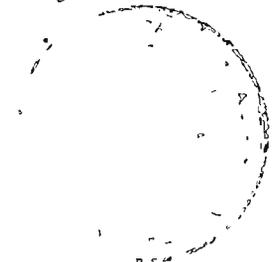


T
336.294
249C
1969
15873
F. J y CS
E. y

TESIS DOCTORAL.



CONCEPTOS GENERALES SOBRE FINANZAS PUBLICAS,

EL IMPUESTO DIRECTO COMO MEDIO DE REDISTRIBUCION

DE LA RIQUEZA.

JORGE JOAQUIN ZELAYA.

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales.

1969.



D E D I C A T O R I A .

-
A mi Patria

-
A la Universidad

A mis profesores

-
A mi Familia

Y especialmente a mis padres:

Don Manuel González Vásquez y

Doña María Efigenia Zelaya de González.

PRIMERA PARTE.

CAPITULO PRELIMINAR.

PLANTEAMIENTO E IMPORTANCIA DEL TEMA.

1).-PLANTEAMIENTO DEL TEMA.

El desarrollo del tema "Conceptos Generales sobre Finanzas Públicas, el Impuesto Directo como medio de Redistribución de la Riqueza", lo hemos dividido en tres partes. La primera, contiene el Capítulo Preliminar relativo al planteamiento, contenido e importancia del tema y el Capítulo Primero, en el cual pretendemos analizar, como conceptos fundamentales previos, el concepto de las Finanzas Públicas, el Intervencionismo Estatal, los Ingresos y Gastos Públicos, la Riqueza, la Política Fiscal y los Impuestos. La segunda está formada por los Capítulos Segundo y Tercero; el segundo, que trata sobre los Principios Constitucionales relativos a la Redistribución de la Riqueza y del Ingreso; y, el tercero, que es un somero estudio del sistema Tributario Directo de El Salvador. La Tercera Parte está constituida por los Capítulos del Cuarto al Séptimo, inclusive; el cuarto trata de la Distribución de la Riqueza; el quinto, de la Redistribución; el Sexto, de los Impuestos Directos como medio de Redistribución de la Riqueza y del Ingreso; y el Séptimo termina el estudio con algunas conclusiones y sugerencias alrededor del tema de tesis.

.-IMPORTANCIA DEL TEMA.

El Salvador, país calificado como subdesarrollado por los economistas modernos, se caracteriza por una producción per cápita de las más bajas del mundo; por su bajo nivel de empleo de los factores de producción; por la existencia de grandes capitales en manos de minoría; por el crecimiento desmesurado de su población, etc. Estas características, a pesar de la pobreza de su Hacienda Pública, provocan el aumento constante del gasto público el cual, lamentablemente, se verifica basándose en deficientes estudios estadísticos y con una planificación rudimentaria que no siempre produce resultados positivos.

Por las razones expuestas, el problema de la injusta distribución de la riqueza, medular en la Economía de Libre Cambio, se considera más y atribuye una gran importancia a la redistribución de la riqueza y del Ingreso.

Quitar parte de su riqueza a los ricos para repartirla entre los pobres es la panacea que la mayoría de los intelectuales consideran capaz para curar las enfermedades socio-económicas y -tan reformas agrarias, reestructuras de los sistemas económicos, planificaciones del gasto público, aumento de las prestaciones sociales o ampliación de los casos que caen bajo la responsa-

bilidad social y alzas en el nivel de las remuneraciones del trabajo, con el objeto de incrementar la riqueza y el ingreso de la mayoría económicamente débil.

El tema de este estudio es importante también, porque plantea una solución novedosa y específica al problema meular de la Economía Salvadoreña. La solución, cuyo género próximo es la redistribución de la riqueza y cuya diferencia específica es la realización de la misma por medio de los impuestos directos, la consideramos bastante acertada en lo que respecta al problema de la Economía Nacional. El Impuesto sobre la renta de El Salvador establece tarifas de las más altas del mundo y en esa realidad se fundamenta nuestro criterio que considera factible la realización de planes de redistribución vertical en El Salvador, con base en los Impuestos Directos en los cuales las clases económicamente fuertes sufraguen predominantemente los beneficios sociales, sin necesidad de aumentar las tarifas de la imposición directa, bastando únicamente una mejor administración del sistema tributario para lograr la redistribución. Esa es la idea central del presente trabajo, el cual pasamos a desarrollar.

C A P I T U L O P R I M E R O

CONCEPTOS FUNDAMENTALES PREVIOS.

A) Concepto de Finanzas Públicas. B) El Intervencionismo Estatal. C) Ingresos Públicos. D) Gastos Públicos. E) Riqueza. F) Política Fiscal. G) Los Impuestos: 1) Definición, 2) Clasificación, 3) Fuen del Impuesto, 4) Fines del Impuesto.

A) CONCEPTO DE FINANZAS PUBLICAS.

Respecto al concepto de la Ciencia de las Finanzas Públicas existen diversos criterios, según se considere a la actividad financiera como parte de la Ciencia de la Economía o como una Ciencia Autónoma, con principios propios, diferentes de los que fundamentan la ciencia económica.

I) CRITERIO DE LA ESCUELA CLASICA.

Los escritores clásicos consideran a las Finanzas Públicas como una rama de la Economía. Sostienen, por consiguiente, que el problema financiero es una modalidad del problema económico y aducen las razones siguientes:

- 1a) La finalidad de ambas actividades es satisfacer necesidades.
- 2a) El elemento personal de la actividad financiera es el mismo que el de la actividad económica.
- 3a) La mayoría de los problemas de carácter financiero son resueltos aplicando métodos de la Economía.
- 4a) Los impuestos constituyen un problema esencialmente de carácter económico, cuyos efectos inciden directamente sobre las economías individuales.
- 5a) Todas las medidas de carácter fiscal repercuten inmediatamente en los distintos aspectos de la vida económica, de la siguiente manera:
 - a) Los impuestos, al disminuir parte de la renta individual para destinarla a una finalidad pública, modifican el presupuesto de los particulares y regulan de manera distinta el consumo del individuo. Este cambio afecta a su vez a la demanda, ampliando o restringiendo su curva, con lo que, consecuentemente, aumenta o disminuye la producción.
 - b) El mismo fenómeno encontramos en los Impuestos al Consumo: al recargarse el precio de los artículos gravados, se restringe la demanda de mercancías sensibles y no puede satisfacerse

la demanda de otras mercancías de tonalidad rígida, como no se a costa de reducciones en el gasto; y,

c) Los Impuestos sobre la Producción aumentan los costos y sus efectos trascienden de las empresas industriales obligadas a pagarlos hacia los consumidores, quienes a la postre son los que efectivamente efectúan el pago del impuesto por la vía consumo

6a) Las diferencias que aparentemente separan a la Ciencia de la Hacienda Pública de la Ciencia de la Economía, son diferencias de grado y no discrepancias esenciales, por lo que todas las modalidades de la Economía se encuentran aplicadas en las Finanzas Públicas, por tener ambas elementos comunes.

II) TEORIAS MODERNAS.

En las teorías modernas encontramos algunos expositores de la Ciencia de las Finanzas que la consideran como parte integrante de la Economía; entre los argumentos más importantes encontramos los siguientes:

1o) El Dr. Gabriel Franco, sostiene que las Finanzas es una rama de la Economía, con los términos siguientes:

"Los escritores clásicos consideraron la materia fiscal como una parte de la Economía Política, pero la ordenaron unas veces en el consumo, otras, en la repartición de las riquezas, a veces en la producción y, en ocasiones en el cambio, como si fuera un aspecto más de estos fenómenos. Desde entonces la Hacienda Pública ha marchado siempre de la mano de la Economía Política y, cuantos esfuerzos se han hecho para independizarla, se pueden considerar como baldíos. La riqueza de su contenido y la buena ordenación del trabajo aconsejaban considerarla como una disciplina especial, pero sin olvidar que es una rama, aunque frondosa, de la Economía Política y que se nutre de su savia." (1)

2o) El mismo autor sostiene que toda medida fiscal repercute inmediatamente en los distintos aspectos de la vida económica y que al cercenarse con el impuesto parte del ingreso individual para aplicarlo a los fines públicos se altera el presupuesto individual y se modifica su conducta como consumidor y por ende de las curvas de la demanda que influyen en la producción; y,

3o) Casi todos los problemas financieros son resueltos con métodos de la Economía y a su vez, muchos problemas económicos son resueltos con métodos financieros. La actividad financiera, ciertamente, ya no se circunscribe a la técnica del gasto público, sino

que trasciende al campo económico, al que dirige y transforma, es la peculiar solución financiera planteada al problema de la distribución de la riqueza de los regímenes capitalistas con lo las finanzas dirigen y transforman su propio contenido económico

III) CRITERIO DE LA ESCUELA NEOCLASICA.

Quienes consideran a la Ciencia de las Finanzas como una ciencia autónoma e independiente de la Economía, argumentan de la siguiente manera:

- 1o) Ciertamente, la finalidad de ambas ciencias es satisfacer necesidades, pero dichas necesidades tienen distinta naturaleza. Economía satisface necesidades de carácter individual, las cuales son determinadas por el individuo que las experimenta. La Ciencia de las Finanzas, en cambio, satisface las necesidades de carácter colectivo, las cuales son determinadas por el Estado.
- 2o) Respecto al elemento personal: En el campo financiero encontramos un sujeto activo (Estado, Municipio), y otro Pasivo, integrado por las personas obligadas por la ley tributaria al pago del impuesto.
- 3o) En la Economía ninguno de los sujetos está dotado del imperio característico del sujeto activo anterior de la relación; todos actúan en un plano de igualdad e incluso el Estado, en sus relaciones dentro del campo económico, se despoja de su poder colectivo y actúa en un plano de igualdad con los particulares.
- 4o) No se puede negar que ambas ciencias tienen elementos comunes pero estos elementos comunes existen también en otras ciencias que le son afines, como la Sociología, el Derecho, la Teoría del Estado, la Estadística, etc.

En todas esas ciencias encontramos modalidades comunes de tipo general. Si profundizamos en esos elementos comunes, analizados por separado, notaremos que las discrepancias no son de grado sino de carácter sustancial. En la actividad financiera es preeminente la actuación del Estado y las necesidades que satisface son de carácter colectivo primordialmente. Por otra parte, la Economía en nuestro País es incapaz de organizar la vida política del Estado ni puede cumplir con las funciones esenciales de asegurar a los habitantes de la República el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social. Art. 2º Cn.

5o) Es innegable que sólo el Estado puede emitir la moneda como satisfactor de las necesidades tanto colectivas como individual y así vemos, que conforme al Art.5o. de la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador, el Estado delega en el Banco los objetivos siguientes:

- a) Promover y mantener las condiciones monetarias, cambiarias crediticias más favorables para el desarrollo ordenado de economía nacional;
- b) Mantener la estabilidad monetaria del País;
- c) Preservar el valor internacional del colón y su convertibilidad; y,
- d) Coordinar la política monetaria del Banco con la Política Económica del Estado, ya que solo éste puede valerse del poder coercitivo para hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones de carácter fiscal, las cuales son ineludibles.

Los anteriores argumentos a favor de la autonomía de la ciencia de la Hacienda Pública, según el maestro Ernesto Flores Zavala, responden: ""a un nuevo pensamiento en la organización y competencia del Estado."" El doctor Salvador Oria, Profesor de la Universidad Buenos Aires, en la introducción a la "Ciencia de las Finanzas", citando al profesor Francisco Nitti, dice: ""Mientras los clásicos liberales habían sostenido en doctrinas expresadas de modo general que el Estado debía limitarse a lo más imprescindible, los escritores del siglo XIX, a partir del primer cuarto del mismo, comenzaron a considerar al Estado como la forma de cooperación social más elevada destinada a realizar algo más completo que la protección de los derechos privados: la garantía de la paz exterior y la defensa contra los ataques exteriores y esa restringida función de custodia que dió margen a que se atribuyera al liberalismo la concepción del Estado Gendarme."" (2)

El aumento constante de los gastos públicos, las nuevas atribuciones de carácter económico que se le han asignado al Estado, las deudas públicas externas e internas, los aumentos de las cuotas impositivas, la fuga de capitales, el desarrollo industrial, etc., son problemas esenciales de carácter económico que sólo pueden resolverse por medio del estudio financiero, y son precisamente los problemas de esta naturaleza los que según Flores Zavala, "ha obligado a reconocer la existencia de las finanzas públicas como una ciencia autónoma." (3)

Con el último criterio sostenido se han propuesto muchas defi-

naciones de la Ciencia de la Hacienda, Ciencia de las Finanzas, Ciencia Fiscal, Finanzas Públicas o Finanzas, ya que con todos esos nombres es conocida dicha Ciencia, entre las cuales cabe destacar las siguientes:

IV) DEFINICIONES DE LA CIENCIA DE LA HACIENDA.

La definición que más se acerca al objeto de nuestro estudio es la del Doctor Gabriel Franco, quien hace una referencia concreta a un problema de la distribución más equitativa de la riqueza y de su dependencia de la Economía, en los términos siguientes:

"Es la disciplina que estudia la manera como el Estado y las demás corporaciones de Derecho Público cubren sus necesidades financieras, e indaga la forma de conseguir una distribución más equitativa de la riqueza, utilizando los resortes fiscales, a la par que con estos mismos instrumentos se atenúan las oscilaciones cíclicas o se promueve la ocupación plena." (4)

Ernesto Flores Zavala, sigue la definición finalista de Francisco Nitti:

"Ciencia de las Finanzas Públicas tiene por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y su funcionamiento y también la forma en que estas riquezas serán utilizadas." (5)

Luigi Einaudi, dice: "La ciencia de la Hacienda es la ciencia de las leyes según las cuales los hombres proveen a la satisfacción de ciertas necesidades particulares, que, para distinguirlas de las necesidades ordinarias privadas se llaman públicas." (6)

Federico Flora dice: "La Finanza pública es aquella rama del conocimiento humano que estudia los principios abstractos, los objetivos políticos y las normas legislativas que rigen la adquisición, la gestión y el empleo de las riquezas requeridas por los entes políticos para la satisfacción de las necesidades públicas." (7)

CITAS BIBLIOGRAFICAS:

- 1) Franco, Gabriel. "Principio de Hacienda". Editorial Bibliográfica Argentina, Edición 1957. pags. 19 y sigs.
- 2) Flores Zavala, Ernesto. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas". 8a. Edición. Editorial Porrúa, S.A., 1966. Pág. 7.-
- 3) Flores Zavala, Ernesto. BIS. pags. 9 y siguientes.
- 4) Franco, Gabriel. Opus Cit., págs. 19 y sigs.
- 5) Flores Zavala, Ernesto. Opus Cit. pág. 9.-
- 6) Einaudi, Luigi. "Principios de Hacienda Pública". pag. 3.-
- 7) Flora, Federico. "Manual de Ciencia de Hacienda". pág. 9.

B) EL INTERVENCIONISMO ESTATAL.

Dividiremos el estudio del intervencionismo estatal en tres partes: La primera, que pretende ser un breve análisis del intervencionismo estatal, desde el punto de vista histórico, lo iniciaremos con los postulados intervencionistas de Juan Carlos Leonardo Sismonde de Sismondí, pasando a un examen de las tres tendencias del socialismo de Estado, para terminar con un comentario sobre los inicios del intervencionismo estatal en Alemania, Inglaterra y Francia. La Segunda parte se referirá al intervencionismo estatal respecto de la tierra; quedando para la tercera parte, un comentario del intervencionismo estatal en la América Latina.

Necesario es, antes de entrar en materia, definir el intervencionismo estatal. Según nuestro criterio, el intervencionismo estatal consiste en la regulación que en forma directa ejerce el Estado por medio de los Organismos Oficiales, sobre la vida económica del País.

El intervencionismo estatal responde a principios radicalmente opuestos a los sustentados por el Estado Liberal, y se basa en la divisa "el mejor Gobierno es el que más gobierna".

I

BREVE RESEÑA HISTORICA DEL INTERVENCIONISMO.

El "Laissez faire, laissez passer", heredado de los fisiócratas por la Escuela Liberal Ortodoxa, según la cual "el mejor Gobierno es el que menos gobierna", instauró la hegemonía industrial e incrementó la producción que hizo posible el enriquecimiento de la minoría capitalista. Los derechos fundamentales de la clase obrera se ignoraron completamente, por lo que el sector trabajador estaba dentro de la miseria más abyecta.

EL PATRIARCALISMO DE SISMONDI

Fué Juan Carlos Leonardo Sismonde de Sismondí, uno de los primeros que arremetió contra el sistema liberal a pesar de ser un defensor de la pequeña burguesía, publicando en 1816 su obra "Nouveaux Principes d'Economie Politique", en donde postuló los

siguientes principios de justicia social: (1)

- 1o) La Economía Política es la ciencia encargada de velar por el bienestar humano;
- 2o) El acrecimiento de la oferta debe beneficiar a todos;
- 3o) La disminución de la oferta aumenta la desocupación;
- 4o) El aumento de la desocupación construye al obrero a mendigar el trabajo y a aceptar condiciones infrachumanas de trabajo;
- 5o) La Sociedad Industrial vive a costa del proletariado, despojándolo del salario correspondiente a su trabajo;
- 6o) La Sociedad Industrial dividió a los seres humanos en dos clases: Ricos y Pobres. Propiedad y trabajo.
- 7o) La pugna entre el sector capital y el sector trabajo es la causa de las crisis económicas en los regímenes capitalistas.
- 8o) Los Gobiernos no deben ser meros espectadores de la problemática económica, sino que deben intervenir, limitando la libertad exagerada e injusta del sector capital con el fin de erradicar sus arbitrariedades;
- 9o) La intervención debe garantizar el salario de los obreros, haciendo desaparecer la incertidumbre del ingreso y la falta de propiedad;
- 10a) La intervención debe tener como fin la multiplicación, razón por la cual, en la agricultura debe desaparecer el latifundismo y aumentar los agricultores en pequeño, y en la industria, aumentar los artesanos independientes.

Las tesis de Sismondí no ejercieron gran influencia en su época-- de la pequeña burguesía--, debido a la tiranía industrial imperante, pero gozaron de la simpatía de la clase obrera.

Los argumentos de dicho precursor del intervencionismo estatal fueron recogidos por las escuelas no liberales, entre las cuales se destacan: la del Catolicismo Social, el Socialismo de Estado, - el Socialismo de Cátedra, el colectivismo de Marx, el Socialismo Agrario Angloamericano.

En el intervencionismo, a partir de Sismondí, se puede señalar tres etapas: La primera iniciada por Sismondí llega hasta la Revolución Francesa de 1848, conocida también como etapa del "Socialismo Francés". En ella se destacan los sistemas sansimoniano, falansteriano (Fourier), el de los Talleres Nacionales de Louis Blanc, el solidarismo de Pedro Leroux, el sistema de Banco del pueblo de Pedro Proudhón, etc. La segunda etapa corresponde al socialismo Alemán e incluye el Colectivismo de Marx, el Socialismo de Estado, el de Catedral y el Partido Social Demócrata. La tercera etapa corresponde a la polifurcación de todos los sistemas anteriores y se caracterizó por su enorme variedad de tendencias intervencionistas, como la sindicalista, la del Socialismo Agrario, la del Solidarismo, la del Catolicismo Social, etc.

De todos los Sistemas anteriores se obtuvieron aportes valiosos para el Intervencionismo. Entre ellos se destacan el Socialismo de Estado, que comprende teorías intervencionistas importantes, expuestas por tratadistas de la talla de Wagner, Edgardo Milhaud, Ives Guyot, David Ricardo, James y Stuart Mill, Enrique George, etc., que más adelante comentaremos.

EL SOCIALISMO DE ESTADO.

Entre las notas características del Socialismo de Estado, se destacan las siguientes: no destruye la propiedad privada; mantiene la desigualdad de las clases sociales; está en contra del reparto de bienes y de la conversión del capital individual en colectivo; impugna la Teoría Marxista de que sólo el trabajo es causa del valor de las cosas. Sostiene que la Libertad individual es insuficiente y condicionada, de tal manera que sólo existe para los económicamente fuertes, razón por la cual el estado debe seguir una política intervencionista entre las dos clases, en forma prepotente e imparcial.

En esta doctrina predomina el Dirigismo, la Fiscalización e Inspección y la Promoción de la Economía por el Estado. Cree posible la Revolución asumiendo el Estado la dirección de las empresas, sin aniquilar ni mutar la esencia de las instituciones legales y políticas.

TENDENCIAS DEL SOCIALISMO DE ESTADO.

