sector público o instituciones que se costeen con fondos públicos o reciban subvención o subsidio inclusive las municipalidades sin perjuicio de su autonomía establecida en el artículo doscientos tres de la Constitución de la República. El proceso financiero de la Hacienda pública corresponde por constitución al órgano ejecutivo, los procesos financieros se inician en la asamblea legislativa.

De acuerdo al artículo doscientos veintiocho de la Constitución establece que ninguna suma podrá comprometerse sino es dentro de las limitaciones de un crédito presupuestario el cual según el numeral ocho del

artículo ciento treinta y uno de la Constitución de la República es responsabilidad de la asamblea legislativa de forma especial en lo correspondiente: 1) Decretar impuestos, tasas y demás contribuciones sobre toda clase de bienes, servicios e ingresos en relación equitativa; 2) Decretar el Presupuesto de ingresos y Egresos, así como sus reformas. Inciso octavo; 3) Aprobar la creación y supresión de plazas, y asignar sueldos a los funcionarios.

Y los siguientes: 4) Decretar de manera general, beneficios e incentivos fiscales o de cualquier naturaleza, para la promoción de actividades culturales científicas, agrícolas, industriales, comerciales o de servicios. Inciso onceavo; 5) Aprobar concesiones referidas al patrimonio del Estado y que son de uso público tal como lo establece el artículo ciento veinte de la Constitución de la República; 6) Aprobar recursos sustraídos del fondo General o de ejercicios futuros para obras de interés público o administrativo o para la consolidación de la deuda pública, con tales finalidades la asamblea legislativa podrá aprobar presupuestos extraordinarios o según dicte la ley; 7) Decretar leyes sobre el reconocimiento de la deuda pública y crear y asignar los fondos necesarios para su pago. Inciso doceavo; 8) Facultar al Órgano Ejecutivo para que contrate empréstitos voluntarios, dentro o fuera de la república, cuando una grave y urgente necesidad lo demande, y para que garantice obligaciones contraídas por entidades estatales o municipales de interés público. Artículo ciento cuarenta y ocho de la Constitución de la República; 9) Decretar empréstitos forzosos en caso de calamidad pública y si no bastaren las rentas públicas ordinarias.

#### **2.4.7 Marco Normativo del Presupuesto de la Nación**

El proceso que implica el presupuesto va desde su elaboración,

pasando por la aprobación, la ejecución y la liquidación. Inicia con la preparación en los escenarios económicos que se considera se tendrán durante el ejercicio fiscal en que se ejecutará el presupuesto; en términos simples, se requiere pronosticar el crecimiento económico, la tasa de inflación, las exportaciones, las importaciones, la colocación de créditos, las inversiones, el nivel de consumo, con la finalidad de prever la recaudación de tributos.

Se requiere pronosticar el volumen de gastos subsidios, remuneraciones, adquisición de bienes y servicios, pago de compromisos, intereses, amortización de la deuda pública, inversiones. Continúa con una asignación primaria del techo presupuestario a las diversas unidades ejecutoras del gasto, que debe ser refrendada por el consejo de ministros.

Posteriormente, hay que integrar todos los ingresos calculados y la totalidad de gastos en un solo documento que se denomina Anteproyecto de Ley, para ser presentado ante el legislativo, que tiene la obligación de discutirlo, hacerle reformas y aprobarlo para convertirlo en Ley. Una vez aprobado el presupuesto, está listo para la fase de ejecución, durante un determinado ejercicio fiscal. Después, se prepara su liquidación, que debe recibir el aval del parlamento y del ente contralor; para pasar a la fase del análisis de incidencia en diversos ámbitos: económico, social, distribución del ingreso, avances en los indicadores sociales, como los relacionados con los objetivos de desarrollo del milenio, cuyo propósito es el desarrollo humano; los indicadores de la corporación reto del milenio, entre otros.

El Presupuesto Público de ingresos y egresos, en cualquier sociedad moderna es una determinación política y, al involucrar fondos, es una pieza fundamental en el esquema de la política económica. La elaboración y

diseño es responsabilidad del ejecutivo, pero su aprobación es responsabilidad del legislativo.

El Gobierno tiene la obligación de formular, con base en los lineamientos de la política presupuestaria para cada ejercicio fiscal, una Ley de Presupuesto que debe estar enfocada en la obtención de las metas y objetivos fijados previamente. Esta ley debe asignar los recursos de forma eficiente, optimizando los ingresos tributarios y el financiamiento disponible.

El artículo ciento sesenta y siete de la Constitución<sup>62</sup>, que define las competencias del consejo de ministros, a este se le confieren, entre otras tareas, elaborar el plan general de gobierno, así como el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos, y presentarlo a la Asamblea Legislativa. También conocerá de las reformas a dicho presupuesto cuando se trate de transferencias entre partidas de distintos ramos de la administración pública.

El proyecto de presupuesto debe estar acorde con el plan de gobierno. Algunos de las limitaciones que tiene el consejo de ministros se refieren al presupuesto de los órganos judicial y legislativo, donde existen disposiciones constitucionales que limitan su accionar ya que tienen bastante autonomía en la determinación de su presupuesto, al igual que la Corte de Cuentas de la Republica.

La base legal y obligación de tener un presupuesto para cada año, la forma en que éste se hace, ejecuta y se controla, está reglamentado en los artículos ciento sesenta y siete y doscientos veintiséis al doscientos veintinueve de la Constitución de la República, así como en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado y su Reglamento.

---

<sup>62</sup> Constitución de la República de El Salvador 1983, artículos 167, 226 al 229.

Para la formulación del presupuesto, el Ministerio de Hacienda elabora la política presupuestaria, que anualmente es aprobada por el consejo de ministros, según lo establecido en los artículos veintiocho y treinta y dos de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado<sup>63</sup> SAFI, documento de carácter normativo que se constituye en la base fundamental del proceso de formulación del presupuesto en cada ejercicio fiscal. La elaboración de la política presupuestaria, según el artículo veintitrés de la ley SAFI, es competencia de la dirección general del presupuesto.

La Política establece y determina las orientaciones, prioridades, estimación de la disponibilidad global y variables básicas para la asignación de los recursos; asimismo, contiene de forma extractada las normas, métodos y procedimientos a los cuales deben darle cumplimiento las diferentes instituciones públicas en el proceso de elaboración de los proyectos de presupuesto institucional.

#### **2.4.8. Carácter Jurídico del Presupuesto de la Nación**

Puede ser considerado desde dos puntos de vista, el carácter jurídico del presupuesto: el primero: es el presupuesto es en la mayor parte de los países y este debe ser estrictamente financiero, y el segundo el presupuesto no es un simple enumeración aritmética, se trata de agregar numerosas sanciones que tienen el carácter de ley: Tenemos las reglas de carácter jurídico referentes a impuestos o autorización de gastos especiales, contratación de empréstitos.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1995), artículos 23, 28, 32.

<sup>64</sup> Ahumada, "*Tratado de Finanzas Publicas*", 377

El Presupuesto no es un balance, es un programa político del Gobierno: El plan financiero del gobierno central en el presupuesto significa un juicio de conveniencia sobre el destino de los recursos y las ventajas colectivas frente a los sacrificios que el gasto público importa. La mayoría que lo aprueba puede ser un partido único, o una coalición de partidos, acuerdan un plan de distribución de los recursos para la satisfacción de las necesidades colectivas, para el año fiscal. El balance, es la expresión del acto pasivo de un gasto de Estado, es un inventario, mientras que el plan de gastos refleja las necesidades de la administración en función.

### **CAPÍTULO III**

## **DIAGNÓSTICO SOBRE LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA AFECTACIÓN ECONÓMICA PARA FINANCIAR EL GASTO PÚBLICO SEGÚN LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN EL SALVADOR 2016-2017**

En el presente capítulo se hace un análisis sobre las consecuencias Jurídicas de la afectación económica para financiar el gasto público según los ingresos tributarios en El Salvador 2016-2017. Como punto central se examina la sentencia de inconstitucionalidad con referencia veinticinco dos mil diecisiete de la ley del presupuesto general de la nación dos mil diecisiete, emitida por la Sala de lo constitucional de la Corte Suprema de Justicia. De igual forma comprobando la hipótesis general e hipótesis específicas con relación al tema.

### **3.1 Consecuencias Jurídicas**

Se puede destacar como consecuencias Jurídicas las siguientes:

1. Sentencia de inconstitucionalidad con referencia veinticinco, dos mil diecisiete a la Ley del Presupuesto General de La Nación dos mil Diecisiete<sup>65</sup>. La Falta de transparencia para dar a conocer los ingresos y erogaciones que se tienen en las partidas de los ministerios, y la vulneración de los principios de equilibrio presupuestario y universalidad de los artículos doscientos veintiséis y doscientos veintisiete de la constitución

---

<sup>65</sup> Ley de Presupuesto para el Ejercicio Financiero Fiscal del año dos mil diecisiete (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2017)

respectivamente ocasionando como consecuencia una sentencia de inconstitucionalidad de la Ley de Presupuesto General de la Nación.

La Sala de lo Constitucional pudo haber invalidado de forma inmediata el presupuesto, pero considerando los efectos perjudiciales a la situación financiera y fiscal del país nada más ordena reformas y adecuaciones a las violaciones constitucionales antes referidas.

2. En relación a los efectos que pueda tener la sentencia de inconstitucionalidad antes mencionada la no aprobación de la Ley del Presupuesto General de la nación al cierre del ejercicio financiero fiscal obliga al órgano ejecutivo a funcionar con el presupuesto general del año anterior aplicando las respectivas leyes de presupuesto tanto general como especial y la correspondiente Ley de salarios, incorporando todas las reformas realizadas a estos cuerpos de Ley en dicho ejercicio fiscal.

Sus consecuencias serían muy graves para la economía del país ya que de por sí tenemos un presupuesto desfinanciado, volver a aplicar el mismo al siguiente año significaría aún más desfinanciamiento en áreas sociales vitales para la sostenibilidad de la sociedad como salud, educación, seguridad, obras públicas.

Por otra parte, a nivel internacional las evaluadoras de riesgo económico como por ejemplo Fitch Group evalúa la calificación crediticia de los países y si esta es baja las oportunidades de empréstitos disminuyen o aumentan los intereses por el temor de no ser recuperado el dinero prestado lo que se volvería desastroso en una economía como la de El Salvador que depende de muchos préstamos para solventar incluso sus gastos de caja chica.

3. La evasión tributaria es un problema generalizado, difícilmente las autoridades pueden lograr que los tributos sean pagados al cien por ciento de su potencial. La evasión y elusión fiscal reducen considerablemente los recursos financieros del Estado, por lo tanto, se ve en decremento la capacidad del gobierno en turno para cumplir con las obligaciones tanto de caja chica como de gasto público, así mismo contribuyen al aumento de la deuda pública. El Estado se endeuda para cubrir medianamente las carencias del sector público.