Dentro del Socialismo de estado se consideran tres tendencias: La Primera denominada "Socialismo de estado Moderado", Fué sustentada por Wagner; la segunda, denominada " Socialismo de Estado ~~Maxima~~lista, tuvo como principal exponente a Lasalle; y finalmente, las Teorías Intervencionistas de los Estados de Libre cambio, que adoptan una posición ecléctica.

1o) WAGNER Y EL SOCIALISMO DE ESTADO MODERADO.

El Socialismo de Estado Moderado, teorizado por Wagner, adujo que entre los individuos y las clases de una nación subsiste una solidaridad moral mucho más intensa y valiosa que la económica; solidaridad que se basa en la comunidad de lengua, costumbres, ideales, tradición histórica, etc.; que el Organó protector de esa solidaridad moral es el Estado, el cual no puede ser indiferente a las miserias que afecten a cualquiera de las partes que integran la nación, por lo que está obligado a dirigir la vida social, procurando que la mayor parte de la población participe de los beneficios de la civilización. Respecto a la distribución de la riqueza considera la propiedad privada como la Institución fundamental del Estado pero recomienda su limitación cuando los beneficios que reporten, sean exagerados y propugna el aumento del salario a un nivel que permita la existencia humana.

Aduce que el reparto de los bienes se pueden hacer por medio de los impuestos. Considera dos misiones impostergables para el Estado cuando nos dice: "El Socialismo de estado debe imponerse dos misiones, ambas estrechamente unidas :elevar las clases inferiores a costa de las superiores y anular voluntariamente la acumulación desmedida de riqueza en ciertas fuentes y miembros de las clases poseedoras". Respecto a la producción sostiene "el Estado podrá encargarse directamente de una industria, siempre que represente un caracter particular de permanencia, que necesita una dirección uniforme o única que correría peligro de convertirse en monopolio en manos de particulares o que responda a un interés general, como aguas, bosques, carreteras, canales, ferrocarriles, Bancos de emi-

sión servicios públicos, etc." (2)

2o) SOCIALISMO DE ESTADO MAXIMALISTA.

La tendencia maximalista pretende ser un colectivismo en el cual el estado sería el único capitalista y los productores se convertirían en asalariados del Estado. La contraprestación del trabajo sería siempre el dinero. Se conservaría la noción de los precios y el equilibrio económico. Su principal exponente fue La Salle, cuyas teorías fueron repudiadas en el Congreso Socialista Alemán de Erfurt en 1891.

Las principales críticas a sus teorías se pueden reducir a lo siguiente:

- 1o) Hace desaparecer el beneficio de los particulares.
- 2o) Las rentas solo son para el Estado.
- 3o) La labor del Estado es muy absorbente e implica la renuncia de la iniciativa privada y exige una gran disciplina de parte de los administradores asalariados.

3o) EL INTERVENCIONISMO ESTATAL.

El intervencionismo estatal viene a convertirse en una posición ecléctica entre las dos tendencias socialistas anteriores. Tuvo expositores en Alemania, Inglaterra y Francia. Sus argumentos principales se podrían comentar de la manera siguiente:

INICIOS DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL EN ALEMANIA.

Bismark, el Canciller de Hierro, en su mensaje imperial del 18 de Noviembre de 1881, en ocasión de anunciar las leyes de Seguros, expuso la necesidad de una intervención más destacada del Estado, de la siguiente manera: "Hallar el camino y los medios para socorrer a las clases laboriosas es una tarea difícil, pero es una de las más altas de toda comunidad que descansa sobre los fundamentos morales del cristianismo." En otro mensaje imperial que pronunció el 9 de Mayo de 1884, enfatizó la posición intervencionista del Estado Alemán, argumentando: "Reconozco, sin duda alguna, un derecho al trabajo y lo defenderé mientras ocupe este sitio. Obrando así, no me coloco en el terreno del socialismo sino en el del Landrecht

Prusiano". (Landrecht Prusiano--Constitución Alemana de 1884) En e
referido Landrecht prusiano se decretó: " A aquellos que no tengan
los medios o la ocasión para ganarse su propio sustento y el de s
familia, se les proporcionará trabajo adaptado a sus fuerzas y cap
cidades".

En 1889, Bismark hizo aprobar el "proyecto de Seguros para la
vejez e Invalidez" lo cual se considera en Alemania, como un paso
importante en el reconocimiento de las doctrinas intervencionistas
ya que en dicho seguro contribuían los patrones juntamente con el
Estado y trabajadores en el pago de las primas respectivas.

En 1891, se dieron en Alemania otras leyes intervencionistas,
regulando el comercio y la industria y se redujo la jornada máxi--
ma de trabajo de las mujeres a once horas.

INICIOS DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL EN INGLATERRA.

Las reformas intervencionistas patrocinadas por el canciller
de Hierro, fueron conocidas con el nombre de "Socialismo Imperial"
pero esas reformas ya habían sido superadas en Suiza, Austria e In-
glaterra; siendo esta última la que practicó un intervencionismo--
más acentuado a favor de la clase obrera. Las iniciales leyes in-
tervencionistas Inglesas se pueden reseñar desde 1802 hasta prin-
cipios del siglo veinte, de la siguiente manera:

- 1o) En 1802 se dió la ley "The Moral And Health Act", la cual pro-
tegió a los aprendices de las manufacturas de algodón y la-
na.
- 2o) 1811 y 1831, se perfeccionó la ley "The Moral And Health Act"
- 3o) En 1833, se dieron las leyes "Factory Bills", que restringieron
el trabajo de los niños y los jóvenes, especialmente de noche
e implantaron la inspección de Fábricas.
- 4o) En 1860 se dieron leyes intervencionistas en el campo laboral
limitando a sesenta horas semanales el trabajo de jóvenes y -
mujeres, estableciendo el descanso para los sábados por la --
tarde.

- 5o) En 1875 y 1876, bajo el Gobierno de Disraeli, se decretaron las llamadas "Grandes Leyes" que concedieron a los obreros ingleses las libertades sindicales y el derecho a la huelga.
- 6o) De 1875 a 1900, se creó el "Labour Party", y se legisló sobre accidentes de Trabajo.
- 7o) En 1906 se promulgó la ley sobre Asociaciones Obreras.
- 8o) En 1909 se promulgó la ley del Salario Mínimo en la Industria a domicilio.
- 9o) En 1908, se decretó la Ley de Retiros Obreros.
- 10o) En 1907 se promulgaron leyes mediante las cuales se obligó a los propietarios a vender partes de sus tierras a los agricultores y a las autoridades locales.
- 11o) En 1911 se dio la ley del Seguro Obligatorio contra las enfermedades y el Paro Forzoso.

Se destacan los postulados sociales intervencionistas, propuestos por Arnold Toynbee: "Cuando el pueblo no puede llegar a sostenerse el Estado tiene el deber de ayudarlo" ; y de Lloyd George; "El intervencionismo es una de las bases esenciales de la prosperidad del País".

INICIOS DEL INTERVENCIONISMO EN FRANCIA.

En el programa de Saint Mandé (Francia -1896), se propuso el intervencionismo estatal, " para hacer pasar del domicilio capitalista al nacional las diversas categorías de los medios de producción y de intercambio, a medida que se encuentran aptas para la apropiación social" (3)

En Francia se consideró como argumento poderoso para justificar el intervencionismo estatal, el planteado por un Diputado de la asamblea Francesa, denominado R. Buisson, en el "Informe sobre el Monopolio de los Seguros", de 1908, que se contrae a lo siguiente: "La idea de recurrir al sistema de los Monopolios de Estado se ha propagado mucho en nuestros días, menos como doctrina a priori que como medio práctico de hacer frente a dificultades que van en aumento. Cómo engrosar las remesas del Estado sin crear nuevos impuestos ?

El único procedimiento conocido es el confiar al Estado ciertas ~~emp~~resas industriales y comerciales, de las cuales tendría la dirección y el beneficio" (4).

Las tendencias intervencionistas del Estado Francés tenían entre otros, el objeto de no hacer muy pesada la carga impositiva sóbre el pueblo y, ante el aumento progresivo del gasto público que se estaba verificando en esa época, pensaron los legisladores franceses en nacionalizar las fuentes de ingreso acumuladas por la minoría capitalista.

En la revista "Les Annales de la Régie Directe", el catedrático ginebrino Edgardo Milhaud, preconiza el intervencionismo estatal con los argumentos siguientes:

- 1o.) La gestión de las empresas del Estado posee un factor impor--tante, que consiste en no tender sólo al negocio sino que el interés público.
- 2o.) Los servicios suministrados por el Estado son más baratos, lo que favorece a los intereses generales de la nación.
- 3o.) El monopolio privado busca el beneficio máximo, por lo que es más costoso que el monopolio público, el cual no está ligado por -- las mismas exigencias.
- 4o.) Los servicios públicos tienen a la autonomía administrativa con el objeto de substraerse a las ingerencias políticas y para -- evitar las perniciosas influencias burocráticas.
- 5o.) En virtud del intervencionismo estatal el dinero cuesta más barato a las empresas públicas, lo que amortiza y reduce la cifra general de gastos. En cambio las cargas de personal son mayores, -- lo que no impide que pueda obtener un beneficio.
- 6o.) Las empresas públicas evolucionan hacia la socialización mediante la inspección de los consumidores y del personal. Tal ins--pección puede servir para bajar los precios y aumentar los consu--midores, lo que permite la armonía entre la empresa, su personal y los consumidores y los arruinará en la consecución del progreso so--

cial.

IMPUGNADORES DEL INTERVENCIONISMO EN FRANCIA.

Los argumentos de Milhaud fueron impugnados por el economista Frances Ives Guyot, en su obra "La gestión por L'Etat et les Municipalités" (1912), la que escribió basándose en un informe elaborado por la Comisión nombrada por el "Instituto Internacional de Estadística Francés", acerca de las explotaciones industriales -- ejercidas por los Estados y Municipios en 1911, y cuya tesis fundamental sostiene que los resultados logrados por las empresas públicas en los principales países perjudicaron el interés público porque el Estado no puede hacer lo que hace el particular.

LA EXPLOTACION DE LAS MINAS DEL SARRE.

Otra seria refutación al intervencionismo estatal la encontramos en el informe elaborado por la Comisión de Presupuesto del Landtag Prusiano (Landtag-Cámara de los Diputados de Prusia), sobre los resultados de la explotación de las minas del Sarre, en el cual señalan como deficiencias del intervencionismo estatal -- las siguientes:

- a) Carece de ductilidad debido a la centralización administrativa.
- b) Carece de estímulos para el empleado público, cuyos salarios -- se aumentan en forma eventual y a largo plazo y hace desaparecer la amenaza del despido.
- c) El predominio del interés colectivo afecta a las empresas estatales, cuyas medidas, como en el caso de la prohibición de exportar, perturbaban la producción de las explotaciones mineras de referencia.
- d) La administración se priva frecuentemente de los procedimientos de explotación ventajosos y económicos (Producción directa de materias primas, uso de maquinaria moderna, etc.) bajo la presión de las quejas que los productores particulares elevaron ante el Landtag.

Las críticas fundamentales a la explotación de las Minas del Sarre fueron redargüidas por los defensores del intervencionismo esta-

tal aduciendo que, si ciertamente se experimentaron resultados desastrosos en la explotación de las minas del Sarre, éstos no se originaron en defectos del sistema, sino que, en su mayor parte, en medidas de política financiera del Estado, que en el afán de mantener el costo de la vida a un nivel bajo, obligaron al Estado intervencionista a suministrar muchos servicios públicos a precios que quedaban, casi siempre, muy por debajo del precio de costo.

11) EL INTERVENCIONISMO ESTATAL RESPECTO DE LA TIERRA.

Los que impugnan la propiedad privada sobre la tierra, sostienen que la tierra, por derecho natural, pertenece a la comunidad; que debe suprimirse la propiedad privada porque ella es la causa eficiente de los males sociales, de la pobreza, de las crisis económicas, etc porque incrementa la desigualdad social y la injusta distribución de la riqueza.

Podemos dividir en dos grandes grupos a los teorizantes del intervencionismo respecto de la tierra. El primer grupo, integrado por David Ricardo, James Mill, Stuart Mill, Enrique George, etc., que más adelante comentaremos, propugnó no la nacionalización de las tierras, sino que la apropiación de las rentas producidas por la tierra. El segundo grupo, en el cual se mencionan expositores tales como Herman H. Gossen, Leon Walras, Alfredo Russel Wallace, Aquiles Loria, Carlos Gide, etc., superan las tesis del primer grupo, porque éstos sí postulan la nacionalización de la tierra, como posteriormente lo veremos.

EL INTERVENCIONISMO ESTATAL RESPECTO DE LA RENTA DE LA TIERRA.

TEORIA DE DAVID RICARDO.

Entre los exponentes más conspícuos de estas teorías se destaca David Ricardo, con su famosa "Teoría de la Renta de la Tierra", la que entendemos más o menos así: La renta de la tierra, automáticamente y sin la intervención de la actividad del propietario aumenta en forma constante, debido a las mutaciones sociales, tales como la explosión demográfica, la extensión de los cultivos, los perfeccionamientos de la técnica, los inventos, etc.

Sostiene David Ricardo que el aumento del valor y de la renta se debe a la comunidad y por consiguiente debe pertenecer a la comunidad y no a los propietarios de las tierras. Esta teoría sirvió de base a los gobernantes para establecer los impuestos sobre la Plus Valía.

TEORIAS DE JAMES MILL Y STUART MILL.

Consecuentes con la tesis de David Ricardo, James Mill propuso que el estado se apoderase del aumento de la renta que las tierras experimentasen en el futuro; Stuart Mill agregó que el Estado debe valorar la totalidad de la tierra y periódicamente determinar el aumento de valor que haya tenido de acuerdo con el valor anterior y apoderarse del aumento experimentado, valiéndose de los impuestos y dejando al criterio del sujeto pasivo de la relación tributaria el pago del impuesto o la venta de la propiedad a favor del Estado en el precio que tuviera al inaugurarse la reforma.

TEORIA DE ENRIQUE GEORGE.

El Socialismo Agrario como sistema, se fundamentó en las teorías de Enrique George, quien advujo que los propietarios de la tierra se apropian los beneficios pertenecientes a la comunidad, beneficios que se derivan del crecimiento de la población y del perfeccionamiento de los medios de producción, provocando con ese apoderamiento la miseria de las clases obreras, porque a medida que se eleva la renta del suelo, de la cual se apodera el propietario de la tierra sin trabajar, el interés del capital disminuye y el salario del obrero desciende más allá del límite indispensable para la subsistencia. Por consiguiente, recomienda Enrique George, debe suprimirse la renta del suelo y la especulación sobre los terrenos para eludir las crisis económicas y los males sociales que las acompañan. Esto según él requiere una intervenciónismo estatal más acentuado, no limitándose al apoderamiento de los incrementos futuros de la renta, sino que debe trascender al apoderamiento de todas las rentas que produzca la tierra. Para lograr ese apoderamiento total propugna el estable-

cimiento del llamado "Impuesto Unico", que abarque toda la renta y produzca recursos suficientes al Estado para todos sus gastos, y haga desaparecer toda clase de impuestos.

Agregó George, que los propietarios que cultiven la tierra sin subsidios estatales podrán conservar su calidad de propietarios; si reciben subsidios del Estado tendrán la calidad de meros directores de los trabajos, con la obligación de pagar los salarios de los obreros, sin sacar nada de la tierra, lo que a la postre, concluye, los obligará a vender las tierras a los aldeanos que las cultivan.

CRITICAS DEL SISTEMA DE ENRIQUE GEORGE.

El sistema propuesto por George fué objeto de críticas, por las siguientes razones:

- 1o) Es injusto, porque postula la confiscación de la tierra no contra los propietarios originarios sino que contra los propietarios derivados, o sean, los que compraron la tierra, e invirtieron en sus mejoras. Para éstos en vez de confiscación sería más recomendable la expropiación mediante la indemnización correspondiente.
- 2o) Porque no se ha probado en forma concluyente que la "plus valía" de tierra haya insumido todos los beneficios del progreso social.
- 3o) Si la "Plus Valía" diera base para el llamado "impuesto único" la justicia social demandaría del Estado la indemnización al propietario por las depreciaciones o desvalorizaciones que, sin culpa suya, sufran las tierras.
- 4o) El incremento del valor por causa del progreso social no se verifica sólo en el campo agrario, sino que trasciende a todos los valores y a todos los factores de la producción; por lo que, ese incremento general, produce un equilibrio para todos los sectores humanos y de acuerdo con el sistema de George, deben confiscarse todo esos aumentos o no confiscarse ninguno.

EL INTERVENCIONISMO ESTATAL Y LA NACIONALIZACION DE LAS TIERRAS

Los autores mencionados no postularon la nacionalización de las tierras; únicamente se concretaron a recomendar la apropiación de las rentas producidas por la tierra. Más radicales en cuanto al intervencionismo estatal respecto de las tierras fueron los autores Herman H. Gossen, León Walras, Alfredo Russel Wallace, Aquiles Loria y Carlos Gide,

Respecto a los postulados de dichos exponentes del intervencionismo podemos acotar los siguientes:

TEORIA DE HERMAN H. GOSSEN.

En su obra "Entwicklung der Gesetze des Menschliche Verkehrs" publicada en 1853, sostiene Herman H. Gossen, que el máximo de bienestar de la Sociedad se basa en la obtención por cada individuo del máximo de bienestar personal, por lo que el Estado debe propiciar al ciudadano ese bienestar, lo que únicamente es posible devolviendo a la comunidad la propiedad del suelo y dando a cada ciudadano el derecho de usar una porción de tierra, siempre y cuando se comprometa a explotarla por sí mismo y que tenga capacidad para obtener beneficios de ella. (5)

TEORIA DE LEON WALRAS.

En 1867 publicó León Walras su "Théorie Generale de la Societe" en la cual procura armonizar el individualismo y el socialismo por medio del "sintetismo" o "Socialismo Sintético", en cuya concepción el individuo y el Estado no son términos opuestos sino que complementarios. Juzga que el individuo debe obtener su posición personal en la Sociedad, posición que dimana de sus aptitudes, trabajo y perseverancia; y el Estado por su parte, debe garantizar a todos los hombres las mejores condiciones de existencia. Para ello es necesario que tanto el hombre como el Estado posean recursos suficientes; que el individuo debe obtener dicho recurso del trabajo y del ahorro y que el Estado los obtendrá del progreso social general por medio de la "Renta del suelo". De esta manera, sostiene Walras, se

armonizan las dos corrientes que se consideran antagónicas, porque el hombre conservará la propiedad privada sobre la tierra y los otros dos factores de la producción (capital y trabajo) los productos del capital y del trabajo; en cambio el Estado tendrá la propiedad colectiva, o sean los productos que emanan del otro factor de la producción (la tierra) y conservará por consiguiente la "Renta de la Tierra".

TEORIA DE ALFREDO RUSSEL WALLACE.

Estima Alfredò Russel Wallace (Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana, pag. 1255) que el libre acceso a la tierra resuelve todos los problemas sociales, y que, teniendo cada obrero su pedazo de tierra, se tornará independiente de la tiranía capitalista y no trabajará por un salario de hambre, pues en caso de paro tendrá seguro su sustento cultivando su porción de tierra, liberándose así del pauperismo. Tal argumento es medular en su obra "Land Nationalization its necessity and its aims", publicada en 1882.

TESIS DE AQUILES LORIA.

Aquiles Loria publicó en el año 1900, su obra "Costituzione economica Odierna"; en ella afirma que todo hombre tiene derecho a la "Unità Fondiaria", o sea, a una porción de tierra cultivable que le permita vivir como productor autónomo, y si esto no fuere posible, ya sea por la pequeñez territorial del Estado o por tener una población muy numerosa, los patronos deben dar a sus trabajadores, además del salario, una unidad de tierra, a la que tendrá derecho el trabajador después de cierto número de años de servicio; dicha unidad de tierra es nominada por Loria, "salario-

territorial". De esa manera los trabajadores, por el tiempo de servicio prestado, se convertirán en propietarios y podrían asociarse con los antiguos propietarios en la explotación de la tierra en un plano de igualdad.

TESIS DE CARLOS GIDE.

Gide recomienda que el Estado adquiriera en el plazo de noventa y nueve años, toda la propiedad inmueble; dando al propietario por su derecho de propiedad, una concesión por ese mismo lapso una pequeña indemnización. En su obra "De quelques doctrines Nouvelles sur la propriété Foncière", publicada en "Journal des Economistes", en Mayo de 1883, Carlos Gide, justifica el plazo de noventa y nueve años, para la adquisición de toda la propiedad, aduciendo que ese plazo equivale para cada individuo a una perpetuidad y que esa indemnización, en el fondo, no es más que una donación por parte del Estado.

De acuerdo con dicha tesis, al transcurrir un siglo, el Estado sería el propietario de todos los bienes inmuebles, por un precio equivalente a la centésima parte de su valor.

CRITICAS A LAS TESIS ANTERIORES.

Todas las teorías anteriores fueron objeto de críticas en épocas. Dichas críticas se reducen a lo siguiente:

1o) Las tesis de Gossen, Walras y Russel Wallace, fueron criticadas porque olvidan que el obrero fabril no es más que un campesino que ha abandonado el trabajo de la tierra incorporándose a la fábrica en busca de comodidades, ya que el trabajo fabril es más pesado que el trabajo agrícola y que, por otra parte, el cultivo de la tierra exige, además de capital, un fondo de reserva para la temporada de recolección y que el trabajador tenga una aptitud especial para el trabajo de la tierra de la cual carece el obrero fabril.

2o) La tesis de Loria fue objeto de las observaciones siguientes. No dijo qué suerte correría la porción de tierra recibida por el trabajador en caso de su muerte. Adujeron que si dicha porción vuelve al poder del propietario anterior, su tesis no tenía ningun valor. Si pasa al poder de los herederos del trabajador, se complica el problema, porque los hijos de los obreros, probablemente no serán obreros, ya que todo propietario es propenso a no cultivar la tierra por sí mismo y a superarse en la escala social; po

lo que, sus hijos estarían en otra escala social, no serían capaces de cultivar la tierra, la venderían o simplemente la dejar abandonada, todo lo cual destruye completamente los postulados de Aquiles Loria.

3o) Se dice que las teorías de Carlos Gide encierran una gran justicia, porque la transacción del padre, con relación a los muebles, despojaría a los hijos de sus derechos de propiedad, que se vuelve más injusto si consideramos que dicho inmueble lo adquirirá el Estado por la centésima parte de su valor. Se critica también, porque el Estado coaccionaría a los propietarios a efectuar la transacción, lo que implica una vulneración de los derechos naturales del hombre, ya que los padres previsores no quieren destruir voluntariamente los derechos y el bienestar futuros de sus hijos.

4o) Otra crítica de carácter general contra los sistemas de nacionalización del suelo, afirma que, al desposeer de sus tierras a los propietarios, no se les soluciona el problema de la mala distribución de la riqueza, porque se convierten en pobres a un para enriquecer a otros.

EL SOCIALISMO FABIANO.

En 1890 se dió a la luz pública el programa de trabajo del llamado "Socialismo Fabiano" (Esa denominación la derivaron de Fabio Máximo Cunctator, por la táctica de prudencia que siguió en Roma frente a la invasión de Anibal.), que tuvo como principales exponentes a George Bernard Shaw, Sidney Webb y al novelista Wells. Dicho programa de trabajo gozó de gran aceptación entre la burguesía inglesa, pero no fué muy simpático para la clase obrera, a pesar de que propugnaba reformas sociales tendientes a la reducción del proletariado, manteniendo el "Impuesto Unico", con el objeto de obligar a los propietarios a trabajar las tierras descampadas y de que recomienda la transformación de la propiedad individual en colectiva.

Su programa de trabajo, tenía entre otras, las siguientes disposiciones:

1o) Todos los derechos públicos sobre la tierra y su renta deben mantenerse, prohibiendo su enajenación.

2o) Las reformas financieras deben apoyarse, máxime las relativas al impuesto sobre el valor de la tierra, suprimiendo o disminuyendo los derechos de aduana y las contribuciones indirectas, esta-

bleciendo impuestos sobre la tierra y sobre el arriendo de las mismas, impuestos sobre tierras no cultivadas, parques y jardines de uso privado y sobre casas deshabitadas. Debe establecerse el impuesto progresivo sobre las rentas y sucesiones; también la revisión del catastro y el impuesto sobre la plus valía de la propiedad.

3o) Deben modificarse gradualmente, en beneficio de la colectividad, los derechos de propiedad privados sobre los inmuebles, para cuyo efecto deben obligarse a los propietarios a cultivar la tierra o a venderlas; se deben limitar las horas de trabajo, los precios del transporte y permitir el uso público de las playas, ríos, lagos, terrenos, etc., reservando a la colectividad todo acrecentamiento del valor de la tierra no generado en el trabajo y expropiando por causa de utilidad pública, sin indemnización, cuando el propietario haya sido negligente en el uso del bien inmueble.

4o) Todos los servicios públicos importantes deben pasar a manos de los Poderes Públicos, (Estado), debiendo municipalizarse los servicios de aguas, alumbrado, transportes, aseos, caminos; nacionalizando las minas y las tierras.

EL MARXISMO Y LAS TEORIAS DEL SOCIALISMO FABIANO.

Las teorías del socialismo fabiano fueron repudiadas por el Marxismo, porque impugnaron la tesis del "valor-trabajo", al juzgar que la teoría de la renta no justifica tan solo la apropiación colectiva de la tierra, sino que también la confiscación de los intereses de los capitales, ya que entre los edificios, máquinas, instrumentos, etc., y las tierras, existen las mismas diferencias de calidad; por otra parte se adujo que el obrero, carente de instrumentos y de máquinas, solo ganaba un salario mínimo para el sustento y que el resto le era quitado por el capitalista, considerándolo una compensación por el rendimiento superior a que tenían derecho por sus capitales. Sostuvieron también, que debía afectarse la "renta de habilidad" de aquellas personas cuya capacidad era superior a la del obrero y que por su inteligencia y habilidad producían más que el obrero, debido precisamente a esa educación superior.

La tiranía burguesa patrocinada por el socialismo fabiano aspiraba mantener los sistemas de los asalariados y únicamente, preeminencia al intervencionismo estatal en lo que respecta a los renglones siguientes: organización de la Industria por parte

del Estado en interés de la comunidad, asegurando a todos derechos y posibilidades iguales, por medio de las corporaciones públicas; inspección y vigilancia estatal sobre la industria, regulando las condiciones de trabajo y protegiendo a los obreros contra los capitalistas, para lograr finalmente que el capitalismo individual, después de ser inspeccionado e intervenido por el Estado sea reemplazado por la colectividad.

III

EL INTERVENCIONISMO ESTATAL EN LA AMERICA LATINA.

En su obra "Public Finance" (Cambridge University Press), Ursula Hicks sostiene, respecto del intervencionismo estatal, los siguientes criterios: "se ha ido aceptando rápidamente que es responsabilidad del Estado asegurar a cada ciudadano la satisfacción de las necesidades primarias de la existencia, suficiente y adecuada alimentación, vivienda apropiada y salubridad y educación. Se sostiene ahora ampliamente que el Estado debería asegurar ese mínimo para sí mismo, comprando o produciendo y distribuyendo los medios de satisfacer esas necesidades elementales cuando es evidente que ese campo no está siendo atendido adecuadamente por la empresa privada. En segundo lugar, se sostiene ahora que es un imperativo deber del Estado, que es el único que puede cumplir la tarea, el asegurar el nivel máximo de actividad económica y bienestar social que los recursos de la economía permitan".

Los anteriores conceptos de la profesora Hicks, según nuestro criterio explican en forma clara y concisa los postulados del Art. 2o. de nuestra Carta Magna, el cual preceptúa: "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".

LA DISTRIBUCION DE LA RIQUEZA Y EL INTERVENCIONISMO ESTATAL

No se puede negar que la injusta distribución de la riqueza en la América Latina, lesiona los intereses de la mayoría de los pueblos que la integran; y que es una minoría privilegiada la que goza en forma exclusiva de los beneficios y ventajas que reporta la acumulación de la riqueza en unas pocas manos.

Dicho mal no es exclusivo de los países latinoamericanos; es más, podríamos afirmar que es un mal característico de todos los regímenes capitalistas, y se ha pretendido hacerlo desaparecer

cer por medio del intervencionismo estatal.

Tal pretensión ha sido criticada acervamente por los perneros del sector capitalista, quienes aducen que el meollo del problema no radica en la mala distribución de la riqueza, sino que en la manera de producir los satisfactores de las necesidades y en la detrmínación del organismo encargado de producir dichos satisfactores. Agregan que en el capitalismo se deb asignar la producción de los satisfactores de las necesidades públicas a la empresa e iniciativa privada, sin ponerles obstáculos estatales y que la libre empresa e iniciativa privada sólo debe tener como límite a sus actividades, el señalada por las leyes de caracter económico; debiendo abstenerse el Estado de intervenir, porque su intervención "cercena la libertad de acción de la iniciativa privada".

Aducen que el atraso en el desarrollo económico de los países socialistas se debe a que sujetan totalmente la producción de los satisfactores a la dirección del Gobierno Central y que llevan a extremos exagerados el principio de que el "mejor gobierno es el que más gobierna".

CRITERIO SUSTENTADO EN EL INFORME PRELIMINAR DE LA SECRETARIA EJECUTIVA DE LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA.

En el informe preliminar de la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina, pag. 9, preparado para la Reunión de Ministros de Hacienda y/o Economía en IV Sesión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de Estados Americanos, que se celebró en Rio de Janeiro, en Noviembre de 1954, encontramos clasificado el intervencionismo estatal, de la siguiente manera:

1o) Intervencionismo que regula directamente la conducta individual de los empresarios, cercenándles la libertad de acción; y,
2o) Intervencionismo que sin regular en forma directa la conducta de los empresarios, "crea o contribuye a crear ciertas condiciones o factores que influyen en forma directa sobre las empresas".

Respecto a la clasificación elaborada en dicho informe hacen consideraciones siguientes: "El poderoso incentivo a la iniciativa privada no significa la abstención económica del Estado. - Además de las inversiones básicas de capital social le corresponde a aquel una intervención decisiva en el desarrollo económico

Hay que insistir aquí en una distinción fundamental entre aquella intervención que trata de regular la conducta individual de los empresarios, y contra la cual se está ya reaccionando en la América Latina, y esta otra intervención por la que el Estado crea, o contribuye a crear, ciertas condiciones o factores que, si bien influyen indirectamente sobre los empresarios, no les cenan su libertad de acción. El caso clásico de este tipo de intervención es el de carácter monetario: las autoridades pertinentes dentro de las limitaciones impuestas por los factores exteriores influyen en forma decisiva sobre el nivel de precios, sin que se prive al empresario de su facultad de actuar en el mercado en la forma que más convenga a su interés y de acuerdo con su propio sentido de la responsabilidad, lo cual constituye la esencia del régimen de libre iniciativa".

El anterior criterio propugna en el fondo el abstencionismo estatal, contradice la regulación directa de la conducta individual de los empresarios porque limita la libertad de acción de los mismos. Tal reacción en nuestro país vulneraría lo preceptuado en el Art. 2o. de nuestra Constitución Política, que obliga al Estado a asegurar a los habitantes de la República el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar social y económico, y sobre todo, la justicia social. Los empresarios, es cosa sabida, en su afán de enriquecerse no se preocupan voluntariamente de la salud, la cultura, el bienestar económico de los trabajadores y protestan enérgicamente contra toda nueva ley de contenido social. Tal posición de intransigencia del sector empresarial en contra de las conquistas sociales obtenidas por los económicamente débiles, manifestada a través de dicho informe en un mundo que ya no se mueve solo, debe descartarse, ya que a la larga redundaría en un mal capaz de hacer zozobrar, cuando menos, el aparato gubernativo o llegar a extremos de hacer cambiar el sistema de Gobierno existente.

MEDIDAS RECOMENDADAS POR LA SECRETARIA EJECUTIVA DE LA COMISION ECONOMICA PARA EL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA.

Se recomienda en el informe en comento, las siguientes medidas: elevar el coeficiente de ahorro propio, la obtención de aportaciones de capital extranjero, una tasa satisfactoria del crecimiento de ingreso, medidas fiscales que alienten la inversión y desalienten el incremento de consumo mas allá de ciertos

niveles de ingreso, etc.. Todas esas medidas deben tomarse por el Estado sin cercenar directamente la libertad individual de los empresarios, y al respecto argumentan:

"Una política de desarrollo económico necesita otros instrumentos a más del monetario, principalmente el de carácter fiscal. Una de las condiciones básicas de esa política en la situación actual de la América Latina es la necesidad de elevar el coeficiente de ahorro propio a fin de que después de un cierto período de años no sean indispensables aún cuando sí convenientes nuevas aportaciones de capital extranjero para mantener una tasa satisfactoria de crecimiento del ingreso. Esta elevación del coeficiente no suele surgir del juego regular de las fuerzas económicas. Tiene que ser, pues, uno de los objetivos de un programa de desarrollo a cuyo logro el Estado puede contribuir notablemente con medidas fiscales que alienten las inversiones y desalienten el incremento del consumo más allá de ciertos niveles de ingreso. Aparte de otras medidas. He aquí, agregan, otro caso en que la intervención estatal no interfiere en la libre decisión de los individuos, si bien crea condiciones que la inducen a actuar en el sentido que se busca".

En el anterior postulado se relacionan los siguientes elementos: elevación del coeficiente de ahorro, medidas fiscales que alienten la inversión y desalienten el consumo para ciertos niveles de ingreso y obtención de una tasa satisfactoria de ingreso. Para alentar las inversiones algunos Estados hacen uso de las exenciones en el pago de impuestos, la reducción del salario por mano de obra, etc.. Como es fácil comprender, la reducción del salario correspondiente a la mano de obra, podría alentar la inversión y desalentar el consumo, porque el sector trabajo perdería capacidad adquisitiva y en consecuencia podría elevarse el coeficiente de ahorro del sector empresarial, todo ello, lesionando los intereses de la clase económicamente débil.

Es indudable que la elevación del coeficiente de ahorro estimula la inversión y eventualmente puede desalentar el incremento del consumo, pero tal medida de política fiscal para aumentar el ingreso, es uno de los resortes de la política de Desarrollo que no se ha podido manejar eficientemente en la América Latina por carecer de suficientes conocimientos técnicos para llevarlo a la práctica. Tal deficiencia es acentada por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina, en el info

me que venimos comentando.

PROPOSITO DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL EN LA AMERICA LATINA.

De acuerdo con el informe mencionado, se establecieron como propósitos inmediatos del intervencionismo estatal en la América Latina, los siguientes:

- 1) Canalizar los recursos financieros internacionales mediante préstamos de carácter público, usando una política de inversiones en la cual se destaque la participación de la actividad privada y elaborando un programa conjunto de inversiones que combine al sector público con el privado, que contenga incentivos y facilidades que estimulen la iniciativa privada.
- 2) Elevar el coeficiente de ahorro nacional.
- 3) Sustituir las importaciones mediante el incremento de la producción interna.
- 4) Atenuar la vulnerabilidad de la economía interna a las fluctuaciones y contingencias exteriores.
- 5) Impulsar la iniciativa privada con créditos a mediano y largo plazo o proveyendo de recursos adecuados al sistema bancario.
- 6) Suplir a la iniciativa privada en los casos que no efectúe inversiones en determinados renglones económicos, con el objeto de promover el desarrollo económico; y,
- 7) Ejercer una acción profunda y persistente en el campo tecnológico.

Naturalmente los propósitos enumerados son importantes en el desarrollo económico de los países latinoamericanos, pero todos ellos caen por su base frente al propósito fundamental del sector capitalista frente al intervencionismo moderado que practican los Gobiernos latinoamericanos; el resentimiento porque les coartan muy ligeramente la libertad de acción, manifestada en ocasiones en forma violenta, genera a su vez violencia en el sector trabajo, que ve amenazados sus conquistas sociales y los esfuerzos verificados a través de luchas internas durante mucho tiempo.

Los gobernantes deben hacer oídos sordos a las recomendaciones de abstencionismo que emanan del sector capitalista en aras de la tranquilidad interna y del desarrollo económico de los pueblos.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- 1) Sismonde de Sismondí, Juan Carlos Leonardo. "Nouveaux Principes d'Économie Politique". 1816.
- 2) Wagner, Adolfo. "Traité de la Science des Finances", Citado en la Enciclopedia Universal Ilustrada Europeoamericana, Espasa Calpe, S. A., Madrid Barcelona. Socialismo. Tomo 56, SIF/SOL.-pág. 1251.
- 3) Propuesta de Milllerand citada en la Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-americana, pag. 1253.
- 4) Buisson, F., "Informe sobre el Monopolio de los Seguros", 1908, citado en la Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-americana, pág. 1253.
- 5) Gossen, Herman H. "Entwicklung der Gesetze des Menschliche Verkerhrs", (Desarrollo de las Leyes del comercio Humano y Reglas que de ellas se derivan para ese Comercio", citado en la Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-americana, pág. 1253.
- 6) Informe Preliminar de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina. Pag.9.
- 7) Bis. pag. 9 y sigs.

C) INGRESOS PUBLICOS.

El criterio que tengamos acerca de los ingresos públicos, es determinante para nuestra comprensión futura de los problemas relativos a la distribución y redistribución.

Para empezar, el vocablo "ingresos", tiene distintos significados en la economía y en la Ciencia de las Finanzas, porque desde el punto de vista económico, ingresos es sinónimo de producción y de distribución.

En la historia del "Análisis Económico", de Joseph A. Schumpeter citado por el Dr. Andreas Paulsen en su "Teoría General de la Economía"(1) encontramos, respecto del "ingreso", los siguientes considerandos: "La producción en el sentido económico de la palabra, no es otra cosa sino una combinación, realizada mediante compra, de prestaciones necesarias. En este proceso, a cada una de las prestaciones necesarias y escasas se le asigna un precio, y en la formación de este precio descansan fundamentalmente la distribución y la formación del ingreso. De este modo el proceso, en una misma serie de pasos, genera la producción en sentido económico, y, mediante la valoración, da también origen a la distribución, o sea, a la formación del ingreso. En este esquema la producción capitalista ya no consta de dos distintos procesos, como sería el caso de una economía socializada. Queda solamente reducida a un proceso de decisiones y de formación de valor, respecto del cual la producción y la distribución no son sino dos distintos aspectos. Todos los tipos de ingreso referidos a este esquema se explican por un solo y único principio de la formación del precio para los factores cooperantes"(2).

De lo anterior podemos concluir: que el ingreso, desde el punto de vista económico, en los estados capitalistas, se considera como la ventaja económica obtenida por los sujetos económicos privados (empresas o Unidades Domésticas), mediante el aprovechamiento de las oportunidades que le ofrece el mercado, a través de las relaciones de precio.

Definido el ingreso desde el punto de vista económico, conviene clasificarlo, para los efectos de determinar, a posteriori, la forma en que se verifica la distribución.

INGRESOS ECONOMICOS

Los ingresos de carácter económico tienen como determinantes las llamadas funciones económicas, entre las cuales podemos mencionar: el trabajo, el capital, las tierras, las empresas, etc.

Cada función es correlativa a un determinado tipo de ingreso, -- aunque pueden concurrir varias funciones como determinantes de un solo tipo de ingreso, por lo que, las correlaciones indicadas, únicamente nos sirven de base general para el estudio que nos ocupa.

Las correlaciones entre función e ingreso se pueden plantear así:

<u>FUNCIONES.</u>	<u>INGRESOS.</u>
1) TRABAJO.....	SALARIO.
2) CAPITAL.....	INTERESES.
3) TIERRAS.....	RENTAS.
4) EMPRESA ;.....	GANANCIAS.

La armonización de las funciones con los ingresos sirve para clasificar los ingresos de carácter económico en: ingreso -- personal, ingreso contractual e ingreso residuales.

a) INGRESO_PERSONAL

Llámase así el ingreso total de los individuos o de las unidades domésticas(familia), el cual puede estar integrado por diversas clases de percepciones originadas en las distintas clases de actividades o derechos de los individuos o de las unidades domésticas. Para el caso: el ingreso personal de un campesino, carente de capital, se origina únicamente en su trabajo y se denomina salario; el ingreso personal de un agricultor puede eventualmente originarse en su trabajo, en forma de salario; en su capital, en forma de intereses; o provenir de sus tierras, recibiendo en este caso de la denominación de rentas, La suma de todos estos ingresos constituirá el ingreso personal del agricultor.

b) INGRESO_FUNCIONAL.

Este ingreso resulta de la suma total de los valores provenientes de las prestaciones productivas de todos los factores de la producción: capital, tierra, trabajo, espíritu de empresa, -- técnica e inventos.

Respecto al ingreso funcional, el Dr Andreas Paulsen, en su "Teoría General de la Economía", sostiene que no depende de las condiciones de propiedad de los factores, sino que es una expresión de escasez económica y que por consiguiente, respecto a los tipos de ingresos que produce, no puede hablarse de supresión --

por el simple hecho de hacer desaparecer la propiedad privada del capital, porque debido a su escasez, forzosamente tiene que asignársele una participación de valor en el producto, no importando quien reciba esa participación como ingreso.