En el artículo doscientos cuarenta y nueve “A” del Código Penal Salvadoreño<sup>66</sup> la pena por evasión fiscal oscila entre cuatro a ocho años de prisión denotando ser una pena grave en nuestra legislación, pero pareciera ser letra muerta ya que su aplicación es casi inexistente en relación a los casos de evasión fiscal.

### **3.2 Análisis de Sentencia de Inconstitucionalidad con referencia 2017/25-2017**

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia<sup>67</sup>, declaró inconstitucional la Ley de Presupuesto General de la Nación dos mil diecisiete, por considerar que vulnera los principios de equilibrio presupuestario y universalidad establecidos en los artículos doscientos veintiséis y doscientos veintisiete de nuestra Constitución.

Todo a raíz del desfinanciamiento del Presupuesto producto de la subestimación de los gastos previsibles e ineludibles, tales como el pago de

---

<sup>66</sup> Código Penal (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1997).

<sup>67</sup> Sala de lo Constitucional, Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 1- 2017/25-2017 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2017)

la deuda previsional del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales y del Instituto de Previsional de la Fuerza Armada.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia establece que, debido a que el presupuesto del año dos mil diecisiete ya se encuentra en ejecución, y que la invalidación inmediata del presupuesto podría producir efectos perjudiciales mayores a la situación financiera y fiscal del país, la Asamblea Legislativa deberá realizar las reformas y adecuaciones necesarias para cumplir la sentencia y corregir las violaciones constitucionales.

Según la resolución el demandante en el proceso uno guion dos mil diecisiete señaló que en el presupuesto se autoriza la deuda flotante en que el gobierno puede incurrir durante cada año para remediar deficiencias temporales de ingresos, lo cual constituye un empréstito voluntario que debe ser autorizado previamente por la Asamblea Legislativa con mayoría calificada, según el artículo ciento cuarenta y ocho inciso dos de la Constitución.

Sin embargo, explicó que la autorización de deuda flotante regulada en la Ley de Presupuesto se aprobó con los votos de cuarenta y ocho diputados electos y no con cincuenta y seis votos como en realidad se requiere. Por otra parte el demandante en la inconstitucionalidad veinticinco, dos mil diecisiete señaló que la Ley de Presupuesto violenta los principios Constitucionales de equilibrio presupuestario, así como los de universalidad y unidad, establecidos en los artículos doscientos veintiséis y doscientos veintisiete de la Constitución.

Todo lo anterior debido a que en dicha ley no se prevé la totalidad de los gastos que debe erogar el Estado en el presente año y dicho

desfinanciamiento no incide únicamente en las partidas o asignaciones presupuestarias específicas identificadas en su demanda, sino que afecta a todo el presupuesto estatal.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia estableció, respecto de la primera demanda, que la Constitución de la Republica de El Salvador no precisó expresamente el tipo de mayoría legislativa que se requiere para la aprobación de deuda flotante materializada en la emisión de LETES, a efecto de cubrir deficiencias temporales de ingresos en el presente ejercicio financiero fiscal por ello, se concluye razonablemente que para adquirir deuda flotante se requiere de mayoría simple, es decir, cuarenta y tres votos al menos de los diputados electos de la Asamblea Legislativa. Y no de mayoría calificada ordinaria a que se refiere el artículo ciento cuarenta y ocho Inciso segundo de la Constitución.

La sentencia concluyó que no existe el vicio de forma alegado y que la aprobación de ese tipo de deuda no contraviene la Constitución de la Republica, agrega la resolución.

Sin embargo, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia aclara que lo anterior no debe considerarse por la Asamblea Legislativa como una autorización irrestricta para continuar haciendo un uso excesivo y arbitrario del mecanismo de la deuda flotante para financiar el gasto corriente del Estado, fuera del uso constitucionalmente prescrito, que es cubrir deficiencias temporales de ingreso.

Por otra parte, en relación a la vulneración a los principios de equilibrio presupuestario y universalidad de la Ley de Presupuesto, en la sentencia se

establece que en dicha Ley existen partidas específicas que se han subestimado en cuanto al gasto y que son ineludibles, ya sea porque estaban previstas desde la formulación del presupuesto para el caso de la deuda de pensiones, o porque ya se tenían proyecciones de su costo a partir de tendencias y resultados de ejercicios presupuestarios anteriores.

Para el caso de las devoluciones de IVA a exportadores y de Impuesto sobre la Renta. Al no haberse incluido en el documento del Presupuesto la totalidad de gastos que se realizarán en el presente ejercicio financiero fiscal, el Presupuesto y sus modificaciones en las partidas identificadas es inconstitucional, por violentar los principios constitucionales de universalidad y equilibrio presupuestario.

### **3.2.1 Sujetos de Derechos**

1- El Órgano Ejecutivo: Ente del Estado que es uno de los encargados para destinar cada año cuantiosas cantidades de dinero para pagar seguros médico-hospitalarios para sus funcionarios y jefaturas, lo cual representa una carga considerable al presupuesto del Estado.

Al Órgano Ejecutivo lo autorizaron en el Ramo de Hacienda para emitir Deuda Flotante de conformidad al artículo doscientos veintisiete de la Constitución de la República, a fin de cubrir deficiencias temporales de ingresos hasta por un monto que no exceda el treinta por ciento de los ingresos corrientes.

2- El Estado a través de sus Órganos competentes: Hace referencia a aquellos instrumentos o medios de que se vale para realizar una

determinada función estatal de los tres órganos correspondientes al Órgano Legislativo, Órgano Ejecutivo y Órgano Judicial. En este caso interviene el Órgano legislativo por haber creado a ley de Responsabilidad Fiscal por ser el ente competente para elaborarlas. Así también contamos con la intervención del Órgano Ejecutivo a través de las personas competentes para llevar la dirección de las finanzas públicas.

3- La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: Interviene en la Sentencia reflejada en el trabajo de investigación por ser la autoridad competente con respecto a la situación expuesta en discusión, con la finalidad de decretar un fallo resolviendo en la más alta instancia el motivo de discrepancia que en este caso es la violación a los principios constitucionales, que contiene la Ley de Responsabilidad Fiscal para la sostenibilidad de las Finanzas Publicas y el Desarrollo Social, que resultó contraria o incompatible con las disposiciones que expresa nuestra Constitución de la Republica que es la principal norma Jurídica.

Cuyo objetivo que pretende la Sala es garantizar la supremacía de los valores, principios y normas constitucionales.

4- Asamblea Legislativa: Este órgano intervino en la Sentencia en la medida que posee como competencia elaborar leyes, por lo tanto se creó la ley de Responsabilidad Fiscal en el año dos mil dieciséis que entro en vigencia el día uno del mes de enero del año dos mil diecisiete, que fue aprobada a votación por los diputados, este órgano desempeña un papel importante por ser el ente que aprueba, ratifica, el presupuesto de ingresos y egresos de la administración pública. Sin olvidarnos que esta institución es el Órgano competente para aprobar el presupuesto.

### **3.3 Comprobación de Hipótesis**

En este apartado se desarrollan la Hipótesis General e Hipótesis Específicas de la presente Investigación realizada.

#### **3.3.1 Hipótesis General**

Según la investigación Bibliográfica en este documento, se concluye que la Hipótesis General es cierta ya que: "En la medida que aumentan los préstamos hacia las AFP, en el Fondo de Garantía Solidaria se incrementara el gasto público en el Presupuesto General del Estado, emisión de bonos y LETES de la deuda pública" Es cierta ya que, con la reforma de pensiones aprobada el veintinueve de septiembre del año dos mil diecisiete, en la Asamblea Legislativa, alivio los problemas fiscales del gobierno del Presidente de la República Profesor Salvador Sánchez Cerén.

Los préstamos del Gobierno Central hacia las Administradoras de Fondos de Pensiones contribuyen a incrementar la deuda pública del país, porque son obligaciones financieras que van en el presupuesto General de la nación, así como para financiar el Gasto Público, es necesario emitir Bonos y LETES, cada año fiscal.

#### **3.3.2 Hipótesis Específica**

Uno: La falta de cumplimiento de la ley de Responsabilidad Fiscal de parte del Gobierno de El Salvador contribuye a que la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, emita un fallo que viola la Ley de Responsabilidad Fiscal entre los ingresos y los gastos en el Presupuesto General del Estado dos mil diecisiete, incluyendo la deuda

provisional con las AFP.

Es cierta ya que el órgano ejecutivo, según el artículo doscientos veintiséis de la Constitución estará obligado a conservar el equilibrio del presupuesto con criterios de prudencia, responsabilidad y transparencia según la Ley de Responsabilidad Fiscal, por lo que el rol de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, está obligada a Vigilar, garantizar el Equilibrio Fiscal del Presupuesto General de la Nación, y la sostenibilidad Fiscal de mediano y largo plazo de las finanzas públicas según el artículo uno de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Dos: La Reforma de Pensiones aprobada por la Asamblea Legislativa el veintiocho de septiembre del año dos mil diecisiete, es insuficiente para resolver el problema del impago de la deuda provisional hacia las AFP el Gobierno de El Salvador, y disminuir el gasto público. Esta Hipótesis es cierta ya que el Gobierno Central, financia el gasto Público con préstamos externos, emisión de bonos, y LETES, y de los ingresos tributarios corrientes que recibe cada año fiscal como también dicha reforma de pensiones solamente ha dado un alivio a los problemas Fiscales del Gobierno, para no caer en el impago, y así cumplir con la sanidad fiscal y sostenibilidad fiscal según lo establece el artículo dos de la Ley de Responsabilidad Fiscal

Tres: A mayor préstamo del Gobierno Central hacia las AFP, en el Fondo de Garantía Solidaria mayor será el déficit fiscal, y la deuda provisional, y la deuda publica cada año fiscal, Ingresos tributarios insuficientes

Es cierta, ya que en la medida que el Gobierno Central, haga préstamos hacia las AFP. Esto contribuye a aumentar el gasto público, y aumenta el

Déficit Fiscal, y la Deuda Previsional respectiva y el artículo uno de la Ley de Responsabilidad Fiscal pone reglas fiscales que establecen límites al Déficit Fiscal y el endeudamiento público para garantizar la Sostenibilidad Fiscal.

## **CAPITULO IV**

### **DERECHO COMPARADO**

En el presente apartado se realizará una descripción de las normas Constitucionales, por la importancia que ello tiene en la perspectiva jurídica del presupuesto.

En los países de México, España, Colombia y Costa Rica el presupuesto público se encuentra regulado en la Constitución, con diferente nivel de desarrollo, pero fundamentalmente orientado a establecer las competencias del Legislativo y de los Gobiernos en relación con la elaboración y aprobación de los Presupuestos Públicos y para el establecimiento de algunos principios que rigen el Presupuesto.

#### **4.1 Regulación Constitucional de México**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la que menor contenido de normas en materia presupuestal tiene y la de mayor dispersión normativa en la misma Constitución.

Al establecer las competencias del Congreso de la Federación, contempla inicialmente la de establecer los ingresos y la liga con el presupuesto, al disponer que el congreso tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto.