De esa manera, el factor capital en una Régimen Socialista produce siempre un interés, que cae en manos del Estado; y, en un Régimende Libre Empresa dicho interés cae en manos del individuo.

c) INGRESO CONTRACTUAL

Es ingreso contractual todo aquel que se puede computar en dinero, teniendo como base la voluntad de las partes contratantes; éstas lo establecen de manera firme, ya sea en forma de salarios, sueldos, intereses, cánones, etc.

Los ingresos contractuales se subclasifican en ingresos derivados del trabajo o ingresos derivados de la posesión. Al respecto el Dr. Andreas Paulsen nos dice: "Ingresos derivados del trabajo e ingresos derivados de la posesión. Entre los ingresos contractuales suele establecerse una diferencia entre los derivados de la prestación de trabajo y los que se originan en prestaciones de carácter real. Desde el punto de vista de la historia del pensamiento económico y de la Política económica se ha venido trabajando sobre la base de esa distinción: la "Teoría del Expolio" (Teoría de la Explotación, por ej., consideraba al trabajo como único factor "productivo", y el ingreso derivado de la posesión como únicamente resultante del reconocimiento jurídico de la propiedad en los medios de producción, y la consiguiente explotación(o expolio) del trabajador". (3)

d) INGRESOS RESIDUALES.

Finalmente, llámase ingresos residuales los percibidos por los empresarios y están constituidos por la diferencia resultante entre el precio de mercado y el costo de la producción.

INGRESOS PUBLICOS.

El Art. 47 num. 15o. Cn., estatuye: "Corresponde a la Asamblea Legislativa: Decretar contribuciones o impuestos sobre toda clase de bienes o ingresos, en relación equitativa; y en caso de invasión, guerra legalmente declarada o calamidad pública, decretar empréstitos forzosos en la misma relación, si no bastaren las rentas públicas ordinarias".

En la parte final de dicho artículo encontramos base legal

para clasificar los ingresos públicos en ordinarios y extraordinarios.

Vemos además, que el Estado, por regla general, está inhibido de decretar empréstitos y que este tipo de ingresos públicos extraordinarios únicamente pueden emplearse en caso de calamidad pública, invasión, guerra legalmente declarada y esto, solamente, si no bastaren las rentas públicas ordinarias.

Pocos autores se han preocupado por definir específicamente el llamado "ingreso público"; podemos citar al Dr. C. T. Eheberg que en su obra "Hacienda Pública", nos da, no una definición de "Ingreso Público", sino de los ingresos de Derecho Público, -- así: " Por exacciones o ingresos de Derecho Público, se entiende aquellas prestaciones monetarias o de cosas de valor pecunario que en virtud del Derecho Público se imponen a la población, o, mas exactamente, a las personas o comunidades determinadas en la ley y cuyo rendimiento se destina a satisfacer los gastos -- ocasionados por las instituciones públicas en servicio de los -- intereses generales". (4)

Tomando como base la definición del Dr. Eheberg, podríamos intentar una definición de los "Ingresos Públicos", más o menos, en los términos siguientes: Son ingresos públicos las prestaciones monetarias o de cosas de valor pecunario que el Estado se procura de los sujetos pasivos de la relación tributaria, ya sea como ente soberano (persona de Derecho Público) o en un plano de igualdad con los particulares (Persona de Derecho Privado), mediante su actividad financiera, con el objeto de emplearlos, en forma definitiva, en la satisfacción de las necesidades públicas.

En la anterior definición pretendemos incluir los ingresos Ordinarios y los Extraordinarios; los primeros estan integrados por los ingresos públicos ordinarios de Derecho Privado y los ingresos públicos ordinarios de Derecho Público.

Los ingresos Ordinarios se caracterizan por ser periódicos, ya que el Estado los percibe en forma constante y permanente -- en cada ejercicio fiscal; provienen del capital y de la renta -- generada en los bienes e inversiones tanto estatales como particulares y se crean mediante leyes de caracter permanente.

Los ingresos Públicos Ordinarios se clasifican en Ordinarios de Derecho Privado y Ordinarios de Derecho Público; los primeros se originan en el Dominio del Estado, o sea en el conjunto tota

de bienes estatales que le proporcionan determinadas clases de ingresos; así, del dominio territorial estatal se perciben las rentas o cánones que dimanar de los bienes raíces del Estado; del dominio industrial se obtienen las rentas o ganancias originadas en la explotación que hace el Estado de sus propias empresas industriales; y, del dominio comercial obtiene intereses, ganancias, dividendos o participaciones, que emanan de empresas comerciales propias del Estado o de empresas comerciales en las que el Estado tiene alguna participación pecuniaria, ya sea como socio o como acreedor.

Los ingresos que el Estado se procura a través del Dominio del Estado, no emanan directamente de su poder soberano, sino que su actividad financiera es desarrollada como un ente particular y en un plano de igualdad con los demás particulares que ejercen esas actividades.

De lo anterior se infiere: que ingresos ordinarios de Derecho Privado son las rentas, beneficios o utilidades que el Estado adquiere de sus bienes patrimoniales o de sus actividades empresariales, industriales o comerciales, ejercidas en un plano de igualdad con los particulares.

Respecto a los ingresos Ordinarios de Derecho Público, por el contrario, la actuación del Estado es desarrollada desde la altura de la soberanía, usando el poder coercitivo sobre los sujetos pasivos de la relación tributaria.

Los ingresos Ordinarios de Derecho Público se clasifican, en primer término, en impuestos y tasas,

Respecto de las tasas discrepamos con la mayoría de los tratadistas, puesto que para adquirir el ingreso el Estado no actúa como ente soberano, sino que como un particular vendiendo servicios. Luego, la tasa no es de Derecho Público, sino que de Derecho Privado. Este criterio es sustentado por Einaudi.

Los ingresos públicos extraordinarios se caracterizan, en primer lugar, por ser eventuales, es decir, que carecen de la periodicidad peculiar de los ingresos ordinarios y se perciben con el objeto de satisfacer necesidades públicas de carácter eventual, como la calamidad pública, la invasión, la guerra legalmente declarada, etc. En segundo lugar, los ingresos públicos extraordinarios no provienen de las rentas estatales o particulares, sino que afectan el capital estatal o particular, el crédito público, etc. Finalmente, los ingresos públicos extraordinarios no se establecen por medio de leyes permanentes, sino que, por medio de leyes especiales, cuya vigencia es temporal.

Los ingresos públicos extraordinarios han sido clasificados por los tratadistas, bajo los rubros siguientes: Crédito Público, Expropiación, Emisión de la Moneda, Impuestos Extraordinarios, Enajenación de bienes Estatales, etc.

También respecto a esta clasificación y específicamente en lo relativo a la enajenación de bienes estatales y al crédito público, permitimos las observaciones siguientes: En la enajenación de bienes estatales el Estado no actúa como ente soberano sino que como un particular. Luego, no es de Derecho Público. Respecto al Crédito Público, vemos que los empréstitos son pagados con ingresos ordinarios por consiguiente, de acuerdo con el criterio de que los ingresos sirven para sufragar gastos ordinarios, el crédito público tendría la calidad de ordinario. Por otra parte, la clasificación de ingresos públicos ordinarios y extraordinarios se considera anticuada, ya que anteriormente se tenía en cuenta el carácter del gasto para clasificar el ingreso; en la actualidad, debido a que el Estado ha tomado como una necesidad el desarrollo económico principalmente, lo que exige la provisión de fondos de cualquier índole para satisfacer la totalidad de las necesidades públicas, la mencionada clasificación se ha vuelto inoperante.

Respecto a los ingresos Ordinarios de Derecho Público, entre los cuales mencionamos las tasas y los impuestos, podemos adelantar, no obstante la crítica expuesta, que las tasas han sido clasificadas como Tasas Administrativas y Judiciales. Las Tasas Administrativas, a su vez, se han subdividido en Tasas Civiles, Económicas y referentes a la Actividad Intelectual; las tasas judiciales no existen actualmente en El Salvador, porque constitucionalmente se ha establecido que la Administración de Justicia es gratuita y los administradores de justicia tienen asignado sueldo en el Presupuesto Fiscal; los impuestos, por su parte, se dividen en directos e indirectos.

Respecto a las Tasas o Derechos, se podría efectuar una separación, en los siguientes términos:

- a) Hay ciertos servicios que sólo pueden ser prestados por el Estado como ente soberano, entre ellos se mencionan las patentes, registros de marcas, de Propiedad Raíz, etc.; éstos pertenecen al campo del Derecho Público;
- b) Otros servicios pueden ser prestados indistintamente por el Estado o por los particulares, como el telégrafo, el teléfono, el transporte, correos, etc.; éstos servicios deben clasificarse como de Derecho Privado.

Para los servicios clasificados en el literal a), en vez de llamarlos tasas, es más apropiada la denominación de "derechos"; para

los servicios mencionados en el literal b), sí es adecuada la denominación de "tasas".

Con base en lo anterior nos permitimos la clasificación de los ingresos públicos siguiente:

- | | | |
|--------------------|--|--|
| | | 1o) <u>POR BIENES</u> : Todos los ingresos Patrimoniales. |
| a) DERECHO PRIVADO | | 2o) <u>POR SERVICIOS</u> : Tasas.
Directos. |
| | | 1o) <u>IMPUESTOS</u> Indirectos. |
| INGRESOS PUBLICOS | | 2o) CONTRIBUCIONES PATRIMONIALES O DE MEJORAS, por la plusvalía dada por las obras públicas. |
| b) DERECHO PUBLICO | | 3o) <u>DERECHOS</u> o Tasas especiales de Derecho Público. |

CITAS BIBLIOGRAFICAS:

- 1) Schumpeter; Joseph A., "Historia del Análisis Económico", Nueva York. 1954., pags. 567/68.-
- 2) Paulsen, Andreas, "Teoría General de la Economía", Tomo I, pag. 101.-
- 3) Paulsen, Andreas. Bis. pag. 52.
- 4) Eheberg. C.T., "Hacienda Pública."

D) GASTOS PUBLICOS.

El Gasto Público, considerado dentro de la actividad financiera del Estado, tiene múltiples significados que dimanar de las diversas fases porque, generalmente, pasa la inversión legal de los dineros estatales. De ahí que se le atribuya calidad de gasto público a los siguientes actos jurídicos: a) Los Créditos Presupuestos o las autorizaciones que el Poder Legislativo concede al Ejecutivo para que efectúe el gasto público; b) los compromisos de gastos o actos jurídicos que originan las deudas del Estado; c) los compromisos de gastos liquidados; d) las órdenes de pago a favor de los acreedores del Estado por deudas fiscales; e) la aprobación que la Corte de Cuentas de la República hace del gasto ordenado, sean los "gastos legalizados"; y, f) el pago en efectivo de las deudas a cargo del Estado.

De la realización material de los actos jurídicos anteriores se ha establecido la siguiente clasificación de los Gastos Públicos: 1o) Autorizados; 2o.) Comprometidos; 3o) Liquidados; 4o) Ordenados; 5o) Aprobados; y 6o) Pagados.

DEFINICION Y CLASIFICACION DEL GASTO PUBLICO.

a) DEFINICIONES.

La Escuela Clásica definió al gasto público como "el empleo definitivo de riqueza que hace el Estado en la satisfacción de las necesidades públicas."

En la Escuela Moderna el gasto público se considera como un factor de redistribución del ingreso nacional y del consumo o inversión indispensable por su proyección en la producción de la renta nacional.

b) CLASIFICACIONES.

Sobre los gastos públicos, además de la efectuada al inicio de este estudio, se han hecho múltiples clasificaciones, de las cuales citaremos las siguientes:

POR LOS FINES DEL ESTADO, se clasifican así: 1) Indispensables
2) necesarios; 3) útiles y 4) superfluos.

1) Son indispensables aquellos gastos de los que el Estado no puede prescindir y que hacen posible la existencia misma del Estado. Por ejemplo: los que sirven para mantener en funcionamiento el aparato gubernamental, para mantener la integridad del territorio y para defender la soberanía nacional.

2) Son gastos necesarios todos aquellos que el Estado efectúa para promover el progreso nacional y para consolidar la existencia del Estado. Ejemplos: Gastos en Educación, Agricultura, Salud, Beneficencia Pública, etc.

3) Son gastos útiles los que se hacen para atender servicios cuya necesidad no es absoluta, sino que relativa y que sirven para incrementar la Economía Nacional. Ejemplos: gastos en vías de comunicación, en los servicios telefónicos, telegráficos, correos, líneas de transporte aéreas, marítimas, terrestres, etc; y

4) Son gastos supérfluos aquellos que perfectamente se pueden su primir sin que el Estado ni los servicios públicos sufran menoscabo. Ejemplos: construcción de carreteras, puentes y puertos de poco servicio; dotación de subvenciones y subsidios a empresas particulares cuyo servicio a la comunidad es muy reducido, etc.

El Dr. Gabriel Franco hace varias clasificaciones del Gasto Público. Una de ellas, fundándose en el aspecto teleológico, divide el gasto público en Gastos con fines productivos; Gastos con fines de mera transferencia; y, Gastos que se aniquilan en consumos. Analizando la clasificación anterior, nos dice Gabriel Franco: "Muchos de los gastos del Estado se efectúan con fines productivos, promotores del desarrollo de los recursos económicos de la Sociedad, y eso se traduce, a la larga, en aumento de la riqueza y, por lo tanto, de la capacidad tributaria del País. Las hay que suponen meras -- transferencias y otros que se aniquilan en consumos en apariencia improductivos." (1)

Más adelante el Dr. Franco menciona otra clasificación y para ello cita al profesor Masoin, quien para clasificar los Gastos Públicos toma en "consideración el carácter reproductivo de los gastos, en su aspecto real, la posibilidad de que aparezcan como transferencias en otra clase de ingresos distintos a los de su procedencia y las repercusiones en el producto social o en el ingreso nacional"; por eso los clasifica así: Gastos Productivos, Gastos Públicos reales y efectivos y Gastos de Repartición.(2)

Respecto a los gastos productivos sostiene que más que un gasto, constituyen una verdadera inversión porque tienen su contrapartida en el valor de los bienes obtenidos con su concurso y se justifican por los resultados económicos y financieros, es decir, que dichos gastos "arrojan un producto representado por un valor materializado", el cual sustituye en el activo del Estado a la parte de la riqueza egresada en esa forma de gastos.

Gastos Públicos Reales y Efectivos, considera el Dr. Franco, que son aquellos que "suponen una participación en el producto social o en el ingreso nacional, como acontece con los gastos militares y el pago de los intereses de la deuda pública exterior. Esta clase de gastos se reducen, en última instancia, a prestaciones de carácter material, generadores de los correspondientes ingresos

monetarios".(3)

Los gastos anteriores no tienen en ningún momento la calidad de inversión, porque en el activo del Estado no ingresa ningún valor que lo sustituya, por lo que, este gasto "viene a repercutir en el producto social o en el ingreso nacional del País".

Los Gastos de Repartición, juzga el Dr.Franco, que son aquellos que "no repercuten por razón de su naturaleza en el nivel del ingreso nacional o del producto social, aún cuando interfieran en su distribución", agrega que estos gastos "se equilibran en transferencias recíprocas, pero que no afectan en igual grado a contribuyentes y beneficiarios." (4)

La anterior clasificación del Dr.Franco, basada en los postulados del profesor Masoin, consideramos que tiene un gran valor funcional, porque indica los límites de los gastos públicos, así: los gastos productivos carecen de límites en cuanto dejan expedita la actividad financiera del Estado; los gastos reales o efectivos, poseen como límites los costos de conservación del producto social real per cápita, el cual varía según sea la población estacionaria o dinámica. Respecto a los Gastos de Repartición, que emanan del excedente social y sirven para destinarlo a fines improductivos o inútiles, considera el Dr.Franco: "que el Estado debe actuar con circunspección en su manejo. La parte de este excedente, convertida en inversión, fomenta el progreso económico y hace posible un incremento del producto efectivo, correspondiente a cada uno de los individuos del País." (5)

Otras clasificaciones ven el Gasto Público desde ángulos distintos. Así, tomando en cuenta los bienes que se adquieren por medio del gasto, se clasifican en Gastos reales y Gastos Personales.

Son Gastos Reales los que el Estado efectúa en la adquisición de los satisfactores necesarios para el Estado mismo, tales como maquinarias, armamentos, equipos para Oficinas Públicas, etc. Los Gastos Personales y de Representación, son los que el Estado realiza cuando paga sueldos, salarios, honorarios, etc., por los servicios que le prestan personas naturales o jurídicas. Entre estos gastos se incluyen los llamados Gastos de Representación, como los realizados en Misiones Diplomáticas, Embajadas, etc. También se incluyen como Gastos Personales los llamados Gastos de Transferencia como pensiones, jubilaciones y otros gastos de carácter social.

Según el período en que se verifican se dividen en Gastos Ordinarios y Gastos Extraordinarios.

Son Gastos Ordinarios los que se efectúan en forma permanente

en cada ejercicio fiscal. Por ejemplo: pago del personal al servicio del aparato gubernativo, gastos en obras públicas, etc.

Son Gastos Extraordinarios los que se efectúan en forma eventual u ocasional, ya sea en casos de calamidad pública o en empresas de largo alcance. Ejemplo: Gastos en construcción de muelles, aeropuertos, reconstrucción de ciudades destruidas por terremotos o inundaciones, etc.

El Dr. Franco cree que en la actualidad, la clasificación de Gasto Público en Ordinario y Extraordinario ha perdido importancia porque los gastos ordinarios, considerados como regulares y periódicos, debían cubrirse, --de acuerdo con la Escuela Clásica--, con ingresos ordinarios; y los extraordinarios, por su calidad de invisibles, debían ser cubiertos por los ingresos extraordinarios. Tal criterio ha dejado de ser cierto, según el Dr. Franco, porque en las Finanzas Modernas, ha desaparecido la frontera entre el gasto y las contribuciones, de tal manera, que un ingreso extraordinario puede servir para satisfacer una necesidad ordinaria y viceversa.

El Gasto Público implica un proceso de evaluación que va desde la determinación de qué gasto público debe efectuarse por su levante importancia hasta la determinación de la forma más práctica o funcional de su realización; el objeto que se pretende con Gasto Público es producir mejores servicios y bienes para la colectividad.

AUMENTO PROGRESIVO DEL GASTO PUBLICO.

El aumento progresivo del Gasto Público obedece a causas múltiples y variadas, entre ellas se mencionan las siguientes: 1) La expansión intensiva de las funciones públicas; 2) La explosión demográfica; 3) La Depresión Económica, etc. Haremos un somero análisis de algunas causas, para terminar con algunas consideraciones acerca del Sistema Presupuestario como control del Gasto Público y de la forma en que el Gasto Público beneficia la Economía Nacional e influye sobre el Producto Nacional Bruto y sobre la Renta Nacional.

a) LA EXPANSION INTENSIVA DE LAS FUNCIONES PUBLICAS.

Las funciones gubernamentales se han clasificado en Absolutas y Relativas. Se consideran funciones absolutas las esenciales para la existencia misma del Estado tanto interna como externamente. La existencia interna del Estado se pretende mantener creando cuerpos armados de seguridad pública, garantes de la vida y propiedad de la población y del Estado. En nuestro País existen, para el caso, la Policía Nacional, Guardia Nacional, Policía de Hacienda, etc.

Estos Organismos de Seguridad son los encargados de mantener el orden público interno, a fin de que se desenvuelvan normalmente las actividades privadas y estatales. La existencia externa del Estado se considera salvaguardada creando y manteniendo una Fuerza Armada --Ejército, Marina, Aviación--; bien equipada con pertrechos de guerra, a fin de que puedan repeler fácilmente cualquier agresión a la integridad del territorio nacional o cualquier vejamen a nuestra sagrada soberanía nacional.

Se consideran funciones relativas del Estado, aquellas que se realiza por medio de instituciones gubernamentales, con el objeto de promover el bienestar de las personas que habitan el territorio nacional, acrecentándoles sus riquezas privadas y prestándoles todos los servicios públicos indispensables para la vida del ser humano.

Estas funciones correspondían antiguamente al sector privado pero han sido asumidas en los Estados Modernos por los Gobiernos respectivos, debido en primer término, a que el sector privado ha abstenido de suministrarlos por no reportarles ventajas de carácter pecuniario; y en segundo término, porque la mayoría de la población, por no estar en condiciones económicas favorables, se abstiene de pagar los precios altos que la empresa privada establece para muchos servicios.

b) LA EXPLOSION DEMOGRAFICA.

El rápido crecimiento de la población aumenta desmesuradamente el gasto público y entorpece el desarrollo económico del País.