Por otra parte, el artículo setenta y cuatro de la Constitución Mexicana establece las competencias de la Cámara de Diputados, órgano integrante

del Congreso de la Federación, determina que le corresponde aprobar anualmente el presupuesto de egresos también tiene la competencia de modificación, posterior a la aprobación de las contribuciones para financiarlo, Ley Anual de Ingresos.

Sin embargo, la anualidad en México a pesar de considerarse un principio, se prevé la posibilidad de incluir erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura. En todo caso el presupuesto se forma para periodos anuales que coinciden con el año calendario. En el mismo artículo, se establece la obligación del Ejecutivo Federal para presentar el Presupuesto a más tardar el ocho de septiembre de cada año, y le proporciona a la Cámara de Diputados plazo de aprobación hasta el quince de noviembre.

El ejecutivo puede solicitar justificadamente ampliación del plazo hecho que el Secretario deberá justificar en su comparecencia. Por último limita la existencia de partidas secretas, y valida las existentes a acuerdo escrito del Presidente de la República.

En el artículo setenta y cinco de la Constitución mexicana se establece la obligación de incluir en el presupuesto las tablas de remuneración de los empleos y se conmina a la Cámara de Diputados a no omitir el señalamiento de la remuneración de dichos empleos.

La Constitución Mexicana otorga a algunas entidades de forma directa las facultades para la elaboración y ejecución de sus presupuestos. Dentro de éstas se encuentran el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía, como órgano autónomo Constitucional que garantiza el derecho a la

Información; La Comisión Federal de competencia económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones; El Instituto Nacional Electoral; el Tribunal Electoral; el Poder Judicial de la Federación; la Suprema Corte de Justicia; Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos; la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía.

El artículo ciento veintiséis de la Constitución de la República establece que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior con lo que se podría afirmar el establecimiento del Principio de Universalidad. En el mismo artículo se regula el régimen de remuneración de los servidores públicos, que como mencionamos con anterioridad hace parte de las regulaciones que debe incluir el Presupuesto de egresos de la Federación.

Por su parte el artículo ciento treinta y cuatro de la Constitución Mexicana establece que el gasto público se deberá sujetar a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.<sup>68</sup> De la igual forma establece la base para la evaluación de resultados de la gestión conseguidos con dichos recursos públicos e introduce los principios de imparcialidad y equidad en la aplicación de los recursos públicos.

Se estableció con anterioridad, en las disposiciones transitorias de varias enmiendas se incluye la obligación de incluir partidas para la construcción, ampliación y equipamiento de la infraestructura suficiente para

---

<sup>68</sup> Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos de la República, Asamblea Legislativa, Diario Oficial el 5 de febrero de 1917, artículos 75, 126,134. [http://www.diputados.gob.mx\\_pdf](http://www.diputados.gob.mx_pdf).

la cobertura progresiva de los servicios de educación preescolar; con sus correspondientes programas de formación profesional del personal docente así como de dotación de materiales de estudio gratuito para maestros y alumnos.

Para las comunidades rurales alejadas de los centros urbanos y las zonas donde no haya sido posible establecer infraestructura para la prestación del servicio de educación preescolar, y se prevé que las autoridades educativas federales en coordinación con las locales, establecerán los programas especiales que se requieran y tomarán las decisiones pertinentes para asegurar el acceso de los educandos a los servicios de educación primaria; se establecerán los mecanismos para impulsar la implementación de presupuestos plurianuales que aseguren a largo plazo los recursos económicos crecientes para infraestructura de la educación media superior; los recursos necesarios para la reforma del sistema de justicia penal, las cuales deberán destinarse al diseño de las reformas legales, los cambios organizacionales, la construcción y operación de la infraestructura, y la capacitación necesarias para jueces, agentes del Ministerio público, policías, defensores, peritos y abogados.<sup>69</sup>

Por último se establece una regulación expresa para el Distrito Federal en materia presupuestal que respeta los parámetros generales establecidos para la Federación y la obligación de coordinación entre los Estados y la Federación para la ejecución del gasto público. Aunque los Estados son soberanos en su regulación en materia presupuestal deben respetar los parámetros reseñados y que Constituyen básicamente la regulación presupuestal de la Federación.

---

<sup>69</sup> Ibid.

### **4.1.1 Principios Presupuestarios**

Se sabe que es fundamental tomar en cuenta los principios presupuestarios ya que son importantes para el desarrollo del presupuesto, por esa razón enumeramos los siguientes:

1- Sostenibilidad Fiscal: No se encuentra consagrado como principio ni en la Constitución, ni en la Ley, pero existen algunos instrumentos de gestión presupuestal que buscan su objetivo, a través de normas para eliminar el déficit, controlar el nivel de gasto y endeudamiento.

2- Unidad Presupuestal: El principio de unidad en su enunciado jurídico establece que los presupuestos contienen la totalidad de la previsión de los gastos e ingresos de la Administración que los elabore y de todos los organismos y entidades dependientes de ella y es también un principio contenido en la Ley General Presupuestaria, que sirve de norma supletoria para el derecho presupuestario autonómico

3- Universalidad: El principio de universalidad incluye los ingresos y los gastos y consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado, así como las obligaciones reconocidas deben aplicarse a los presupuestos por su importe íntegro.

### **4.2 Regulación Constitucional de España**

En el caso español, la regulación Constitucional del presupuesto, contemplada en cinco artículos, los cuales inician en el artículo ciento setenta y cinco de la Constitución de España con la prohibición al pleno de las Cámaras de delegar en las Comisiones Legislativas, la aprobación de leyes

orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado. El artículo ciento treinta y cuatro de la Constitución de España inicia con el establecimiento del principio de competencia al establecer con claridad y de forma diferenciada las competencias del Gobierno y de las Cortes Generales. Posteriormente incluye los principios de unidad, anualidad y universalidad, reforzando éste último, al obligar la presupuestación de los beneficios fiscales.

También se establece las reglas procedimentales relacionadas con la fecha de presentación de los Presupuestos Generales, tres meses antes de la finalización del periodo. El presupuesto debe regir en caso de que el presupuesto no sea aprobado antes del inicio del nuevo año que es una prórroga del presupuesto anterior; habilitación para presentar modificaciones a los presupuestos una vez aprobados; limita la iniciativa de las modificaciones a la conformidad del Gobierno; y limita también, el alcance de la Ley de Presupuestos a fin de que a través de ella no se puedan modificar aspectos tributarios de carácter sustantivo, sin una previa autorización de la Ley Tributaria<sup>70</sup>.

Por su parte el artículo ciento treinta y cinco de la Constitución Española establece la regulación genérica de aspectos presupuestales que no aplican únicamente al Estado, sino al conjunto denominado en España de las Administraciones Públicas. En éste contexto, establece el principio de la estabilidad presupuestaria, vinculando a su cumplimiento a todas las administraciones públicas, entre otras razones, como parte de las obligaciones comunitarias. Como desarrollo de éste mismo principio, prohíbe al Estado y a las Comunidades Autónomas, superar el déficit estructural

---

<sup>70</sup> Constitución Española, Asamblea Legislativa, Madrid, diciembre de 2015, artículo 134, 135, [http://www.lamoncloa.gob.es\\_constitucion\\_es1](http://www.lamoncloa.gob.es_constitucion_es1).

establecido como límite por la Unión Europea y entrega la competencia de regulación a la Ley Orgánica para establecer el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto, al mismo tiempo en que obliga al equilibrio a las entidades locales.

La ley, autoriza de forma genérica al Estado y a las Comunidades Autónomas a emitir deuda y contraer crédito, sujetando a su presupuestación, prioridad en el pago y prohibición de modificación a los recursos necesarios para cubrir las obligaciones, mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión. Acorde con todo lo anterior, establece que el nivel de Deuda en relación con el PIB, no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Todo lo anterior, establece una cláusula de escape a los límites de déficit y deuda para los casos en que se presenten catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado. En éstos casos, previa aprobación de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados, podrán superarse los límites establecidos y que desarrollan el principio de la estabilidad presupuestaria.

En el mismo artículo, la Constitución Española, establece la competencia de la Ley Orgánica en materia de política fiscal y financiera al establecer que dicha norma regulará los principios, la participación de las entidades, en los procedimientos respectivos, y los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas, La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los

supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse; La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural, y la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria<sup>71</sup>.

Al final de éste artículo, establece que las Comunidades Autónomas, deberán adoptar las disposiciones necesarias para garantizar el cumplimiento efectivo del principio de estabilidad en sus territorios.

El artículo ciento cincuenta y siete de la Constitución Española, aunque no establece normas estrictamente presupuestales, si regula los recursos que podrán recibir las Comunidades Autónomas y que por tanto se reflejarán en sus presupuestos, tales como los impuestos cedidos, las participaciones, impuestos, tasas y contribuciones especiales, Fondo de Compensación, rendimientos patrimoniales, y operaciones de crédito. De igual forma se les limita su competencia tributaria al preveer que no podrán gravar nada por fuera de su territorialidad ni limitar la libre circulación de mercancías.

En la parte final de éste artículo atribuye como competencia de la Ley Orgánica, los recursos de las Comunidades Autónomas, así como las formas de colaboración y de resolución de conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En la regulación presupuestal de la Constitución Española, en el artículo ciento cincuenta y ocho de la referida ley, establece la posibilidad de que el Estado transfiera recursos a las Comunidades Autónomas en función

---

<sup>71</sup> Carlos Augusto Cabrera Saavedro, Sistema Presupuestal comparado de España, México y Colombia, 7ª ed. (Bogotá, D.C., 2014), 19

del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales y crea el Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, que será distribuido por las Cortes Generales entre las Comunidades y Provincias para hacer efectivo el principio de la solidaridad y por tanto corregir desequilibrios económicos interterritoriales.

#### **4.2.1 Principios Presupuestarios**

- 1- Principio de Sostenibilidad Fiscal: financiera es la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, y la normativa sobre morosidad y en la normativa europea<sup>72</sup>.
- 2- Principio de Universalidad: incluye los ingresos y los gastos y consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado, así como las obligaciones reconocidas deben aplicarse a los presupuestos por su importe íntegro.
- 3- Principio de Unidad: El principio de unidad en enunciado jurídico establece que los presupuestos contienen la totalidad de la previsión de los gastos e ingresos de la Administración que los elabore y de todos los organismos y entidades dependientes de ella y es también un principio contenido en la Ley General Presupuestaria, que sirve de norma supletoria para el derecho presupuestario autonómico.

---

<sup>72</sup> Ibid

- 4- Principio de Especialidad: Este exige la desagregación de los ingresos y la especificidad de las autorizaciones de gasto. Incluye los ámbitos cuantitativo, cualitativo y temporal.
- 5- Principio de Planificación: Se busca a través de los escenarios presupuestarios plurianuales, pero no está explícito como principio en la Legislación Española. En la actualidad España no cuenta con Planes de Desarrollo consolidados.