Harrison Brown, catedrático de Bioquímica del "California Institute of Technology", citado por Joseph Marion Jones, en su obra "La Sobrepoblación ¿ Significa Pobreza ?", afirma lo siguiente: "El crecimiento rápido de la población impide el logro de casi todas las metas a largo plazo de que participan los hombres y mujeres de todo el mundo. La planificación global de la familia es factor esencial de cualquier programa sensato de desarrollo de recursos. De todos los problemas que afronta nuestro infeliz mundo, es con mucho el más urgente y el más crítico. Sin embargo, por ironía del destino, es el problema que menos atención recibe." (6)

Basándose en la anterior proposición de Harrison Brown, Joseph Marion Jones, obtiene la siguiente conclusión:

"LAS ALTAS TASAS DE NATALIDAD REDUCEN EL AHORRO Y EL INGRESO POR HABITANTES EN LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO, POR LAS SIGUIENTES RAZONES:

lo) "Las tasas altas de natalidad producen grandes porcentajes de niños desvalidos que constituyen una carga para la productividad y aumentan la de la mera subsistencia con relación al ingreso." ('

Al respecto Joseph Marion Jones, aduce que el porcentaje de niños menores de quince años, en la América Latina, son superiores cuarenta por ciento de la población total y que tal porcentaje trasta con las cifras de veinte al treinta por ciento en Europa América del Norte.

2o.) "Las tasas altas de natalidad aumentan la carga de financia educación y otros servicios públicos con relación al ingreso." (1)

El crecimiento desmesurado del "Demos Escolar", obliga a l. Estados a efectuar mayores gastos públicos en la construcción d. cue las, compra de equipo escolar como pupitres, pizarrones, borr. res, etc.; aumenta el pago de salarios a mayor número de profes. etc.- Tal aumento reduce el potencial económico estatal y distrae dinero y bienes indispensables para el positivo desarrollo econo. co nacional.

En nuestro País tal problema se ha agudizado en forma aae. da. Nos hacen falta escuelas, no sólo en el sector urbano sino también en el rural; un enorme porcentaje de maestros se encuen. sin empleo y sin posibilidades cercanas de adquirirlo; el Estado hecho caso omiso al ingente problema de la desocupación magister y se ha dedicado a efectuar gastos enormes en proyectos de dudoso beneficio, como en el caso de la educación televisada que agudi. rá, en un futuro no muy lejano, el problema de la desocupación, e

3o) "Las altas tasas de natalidad aumentan la presión de la pobl. ción sobre las tierras ya densamente pobladas, y, por consiguier. reducen la productividad, la capacidad de ahorrar y las posibili. des que tengan las próximas generaciones de escapar de la trampa. la pobreza." (9)

Marion Jones, aduce que el sesenta y dos por ciento de la pc. ción económicamente activa de la América Central está empleada e. agricultura; que la tierra de labor disponible por persona, en e. región geográfica, asciende a acre y medio aproximadamente; y qu. las altas tasas de natalidad producen un mayor número de partici. tes de la misma tierra cultivada o cultivable, con lo que disminu. la productividad, el ingreso y el ahorro por habitante. Naturalm. te, tal problema en el caso específica de El Salvador, presenta. racterísticas más alarmantes. Agrega Jones, que buena parte de l. tierra potencialmente productiva permæce inutil como resultado d. los injustos sistemas de tenencia de tierra,--latifundismo--, la. ta de capital, el desconocimiento de técnicas para la explotació. de las tierras disponibles, etc.

4o) " Las altas tasas de natalidad producen la aglomeración, fom. tan las enfermedades y minan así la salud y reducen la productiv

dad; y la baja productividad significa bajos ingresos y ahorros disminuidos."(10)

Es indudable que el haber principal de cualquier País es salud y el vigor de su pueblo. Con ese objetivo se han efectuado en El Salvador cuantiosos gastos públicos en la creación de Hospitales, Clínicas Médicas, Centros de Salud, etc. Se han añadido considerablemente los gastos sobre el personal, -- médicos, enfermeras, ordenanzas, etc--, con el consecuente incremento de los renglones relativos a los artículos de primera necesidad: medicinas, cereales, carnes, ropas, etc.

Las drogas milagrosas de la medicina moderna han anulado sí completamente el flagelo de las enfermedades. Se le busca un medio, a través del gasto público, a los problemas sociales de hambre y de la desnutrición.

Se ha incrementado la construcción de viviendas o habitáculos, para destruir la aglomeración propia del insalubre mesón. Trae consigo la propagación de enfermedades, con el objeto de preservar en el "activo" del País ese bien o haber principal que es la salud y vigor del pueblo.

Naturalmente, con lo anterior caemos en un círculo vicioso ya que el aumento de la población no se controlaría de esa manera y siempre se provocaría el aumento constante del gasto público.

c) LA DEPRESION ECONOMICA AUMENTA EL GASTO PUBLICO.

Philip E. Taylor, considera que la depresión económica de la década de los años treinta, provocó para el Gobierno estadounidense, una enorme expansión en sus funciones, dando pábulo al intervencionismo estatal, debido a las urgentes responsabilidades que en tres áreas fundamentales se le sumaron. Dichas responsabilidades se contrajeron a lo siguiente:

- 1) Ayuda a la Industria, Agricultura y Trabajo;
- 2) Extensión de los controles estatales sobre la Economía; y,
- 3) Fomento del Bienestar Público.

Philip E. Taylor, respecto a las tres nuevas responsabilidades mencionadas, argumenta: "aunque no enteramente distintas entre sí, estas categorías servirán para clasificar determinados aspectos de la legislación y la política. Hay un gran elemento de bienestar público en el control de la industria, como hay un elemento de bienestar público, en la ayuda a amplios sectores de la economía. Dentro de estas funciones, se desarrollan actividades particulares, en parte, a causa de que se establecen medidas particulares para hacer frente a condiciones temporales y en parte, porque la aceptación de responsabilidades por el Gobierno en nuevos campos implica un elemento de tanteo y error." (11)

Respecto a la actividad intervencionista de los Estados Unidos de América nos dice Taylor: "El sector del bienestar público, que ayuda a grupos o clases que se consideran poco privilegiadas en algún aspecto. Esta condición puede deberse a un nivel de renta normalmente bajo, a una educación o preparación inadecuada, a un desempleo temporal o a la terminación del poder de ganar dinero debido a la edad, invalidez física o mental o a una inadecuada preparación previa para la independencia económica. Anteriormente a 1931 la función de bienestar había sido llevada a cabo casi enteramente por los Gobiernos locales y estatales. Sus actividades, tradicionalmente, habían incluido el proporcionar diversiones, los planes de compensación a los trabajadores y la caridad en favor de unas pocas personas indigentes de avanzada edad en hogares de "personas ancianas". Cuando el paro se transformó en una situación crónica en 1931, los Gobiernos estatales y el Federal, hicieron de bolsos de una cuantía sin precedentes en ayuda a las personas necesitadas." (12)

Todo lo expuesto en la cita tiene relevancia porque se refiere al intervencionismo estatal concretizado en ayudas de carácter temporal. Pero por otra parte, señala Taylor, que se crearon proyectos cuyo desarrollo abarcó largos plazos, como los seguros sociales, pensiones para personas ancianas, subsidios de paro o desempleo, etc.

Respecto a los programas de bienestar social promovidos en los Estados Unidos de Norte América, señala dos grandes grupos autor en comentario, así:

- "1) Proyectos temporales de asistencia, destinados a hacer frente a las necesidades mínimas de las personas en situación de paro o necesitadas, hasta tanto encontraren empleo en la economía privada y,
- 2) Los programas a largo plazo que incluía la Ley de Seguridad Social de 1935, (Social Security Act.), que establecía planes de seguridad administrados por el Gobierno o subvenciones tales de asistencia a grupos especiales." (13)

Conveniente es destacar que en la Ley de Seguridad Social promulgada, se dió mucha preeminencia entre los programas de bienestar a largo plazo, a los siguientes: Pensiones de Vejez, de Viudez, de Vejez y de Orfandad; subsidios del paro, asistencia a la vejez, ayuda para los hijos a cargo de personas ancianas, ayuda a los ciegos, EL SISTEMA PRESUPUESTARIO CONTROLA AL GASTO PUBLICO.

El Presupuesto General de la República actúa como controlador del gasto público, ya que contiene el cálculo anticipado de los ingresos y gastos públicos y la autorización para efectuar éstos últimos, dada por la Asamblea Legislativa, previo minuciosos estudios.

dios a cerca de las necesidades populares que requieren mas in ta solución. Por otra parte el presupuesto limita el Gasto Púb en cuanto al tiempo, ya que según nuestro sistema presupuestar la autorización del gasto es sólo por un período determinado l mado "Año Fiscal."

El control del Gasto Público realizado por el Presupuesto canza hasta la justificación del mismo. Dicha justificación se más aceptable en tanto el bienestar total que reporte a la Soc dad de acuerdo con los medios financieros de que hizo uso el E do, sean más satisfactorios. Los gastos, por otra parte, deben económicos y dedicarse a los usos que mayor beneficio reporten to al sector público como al privado, para lo cual deben distr buirse los gastos entre las funciones públicas de una manera l ligente, que haga posible la consecución de los fines que se h propuesto el Estado.

La forma en que se prepara el Presupuesto Fiscal es tamb un medio de controlar el Gasto Público. En nuestro Pais, la ta de elaborarlo corresponde al Poder Ejecutivo, porque se consid que dicho Poder esta mejor enterado de las necesidades del pueb y de la capacidad contributiva de los sujetos pasivos y sabe t bien con qué recursos cuenta el mismo Estado para la satisfacc de las necesidades públicas.

LOS GASTOS PUBLICOS BENEFICIAN LA ECONOMIA NACIONAL.

Los gastos públicos reportan beneficios no sólo a los ind duos sino que a toda la colectividad. Los puentes, carreteras, cuelas, hospitales, muelles, aeropuertos, parques, servicios t fónicos y de correo, el suministro de energía eléctrica, el es blecimiento de cuerpos de seguridad, etc., repercuten en la ec mía nacional. La supresión de cualquiera de esos servicios, com por ejemplo: hacer desaparecer el servicio hospitalario o el t fónico, entorpecería en forma deplorable la actividad económica del Pais, lo que implicaría pérdidas pecuniarias cuantiosas pa toda la comunidad.

LOS GASTOS PUBLICOS INFLUYEN EN EL PRODUCTO NACIONAL BRUTO.

Philip E. Taylor define el Producto Nacional Bruto, medido términos de valor, como "la suma de los valores añadidos por t las empresas de la Nación, durante un determinado período. Est ma, es igual al valor de todos los bienes y servicios finales ducidos por la economía", y añade: "Medido en sentido físico, producto nacional bruto es el número de unidades físicas de pr tos finales, producidos durante dicho período." (14)

Vemos que Taylor nos define el Producto Nacional Bruto de dos puntos de vista: medido en términos de valor y medido en s

tido físico. Ahora bien, los bienes y servicios integrantes del Producto Nacional Bruto, son divididos por Taylor en tres grandes grupos:

- "1) BIENES DE CONSUMO PRIVADO, que incluyen los bienes duraderos como casas y automóviles y los bienes no duraderos, como alimentos, gasolinas, películas.
- 2) BIENES DE LA PRODUCCION PRIVADA, como edificios de fábricas, máquinas, furgonetas.
- 3) BIENES DEL GOBIERNO, que incluyen bienes de consumo, (comida vestidos para los soldados), y bienes de producción (turbina para T.V.A.)".

Considera Taylor al Producto Nacional Bruto, como una primera aproximación en la medida de la productividad de la Economía y equivalente al gasto nacional bruto del País y que el incentivo fundamental de la actividad económica, radica en la actitud de los consumidores de cualquier clase.

Respecto a los efectos del gasto público sobre la renta nacional, la cual resulta, en primer término, de deducir los descuentos por consumo de capital, incluyendo depreciaciones de equipo de capital y destrucción accidental del mismo; y, en segundo término, restando los impuestos indirectos, incluidos en los precios de los bienes y servicios; porque juzga Taylor, que el Producto Nacional Bruto se mide en precios y que muchos de los bienes y servicios incluyen los impuestos indirectos, pagados por el sector empresarial (que en este caso actúa como una oficina recaudadora de los impuestos indirectos), porque quienes efectivamente pagan los impuestos son los consumidores y dicho impuesto no significa un valor añadido en el sentido productivo, con respecto a la empresa privada y con relación al Estado, significa fuerza económica que sirve para el pago de salarios, con lo cual el Estado contribuye al incremento de la Renta Nacional.

La Renta Nacional, según Taylor, equivale a "la renta neta de la economía de la nación durante un período determinado, o sea, la cantidad que la Nación no puede consumir o añadir a su equipo productivo, sin menoscabar la capacidad de la economía para producir una renta equivalente en el período siguiente. Y esta renta neta de la economía se compone de: 1o) adquisiciones privadas para el consumo; 2o) adquisiciones privadas para hacer adiciones netas al equipo productivo; 3o) adquisiciones del Gobierno. La magnitud de la renta nacional, es una medida bastante buena del bienestar material general de la Sociedad." (15)

ACCION DEL GASTO PUBLICO SOBRE LA RENTA NACIONAL.

Cuando los recursos productivos de una Nación no son empleados

en forma plena, se ocasionan pérdidas de poder productivo, porque no se producen todos los bienes necesarios para la satisfacción de las necesidades de la colectividad y se reduce el bienestar material de la sociedad. Esto significa: que la renta nacional está por debajo del pleno empleo y que no se están usando todos los recursos productivos del País en el máximo grado conciliable con todos los elementos integrantes del bienestar material,

El bajo nivel de empleo puede ser contrarrestado por el Estado mediante el gasto público. Si se aumentan los gastos de consumo o de inversión es posible hacer desaparecer la pérdida del poder productivo sufrido en la Economía y aumentar la producción de todos los bienes necesarios para el bienestar social. Esto es factible porque el Gobierno es el mejor cliente que posee la empresa privada adquiere enormes cantidades de bienes de consumo para el mantenimiento del servicio público; efectúa gastos de transferencias, los cuales reportan poder adquisitivo para un buen sector de la población; y finalmente, destina grandes cantidades de dinero a la adquisición de bienes de capital (carreteras, puentes, muelles, barcos, aviones, edificios, parques, aeropuertos, etc.).

Todo ello significa incremento del poder adquisitivo dentro del sector consumidor particular, que provoca una reacción alcista en todos los renglones económicos, el cual repercute creando nueva demanda de mano de obra, de materia prima y de artículos de consumo.

Para finalizar este tema, diremos que el Gasto Público, es por excelencia el factor de redistribución del ingreso nacional y del consumo o inversión indispensable por su proyección en la producción de la Renta Nacional,

CITAS BIBLIOGRAFICAS:

- 1) Franco; Gabriel. Opus Cit. pag.42.
- 2) Masóin. "Handbuch des Finanzwissenschaft, Zweite Auflage", II Band pag.221, citado por Gabriel Franco, pag.42: Opus Cit.
- 3) Franco; Gabriel. Opus Cit. pag.42 y sigs.
- 4) Franco, Gabriel. Bis.
- 5) Franco, Gabriel. Bis.
- 6) Jones, Joseph Mario. "La Sobreproducción ¿ Significa Pobreza ?", Center for International Economic Growth, Washington. 1962. Pag.27
- 7) Bis. Pag: 26
- 8) Bis. pag.27
- 9) Bis. pag.28
- 10) Bis. pag.28
- 11) Taylor, Philip E., "Economía de la Hacienda Pública". Edición Revisada. Editorial Aguilar. Madrid. 1960. pag. 55,
- 12) Bis. pag:57
- 13) Bis. pag:57
- 14) Bis. pag:79
- 15) Bis. pag.81

E) LA RIQUEZA.

DIVERSAS ACEPCIONES DE LA PALABRA RIQUEZA.

En el Nuevo Pequeño Larousse Ilustrado, encontramos las siguientes acepciones de la palabra riqueza:

- a) "Abundancia de bienes: La riqueza del Estado".
- b) "Opulencia: Vive en la riqueza".
- c) "Fertilidad: La riqueza del suelo."

Como ideas afines se mencionan: patrimonio, bienes, valores, capital, rentas, dinero, oro, plata, tesoro, bolsa, fortuna, activo, cursos, prosperidad, bienestar, opulencia, magnificencia, fausto, ahorro, economía, hacienda, etc.

No es novedosa la variedad de significados atribuida a la palabra riqueza. Desde la antigüedad su significado ha sido muy versátil. La variedad de criterios alrededor del vocablo en cuestión es tan importante, que en el campo doctrinal económico, ha motivado corrientes políticas irreconciliables y ha propiciado la creación de diversos regímenes sociales y políticos. Y así vemos que en la actualidad el concepto de riqueza que sustentan las economías socialistas difiere del adoptado por las economías capitalistas.

El concepto de riqueza amerita un estudio exhaustivo a través del tiempo y de las múltiples escuelas económicas; nos conformaremos en este estudio con hacer una superficial exposición del concepto y para llevar algún orden en el desarrollo del tema, intentaremos agotar el siguiente plan de estudio: 1) Los precursores del pensamiento económico y el concepto de la riqueza; 2) El concepto de la riqueza en la Escuela Mercantilista; 3) El concepto de la riqueza en la Escuela de Fisiócratas; 4) El concepto de la Riqueza en la Escuela Clásica; 5) El concepto de la Riqueza en las Escuelas Socialistas; 6) El concepto de la riqueza en las Teorías del Desarrollo Económico.

1).-LOS PRECURSORES DEL PENSAMIENTO ECONOMICO Y EL CONCEPTO DE LA RIQUEZA.

Para Platón la riqueza consiste en la propiedad de la tierra. El célebre filósofo griego analizó el eterno problema en que se debate las naciones del mundo en nuestros días, que se contrae a decidir si los factores de la producción deben ser propiedad de la colectividad o propiedad individual. Platón, paradójicamente, puede ser considerado como un precursor de las doctrinas comunistas, capitalistas y de intervencionismo estatal, porque en su obra "La República", se declara partidario del comunismo en la propiedad del factor tierra; posteriormente cambia de criterio y vemos que en las "Leyes", recomienda propiedad privada en las tierras y en las casas, al considerar al pueblo incapaz de administrar sus bienes en común; y finalmente, preconiza el intervencionismo estatal, en cuanto sostiene que la propiedad privada de las tierras y de las casas constituiría un fideicomiso

por parte de la Ciudad y ésta debe prohibir la expansión de las ciudades.

También la vasta inteligencia de Aristóteles, el filósofo más célebre de la antigüedad se ocupó del concepto de la riqueza, la que clasificó en "Riqueza verdadera o genuina" y "Riqueza fraudulenta o antinatural". Dice que la riqueza genuina está limitada por la oferta y que se origina en las actividades productivas especializadas que se realizan en la agricultura y en la minería; o sea que para Aristóteles, la riqueza verdadera es la obtenida mediante el trabajo efectuado sobre los recursos naturales. (agricultura y minería.).

En lo que atañe a la riqueza fraudulenta o antinatural, considera que es la que proviene del comercio, o sea del intercambio de cosas de distinto valor; la reputa antinatural porque juzga que es ilícita en la usura del dinero y que en el fondo se convierte en una "apropiación injusta" de la riqueza verdadera o genuina creada por otro.

Finalmente considera que la verdadera riqueza estriba en producir valores no materiales, porque la esencia del hombre y de la ciudad no es de carácter material.

Son interesantes las disquisiciones Aristotélicas alrededor de los conceptos "valor en uso" y "valor en cambio". En su razonamiento sostiene que el valor de los bienes dimana de la utilidad que presten al hombre y a la ciudad.

El Dr. Javier Angel, en sus "Conferencias sobre la Economía Política", sostiene que las teorías del Estagirita sobre la riqueza y el valor en uso, fueron la base del pensamiento económico de la Escuela de los Fisiócratas.

2) EL CONCEPTO DE LA RIQUEZA EN LA ESCUELA MERCANTILISTA.

En el afán de proteger las exportaciones y disminuir las importaciones a fin de regular los sistemas económicos, surgieron las ideas mercantilistas, quienes sostuvieron que la riqueza está constituida por el oro y la plata contenidos en el tesoro nacional y porque el oro y la plata actúa como medio de cambio y permite la adquisición de los satisfactores de todas las necesidades. Para los mercantilistas es preferible la multiplicación del dinero que la de los bienes y, en su defecto, la primacía de las exportaciones sobre las importaciones, con el objeto de aumentar el tesoro y por ende la riqueza.

El Dr. Javier Angel, en sus "Apuntes de Historia del Pensamiento Económico", cita a Thomas Mun, (1571-1648), como el más claro expositor de la teoría mercantilista, a quien atribuye la expresión: "Si Inglaterra desea incrementar su riqueza, debe vender a

otros países más de lo que compra", y agrega: "En una serie de claras admoniciones, aconseja a su pueblo cultivar tierras no explotadas; reducir el consumo de productos extranjeros; evitar los frivolos cambios de las modas; ser hábil para vender a las naciones extranjeras, exigiendo precios altos para aquellos artículos que Inglaterra podía venderles, y bajos en los que estuvieren sujetos a fuertes competencias; transportar los productos ingleses en barcos ingleses adquiriendo así para Inglaterra el producto de las ventas y el del transporte; ser frugales en el uso de los recursos naturales, ahorrando lo más posible de ellos para explotarlos; desarrollar las industrias para suplir las necesidades domésticas; hacer de Inglaterra un centro de intercambio entre otras naciones para incrementar el comercio en y fuera de Inglaterra; comerciar tan cerca como sea posible al lugar de la producción primaria, a fin de eliminar o adquirir para Inglaterra las ganancias de los intermediarios; no gravar con impuestos las mercancías de exportación. Era necesario, para cumplir este plan un acercamiento máximo entre el gobierno y los empresarios. Ciertamente, en las administraciones financieras de Colbert en Francia y de Cromwell en Inglaterra, estos principios tuvieron una gran aplicación, tal vez la mayor que se haya dado a principios económicos algunos en la historia. El mercantilismo constituía sobre todo una filosofía práctica del trabajo para la adquisición de la riqueza." (1)

Mas adelante el Dr. Angel sostiene que Thomás Mun, no obstante su clara exposición de la doctrina mercantilista, no cayó completamente en el espejismo de identificar la riqueza con la moneda. "Lo importante no es la moneda en sí, sino lo que con ella se puede comprar"; por otra parte agrega que Mun consideró necesaria una balanza comercial favorable y al respecto argumento: "El medio ordinario por tanto, para incrementar nuestra riqueza y el tesoro, lo constituye el comercio exterior, para ejercer el cual debemos observar esta norma: Vender más, en dinero, a los extranjeros anualmente de lo que consumimos de ellos." (2)

Como argumentos fundamentales, de la tesis mercantilista, se mencionan en su época, los siguientes:

- 1o) La estabilidad financiera de los estados depende grandemente de la posesión de metales preciosos, o sea de las reservas en monedas y lingotes de oro;
- 2o) "El dinero es el principal elemento vigorizante en tiempo de guerra y solamente una pronta disponibilidad de dinero podría proveer al país de armas, barcos y municiones. Un tesoro exhausto constituye la clara admisión de la impotencia militar."
- 3o) El auge de la circulación de la moneda genera el aumento de los precios, lo que constituye un aliciente al comercio.

3) EL CONCEPTO DE LA RIQUEZA EN LA ESCUELA DE LOS FISIOCRATAS.

Aún cuando algunos mercantilistas, como el francés Antoine de Montchretien, sostuvieron que la riqueza no está formada sólo por dinero, sino que también por la abundancia de bienes, fueron los fisiócratas, acaudallados por el autor del "Tableau Economique", François Quesnay, quienes arremetieron contra los postulados del mercantilismo. Quesnay sostiene respecto a la riqueza el criterio siguiente: "La riqueza no consiste en la cantidad de moneda que una nación puede almacenar, sino en la cantidad de materias primas que tenga disponibles para los propósitos del hombre o, puesto de otro modo, el incremento de la riqueza de una comunidad consiste en el exceso de productos agrícolas y minerales sobre su costo producción. Este exceso es el producto neto, y de él depende el bienestar de una nación. Los industriales dan una nueva forma a las materias primas, pero el incremento de su valor es debido sólo a la cantidad de otros materiales usados y consumidos en la elaboración. El comercio meramente transfiere la riqueza de una persona a otra. Las ganancias de los empresarios se adquieren a costa de la nación, y por ello deben ser reducidas a las mínimas cantidades posibles. Los profesionales son útiles pero estériles, esto es, ellos obtienen ingresos, no por lo que ellos crean, sino provenientes del exceso creado por los productos de materias primas." (3)

Entre los postulados de este sistema, podemos mencionar los siguientes:

- 1o) La fisiocracia es la ciencia del Orden Natural, porque se basa en la existencia de las leyes naturales que gobiernan al hombre y al universo.
- 2o) La existencia satisfactoria de los humanos se basa en la naturaleza, porque ésta es la única fuente de la riqueza.
- 3o) La Industria y el Comercio son estériles; no generan la riqueza natural sino que una riqueza artificial.
- 4o) El individuo debe buscar la mayor cantidad de placer con el mínimo esfuerzo y esto solo se puede obtener en el orden natural.
- 5o) Las cosas deben suceder sin interferencias, por el libre juego de las leyes de la naturaleza. (Laissez faire, laissez passer).
- 6o) Todo individuo tiene el derecho de gozar de los frutos de su trabajo.
- 7o) La propiedad privada tiene fundamento en las leyes naturales.
- 8o) El comercio debe ser libre.
- 9o) El comercio es improductivo pero necesario para que puedan actuar libremente las fuerzas naturales de la competencia y lograr así el control de la actividad económica de las naciones.

4) EL CONCEPTO DE LA RIQUEZA EN LA ESCUELA CLÁSICA.

Para Adán Smith, la riqueza consiste en el compendio de objetos materiales que sirven para satisfacer las necesidades humanas que ministran las comodidades y los placeres de la vida.

Sostiene que el único principio generador de la riqueza es el trabajo humano.

En su obra "Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations", publicada en 1776, la que dividió en cinco libros, dio a la Economía Política el carácter de una ciencia autónoma, dotándola de principios fundamentales de investigación y metodología científica.

En el libro primero de dicha obra establece los postulados:

- 1o) El trabajo es la fuente principal de todo incremento de la riqueza nacional.
- 2o) Hace un análisis de las causas que aumentan la eficiencia productiva del trabajo.
- 3o) Analiza la división del trabajo; explica sus orígenes, efectos, ventajas y condiciones de aplicación, consistentes en la acumulación del capital y en la extensión del mercado.
- 4o) Considera que la división del trabajo trae como consecuencia el intercambio y que el intercambio genera los conceptos de "valor en uso" y "valor permutable"; que el valor en uso se basa en la utilidad de las cosas y el valor permutable dimana de la potencia de adquisición de los objetos materiales.
- 5o) Analiza las causas y leyes, tanto del valor en uso como del valor en cambio, señalando los distintos móviles que dieron base a su "teoría de la distribución"; y
- 6o) En su "Teoría de la Distribución" efectuó investigaciones sobre los siguientes aspectos:
 - a) Las causas de la variedad de salarios y de los beneficios.
 - b) La naturaleza de la renta; y
 - c) Establece que el progreso de las riquezas incrementa la renta y los salarios y disminuye los beneficios, por lo que al fin postre coincide en forma más acentuada el interés de los propietarios con el interés de la generalidad y en forma más disminuida el interés de los capitalistas, ya que el aumento de la renta y de los salarios aprovecha a propietarios, trabajadores y consumidores en general y reduce los beneficios en menoscabo del interés de los capitalistas.

Se dice que el "Sistema Industrial" propuesto por Adán Smith, difiere de los sistemas planteados por los mercantilistas y fisiócratas.

Dicho sistema se basa en el principio del "dejar hacer, dejar pasar", creado por los fisiócratas, pero difiere sustancialmente del pensamiento fisiocrático, en cuanto éste se establece en el concep

to jurídico del derecho de trabajar y considera a la naturaleza como única fuente de la riqueza, y para Smith, el trabajo humano es el principio generador de la riqueza, la cual se deduce en razón de oportunidad, por lo que la riqueza se produce al añadir, por medio del trabajo, utilidad y valor a los objetos permutables y variables. Por otra parte, Smith considera que todo trabajo es útil y productivo.

5) EL CONCEPTO DE LA RIQUEZA EN LA ESCUELA SOCIALISTA.

Los mercantilistas atribuyeron al comercio exterior la facultad de incrementar el acervo de dinero de la nación; para lograr ese incremento de la riqueza recomendaron exportar más bienes, con excepción de los metales preciosos, e importar menos bienes. Thomas Mun, quizá el más preclaro de los expositores del mercantilismo, criticó substancialmente dicha tesis, al proponer la exportación de lingotes de oro, considerando que las transacciones comerciales con el oro incrementarían favorablemente el comercio exterior y generarían un mayor ingreso de oro a las arcas inglesas. Mun abogó porque el precio de los artículos se sujetara a un control rígido por parte del Estado, con el objeto de que los artículos monopolizados en Inglaterra tuvieran siempre un precio elevado, dentro de la capacidad económica del consumidor; en cambio, los bienes de libre competencia, tuviesen precios bajos, con lo cual, juzgaba, se mantendría la supremacía comercial de Inglaterra en el mercado exterior.

El problema de los precios ocupó constantemente la inteligencia de los mercantilistas ingleses, a tal extremo, que Sir William Petty, elaboró enjundiosos estudios sobre el tema en cuestión.

Petty fué del criterio de que el precio de los satisfactores de las necesidades humanas podría mantenerse a largo plazo siempre que hubiese igualdad en el tiempo invertido por un trabajador en extraer una cantidad de oro, con el tiempo que otro trabajador ocupa para en producir el satisfactor correspondiente.

En los "Apuntes de Historia del Pensamiento Económico", refiriéndose al concepto de la riqueza, el Dr. Javier Angel, efectúa la siguiente cita de Sir William Petty: "Si un hombre va a una región donde hay plata, allí la extrae y la refina y la lleva al sitio donde otro hombre planta su trigo, lo procesa, etc., todo mientras el otro ha trabajado la plata, ganando también para su sustento. Digo que la plata del uno debe ser estimada en igual valor que el trigo del otro. Si lo primero es, por ejemplo, veinte onzas y lo segundo, veinte bushels, se deduce que el precio de un bushel de trigo es una onza de plata." (4)

Concluye el Dr. Angel, que según el pensamiento de Petty, el trabajo constituye la base del valor o sea el precio verdadero de los bienes y que el precio político o de intercambio está supeditado

tado a una larga gama de factores, entre los cuales menciona la escasa competencia en la oferta de bienes en el mercado, la abundancia de substitutos, las costumbres, las relaciones entre la oferta y la demanda, etc.

Podríamos afirmar que la tesis de Petty, que considera al trabajo como la base del valor o del precio verdadero es antecedente obligado de las teorías de la Escuela Socialista.

Por ese camino transcurrieron las disquisiciones teóricas de David Ricardo y Adan Smith. David Ricardo asimila el trabajo a todas las cosas que se encuentran en el comercio, que se compran y se venden, las cuales considera susceptibles de aumentarse o disminuirse a voluntad de los humanos; sostiene David Ricardo que dichas cosas son mercancías porque están dotadas de un precio natural y de un precio de mercado; considera que el precio natural del trabajo es algo necesario para la subsistencia humana y especialmente para la conservación de la clase trabajadora; clase que debe mantenerse inalterable, sin aumentar ni disminuir. Posteriormente cambio de criterio sobre el último aspecto, porque consideró que el nivel de subsistencia no puede ser estático ni determinado sólo por necesidades de carácter físico y que su mutación obedece, en principio, a cuestiones de hábito y de costumbre.

Javier Angel considera a Petty como uno de los fundadores de la revolucionaria doctrina denominada "Libertad de Empresa", y afirma que Petty destruyó la teoría mercantilista del dinero y de los precios, a pesar de haber aceptado que una nación necesita dinero y que la posesión de mucho o poco dinero es determinante del nivel de precios. En efecto, Petty propugnó la abolición de las restricciones a la exportación de la moneda, siguiendo en parte los postulados de Thomas Mun y propuso el control automático de la cantidad de dinero de una nación, con lo cual se constituyó en precursor de las modernas teorías monetarias.

El intelecto de Petty trascendió además al problema de la Renta, la que definió como "exceso sobre el costo de mantenimiento del trabajador y el costo de la producción de la cosecha;" sostuvo que "el valor de la tierra está determinado realmente por el número de personas cuya supervivencia puede asegurar."

Petty fijó el valor monetario de la renta con la fórmula siguiente: "El sobrante de trigo producido por un hombre, después de pagar los gastos de supervivencia y de explotación debe ser igual al sobrante de plata producido por un hombre en el mismo lapso después de pagar los mismos gastos." (5)

La anterior fórmula, según Javier Angel, tiene los siguientes aspectos importantes: establece que el valor de la tierra y el mon-

to de la renta tienden a crecer con el incremento de la población que el incremento de la producción es factible estableciendo nuevos cultivos lejos de los centros urbanos; o bien adicionando trabajos fertilizantes a las tierras ya empleadas y que en ambos casos, el incremento de los precios de los productos estarán asegurados por los costos adicionales de transporte o de cultivo.

David Ricardo por su parte, juzgó que el aumento de los medios de subsistencia genera el aumento de la población y que si el aumento de los salarios es superior al precio natural de las cosas, la oferta de trabajo lo reduce; estableció que el aumento de la demanda de trabajo sólo se puede lograr acumulando constantemente el capital y que el valor del trabajo, comprado por capitalistas, está subestimado al valor del trabajo incorporado a los bienes que el trabajador compra para satisfacer sus necesidades vitales.

La consideración de que el trabajo constituye el valor real de los productos, prescindiendo del riesgo, del capital y del afán de beneficios de los capitalistas y su criterio de que el trabajador debe cobrar la totalidad del producto elaborado, propuesta por Smith en la "Riqueza de las Naciones", también ha sido utilizado por los socialistas para establecer su concepto de la Riqueza.

Marx se apoyó en las aseveraciones de Smith para proclamar que "lo único que engendra el valor es el trabajo"; sostuvo que el cambio entraña una identidad de valor entre las cosas permutadas; que dicha igualdad no es otra cosa que la cantidad de trabajo que contienen, la cual se mide por el número de horas que ha costado producir el bien permutable. Niega que el valor de las cosas consista en la utilidad que nos prestan, para lo cual afirma que la utilidad de las cosas difiere de su valor y que esa diferencia es la que constituye la razón de cambio.

Marx asegura que el capital es "esteril" y lo clasifica en variable y constante; que el capital variable sirve para nutrir a la población obrera, a quienes se les transfiere en forma de salarios y en otras prestaciones; que el capital variable es esteril, porque no sirve para producir por sí solo y que únicamente se puede aprovechar para dar fuerza al trabajador en su actividad de producción. Al capital constante lo considera subsidiario del trabajo e integrado por máquinas, instrumentos de trabajo, construcciones y equipos los cuales se destruyen por el uso o por el transcurso del tiempo, razón por la cual debe reponerse incesantemente por medio de amortizaciones.

Marx proclamó que en los regímenes de libre cambio los únicos beneficiados son los capitalistas, porque se apropian de la riqueza

de los trabajadores ; ésto ocurre porque el valor en cambio de un producto está formado por el número de horas que ha costado producirlo y el capitalista no le paga todo ese valor al obrero, sino un valor inferior, equivalente a la cantidad de "subsistencia imprescindible", para que el obrero, asimilado a una máquina, continúe produciendo. En esta forma el trabajo de los seres humanos da un remanente del valor producido sobre el valor consumido, el cual se denomina "plus valía", que es aprovechado por el sector capitalista, sin dar nada en cambio. Añade que el capitalista se apodera de la riqueza o sea del trabajo obrero, valiéndose de diversas acciones, tales como aumentar la jornada de trabajo, reducir los salarios, emplear mujeres y niños a quienes les paga salarios irrisorios.

Para Marx la riqueza debe ser propiedad de la comunidad, porque de ella emana; señala como injusta a la propiedad Privada e individual, porque permite la percepción de rentas sin trabajar, razón por la cual debe desaparecer.

Concluyendo: en la Escuela Socialista, riqueza es sinónimo de producto del trabajo, por lo cual, los instrumentos de la producción, (fábricas, máquinas, suelo, edificios, herramientas, etc.), deben ser puestos en manos de los obreros en forma colectiva y el producto del trabajo, (riqueza), debe distribuirse a prorrata del trabajo efectuado.

6) CONCEPTO DE LA RIQUEZA EN LAS TEORIAS DEL DESARROLLO ECONOMICO

En las teorías del Desarrollo Económico, la riqueza es sinónimo de productividad industrial y agrícola.

El aumento de la productividad se puede obtener, según los teóricos del Desarrollo Económico, estimulando la iniciativa privada incrementando las inversiones extranjeras, ya sean del capital privado o de los recursos públicos internacionales y estableciendo una política comercial orientada hacia la libertad de mercado.

Red J. Irvine, en su comentario "Desarrollo Económico y Libertad de Mercado", sostiene que la dinámica de expansión económica propugna mayor producción y mayores ventas, lo que trae como consecuencia lógica, ingresos más elevados y mejores niveles de vida para la población trabajadora; escasez de mano de obra a pesar del aumento de la población; disminución del costo de la vida frente al aumento de los salarios; descenso de la mortalidad e incremento de los nacimientos.

La mayoría de los expositores del Desarrollo Económico señalan como obstáculos de la productividad, los siguientes:

- 1o) El intervencionismo estatal;
- 2o) La Inestabilidad y la inseguridad política;
- 3o) La falta de inversión del capital extranjero;
- 4o) La falta de mano de obra especializada y el desconocimiento de la técnica;
- 5o) Las administraciones gubernamentales castrenses; y,
- 6o) La racionalización de los recursos productivos.

CITAS BIBLIOGRAFICAS:

- 1) Angel, Javier. "Apuntes de Historia del Pensamiento Económico.
Parte Segunda:
- 2) Angel, Javier: Bis.
- 3) Angel, Javier: Bis.
- 4) Angel, Javier: Bis.
- 5) Angel, Javier. Bis.

F) POLITICA FISCAL.

Es difícil dar una definición general de la Política Fiscal, porque cada Estado dirige su gestión económica de una manera peculiar. Por otra parte, la actividad financiera del Estado se transforma con los tiempos, culturas, costumbres, religiones, razas, situaciones geográficas, etc., lo que constituye un valladar insalvable para obtener una definición general de la Política Fiscal, valedera en todo tiempo y lugar.

Es notorio que la Política Fiscal puesta en práctica por los Estados Unidos de América, difiere en una proporción enorme de la Política Fiscal que practican los países subdesarrollados como la India, El Salvador, Etiopía, Biafra, Ghana, etc.

No obstante lo anterior nos referiremos a las definiciones aplicables a dos diferentes situaciones económicas:

a) Paul A. Samuelson, refiriéndose a la realidad económica concreta de los Estados Unidos de América, nos dice: "Entendemos por Política Fiscal Positiva el proceso de disponer los impuestos públicos de manera que ayuden, a un tiempo, a amortizar las oscilaciones del ciclo económico y a mantener una economía progresiva con elevado nivel de empleo y libre de inflación o deflación excesiva"(1)

b) Alfredo Cuadros M., refiriéndose a los países subdesarrollados, en su obra: "Hacienda Nacional y Política Financiera", define la Política Fiscal como: "La acción ejercida por el Estado, valiéndose de las Finanzas Públicas, es decir, de los gastos, ingresos y crédito público, en la vida económica de los pueblos o para promover ciertos objetivos económico-nacionales como el aumento del producto y la renta nacional de un País."(2)

Es evidente la diferencia entre las dos definiciones transcritas: La Política Fiscal aplicada en los países subdesarrollados, además de perseguir los fines señalados por Samuelson en su definición, persiguen otros fines, que ya fueron superados por el coloso del Norte, tales son: el desarrollo económico, la promoción de objetivos económico-nacionales, como el aumento del producto y de la renta nacional.

La amortización de las oscilaciones del ciclo económico, el mantenimiento de una economía progresiva con elevado nivel de empleo y la erradicación de la inflación y la deflación; lo mismo, que el aumento del producto y de la renta nacional, se pueden

obtener no sólo mediante la intervención de la Política Fiscal. En realidad, la Política Fiscal interviene solamente en última instancia, después que han funcionado otros tipos de defensa del sistema económico.

Para la obtención de los fines expuestos actúan, en primer término los Dispositivos Automáticos de Estabilización, que influyen directamente sobre los precios y salarios. En segundo término interviene la Política Monetaria del Estado y finalmente encontramos la intervención de la Política Fiscal. Aunque en la práctica actúan simultáneamente los tres tipos de defensa.

CLASIFICACIONES.