### **4.3 Regulación Constitucional de Colombia**

La Constitución colombiana es bastante extensa y detallada en cuanto a la regulación del presupuesto, siendo necesario en el presente apartado, realizar una síntesis que permita identificar los principales rasgos, agrupando temas, aunque algunos de ellos se encuentren dispersos en la Constitución.

La primera referencia al presupuesto público que se encuentra en la Constitución Colombiana es la establecida en el artículo ciento cincuenta y uno, al reservar a la Ley Orgánica, la regulación de la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, así como también del Plan General de Desarrollo.

Sin embargo, el contenido temático de La Ley Orgánica de Presupuesto es establecido en el artículo trescientos cincuenta y dos, al establecer que, deberá regular la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

Además de determinar la competencia de la Ley Orgánica, la Constitución en su título XII del régimen económico y de la hacienda pública, en su Capítulo I, regula la propiedad del subsuelo y los recursos naturales no renovables, la intervención del Estado en la economía, el principio de la sostenibilidad fiscal, los monopolios rentísticos y la competencia tributaria en la Nación y en las entidades territoriales. El Capítulo II regula los procesos de planificación y de articulación de la misma entre los diferentes niveles de Gobierno y el Capítulo III, regula de forma expresa el Presupuesto.<sup>73</sup>

El Capítulo propiamente presupuestal, se regula de forma extensa, y sin que se haga referencia expresa a los mismos, los principios de Universalidad, Representación o legalidad del gasto, Anualidad, Iniciativa Gubernamental exclusiva y Sostenibilidad fiscal. También se regulan las competencias diferenciadas del Gobierno; Elaborar, Presentar y Ejecutar el Presupuesto y del Congreso la aprobación del presupuesto y sus modificaciones.

Se encuentran algunas regulaciones de carácter procedimental, con las cuales se prevén eventualidades tales como, la posibilidad de poner en vigencia el presupuesto presentado por el Gobierno cuando el Congreso no aprueba el presupuesto dentro del plazo fijado que son los tres primeros meses de la legislatura, o la repetición de presupuesto cuando el Gobierno no lo presenta dentro de los primeros diez días de la legislatura que inicia el veinte de julio o cuando el presupuesto es declarado inconstitucional por la Corte Constitucional.

Como aspectos a resaltar de la regulación Constitucional de Colombia

---

<sup>73</sup> Constitución Política de Colombia, Asamblea Legislativa, Colombia, 990. <http://www.secretaria.senado.gov.co>.

en materia presupuestal se encuentran la obligación de articulación de los procesos de planeación y presupuestación; La posibilidad de presentar el presupuesto desequilibrado siempre que se presente una ley de recursos adicionales; la imposibilidad del Congreso de modificar el presupuesto sin el visto bueno del Gobierno; la obligación de incluir y mantener el gasto público social; la creación del Contador General de la Nación quien regulará y consolidará la Contabilidad financiera Patrimonial; y la competencia de la Contraloría General de la República en materia de contabilidad presupuestal.

Finalmente dentro del capítulo presupuestal se incluye la prohibición de entregar auxilios a particulares, pero la posibilidad de suscribir contratos con entidades sin ánimo de lucro para cumplir fines del Estado.

Dentro de éste Capítulo se encuentra la obligación de las Entidades Territoriales de aplicar en lo que fuere pertinente, las normas previstas en la Constitución para el nivel nacional, en el Título XI correspondiente a la organización territorial, al establecer las competencias de las Asambleas y Concejos, Distritales y Municipales, el Constituyente permitió que las entidades territoriales tuviesen sus propios Estatutos Orgánicos de Presupuesto.

En teoría debería permitir regulaciones presupuestales diferentes en cada entidad territorial; Sin embargo, las interpretaciones Constitucionales y el desarrollo de la Ley Orgánica, les ha disminuido cada vez más su capacidad de regulación de los temas presupuestales en su jurisdicción.

#### **4.3.1 Principios Presupuestarios**

- 1- Principio Sostenibilidad Fiscal: el presupuesto tendrá en cuenta a que el crecimiento del gasto debe ser acorde con la evolución de los ingresos de

largo plazo o estructurales de la economía y debe ser una herramienta de estabilización del ciclo económico, a través de una regla fiscal de control del Gasto y Endeudamiento.

- 2- Principio de Universalidad: Contener la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En la Ley Orgánica se desarrolló solo frente al gasto, pero en la Constitución incluye el ingreso, dado que establece que no podrá haber ingreso ni gasto público que no se encuentre en el presupuesto.
- 3- Unidad Presupuestal: La unidad se concibe por niveles y excluye los presupuestos de las empresas. Con la creación del Sistema General de Regalías, se rompe por completo, al crear un nuevo presupuesto independiente. Además, las contribuciones parafiscales son considerados recursos públicos, pero la mayoría están por fuera del Presupuesto General.
- 4- Principio de Especialidad: Establece que las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutaran estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas. Sin embargo, en otras normas contempla el límite cuantitativo de las apropiaciones y su fenecimiento al treinta y uno de diciembre.
- 5- Principio de Planificación: El Presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones.

#### **4.4 Regulación Constitucional de Costa Rica**

Cada país cuenta con sus normas jurídicas en este apartado la Constitución Política de Costa Rica que se rige por sus propias normas referentes al Presupuesto, tenemos el artículo ciento setenta y siete de la Constitución de Costa Rica que expresa que el presupuesto ordinario comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la administración pública, durante el año económico, así también expresa que en ningún caso el monto de los gastos del presupuesto podrá exceder el de los ingresos probables.

El artículo ciento setenta y ocho de la Constitución Política de Costa Rica regula el proyecto de presupuesto ordinario será sometido a conocimiento de la Asamblea Legislativa por el Poder Ejecutivo; a más tardar el primero de septiembre de cada año, y la Ley de Presupuesto deberá estar definitivamente aprobada antes del treinta de noviembre del mismo año.<sup>74</sup>

De igual manera según el artículo ciento setenta y nueve de la presente ley de Costa Rica existe un límite de aumentar los gastos presupuestados por el Poder Ejecutivo por parte de la Asamblea Legislativa, si no es que se señalen los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos.

El Presupuesto Ordinario y Extraordinario se dice en el artículo ciento ochenta de la Constitución de Costa Rica que estos se constituyen por el límite de la acción de los poderes públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado, y solo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del

---

<sup>74</sup> Constitución Política de Costa Rica, (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1949) artículo 178, 179, 180.[http://www.pdba.georgetown.edu\\_constitucion](http://www.pdba.georgetown.edu_constitucion).

Poder Ejecutivo. Todo proyecto de modificación que implique aumento o creación de gastos deberá sujetarse a lo dispuesto en el artículo anterior.<sup>75</sup>

Según el artículo ciento ochenta y uno el poder Ejecutivo enviara a la Contraloría la liquidación del presupuesto ordinario y de las extraordinarios que se hubieren acordado, a más tardar el primero de marzo siguiente el vencimiento del año correspondiente la Contraloría deberá remitirla a la Asamblea junto con su dictamen, a más tardar el primero de mayo siguiente. La aprobación o no aprobación definitiva de cuentas corresponde a la Asamblea Legislativa.

#### **4.4.1 Principios Presupuestarios**

1- Principio de Equilibrio Presupuestario: Significa que en ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder de los ingresos probables. Se ha considerado que se respeta este principio si en el documento final del presupuesto todos los gastos se encuentran financiados, independientemente de la fuente de ingresos. Sin embargo, una interpretación tan rígida de este principio podría ocasionar que se incurra en la práctica inconstitucional de financiar gastos corrientes con ingresos extraordinarios.

Principio contenido en los siguientes artículos: ciento setenta y seis y ciento setenta y siete párrafos finales de la Constitución Política y treinta y tres, cuarenta y uno, cuarenta y cinco y cuarenta y seis de Ley de Administración Financiera.

---

<sup>75</sup> Ibid

En síntesis, consiste en que la Ley de Presupuesto contenga un equilibrio entre los ingresos previstos y los gastos autorizados, entonces no puede gastarse más de lo previsto, no pueden contraerse deudas esperando que en leyes de presupuesto posteriores se hagan cargo de esas deudas. Por ello, gastar más de lo autorizado, es ineludiblemente una violación a la constitución.

- 2- Principio de Anualidad: Según el cual, el presupuesto de la República se emite para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre. Una excepción a este principio está en el artículo cincuenta de la Ley de Administración Financiera que establece un plazo de seis meses, para que el Estado liquide o reconozca todos los compromisos efectivamente adquiridos que quedaren pendientes del período fiscal anterior, excepción que podría ser considerada inconstitucional.

Este principio se regula en los artículos ciento setenta y seis, ciento setenta y ocho de la Constitución Política y treinta y cuatro de la Ley de Administración Financiera.

En síntesis, consiste en la obligatoriedad de que la Ley de Presupuesto tenga una vigencia de un año, justamente del año siguiente al que se emite, no para el ejercicio económico de años anteriores, ni para el ejercicio económico de años posteriores. Cuando en esta ley se está reconociendo el pago de deudas anteriores, parece que se está violando este principio de anualidad, porque está tratando de remediar la práctica inconstitucional de gastar más de lo que la ley del presupuesto

- 3- Principio de Unidad Presupuestaria: Significa que el presupuesto debe comprender todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados

de la Administración Pública durante el año económico. Inserto en el artículo ciento setenta y seis de la Constitución Política de Costa Rica y treinta y tres de la Ley de Administración Financiera.

- 4- Principio de Universalidad: Según el cual todos los ingresos y egresos deben consignarse en el presupuesto, sin compensaciones o minoraciones entre ambos. Este principio está estrechamente relacionado con el Principio de no afectación de recursos, y la Jurisprudencia Constitucional lo ha definido según el cual todos los ingresos forman un concepto general de recursos que deben ser asignados o afectados según la prioridad en la satisfacción de las necesidades y fines públicos que determine el Poder Legislativo, previa propuesta del Poder Ejecutivo.
  
- 5- Principio de Especialidad: Este principio establece que las autorizaciones de gasto deben ser concretas, determinadas, totalmente especificadas, por una cantidad concreta máxima y por un tiempo delimitado.

Se encuentra en el artículo ciento ochenta de la referida Constitución, que dispone que el presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de acción de los poderes públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado, y sólo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo. Con ello se persigue que el Poder Ejecutivo no ejecute un presupuesto distinto del aprobado por la Asamblea Legislativa, y que el Presupuesto no sea un cheque en blanco para el Ejecutivo, cuando existan partidas sin destino específico. Asimismo, está en los artículos cuarenta, cuarenta y seis y cuarenta y siete de la Ley de Administración Financiera.

6- Principio de la no afectación de Recursos: Establece que todos los ingresos se deben destinar a financiar, indistinta y globalmente, los gastos públicos, impidiendo que existan rentas o impuestos con destino específico. No tiene cobertura constitucional, pero sí legal en el artículo cincuenta y dos de la Ley de Administración Financiera. Sin embargo, el principio de caja única contenido en el artículo ciento ochenta y cinco de la Constitución de Costa Rica lo consagró en su manifestación contable. La aplicación de este principio ha planteado la duda sobre la constitucionalidad de las leyes con destino específico y por consiguiente la subordinación o no del legislador presupuestario al legislador ordinario.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Convenio Colegio de Abogados. Informe de Investigación CIJUL: Presupuesto de la República y sus Principios Constitucionales (Universidad de Costa Rica, 1990) <https://cijulonlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm> consultada 28 de agosto de 2018

**CAPITULO V**  
**PROPUESTA DE SOLUCIÓN SEGÚN MARCO DE LAS FINANZAS**  
**PÚBLICAS EN EL SALVADOR**

En el presente capítulo se hace conocimiento de las diferentes propuestas fiscales de parte de entidades públicas y privadas, a fin de dar su aporte para el saneamiento de las finanzas públicas en El Salvador entre estas se mencionan las propuestas del gobierno central a través del ministerio de hacienda, propuesta de la asociación nacional de la empresa privada, propuesta de asociación equipo maíz entre otros.

**5.1 Propuesta del Gobierno de El Salvador del Presupuesto: 2018**

Existe una mesa de dialogo, entre el Secretario de la Presidencia Roberto Lorenzana y la oposición en la Asamblea Legislativa, para revisar detalladamente las partidas de todas las carteras de Estado en el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho. El pacto fiscal, incluye hacer ajustes de gastos que se consideran innecesarios, y así implica revisar la Hacienda Pública del país, y ver el cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el desarrollo Social que tienen sus parámetros.

El ex Ministro de Hacienda Licenciado Carlos Cáceres llevó el Proyecto del Presupuesto dos mil dieciocho, el veintinueve de septiembre del año dos mil diecisiete, que asciende a cinco mil quinientos veinte punto cinco millones de dólares, con un aumento de quinientos sesenta y dos punto siete millones, con respecto al aprobado para el año dos mil diecisiete, pero

contempla un déficit de quinientos cincuenta y cuatro millones, que se pretende ser financiado con la emisión de títulos valores. La oposición de Partidos Políticos de la Asamblea Legislativa asegura que tampoco cumple con la Ley de Responsabilidad Fiscal que obliga al gobierno ir reduciendo el déficit fiscal, y que es irresponsable, porque, refleja prioridades en Instituciones autónomas, y otros Ministerios como obras públicas, y descuida áreas críticas como salud, educación y seguridad.<sup>77</sup>

Al revisar el presupuesto del año dos mil dieciocho, la oposición política busca saber, si el Gobierno del profesor Salvador Sánchez Cerén cumple con una sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que ordeno tomar medidas para evitar la aprobación de gastos innecesarios o excesivos, sin coherencia con la situación fiscal y financiera del país.

En julio del año dos mil diecisiete la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró ilegal el presupuesto de ese mismo año, porque no hay equilibrio entre los ingresos y los gastos, y no cumple con los Principios de universalidad y equilibrio del presupuesto. También la Sala emitió en su sentencia, que no se incluían todos los gastos públicos, y dio los siguientes lineamientos: 1) No contratar nuevos servicios médicos hospitalarios para funcionarios de alto nivel; 2) Prohibir las nuevas contrataciones o aumentos salariales; 3) Revisar el gasto en publicidad; 4) Racionalizar los recursos en viajes, y compra de bienes sanitarios; 5) Revisar escala de forma desproporcionada; 6) Revisar fondos públicos o entes privados y ONG, que están relacionados con partidos políticos o funcionarios y sus familiares.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Beatriz Benítez, “GOES y Oposición hacia un pacto fiscal y revisión del presupuesto”, La Prensa Gráfica, 16 de octubre 2017, sección Economía.

<sup>78</sup> *Ibíd*

Algunas de estas medidas ya fueron recomendadas por el Fondo Monetario internacional en el año dos mil diecisiete.<sup>79</sup>

## **5.2 Propuesta de Refinanciamiento de la Deuda Pública 2018**

El Gobierno de El Salvador, a través del Ministro de Hacienda, Lic. Nelson Fuentes presento a la Asamblea Legislativa el veinticuatro de mayo del año dos mil dieciocho, su plan para reestructurar la deuda del país en los próximos meses para garantizar que se paguen en bonos y letras del tesoro que totalizan tres mil doscientos cincuenta y siete millones. Y que, se vencen entre los años de dos mil diecinueve y dos mil veinticuatro.<sup>80</sup>

Son tres propuestas que presentó al congreso salvadoreño el Ministro de Hacienda, que busca construir un acuerdo que de sostenibilidad fiscal a largo plazo, y tener más limpia la mesa fiscal del país. Y así, enviar un mensaje de certidumbre a todos los inversionistas internacionales. El primero de los anteproyectos, autoriza al Ministerio de Hacienda emitir títulos valores por ochocientos millones para cancelar su actual saldo de LETES.

El segundo, es un préstamo al Banco Interamericano de desarrollo, de trescientos cincuenta millones, para atender obligaciones pendientes en el Presupuesto de la nación dos mil dieciocho.

El tercero de los anteproyectos es la más compleja, que servirá para reestructurar la deuda soberana de veinticuatro mil quinientos setenta y cinco millones en bonos que vence entre dos mil diecinueve y dos mil veinticuatro,

---

<sup>79</sup> Juan José Morales, “Asamblea avala Presupuesto 2018, con \$350 millones en Bonos”. Diario de Hoy, 6 de enero 2018, Sección Economía.

<sup>80</sup> Juan José Morales, “Gobierno busca refinanciar la deuda de \$3,257 millones”, Diario de Hoy, 25 de mayo del 2018, Sección Economía.

que obliga a diseñar un nuevo acuerdo fiscal para obtener financiamiento para pagar estos vencimientos, y pasar de deuda a corto plazo y lograr los refinanciamientos van a permitir que las finanzas públicas tengan más estabilidad en los próximos años.<sup>81</sup>

La diputada Yanci Urbina expresó “que vamos a darle prioridad a estos tres anteproyectos en la comisión de Hacienda, es importante lograr acuerdos para dar respaldo a la situación fiscal<sup>82</sup>, “Los Diputados de la Asamblea Legislativa avalan autorizar nuevo crédito de cuatro mil trescientos cincuenta millones en sesión plenaria el día treinta y uno de mayo del años dos mil dieciocho”.

El país requiere establecer un límite a la deuda publica las letras del tesoro son como la tarjeta de crédito, del gobierno central a corto plazo, deben servir para solucionar problemas de flujo de caja del gobierno en turno. La propuesta, es que las Letras del Tesoro que se emitan se paguen dentro del mismo año de emisión, porque la Constitución de El Salvador, lo que dice es que las LETES son deuda a corto plazo.

En quinto lugar, se pretende establecer presupuestos equilibrados según la ANEP propone presentar presupuestos equilibrados, reales, en los cuales los ingresos que percibe el Estado cada año fiscal, se iguales a los gastos públicos. Se trata, de manejar las finanzas públicas del gobierno en el largo plazo, entre sus ingresos y gastos, la diferencia será la deuda pública. De es esta, manera tendría un nivel de prioridades, de que políticas se requieren impulsar.

---

<sup>81</sup> Ibid

<sup>82</sup> Ibid

El objetivo, es que el gobierno debe tomar en cuenta, que en la medida que se genere más confianza entre el sector privado, y se incentive la inversión, aumentaran los ingresos tributarios y habrá mayores recursos.<sup>83</sup>

### **5.3 Propuesta de Solución de ANEP para Sanear las Finanzas Públicas**

Políticas Fiscales básicas propuestas:

Uno: Establecer límites a la deuda pública, a largo plazo: ENADE, propone a los políticos para que la deuda pública, se fije en el ochenta por ciento con relación al Producto Interno Bruto, al cierre del año dos mil diecisiete, y que alcance entre el ochenta y dos y ochenta y cuatro por ciento al año dos mil diecinueve.

El costo del pago de pensiones, de antiguo sistema es mayor para el Ejecutivo en los próximos años, se recomienda subir la deuda al ochenta y nueve por ciento para el dos mil catorce, el país se propone fijar la deuda a ese nivel y de ahí en adelante la deuda vaya disminuyendo dos por ciento del Producto Interno Bruto, durante los siguientes diez años. El Gobierno, en el dos mil veinticuatro ya no se podrá endeudar, según el planteamiento de ENADE cuando llegue al noventa por ciento del PIB, este porcentaje estará fijo y podría tomar siempre más deuda así mismo cuando la economía aumente.<sup>84</sup>

Dos: Proponen elaborar los Presupuestos plurianuales; Son una especie de presupuesto marco que está relacionado con el periodo que dura una

---

<sup>83</sup> Magdalena Reyes, "Medidas Fiscales de largo plazo son vitales para atraer inversión", Diario de Hoy, 1 noviembre 2017, Sección Economía.

<sup>84</sup> *Ibíd.*

legislatura los diputados electos, deben acordarlo bajo esta modalidad, cabe destacar que los diputados aprobaron los siguientes tres presupuestos anuales, pues la ley manda que el presupuesto sea aprobado cada año. Este presupuesto permitirá definir metas de mediano plazo en coordinación con el Órgano Ejecutivo.

Además, se gestionarían los préstamos, modificaciones en materia de impuestos o reorientación de fondos de un impuesto a otro. Así mismo debería contemplar cláusulas para hacer frente a la catástrofe naturales.

Tres: crear un consejo de Responsabilidad Fiscal con representación de la sociedad civil, gremiales de profesionales, universidades, sector privado y organizaciones, de trabajadores, este consejo será el encargado de fiscalizar el cumplimiento de todos los acuerdos que se establezcan en materia fiscal.

Cuatro: El país requiere establecer un fin a la deuda pública: Las letras del tesoro son como la tarjeta de crédito, del Gobierno Central a corto plazo, deben servir para solucionar problema de flujo de caja del gobierno en turno. La propuesta es que las Letras del Tesoro que se emitan se paguen dentro del mismo año de emisión, porque la Constitución de El Salvador, lo que dice es que los LETES son deuda a corto plazo.

Cinco: Establecer presupuestos equilibrados: según la ANEP propone presentar presupuestos equilibrados, reales, en los cuales los ingresos que percibe el estado cada año fiscal, iguales a los gastos públicos, se trata, de manejar las finanzas públicas del gobierno en el largo plazo, entre sus ingresos y gastos, la diferencia será la deuda pública, de esta, manera tendría un nivel de prioridades, de que políticas se requieren impulsar. El objetivo es que el gobierno debe tomar en cuenta, que en la medida que se

genere más confianza entre el sector privado, y se incentive la inversión, aumentaran los ingresos tributarios y habrá mayores recursos.<sup>85</sup>

Seis: evaluación de Proyectos de Investigación pública cuando se formule el Presupuesto General del Estado, y se destine la inversión que ira a las diferentes carteras del estado, se recomienda que se tome en cuenta, cuál será el impacto social, económico y ambiental del proyecto, al cual se van a destinar los fondos públicos.