Muchas clasificaciones se han elaborado de la Política Fiscal, entre ellas citaremos las dos siguientes:

POLITICA FISCAL. **POSITIVA, CONSTRUCTIVA O CONSCIENTE:** que consiste en el proceso de disponer los impuestos y los gastos públicos de manera que ayuden a amortizar las oscilaciones del ciclo económico y a mantener una economía progresiva, elevando el nivel de empleo, liberando al sistema económico de la inflación y de la deflación e impulsando el desarrollo económico que se traduce en el aumento del producto y de la renta nacional.

NEGATIVA, INCONSCIENTE O DESCONCERTADA: Consiste en el uso incorrecto de los impuestos y de los gastos públicos sin tener en cuenta las oscilaciones del ciclo ni pretender una economía progresiva.

POLITICA FISCAL. **A LARGO PLAZO:** Consiste en disponer de los impuestos y gastos públicos con un criterio de previsión para amortizar las oscilaciones del ciclo económico que puedan suscitarse en el futuro y con el objeto de mantener el progreso económico, lo mismo que el alto nivel de empleo que anula las crisis inflacionarias y deflacionarias que puedan acontecer en el futuro, en un lapso sumamente largo.

A CORTO PLAZO: Consiste en disponer del impuesto y del gasto público para subsanar las crisis económicas actuales o que se provocarán en breve tiempo.

OBJETO DE LA POLITICA FISCAL.

Mantener un elevado nivel de empleo y el crecimiento del sistema económico es el objeto primordial de la Política Fiscal.

La inflación y la deflación son estados anormales de los sistemas económicos. Para combatirlos el Estado hace uso, en primer término, de la Política Monetaria; si ésta no subsana la anomalía, se recurre en última instancia, a la Política Fiscal, la cual actúa de acuerdo a las circunstancias establecidas por las oscilaciones cíclicas.

Si la anomalía que sufre el sistema económico es un "vacío deflacionario", el Estado, como primera medida, después de

la intervención de los Dispositivos de Estabilización, hace uso de una Política Monetaria Expansionista, con el objeto de estimular la inversión privada; si esta Política no subsana el "el vacío deflacionario", el Estado acude a la Política Fiscal, ya sea reduciendo los impuestos o aumentando los gastos a fin de destruir el estado patológico del sistema económico y recuperar el perdido nivel de pleno empleo. Ahora bien: si la anomalía del sistema económico es un "vacío inflacionario", cuyos efectos primarios se experimentan en la elevación de precios y en la reducción de la oferta de mano de obra, el Estado, mediante la Política Monetaria puede practicar una contracción del crédito, con el propósito de reducir el vacío inflacionario; pero si la anomalía persiste, no obstante la intervención de la Política Monetaria, el Estado apela a la Política Fiscal, elevando los impuestos y reduciendo los gastos, con el objeto de sanear el sistema económico y destruir así el morbo de la inflación.

Lo expuesto nos lleva a la comprensión de la llamada "Política Fiscal Discrecional". El Sistema Económico es vigilado constantemente por el Estado, El Gobierno toma medidas preventivas o curativas en contra de la inflación y la deflación. Por tanto las unas como las otras son desarrolladas por el Estado afectando los impuestos y el Gasto Público.

Las medidas de Política Fiscal Positiva, constructiva o consciente se caracterizan por su prudencia y circunspección; casi siempre logran sanear los males del sistema económico, ya que el tacto y la mesura en la dosificación del remedio es el factor determinante para la erradicación del estado patológico del sistema; de lo contrario, la Política Fiscal dejaría de ser discrecional y se convertiría en una Política Fiscal inconsciente, desconcertada, insensata e imprudente. Para el caso: el uso de la bomba atómica en Hiroshima y Nagasaki, es considerada por muchos expositores de las Finanzas, como una medida de Política Fiscal Inconsciente y desconcertada tomada por el Gobierno de los Estados Unidos de América en un momento de crisis.

LOS DISPOSITIVOS DE ESTABILIZACION AUTOMATICA.

Así como el cuerpo humano tiene sus propias defensas que actúan en forma independiente para combatir los males que amenazan el organismo, el estado capitalista, también tiene sus pro-

pías defensas que operan frente a la deflación e inflación antes que el Gobierno tome sus propias medidas curativas de Política monetaria y fiscal contra el morbo.

Dichas defensas son denominadas por Paul A. Samuelson, Dispositivos de Estabilización. Podemos sostener entonces que dichos dispositivos de estabilización constituyen la primera línea de defensa del sistema económico capitalista contra la agresión de sus enemigos: inflación y deflación. La segunda línea de defensa, como ya lo dijimos, está constituida por la Política Monetaria; y la última línea de defensa estará integrada por las medidas de Política Fiscal.

Los dispositivos de estabilización actúan automáticamente en defensa del sistema económico; su generación es espontánea frente al estado patológico y no necesita del estímulo estatal para actuar. Samuelson menciona como Dispositivos de Estabilización los siguientes: 1) La variación automática en la recaudación por impuestos; 2) El seguro de paro y otros pagos sociales de transferencia; 3) La ayuda a la agricultura; y 4) Los ahorros de las Sociedades Anónimas y de la Familia.

Muchos de los dispositivos de estabilización mencionados por Samuelson son desconocidos en el Sistema Económico Salvadoreño, debido al estado de subdesarrollo en que vivimos. Al analizar dichos dispositivos podríamos llegar a las conclusiones siguientes:

1o) La variación automática en la recaudación por impuestos, que se explica en forma perspicua en el impuesto sobre la renta, puede usarse en El Salvador. Dicho impuesto afecta las personas naturales, personas jurídicas, fideicomisos y sucesiones pudiendo operar la estabilización así: Al reducirse la renta disminuye la recaudación del impuesto sobre la renta y, según Paul A. Samuelson, "una reducción en la recaudación fiscal es precisamente lo que el médico recetaría en caso de una disminución de la renta, con lo que el actual sistema fiscal resulta ser un rápido y poderoso dispositivo de estabilización económica." (3)

Mas adelante Samuelson, siguiendo los postulados de J.A. Estey, sostiene: "Para atenuar un alza, lo adecuado es un presupuesto con superávit. Existen dos formas de lograr el superávit o bien reduciendo el gasto público, o bien aumentando la recaudación fiscal; e incluso, desde el punto de vista de la libertad de empresa privada, la segunda medida es la más conservadora. Por ello nos hemos de considerar afortunados de que nuestro actual -

sistema fiscal posea cierto grado de "flexibilidad automática", tendiendo a aumentar la recaudación en época inflacionaria y a disminuirla en tiempos de depresión. Es este un poderoso dispositivo en la estabilización de todo sistema económico y en la moderación de las fluctuaciones del ciclo" (4).

2o) En El Salvador no conocemos todavía el dispositivo de estabilización denominado "Seguro de Paro o de Desempleo". Existe en otros países y entra en acción cuando los trabajadores están desprovistos de trabajo; entonces reciben el pago del seguro de un "Fondo de Compensación del Paro" y continúan recibiendo hasta que consiguen trabajo. El Fondo de Compensación está formado por aportes que emanan de los patronos, trabajadores y del Estado. Si hay un nivel alto de empleo dicho Fondo experimenta grandes ingresos y pocos egresos y, a contrario sensu, si el nivel de empleo es bajo, aumentan los egresos y disminuyen los ingresos y el Estado se ve obligado a aumentar el gasto público, afectando el Fondo de Compensación, con lo que estabiliza el nivel de consumo y evita el descenso de la actividad económica.

3o) La Ayuda a la Agricultura es otro dispositivo de estabilización, que en nuestro País actúa en forma muy limitada. En otros Países cuando disminuyen los precios agrícolas, los Gobiernos compran los excedentes con dinero en efectivo para aumentar el gasto monetario. Cuando suben los precios disminuyen el gasto monetario lanzando al mercado las existencias de los almacenes estatales, retirando así dinero de la circulación con lo cual se amortiguan los movimientos del ciclo.

4o) Los ahorros de las sociedades anónimas y de las familias no actúan en nuestro medio como dispositivos de estabilización debido al poco incremento que este tipo de sociedades ha tenido en nuestro País y por otra parte, a que las sociedades anónimas constituidas en El Salvador, son de tipo cerrado.

En otros países este dispositivo se funda en el enorme poder económico que poseen las personas jurídicas comerciales. Refiriéndose a ellas Samuelson nos dice: "La costumbre de las Sociedades Anónimas de pagar unos dividendos estables, aunque sus beneficios varíen a corto plazo, hace que los beneficios no distribuidos sirvan como dispositivos de estabilización económica. (Esta influencia queda anulada en la medida en que la inversión de las Sociedades vaya ligada al ahorro social). Así mismo si las familias mantienen, al aumentar sus rentas, el nivel de vida anterior, adaptándose solo lentamente a otro superior, e

llo también sirve para amortiguar las oscilaciones cíclicas. Sin embargo, si se precipitan a gastar su incremento de renta en pagos al contado o reducen su consumo cuando la cosa va mal, no hacen más que agravar la situación.(5)

Los defensores del abstencionismo estatal sostienen que "el mejor Gobierno es el que menos gobierna", y que bastan los dispositivos de estabilización para destruir la inestabilidad económica y en consecuencia, condenan como innecesarias las políticas monetarias y fiscales, que significan en el fondo, un intervencionismo estatal que coarta la libertad individual de los empresarios.

POLITICA MONETARIA.

Hemos considerado a la Política Monetaria como la segunda línea de defensa del sistema económico.

En El Salvador la política monetaria es desarrollada por el Poder Ejecutivo, quien delega su ejecución al Banco Central de Reserva. El Arto.70. de la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador, establece el control del medio circulante en la siguiente forma: "El Banco mantendrá una circulación monetaria adecuada a las necesidades de la economía nacional. En consecuencia, deberá controlar toda expansión o contracción anormales del medio circulante, que puedan producir alteraciones perjudiciales en costos y precios, o en la actividad económica en general."

Para ese fin hace uso, principalmente, de las siguientes facultades:

- "a) Fijar y modificar los encajes y reservas que deben mantener las instituciones bancarias, contra sus depósitos, ya sea sobre su totalidad o sobre determinadas clases de depósitos. La totalidad de los encajes deberán estar depositadas en el Banco Central
- b) Establecer controles cuantitativos y cualitativos del crédito pudiendo señalar porcentajes máximos de crecimiento y topes de cartera, para la totalidad o para determinadas clases de crédito
- c) Señalar porcentajes máximos de diferencia entre los tipos de redescuento del Banco y los tipos de interés de los bancos autorizados.
- d) Autorizar los tipos máximos de interés y otros beneficios que los depositantes puedan recibir por sus depósitos."

El Art.71, del mismo cuerpo legal, establece para el Banco la obligación de mantener la solidez y liquidez del sistema financiero, o sea la facultad de regulación bancaria y financiera.

Los vacíos deflacionarios e inflacionarios pueden ser anulados por el Banco Central expandiendo o contrayendo el crédito o ejerciendo atinadas gestiones dentro de las facultades que la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador y la Ley Monetaria del El Salvador, le confieren.

LA POLITICA FISCAL COMO TERCERA LINEA DE DEFENSA DEL SISTEMA ECONOMICO.

En las Finanzas Modernas se considera que la Política Fiscal es el algo necesario e imprescindible para curar los males del Sistema económico. Se recomienda además que ella debe ser prudente y juicios en el manejo del sistema impositivo y del gasto público para que sea efectivamente una línea de defensa del sistema económico.

LA POLITICA FISCAL FRENTE A LA DEPRESION ECONOMICA.

La Política Fiscal discrecional o positiva frente al ciclo deflacionario, se traduce, generalmente, en incremento de las Obras Públicas; en la variación de la tarifas impositivas en el control de los gastos de transferencia; etc., con el objeto de incrementar el bienestar social.

LAS OBRAS PUBLICAS.

La orientación que se da al financiamiento de las obras públicas puede transformar, en sentido contrario, las fluctuaciones de la actividad económica y reducir los negocios privados para equilibrar las fluctuaciones del empleo y de la actividad empresarial.

Las obras públicas genera una cantidad de empleo en el sector trabajo. Los nuevos salarios significan mayor poder adquisitivo, que amplía el consumo, con el consecuente beneficio para el empresario y el industrial. Dichos beneficios reaccionan en cadena y producen, secundariamente, un nuevo aumento del empleo que se suma al empleo primario motivado por las obras públicas.

Si dichas obras públicas son costeadas sólo con los ingresos provenientes de los impuestos, consideramos que puede generarse un fenómeno contrario del que se pretende, ya que podría provocarse desempleo en otros sectores de la economía nacional; esa reducción secundaria del nivel de empleo nulificaría el efecto propuesto para las Obras Públicas. Ahora bien, prima facie, podría afirmarse que si se sufragan las obras públicas por medio de empréstitos externos, o si se quiere, estableciendo impuestos sobre la parte de la riqueza y de la renta que ha sido destinada al ahorro por el sector privado, nos resultarían graves inconvenientes. En primer lugar, los emprés-

titos son cargas sobre el ahorro estático, que aumentan el tipo de interés en el mercado de capitales por el drenaje de fondos efectuado por el Gobierno; esto dificulta la inversión y frena la demanda de productos y trabajo en el sector privado; por otra parte, el nivel de pleo no experimentaría ningún ascenso pues sólo se ha sustituido el empleo privado por el empleo público. La anterior afirmación es cierta sólo en caso de que en todo momento el ahorro privado esté dispuesto a convertirse en inversión sin tomar en cuenta la preferencia por la liquidez típica de la fase recesiva del ciclo económico.

El Estado también puede aniquilar el alza en el tipo de interés sufragando sus obras públicas por medio de préstamos a la Banca Central o recurriendo, en última instancia, al empréstito interno; de esta manera, el gasto público produciría mayores rentas y aumentaría la demanda de los productos y trabajo en el sector privado.

El alza en el tipo de interés en el mercado monetario también puede evitarse creando impuestos sobre los capitales inactivos o sobre el consumo de artículos extranjeros e invirtiendo el producto de dichos impuestos en la facción de obras públicas que requieran mucho trabajo; esto provocaría una reacción en contra del alza en el tipo de interés, sin correr el peligro de ocasionar desempleo en los más sectores de la economía.

LOS GASTOS DE BIENESTAR SOCIAL.

En los Estados Unidos de América, según Samuelson, "el Gobierno puede crear diversos sistemas discrecionales de gastos de transferencia que también contribuyen a la estabilización; por ejemplo: puede suspender el pago de ciertas gratificaciones a los excombatientes en épocas de inflación, e intensificarlos en la depresión!" (6)

Tal medida de Política Fiscal, --que no existe en nuestro País ha sido objeto de críticas, porque cuando vuelve a la normalidad el sistema económico, es difícil suspender los gastos emergentes que fueron autorizados por el Gobierno con el objeto de promover el bienestar social.

LA VARIACION DE LAS TARIFAS IMPOSITIVAS.

En nuestro País sólo se ha sugerido la anterior medida de Política Fiscal y a pesar de su bondad nunca se ha aplicado debido quizás al desconocimiento de las técnicas financieras modernas y por el cambio del régimen constitucional que entraña.

El artículo 119 Cn., establece el principio de legalidad en materia tributaria. Por consiguiente, el establecimiento de un impuesto es, esta sujeto al trámite de elaboración de la ley secundaria señalado desde el Artículo 50 al 61 Cn.; si a esto agregamos la presión que las fuerzas sociales interesadas ejercen sobre la Asamblea Legislativa, fácil no será comprender que muchos proyectos de ley no llegan jamás

más a materializarse en cuerpos vigentes, o simplemente se convierten en leyes anodinas e inútiles frente al problema económico-social.

Esta medida de Política Fiscal da buenos resultados en aquellos países poseedores de procedimientos flexibles y dinámicos en la elaboración de la ley secundaria; presta valiosos servicios frente a oscilaciones cíclicas del sistema, porque si la depresión corresponde a una curva breve, la ley que modifica la tarifa tributaria llega oportunamente y cumple su cometido; lo que no sucede entre nosotros debido al sistema rígido de elaboración de la ley que poseemos y cuando la nueva ley es publicada en el Diario Oficial, la etapa crítica o bien ya ha pasado o se ha acentuado en tal forma, que se hace necesario decretar otra ley más acorde con la nueva situación planteada dentro del sistema.

Ahora bien, las variaciones del sistema impositivo generan ciertas consecuencias, como cuestión de desarrollo, que requieren la búsqueda de nuevas soluciones. Entre las anomalías inmediatas que producen dentro del sistema, se mencionan las siguientes:

- 1o) La elevación de los impuestos y la reducción de los gastos de equilibrio el presupuesto y crean un superávit;
- 2o) El desequilibrio presupuestario es proclive al déficit constante y aumenta la tendencia secular de crecimiento de la deuda pública; y,
- 3o) Si el desequilibrio presupuestario es propenso al superávit constante, se aumenta la tendencia hacia la exaltación secular, o sea, a la disminución secular de la deuda pública.

J. A. Estey, en su obra "Tratado sobre los Ciclos Económicos" (pag.480), propugna por la formación de una "Comisión de Impuestos" en la cual el Congreso delegue la facultad de operar un sistema flexible, para evitar que por circunstancias políticas o por la natural danza de los cuerpos colegiados, las medidas de variación impositiva lleguen a ser tardías en relación con las necesidades del momento económico.

LA POLITICA FISCAL FRENTE A LA INFLACION.

La inflación consiste en el aumento desmesurado de la producción y el empleo, que vuelve insuficiente la mano de obra. La excesiva demanda de mano de obra engendra el aumento inflacionista de los salarios y de los precios.

Tal fenómeno económico está muy lejos de ocurrir en El Salvador.

El destacado expositor de las Finanzas, profesor Anibal Pinto S.C., en su obra "Finanzas Públicas. Mitos y Realidades", recomienda: "En los períodos en que la actividad económica es próspera, por otra parte, el empuje alcista puede resultar tan fuerte que se

aconsejable ponerle freno. Esto sería especialmente, el caso si la producción total y el empleo se expandieran hasta tal punto que surgiera una escasez marcada de brazos que significara un peligro de aumentos inflacionistas en los salarios y precios."(7).

Sostiene pues, el distinguido comentarista, que frente a ese empuje alcista, la Política Fiscal debe actuar en sentido contrario reteniendo la demanda total de mercaderías, ya sea reduciendo el volumen total de los gastos públicos que originan la renta y la demanda, pero siempre manteniendo las mismas tarifas de contribuciones; aumentando las tarifas impositivas destinadas a la restricción de demanda, pero sin aumentar los gastos públicos; y por último, haciendo uso conjunto de las dos medidas anteriores.

La aplicación de tales medidas puede dar origen a un superávit presupuestario, aprovechable, según Anibal Pinto S.C., para rescatar los empréstitos contraídos en el período de depresión anterior, ya sea con el Banco Central o con el público.

Muchas veces la causa de la inflación dimana del mal manejo del Presupuesto Fiscal. En los estados intervencionistas puede surgir tal fenómeno cuando el Gobierno toma a su cargo la satisfacción de algunas necesidades colectivas que antes eran satisfechas por empresa privada. Para mantener los nuevos servicios públicos el Estado afecta los dineros percibidos a través de los impuestos, con lo que según Pinto, "solo hay una traslación de ingresos."

La traslación de ingresos mencionada, resulta de sufragar las necesidades colectivas con la parte de la riqueza sustraída a la economía privada, por medio de impuestos; Anibal Pinto S.C., la explica así: "Tomemos el caso de Inglaterra. Supongamos que un empleado ganaba, antes de la implantación del servicio de salud, cinco libras a la semana. De este total dedicaba, como promedio, diez chelines en gastos médicos. Fundado el servicio de Salud, el Gobierno, por medio de los impuestos, le extrae a esos diez chelines para darle una atención más amplia y mejor. Si el ciudadano tuviera noción clara de que ha sucedido, todo iría bien. No obstante, los servicios proveídos por el Estado, y sobre todo los de carácter social, están rodeados de un especie de velo. Aparecen como que fueran dados gratis, como que "alguien" pagara por "nosotros". Y con este predicamento lo que tratará el contribuyente, británico o de cualquier nacionalidad, es olvidarse de que ha pagado diez chelines por el servicio médico estatal y tratar, ahora que no hay preocupación por ese lado de recobrar de alguna manera de los diez chelines para invertirlo en otra cosa." (8).

La traslación de los ingresos se puede entender más fácilmente en el caso de las obras públicas estatales, sufragadas con dinero

provenientes de los impuestos. Las obras públicas son trabajos extraordinarios, que al financiarse por medio de impuestos provocan, sea a corto o a largo plazo, la reducción de los gastos de la economía privada. La proporción sería: a mayor gasto público corresponden menores gastos del sector privado. Esto podría generar una deflación que desequilibraría el sistema económico. Dicha deflación se puede evitar si la parte del sector trabajo desocupado recupera su poder adquisitivo perdido en virtud de la rebaja de los gastos del sector privado, lo que se puede conseguir estimulando la inversión privada.