#### **5.4 Receta Fiscal del Fondo Monetario Internacional 2016-2019**

El FMI proporciona respaldo financiero a los países afectados por crisis, con el fin de darles margen de maniobras, para implementar políticas de ajustes orientadas a restablecer la estabilidad y el crecimiento económico. También ofrece financiamiento precautorio a fin de prevenir crisis y como un seguro contra estas.

Para El Salvador el FMI brinda recomendaciones para sanear nuestra economía como las siguientes:

##### **5.4.1 Recomendaciones Política Fiscal**

Las recomendaciones son: 1) Lograr un ajuste fiscal integral del tres por ciento del Producto Interno Bruto, durante dos mil diecisiete y dos mil diecinueve, Por la vía del ingreso y reducir gastos; 2) Ahorrar en salarios del Estado, en uno punto cuatro por ciento del P.I.B y cero puntos cuatro por ciento, en pago en bienes y servicios, trescientos noventa y dos millones más ciento dos millones, en una reducción en tres años; 3) Eliminar la asignación

---

<sup>85</sup> Ibid

de recursos en el escalafón de salud; 4) Cuatro: Congelar salarios para empleados públicos; 5) Frenar nuevas contrataciones en nuevas plazas.

## **5.5 Propuesta de Política Fiscal ICEFI**

Propuesta y puntos débiles en el presupuesto dos mil dieciocho, como herramienta de política fiscal por excelencia, crítica del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. Se dan dos críticas en la aprobación del Presupuesto dos mil dieciocho.

Uno: Falta de transparencia en el proceso Presupuestario General de la Nacional.

Dos: El recorte en áreas prioritarias, como salud, educación, infraestructura.<sup>86</sup>

### Discusiones no Públicas

Las negociaciones previas a la aprobación del presupuesto se dieron a puerta cerrada, y no en la comisión respectiva dentro de la Asamblea Legislativa. La transparencia es una de las grandes deudas del proceso.

### Estrategia Insostenible

El ICEFI advierte que la contención del gasto es insostenible en el mediano y largo plazo, pues sacrifica la producción de bienes y servicios públicos que promueven el bienestar social y el crecimiento económico.

---

<sup>86</sup> Belloso, María” ICEFI critica poca transparencia en presupuesto 2018” La Prensa Gráfica, 18 de enero de 2018, sección Economía.

## Inversión Social

La reducción de las partidas para salud, educación e infraestructura restringe el potencial de desarrollo económico y social del país y mina la capacidad del Estado para dar servicios de calidad a la población más pobre.

## Dinero para las ONG

El ICEFI también cuestiona las asignaciones hechas por la Asamblea legislativa. Especialmente en educación y salud, para ONG y entidades privadas, sin hacer públicos los criterios para otorgar estas transferencias.

## Reducción Artificial

El Estado Salvadoreño mantiene un enfoque de austeridad fiscal para mantener la trayectoria descendente del déficit fiscal. En ese sentido, el déficit fiscal en dos mil dieciséis rondara el dos punto uno por ciento del PIB. Menor al dos punto siete por ciento de dos mil diecisiete.

## **5.6 Propuesta de solución Fiscal según la Asociación Equipo Maíz**

Según la Asociación Equipo Maíz de El Salvador se establecen medidas y propuestas sobre problemas económicos en El Salvador. Medidas de Política Fiscal necesarias:

Uno: Mejorar la recaudación de los impuestos directos, Impuestos sobre la renta y los indirectos el IVA.

Dos: La Estructura Tributaria es regresiva pagan más impuestos los consumidores la gente pobre que los que tienen más posibilidades, que

evaden pago de impuestos, los empresarios pagan pocos impuestos. El setenta y dos por ciento de los ingresos por impuestos proviene del IVA, Aranceles y otros impuestos indirectos mientras que el veintiocho por ciento proviene de la renta, quince por ciento por los empresarios y por la gente que trabaja trece por ciento.

Tres: Controlar la evasión al impuesto sobre la Renta de los grandes empresarios

Cuatro: controlar la corrupción de altos funcionarios públicos, quienes se apropian buena parte del dinero de la población.

Cinco: Controlar la evasión del IVA de los grandes empresarios, los comerciantes se quedan con gran parte del dinero del IVA, trece por ciento sobre las ventas.

Seis: Mal uso de los recursos del Estado que hacen altos Funcionarios Públicos entre ellos Viajes, Viáticos, Gasolina, Propaganda.

Siete: Crear nuevos impuestos y cambiar los que ya existen, hay que hacer una reforma tributaria que incluya: El Impuesto sobre el patrimonio y los impuestos a los bienes de lujo como, por ejemplo: licores, vehículos blindados<sup>87</sup>

## **5.7 Propuesta de solución Fiscal según FUNDE**

En la medida que la situación fiscal se tornaba más compleja, las propuestas de FUNDE, además de referirse a los ingresos, incluyeron la

---

<sup>87</sup> Asociación Equipo Maíz "Para que ajuste la Cobija", Revista Equipo maíz, diciembre 2003, Pag.18,20

mejora en la eficiencia del gasto público, optimización y priorización de recursos, cambios en el sistema presupuestario, transparencia presupuestaria y mejoras en la institucionalidad de la política fiscal. La profundización de la crisis de liquidez que vive el Estado abre una nueva oportunidad para la toma de decisiones de política en el país.

### **5.7.1 Medidas a Corto Plazo**

Antes de emprender un esfuerzo de la magnitud expresada, debe formalizarse un compromiso previo por parte de los Órganos Ejecutivo y Legislativo. La extrema crisis de liquidez que vive el Estado exige la búsqueda de una solución de manera urgente y dicha solución es la emisión de deuda para dotar al Estado de recursos que le permitan seguir funcionando temporalmente hasta el final del año mientras se toman las decisiones que aseguren la provisión de ingresos propios y la optimización de los recursos.

El compromiso consiste entonces en que al momento de hacer la convocatoria para iniciar la construcción del acuerdo se apruebe la emisión de deuda, cuya aprobación debe estar sujeta al establecimiento de garantías de cumplimiento a un conjunto calendarizado de medidas de política que contribuyan a recuperar la sostenibilidad fiscal, comprendiendo entre ellas las medidas de ajuste que se requieran para enfrentar los problemas de liquidez y déficit fiscal en el corto plazo.

El Impuesto especial transitorio de emergencia. El objetivo de este tributo transitorio es atacar frontalmente la iliquidez del Estado y se fundamenta en un contrato de solidaridad de la sociedad salvadoreña para con el gobierno. Los recursos obtenidos servirían para cubrir las necesidades

de financiamiento en el corto plazo sin tener que recurrir al endeudamiento. Eliminación de impuestos distorsivos de la actividad económica. El objetivo de esta medida es aumentar la neutralidad del sistema tributario, pues actualmente ciertos tributos interfieren en las decisiones de inversión, consumo y mercado de capitales, teniendo muchas veces como consecuencia la recurrencia a medios no formales para la realización de transacciones de negocios.

Los impuestos a eliminar son: el Impuesto a la primera matrícula, Impuesto a las operaciones financieras, el Impuesto a la tecnología, el impuesto debe quedar vigente solo para la telefonía, es decir, excluyendo de los hechos generadores, la televisión por cable y los servicios de internet, sus equipos y accesorios y la sobretasa a las empresas con ganancias superiores a quinientos mil dólares.

### **5.7.2 Medidas para El Mediano Plazo**

Reducción de la exención del ISR a contribuyentes amparados en regímenes de incentivos tributarios a la inversión: El objetivo primario de esta medida es mejorar la equidad horizontal del sistema tributario. Se estima que para dos mil dieciséis las exenciones de ISR en concepto de incentivos a la inversión asciende a ciento cuatro millones de dólares, por lo que si se reduce el incentivo al cincuenta por ciento el Estado podría percibir ingresos adicionales por cincuenta y dos millones de dólares anuales. Adicionalmente, se recomienda eliminar la exención del pago de impuesto a los dividendos distribuidos a las empresas amparadas al régimen de zonas francas.

Impuesto predial y contribución por valorización: El Salvador es uno de los pocos países de América Latina que no tiene un impuesto directo a la

propiedad. De acuerdo a Ortiz y Pérez, en la región, dicho tributo recauda entre centro punto doce por ciento en Costa Rica y cero punto sesenta y tres por ciento en Panamá; por lo que, si se adopta un modelo eficiente, puede significar un aporte significativo a las finanzas públicas del país. Pero para que un impuesto predial sea eficiente se requieren dos condiciones básicas que no están presentes en El Salvador: a) un catastro moderno, actualizado y adecuadamente valorizado; y b) una estructura administrativa para manejar el tributo.

Una segunda propuesta relacionada con la captura de plusvalías es la aprobación de una contribución por valorización, consistente en distribuir el costo de una obra pública entre las propiedades ubicadas en los contornos del proyecto ejecutado, recuperando con ello los recursos incurridos en el proyecto. Esta contribución de carácter municipal y podría aplicarse una tasa del quince por ciento, con lo que se podría recuperar hasta el cincuenta por ciento del valor de los proyectos de inversión, unificación y aumento de tasa de impuesto a combustibles actualmente las gasolinas pagan cuatro impuestos selectivos, que suman cuarenta y ocho centavos de dólar por galón, mientras que el diésel paga tres impuestos, totalizando treinta y dos centavos dólar por galón.

Esta estructura vuelve compleja su administración, por lo que se propone sustituir los impuestos selectivos por uno solo integrado con una tasa de setenta centavos de dólar por galón de gasolina o diésel. Dicho impuesto debe además formar parte de la base para el cálculo del IVA, tal como se hace con los impuestos a las bebidas y cigarrillos.

Impuestos medioambientales. Este tipo de tributos surge de la necesidad de corregir algunas externalidades negativas producidas por la

contaminación y degradación del medio ambiente y al mismo tiempo aprovechar su potencial recaudatorio para compensar al Estado por la inversión que realiza para atender los daños causados por la contaminación.

Esto último debido que en la práctica, la vía impositiva no elimina completamente las externalidades negativas, al menos provee de recursos para cubrir en parte las necesidades de financiamiento de la salud pública, reestructuración y aumento de los derechos de circulación: Las tasas vigentes no se actualizan desde hace muchos años y la estructura premia los vehículos usados y de mayor antigüedad, así pues, los vehículos nuevos pagan una tasa que va desde once dólares con cuarenta y tres centavos a doscientos ochenta y cinco punto setenta y uno centavos de dólar, pero luego, cada año dicho valor va bajando veinte por ciento hasta llegar a un valor mínimo de once dólares con cuarenta y tres centavos que permanece constante durante toda la vida del vehículo no importando el nivel de emisiones y el mayor riesgo de ocasionar accidentes de tránsito.

Los nuevos impuestos ecológicos: Estos deben aprobarse en la medida que se cree y se desarrolle la institucionalidad necesaria para administrarlos. Algunos conceptos que pueden aprobarse son: regulación e impuesto a vertidos, emisiones a la atmósfera, baterías de vehículos, llantas, productos de plástico, pesticidas. De acuerdo a la práctica internacional, todos tienen un potencial recaudatorio considerable, a la vez que contribuyen a preservar el medio ambiente<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> Carlos Armando Pérez Trejo, En la búsqueda de la sostenibilidad fiscal en El Salvador: propuestas para la consolidación fiscal, FUNDE 2016, <http://www.repo.funde.org/1209/1/Sostenifiscal.pdf>

## **5.8 Propuesta de Solución Fiscal en El Salvador**

En el Presupuesto General de la Nación dos mil diecinueve, consideramos que se deben revisar las partidas de todas las carteras del Estado, gastos superfluos, y que se le dé cumplimiento a la Ley de Responsabilidad Fiscal para que exista un equilibrio entre los ingresos y los gastos; así como al Principio de universalidad, tal como lo dispone el artículo uno y dos de la mencionada Ley.

La carga tributaria dos mil diecisiete, es regresiva porque los ingresos tributarios corrientes, recaen en los impuestos indirectos de los impuestos directos se deben controlar, la evasión de los impuestos directos de los grandes empresarios, para cambiar la estructura regresiva tributaria.

Es necesaria una reforma tributaria que incluya los impuestos sobre el patrimonio, y sobre los bienes de lujo importados tales como autos, joyas, perfumes, licores, entre otros; combatir el enriquecimiento ilícito de altos Funcionarios Públicos; mejorar la Administración tributaria para la recaudación de los impuestos directos e indirectos y un acuerdo de Sostenibilidad Fiscal a largo plazo.

El Ministerio de Hacienda debe de garantizar que el Presupuesto General del Estado cumpla con todos los principios constitucionales para su aprobación. De igual forma darle cumplimiento a lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado.

## CONCLUSIONES

El gasto público tiene una influencia directa sobre el ingreso nacional en el volumen de consumo y en la inversión. Pero el efecto multiplicador y acelerador de todo gasto no debe ser considerado, mecánicamente sin tener en cuenta las expectativas de los individuos y de las empresas.

Los gastos públicos están constituidos por las erogaciones que hace el Estado; para cubrir sus necesidades financieras y representan la contrapartida de la tributación y de los recursos provenientes del crédito público.

El gasto público ofrece más oportunidades para la equidad. Es a través de la política de gasto que se quiere lograr los mayores impactos redistributivos hacia los grupos más vulnerables de la población. En general el gasto público se debe concentrar en gasto en educación, salud, nutrición, vivienda y el costo de infraestructura de bienes públicos, más algunas transferencias directas.

Las Finanzas Públicas abarcan, por un lado, los recursos que el Estado obtiene en función de su poder para imponer contribuciones a sus subordinados, y los recursos complementarios que se obtienen mediante la contratación de préstamos, o sea la deuda pública; y por el otro, la utilización de esos recursos para la satisfacción de las necesidades públicas lo cual se denomina el gasto público.

El Presupuesto General del Estado desde sus inicios ha sido el instrumento para el desarrollo de las actividades Estatales como obras públicas,

educación, entre otras.

La Política Fiscal provee las herramientas necesarias para el funcionamiento de las finanzas públicas, entre estos nos establecen los lineamientos para el desarrollo económico.

La Constitución de la Republica nos brinda los principios básicos a seguir para el bienestar de todos los salvadoreños, es labor de todos responder esencialmente a principios como la justicia social.

El Órgano Ejecutivo al tener la dirección de las finanzas públicas es el principal obligado a conservar el equilibrio del presupuesto, pero demás instituciones y personas naturales somos llamados a tutelar y auditar a través del escrutinio público las finanzas estatales.

La Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Publicas y el Desarrollo Social emite normas que garantizan la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo de las finanzas públicas; lo cual se realizará a través del establecimiento de reglas fiscales que establezcan límites al déficit y endeudamiento público.

El presupuesto del sector público se elabora con base presupuestaria, así mismo el Ministerio de Hacienda elabora la política presupuestaria, y esta es aprobada cada año.

Consecuencia Jurídica de la investigación, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la Ley del Presupuesto General del Estado dos mil diecisiete.

El Estado a través del Gobierno puede hacer uso de su poder coercitivo exigiendo el pago y esto lo realiza a través de la aplicación del marco normativo tributario, para lograr que los sujetos pasivos cumplan con sus obligaciones de cancelar sus impuestos.

El Sistema de Administración Financiera determina el funcionamiento de las finanzas públicas en nuestro país, para llevar a cabo la estructura de política fiscal, política pública y sus herramientas que realicen un mejor crecimiento y desarrollo económico.

El Ministerio de Hacienda para la Propuesta del Gobierno de El Salvador de refinanciamiento de la Deuda Pública dos mil dieciocho, presentó a la Asamblea Legislativa el veinticuatro de mayo del mismo año un plan para reestructurar la deuda pública por un monto de tres mil doscientos cincuenta y siete millones de dólares para que se paguen los Bonos y Letras del Tesoro, que se vencen en dos mil veinticuatro.

La propuesta de ENADE, para sanear las finanzas públicas al Gobierno de El Salvador, son las siguientes: Establecer límites de la deuda a largo plazo; Establecer presupuestos plurinacionales; Crear un consejo de responsabilidad Fiscal; La un fin a la deuda pública; Establecer presupuestos equilibrados.

Propuesta del Fondo Monetario Internacional, para sanear las finanzas públicas al Gobierno de El Salvador, son las siguientes: Lograr un ajuste fiscal del tres por ciento del Producto Interno Bruto; Ahorrar en salario del Estado en un uno punto cuatro por ciento del Producto Interno Bruto; Eliminar recursos al escalafón de salud; Congelar salarios del Sector Público; Frenar nuevas contrataciones.

Propuesta del Instituto de Estudios Fiscales de Centroamérica, para sanear las finanzas públicas del Gobierno de El Salvador, dos críticas fundamentales: Falta de transparencia de los Fondos Públicos en el Presupuesto General de las Nación y Recorte en áreas prioritarias como salud, educación, infraestructura.

## RECOMENDACIONES

Es necesario que el Gobierno de El Salvador monitoree la documentación y publicación de las tasas de evasión de una manera periódica, por lo menos de los principales impuestos de la estructura tributaria.

Que el Ministerio de Hacienda aborde el contexto y el tratamiento estatal de los problemas de elusión y evasión Fiscal, extendiendo la transparencia fiscal al ámbito del ingreso público.

El combate a la evasión fiscal debe ser mejorado para garantizar el funcionamiento de la Administración Tributaria en el ejercicio de su facultad fiscalizadora.

El Salvador requiere un verdadero pacto fiscal donde se pueda combatir la evasión y elusión fiscal dándole más herramientas jurídicas a nuestras leyes tributarias y penales para hacer frente a esta problemática, el país requiere un pacto fiscal donde uno de sus puntos prioritario sea lograr un crecimiento económico igualitario que beneficie tanto a los sectores productivos como a las personas en general.

Se exhorta que los actores políticos estrechen sus manos y busquen soluciones factibles para atraer la inversión extranjera y creación de empleos para las personas ya aptas para el trabajo y poder capacitar en diferentes actividades laborales a la juventud del país.

Cumplir con los objetivos que señala la Ley de Responsabilidad Fiscal para

la Sostenibilidad de la Finanzas Públicas y el Desarrollo Social que es presentar un presupuesto con metas establecidas, que se lleve a cabo una garantía del presupuesto para áreas donde se necesite y sobre todo que en auditorias haya una transparencia.

El grupo de trabajo recomienda un refinanciamiento de la deuda pública, debido a que la solvencia económica se ha visto afectada, para obtener mejores condiciones y cancelar deudas, se puede reducir el plazo, lo cual implicaría la disminución del monto de las cuotas a cancelar. Esto se debe de llevar a cabo cuando se realicen las propuestas de préstamos internacionales en aras de lograr mayor estabilidad en las finanzas públicas.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros

**Ahumada, Guillermo.** "Tratado de Finanzas Publicas" 4°ed. Santiago Chile 1997

**Astudillo Moya, Marcela.** "Fundamentos de economía" México, 2012

**Ávila, José y Lugo.** "Introducción a la Economía" 3° ed. México, 2004

**Balmore López, Ricardo.** "Fundamentos de Economía Publica" 2017

**Cabrera Saavedro Carlos Augusto.** "Sistema Presupuestal comparado" 7ª ed. España, México y Colombia, 2014

**Duverger, Maurice.**"Hacienda Pública" 5° ed. Barcelona, 1968

**Licon Vitte, Cecilia.** "Estudio sobre la evasión y la elusión fiscal" México D.F 2011

**Gavidia, Amado.** "Estudio de Las Finanzas Públicas de El Salvador" Editorial Ahora1989

**Hicks, Ursula.** "Hacienda Pública" 2°ed Madrid 1956

**Jarach, Dino.** "Finanzas Públicas y Derecho Tributario", 2° ed. Argentina 1996

**Jiménez, Jemio Jorge.** “Pacto Fiscal, Un instrumento para la concertación entre la sociedad civil y el Estado”, Fundación Jubileo Bolivia, 2014

**Lazo, Francisco.** "El Salvador en cifras y Trazos" equipo maíz, San Salvador

**Lazo, José.** "Para Entender Finanzas Públicas" UCA editores San Salvador

**Lapatza, José Ferreiro.** "Curso de Derecho Financiero Español" España Editorial Marcial Pons, 2006

**Lindholm , Richard W.** “Introducción a la Política Fiscal” Madrid,1958

**Maurice, Laure.** "Tratado de Política Fiscal" Derecho Financiero Madrid, 1990

**Morcillo Mochón, Francisco.**“Economía, elementos de Micro y Macroeconomía” 3° ed. España, 2007

**Ortega Cárdenas, Alfonso.** “Hacienda Pública” ed. 4° Colombia, 2010

**Puchet, Jorge y Federico Torres.** “Las Finanzas Públicas y la Política Fiscal en las Economías de Centroamérica durante los años noventa y perspectivas de corto y mediano plazo”, Santiago de Chile, Marzo 2002

**Rapoport, Manuel.** “Reforma Tributaria para América Latina II Problemas de Política Fiscal” Estados Unidos, 1969

**Resico, Marcelo.** “Introducción a la Economía Social de Mercado” Alemania, 2008

**Samparo, Doria Antonio.** "V Asamblea General del CIAT" Río de Janeiro, 1971

**Tansini, Rubén.** "Economía para no economistas" 2° ed. Uruguay,2000

**Tinbergen, J.** "Política Económica" México, 1961

**Tobar Gallo, Heriberto.** "Hacienda Pública un enfoque económico" 2° ed. Medellín, 2007

**Valdez Acosta, Ramón.** "Curso Derecho Tributario" Tomo I Montevideo, 1970

**Vázquez, Juan Ernesto.** "Presupuesto tomado de la Ciencia de la Hacienda Pública" Tomo I Universidad de El Salvador, 1943

**Witker, Jorge.** "Introducción al derecho económico"4°ed. México, 199

**Zavala, Flores Ernesto.** "Elementos de las Finanzas Públicas mexicanas" México, 1946

## **Tesis**

**Alas Castillo, Geysol y Juan, Rivera Menjívar.** "Sistema Presupuestal y su Incidencia en el Financiamiento del Mantenimiento Institucional en El Hospital Médico Quirúrgico dependencia del Instituto Salvadoreño del Seguro Social", Tesis de grado, Universidad de El Salvador, San Salvador,2011

**Aguilar González, José Ezequiel.** "Análisis de la Perspectiva de los Contribuyentes en el régimen fiscal del ISR e IVA Período 2014-2016", Tesis de Grado, Universidad Autónoma de México, México 2017

**Arce de Aguilar, Laura.** "Propuesta de Incorporación de La Gestión por Resultados en El Presupuesto Público de El Salvador" Tesis de grado, Universidad Dr. José Matías Delgado, San Salvador 2010

**Nochez Carolina Manzanares, Guillermo Sánchez Hernández.** Tesis: El Origen del Presupuesto Fiscal Universidad de El Salvador, San Salvador, Noviembre 1994

**Nado Jover, Pablo Ignacio.** "Modelo de Distribución de Recursos para los Gobierno Autónomos Municipales: el caso de la Coparticipación Tributaria Universidad Mayor de San Andrés Facultad de Ciencias Económicas y Financieras" Bolivia, 2017

**Cruz Contreras, William Isaí, Herbert Ernesto Merlos Osorio, Marlon Edenilson Morán Rivas.** "Prescripción y Caducidad de las Facultades de Fiscalización y Control de La Dirección General de Impuestos Internos en relación con el Impuesto Sobre la Renta", Universidad de el Salvador, San Salvador, Septiembre de 2009.

## **Legislación**

**Constitución de la República de El Salvador.** El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983.

**Código Penal, El Salvador.** Asamblea Legislativa de El Salvador. 1997.

**Código Tributario, El Salvador.** Asamblea Legislativa de El Salvador. 2000

**Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado.** El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1995.

**Ley de Presupuesto para el Ejercicio Financiero Fiscal del año dos mil diecisiete.** El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 2017

**Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social.** Asamblea Legislativa de El Salvador, 1995

#### **Jurisprudencia**

**Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.** El Salvador, 26 de julio del año 2017, con referencia 1- 2017/25-2017

#### **Artículos de Periódicos**

**Asociación Equipo Maíz 2003.** Para que ajuste la Cobija, Revista Equipo maíz, diciembre.

**Benítez Beatriz.** 2017 GOES y Oposición hacia un pacto fiscal y revisión del presupuesto, la Prensa Gráfica, 16 de octubre, sección Economía

**Morales, Juan José.** 2018 Asamblea Avala Presupuesto 2018, con \$350 millones en Bonos. Diario de Hoy, 6 de enero, sección Economía.

**Reyes, Magdalena.** 2017 Medidas Fiscales de largo Plazo son vitales para atraer inversión, Diario de Hoy, 1 noviembre, sección Economía.

## **Diccionario**

**Castillo Eugenio, García Bonilla Nancy Carolina.** Diccionario Jurídico Tributario con sus Bases Legales, Universidad de El Salvador

**Cabanellas, Guillermo.** “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual” ed. 16° Argentina 1930

## **Sitios web Consultados**

**Constitución Española.** Asamblea Legislativa, Madrid, 2015,  
[http://www.lamocloa.gob.es\\_constitucion\\_](http://www.lamocloa.gob.es_constitucion_)

**Constitución Política de Colombia.** Asamblea Legislativa, Colombia, 2014,  
<http://www.secretaria.senado.gov.co>.

**Constitución Política de Costa Rica.** Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1949.  
[http://www.pdba.georgetown.edu\\_constitucion](http://www.pdba.georgetown.edu_constitucion).

**Constitución Política de Los Estados Unidos.** Mexicanos de la Republica, Asamblea Legislativa, 1917. [http://www.diputados.gob.mx\\_pdf](http://www.diputados.gob.mx_pdf).

**Convenio Colegio de Abogados.** Informe de Investigación CIJUL: Presupuesto de la República y sus Principios Constitucionales, Universidad de Costa Rica, 1990. <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

**Pérez Trejo, Carlos Armando.** En la búsqueda de la Sostenibilidad Fiscal en El Salvador: Propuestas para la consolidación fiscal FUNDE: El Salvador, 2016 <http://www.repo.funde.org/1209/1/Sostenifiscal.pdf>

**Informe de Rendición de Cuentas.** Junio 2013 Ministerio de Hacienda.  
Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Proceso, informativo  
semanal, El Salvador, C.A. <http://www.uca.edu.sv/publica/proceso/proc1147.htm>

# ANEXOS

## ANEXO 1

**Cuadro N°1 Presupuesto de la Nación Deuda pública, Carga Tributaria, Ingresos Tributarios corrientes, en Millones de dólares período 2004-2009 en el Salvador**

<b>Años</b>	<b>Presupuesto General de la Nación</b>	<b>Deuda Pública</b>	<b>Carga Tributaria</b>	<b>Gasto Público</b>	<b>Ingreso Tributario Corriente</b>
2004	2,793.9	7,284.3	12.2%	1,899.9	1,925.0
2005	2,992.0	7,675.7	13.1%	2,151.4	2,229.4
2006	3,338.0	8,341.2	13.7%	2,365.7	2,573.5
2007	2,944.0	9,677.3	14.1%	2,372.8	2,876.8
2008	3,342.7	9,847.8	14.0%	2,743.4	3,089.6
2009	3,627.8	10,336.8	13.7%	4,827.1	2,836.0

**Fuente: Estado Actual de los Ingresos, Mesa Fiscal, Ministerio de Hacienda, <http://www.mh.gob.sv/pmh/mesafiscalces>.**

Descripción cuadro N°1, se observa que el presupuesto de la nación, en el año 2004 era de \$2,793.9 mil de dólares, de los estados Unidos de América y los ingresos tributarios fueron de \$1,925.0 mil de dólares entonces podemos decir que el déficit fiscal es igual  $(\$2,793.9 - \$1,925.0) =$  (déficit Fiscal)

La deuda pública en el año de 2004 fue de \$7,284.3 dólares y para el año 2009 es de \$10,336.8 mil dólares es decir  $= (\$10,336.8 - \$7,284.3)$  es igual a  $(\$3,052.5)$  mil dólares incremento la deuda.

La carga tributaria en el 2004 era de 12.2% y en el año de 2009 es de 13.7% si realizamos esta operación nos da un total de:  $13.7\% - 12.2\% = 1.5\%$

## ANEXO 2

**Cuadro N°2 Presupuesto de la Nación Deuda pública, Carga Tributaria, Ingresos Tributarios corrientes, en Millones de dólares periodo 2009-2014 en el Salvador**

<b>Años</b>	<b>Presupuesto General de la Nación</b>	<b>Deuda Pública</b>	<b>Carga Tributaria</b>	<b>Gasto Público</b>	<b>Ingreso Tributario Corriente</b>
2009	3,627.8	10,336.8	13.7%	4,827.1	2,836.0
2010	3,654.3	11,023.5	14.3%	3,995.5	3,071.9
2011	4,503.5	11,928.7	15.1%	4,863.5	3,486.5
2012	4,203.4	13,480.1	15.5%	4,341.5	3,685.4
2013	4,505.3	13,767.8	16.2%	4,625.9	3,944.2
2014	4,679.5	14,592.6	15.9%	5,741.9	3,989

Fuente: Estadística Fiscal hasta Agosto 2014, Portal de Transparencia, Ministerio de Hacienda, [http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/DC4663\\_Estadisticas\\_Fiscales\\_20\\_Agosto\\_2014.pdf](http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/DC4663_Estadisticas_Fiscales_20_Agosto_2014.pdf)

Descripción cuadro N°2, se observa que el presupuesto de la nación, en el año 2009 era de \$3,627.8 mil de dólares, de los estados Unidos de América y los ingresos tributarios fueron de \$2,836.0 mil de dólares entonces podemos decir que el déficit fiscal es igual  $\$3,627.8 - \$2,836.0 = \$791.8$  déficit Fiscal. La deuda pública en el año de 2009 fue de \$10,336.8 dólares y para el año 2014, es de \$14,592.6 mil dólares es decir  $= \$14,592.6 - 10,336.8$  es igual a \$ 4,255.8 mil dólares incremento la deuda. La carga tributaria en el 2009 era de 13.7% y en el año de 2014 es de 15.9% si realizamos esta operación nos da un total de:  $15.9\% - 13.7\% = 2.2\%$

### ANEXO 3

**Cuadro N°3 Presupuesto de la Nación Deuda pública, Carga Tributaria, Ingresos Tributarios corrientes, en Millones de dólares periodo 2014-2015 en el Salvador**

<b>Años</b>	<b>Presupuesto General de la Nación</b>	<b>Deuda Pública</b>	<b>Carga Tributaria</b>	<b>Gasto Público</b>	<b>Ingreso Tributario Corriente</b>
2014	4,679.5	14,592.6	15.9%	5,741.9	3, 989
2015	4,823.0	15,506.5	15.9%	4,775.9	4,118.1

Fuente: Estadísticas Fiscales a Junio 2016, Portal de Transparencia, Ministerio de Hacienda: [http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/DPEF02000006\\_Estadisticas\\_fiscales\\_a\\_Junio\\_2016\\_11\\_Agosto\\_2016.pdf](http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/DPEF02000006_Estadisticas_fiscales_a_Junio_2016_11_Agosto_2016.pdf)

Descripción cuadro N°3, se observa que el presupuesto de la nación, en el año 2014 era de \$4,679.5 mil de dólares de los estados Unidos de América y los ingresos tributarios fueron de \$ 3,989 mil de dólares entonces podemos decir que el déficit fiscal es igual  $\$4,679.5 - \$3, 989 = \$690.5$  déficit Fiscal

La deuda pública en el año de 2014 fue de \$14,592.6 dólares y para el año 2015, es de \$15,506.5 mil dólares es decir =  $\$15,506.5 - \$14,592.6$  es igual a \$913.9 mil dólares incremento la deuda.

La carga tributaria en el 2014 era de 15.9% y en el año de 2015 es de 15.9% si realizamos esta operación nos da un total de: 15.9%

## ANEXO 4

**Cuadro No: 4 “Deuda pública en El Salvador Período 2008 – 2015 En Millones de Dólares”**

<b>Años</b>	<b>Monto en millones de dólares</b>
2008	9,724.0
2009	10,602.5
2010	11,288.0
2011	12,148.0
2012	13,757.2
2013	14,154.1
2014	14,987.0
2015	15,917.0

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Reserva.

Desde el período 2008 hasta el 2015, la deuda pública, es creciente pasando de \$9,724.0 millones de dólares a \$15,917.0 millones de dólares.

**Esquema Número 1 “Estructura de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de Las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social”**