Si la economía privada aumenta sus gastos y a estos gastos se suman los efectuados por el Estado en el patrocinio de las obras públicas, puede provocarse una demanda excesiva de bienes y servicios. Si esta demanda es moderada el sistema económico no sufre peligro pero, si el impulso inflacionista es exagerado, se puede perjudicar el sistema económico.

De lo expuesto es fácil comprender la importancia de la Política Fiscal para solucionar los estados patológicos del sistema económico.

CITAS BIBLIOGRAFICAS:

- 1) Samuelson, Paul A. Opus Cit. pag.406.
- 2) Cuadros, M., Alfredo. "Hacienda Nacional y Política Financiera" Edición 1963. Imprenta Universitaria. Cochabamba. Bolivia. Pag.
- 3) Samuelson ; Paul A., Opus Cit. pag.407/8.
- 4) Estey. J.A.. "Tratado de los Ciclos Económicos", 4a. Edición. Fondo de Cultura Económica. pg.418.- Sirvió de base a Paul A. Samuelson Opus Cit.407/8.
- 5) Samuelson, Paul A., Opus Cit. pag.408/9.
- 6) Bis.
- 7) Pinto Santa Cruz, Anibal., "Finanzas Públicas. Mitos o Realidad" Pag:122.
- 8) Bis.

G) LOS IMPUESTOS.

DEFINICION.

Ernesto Flores Zavala, en su obra "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas", cita como definición de impuesto el texto del Art. 2o del Código Fiscal Mexicano, que literalmente dice: "Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie, que el Estado fija unilateralmente con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincide con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal". (1)

En la definición encontramos los elementos siguientes:

a) El impuesto es una prestación sin contrapartida, porque la tracción que el sujeto pasivo experimenta en su patrimonio no implica la percepción de una contraprestación individual y divisible, ni en cosas ni en servicios. Algunos opinan que sí se recibe una contraprestación, sólo que dicha prestación es mediata, colectiva e indivisible, a través de los servicios públicos.

b) la prestación debe ser en dinero o en especie. Se excluyen por consiguiente, como prestaciones, los servicios personales obligatorios estatuidos en la ley, como el servicio militar, el desempeño de cargos públicos de elección popular, etc. y se incluyen el dinero y las especies, por tener ambos un significado económico y un valor putable.

El Dr. Andreas Paulsen, en su "Teoría General de la Economía" nos dice: "Un bien en sentido económico es aquello que en forma indirecta o directa procura una "utilidad" en la satisfacción de necesidades; que por consiguiente, genera una demanda, y es algo "escaso", razón por la cual esas cosas tienen un precio. (Medios económicos de valor)" (2)

Aunque el Dr. Paulsen considera a los servicios como bienes, y que procuran una "utilidad" en la satisfacción de necesidades colectivas, Flores Zavala los excluye como medio de pago del impuesto y concluye que la prestación debe ser en dinero o en especie, pero no en servicios y que éstos no pueden ser considerados para el pago del impuesto.

En nuestra legislación el pago del impuesto sólo puede efectuarse con dinero, no obstante que nuestra Carta Magna no tiene ninguna disposición legal que prohíba el pago del impuesto en especie.

c) Dicha prestación es fijada por el Estado en forma unilateral y obligatoria.

El postulado anterior lo encontramos establecido legalmente en el Art. 119 Cn., que a la letra dice: "No pueden imponerse contribuciones, sino en virtud de una ley y para el servicio público". Para que tenga carácter obligatorio el impuesto, debe ser establecido por medio de la ley, siguiendo el procedimiento establecido en la Cons

titución Política vigente.

El Estado es el sujeto activo de la relación tributaria, es dotado del poder supremo de mando; en tal virtud, para establecer carga tributaria no requiere el consentimiento del sujeto pasivo la relación y sus mandatos, establecidos por medio de la ley, tienen que ser acatados por todos aquellos sujetos "cuya situación incida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal".

d) Dicha prestación es exigible a todos aquellos individuos cuya situación coincide con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal".

Cada ley tributaria prevé la realización de un hecho originador del crédito fiscal; para el caso, la ley de Vialidad establece en su Arto. 5o., que el impuesto de Vialidad Serie "A", grava el capital líquido poseído en el territorio nacional y considera como sujetos pasivos de la relación tributaria a las personas naturales nacionales o extranjeras, estén o no domiciliadas en el País, las sucesiones y fideicomisos y las personas jurídicas no domiciliadas quienes pagarán, si el capital imponible es de $\$$ 25.000.01 a $\$$ 50.000.00, el 10% sobre el monto, en concepto de impuestos; de $\$$ 50.000.01 a $\$$ 100,000.00, $\$$ 50.00 más 0.15 % sobre el excedente $\$$ 50.000.00, etc.

Es decir, el hecho generador del crédito fiscal, conforme a dicha ley, se contrae a la posesión en el territorio nacional de un capital líquido imponible de $\$$ 25.000.01, en adelante.

La definición en comento ha sido criticada aduciendo que es incompleta, porque no comprende el aspecto teleológico, fundamentado en toda definición del impuesto.

En nuestra legislación no se encuentra ninguna definición de impuesto, pero los elementos del mismo sí están señalados en diversos preceptos constitucionales; para el caso, la finalidad del impuesto puesto la encontramos establecida en los artículos siguientes: Arto.120 Cn., que estatuye: "Todos los ingresos de la Hacienda Pública formarán un sólo fondo que estará afecto de manera general a las necesidades y obligaciones del Estado."; el Arto.2o.Cn., que preceptúa: "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"; y más específico todavía, es el Arto.119 Cn., que categóricamente declara: "No pueden imponerse contribuciones sino en virtud de una ley y para el servicio público.

Concluyendo: en nuestra legislación, los ingresos de la Hacienda Pública, provengan o no del impuesto, están afecto de manera g

neral a las necesidades y obligaciones del Estado, que en nuestro país se contraen a asegurar a los habitantes de la República el goce de la libertad, la salud, la cultura y el bienestar económico, materializándose tal objetivo en "los servicios públicos".

Esto nos lleva al análisis del "servicio público". Con Manuel Jara Cristi, sostenemos que el servicio público "comprende el procedimiento mediante el cual la administración, regular y continuamente y con arreglo a un procedimiento jurídico especial que regula las relaciones que genera, se encarga de dar satisfacción a las necesidades públicas, ya sea mediante una organización dependiente directa o inmediatamente de ella, o mediante una organización particular que jurídicamente le queda sometida a su autoridad." (3)

Todo servicio público posee cuatro elementos importantes, que son: un personal, un patrimonio, recursos pecuniarios y el elemento jurídico constituido por un conjunto de leyes destinadas a asegurar el interés de la colectividad.

Volviendo a la omisión criticada, Flores Zavala la justifica argumentando: "Como podría observarse, la definición de impuesto del Arto.2º., del Código Fiscal, no incurre en el error de decir, que esas prestaciones se destinarán a la satisfacción de necesidades colectivas o a cubrir los gastos generales del Estado. Decir lo primero hubiera sido un error, porque el producto de los impuestos como todo ingreso público se destina a cubrir los gastos que exija la actividad del Estado, pero no toda la actividad es la satisfacción de necesidades colectivas, aún cuando sí sea la parte más importante de ella luego no puede decirse que sea de la naturaleza del impuesto aplicarse a la satisfacción de necesidades colectivas. Tampoco puede decirse que debe destinarse a los gastos generales del Estado, porque aún cuando ésto es la regla general, no es requisito indispensable, porque puede haber impuestos que se destinen no a gastos generales, sino a ciertos fines especiales, como lo veremos en su oportunidad!" (4)

La polémica respecto a la teleología del impuesto, no tiene cabida en nuestro ámbito jurídico, ya que entre nosotros los ingresos públicos están afectos no solo a gastos generales, sino también a fines especiales. Bástenos para corroborar lo anterior citar el Arto. 47 No.15 Cn., que declara: "Corresponde a la Asamblea Legislativa: Decretar contribuciones o impuestos sobre toda clase de bienes o ingresos, en relación equitativa; y en caso de invasión, guerra legalmente declarada o calamidad pública, decretar empréstitos forzosos en la misma relación, si no bastaren las rentas públicas ordinarias." El numeral 17 del mismo artículo, declara: "Corresponde a la Asamblea

Legislativa: Decretar el Presupuesto de ingresos y egresos de la ministración Pública, en el cual deberá disponer la inversión de las rentas de modo que sean atendidas de preferencia la cultura, salud pública y asistencia social, la administración de justicia la Policía. La expresión:"que sean atendidas de preferencia",da r gen para entender que los ingresos públicos pueden servir para at der otro tipo de necesidades y obligaciones, ya sean fiscales o e trafiscales.

Para terminar este literal, incluimos las siguientes definic nes del impuesto:

DEFINICIONES:

EHERBERTH BOESLER. (Obra:Principios de Hacienda)

"Los impuestos sos prestaciones, hoy por lo regular en dinero, a Estado y demás entidades de Derecho Público, que las mismas recla man, en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determina das unilateralmente y sin contraprestaciones especiales con el fi de satisfacer las necesidades colectivas."

FRANCISCO NITTI. (Obra: Principios de la Ciencia de las Finanzas)

"El impuesto es una cuota, parte de su riqueza, que los ciudadan dan obligatoriamente al Estado y a los entes locales de Derecho A ministrativo para ponerlos en condiciones de proveer a la satisfac ción de las necesidades colectivas. Si el caracter es coactivo y el producto se destina a la realización de servicios de utilidad gene ral y de naturaleza indivisible."

VITTI DE MARCO. (Obra: Principios Fundamentales de Hacienda).

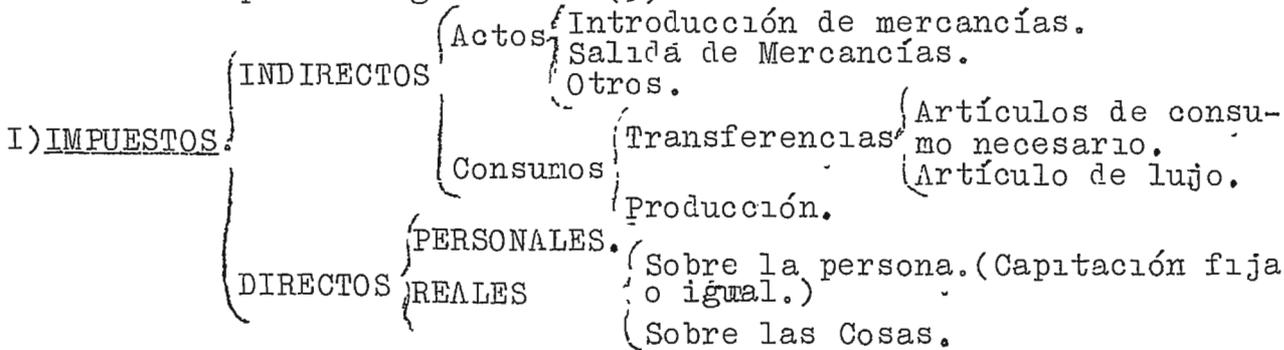
"El impuesto es una parte de la renta del ciudadano, que el Estad percibe con el fin de proporcionarse los medios necesarios para la producción de los servicios públicos generales."

JOSE ALVAREZ CIENFUEGOS. (Obra: Hacienda Pública).

"El Impuesto es la parte de la renta nacional que el Estado se a propia para aplicarla a la satisfacción de las necesidades pública distrayéndola de las partes alícuotas de aquella renta propiedad d las economías privadas y sin ofrecer a éstas compensación alguna e pecífica y recíproca de su parte."

CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS.

Ernesto Flores Zavala clasifica los impuestos conforme a los cuadros sinópticos siguientes: (5)



También elabora otra clasificación basándose en el sistema de cuotas, en los términos siguientes:

II) CUOTAS :
 | DE DERRAMA.
 | DE CUOTA : FIJA.
 | | PROPORCIONAL.

Respecto a la cuota, señala que puede ser proporcional, progresiva, degresiva y progresiva al revés o regresiva.

Tradicionalmente los impuestos se dividen en Directos o Indirectos. Para distinguirlos se usan dos criterios, denominados criterio de la repercusión y criterio administrativo. Según éstos criterios se ha pretendido señalar características peculiares de cada tipo de impuesto que sirven de base para la diferenciación, más o menos así
CRITERIO DE REPERCUSION.

Conforme a este criterio, es impuesto directo aquel que afecta al sujeto pasivo en forma inmediata y directa, excluyendo a todo intermediario entre el pagador y el fisco. Por medio del impuesto directo se confunden en una sola persona el pagador real o efectivo y el sujeto pasivo de la relación tributaria. En el impuesto indirecto no sucede así, porque el impuesto no incide sobre el verdadero sujeto pasivo de la relación tributaria, sino que se traslada a un sujeto de economía más débil, quien a la postre paga el impuesto. En el proceso de la traslación intervienen varias personas diferentes del sujeto pasivo de la relación tributaria.

Según este criterio son impuestos directos aquellos en que el pagador y el sujeto pasivo de la relación, son una misma persona, como en el impuesto sobre la renta, impuesto de vitalidad, impuesto sobre donaciones, etc. Ejemplos de impuestos indirectos son los que gravan la importación, la producción de artículos de consumo, etc.

Se critica la diferenciación anterior porque existen múltiples casos en que los impuestos directos son trasladados de hecho. Ejemplos de esos traslados, muy frecuentes en nuestro País, encontramos en el caso de los médicos que cobran sus honorarios incluyendo en ellos el monto del impuesto sobre la renta; lo mismo ocurre con los técnicos extranjeros que celebran contratos de trabajo en El Salvador y exigen sus honorarios libres de impuestos, los cuales son cargados por los empresarios industriales en los costos de producción. Otro caso de traslado muy común, lo encontramos en el impuesto directo sobre la propiedad urbana, el cual es trasladado a través del cánón de arrendamiento al inquilino, persona económicamente más débil que el arrendador.

CRITERIO ADMINISTRATIVO.

Este criterio considera que los impuestos directos tienen las siguientes características: recaen sobre las personas, la posesión y la riqueza; gravan situaciones normales y permanentes; aparecen en forma constante en los presupuestos; y, se perciben por medio de registros

listas o roles nominativos de los sujetos pasivos. Respecto a los impuestos indirectos señala las características siguientes: se perciben con ocasión de un acto, un hecho o cambio aislado, accidental o eventual; no aparecen con la misma constancia y regularidad que los directos en el Presupuesto y, no pueden formarse listas o registros nominativos de los contribuyentes.

Dicho criterio señala como impuestos directos al impuesto sobre la renta y el de vitalidad, y como indirectos los que gravan las herencias, legados, compraventas, donaciones, permutas, etc., por ser eventuales u ocasionales.

CRITERIO DE DETERMINACION DE LA FUENTE.

Los estudiosos de las Finanzas consideran mas acertado el criterio de diferenciación que se basa en la determinación de la fuente del impuesto. Si el impuesto grava directamente la fuente, ya sea la renta o la propiedad o capital, se considera impuesto directo; si no la grava en esa forma directa sino que indirectamente como en el caso de los impuestos sobre la producción, impuestos de aduana, impuestos a la importación y exportación, entonces se consideran indirectos.

FUENTES DEL IMPUESTO.

La riqueza y el ingreso son las fuentes principales del impuesto. La riqueza, considerada por algunos como sinónimo de capital, es clasificada por Flores Zavala en dos clases: Capital individual, que es el conjunto de bienes de una persona, susceptibles de producir un renta; y, Riqueza o Capital Nacional, que considera como el conjunto de bienes de un País, dedicados a la producción.

IMPUESTOS SOBRE EL CAPITAL.

La riqueza que aquí nos interesa es la individual, ya que sobre ella incide la ley tributaria.

Los impuestos sobre el capital se clasifican en Generales y Especiales. Los Impuestos Generales sobre el capital se consideran propicios al desuso en los Estados Modernos, por las razones siguientes:

- 1o) Se consideran contrarios al principio de generalidad, porque no todos los miembros del Estado tienen riqueza, debido a la injusta distribución de la riqueza y porque la mayoría de la población vive únicamente del trabajo.

- 2o) Se considera que solo grava la riqueza inmueble, debido a la dificultad de controlar los bienes muebles; o sea que contablemente, solo puede establecerse con exactitud el capital fijo, pero no así el capital circulante.

- 3o) Son contrarios al principio de uniformidad, ya que afectan la productividad del capital, según la clase de bienes que lo integren.

- 4o) Menoscaban el capital que es la fuente del ingreso.

- 5o) Perjudican la industria y el Comercio, constituyendo una rémora para el desarrollo de la producción.

Las críticas anteriores, que preconizan el desaparecimiento del impuesto general sobre el capital, son impugnadas acervamente en aquellos países en donde hay una marcada injusticia distributiva de la riqueza, y consideran que deben mantenerse porque reportan grandes beneficios a los económicamente débiles.

En los países de libre competencia se prefieren los impuestos especiales sobre el capital, porque en ellos se toma como base el capital invertido, pero el pago del impuesto se efectúa, realmente con los productos, rentas o ingresos del capital invertido.

Flores Zavala, en su citada obra, justifica los impuestos especiales sobre el capital, con los siguientes argumentos:

1o.) El impuesto sobre la renta no grava a los particulares con una igualdad perfecta y esto facilita el desarrollo del capital, por lo que se considera más justo, ya que se gravan los productos de una fortuna que en cierta forma se ha desarrollado por el desigual sistema impositivo.

2o) Porque es posible utilizarlo como un medio para evitar las acumulaciones de capital en pocas manos.

3o) Porque puede utilizarse para lograr una redistribución de los capitales, haciéndoles llegar a aquellos organismos o personas que pueden dar mejor empleo desde el punto de vista de beneficio social, como cuando el rendimiento del impuesto se emplea para la constitución de capitales de economía pública o privada de las entidades públicas o de organismos públicos con personalidad jurídica." (6)

Los Estados para establecer los impuestos suelen tomar en cuenta el origen de los capitales que sufrirán el gravámen y procuran que recaigan, en forma más acentuada, sobre aquellos capitales cuya acumulación no exigió mayores sacrificios; por esa razón es que los capitales provenientes de donaciones, herencias, legados, etc., son gravados con tablas impositivas más altas; en cambio, si el origen de la riqueza individual es el trabajo, el ahorro, la inversión, etc. las tablas impositivas son más bajas con el objeto de estimular y promover la riqueza y el ahorro.

IMPUESTOS SOBRE EL INGRESO.

Se sostiene que el ingreso está constituido por las rentas, ya sean en dinero o en cualquiera otra clase de bienes de valor pecuniario, que reporten utilidad, provenientes de la riqueza individual o de las actividades del sujeto pasivo de la relación tributaria.

La renta o ingreso, para los efectos impositivos, presenta las siguientes características: es renovable porque emana de una fuente normalmente productora, como el capital y el trabajo; y por otra parte, siguiendo a Flores Zavala, "se encuentra económica y jurídicamente a disposición del beneficiario", quien puede disponer de ella l

librenente.

Nuestra Ley de Impuestos sobre la Renta, clasifica a ésta en Renta Bruta, Renta Neta y Renta Imponible. El impuesto se paga de acuerdo al monto de la Renta Imponible, con base en tablas especiales, establecidas en los Artos. 37 y 40 de dicho cuerpo legal.

La Renta Bruta se determina sumando los productos totales de las distintas fuentes de ingreso, como salarios, remuneraciones provenientes de actividades agrícolas, industriales, comerciales, etc. La Renta Neta se determina, deduciendo de la renta bruta todos los gastos necesarios para su producción y la conservación de la fuente productora y otras que la ley determina; finalmente, la Renta Imponible se establece haciendo a la renta neta las deducciones que la Ley autoriza.

Flores Zavala se refiere a varias clases de rentas; entre ellas se mencionan las siguientes: Renta libre y Renta legal. Dice que es "Renta Libre", "la que queda al individuo después de deducir no solo los gastos de obtención de la renta, sino que -- también las cargas de toda clase que puedan pesar sobre ella". Adicionalmente dice que esta renta por lo general no se toma en cuenta porque "queda reducida a cero o casi a cero". Renta legal es aquella que se obtiene "al deducir de los ingresos totales únicamente los gastos que autoriza la ley.

También existen las llamadas rentas fundadas y no fundadas.

Las rentas fundadas se derivan del capital y las no fundadas se derivan del trabajo, careciendo por consiguiente, de base patrimonial.

En conclusión: las fuentes principales del impuesto son la riqueza y el ingreso y es sobre ellas que el Estado ejerce su actividad de percepción con el objeto de acrecentar su fondo general.

EFECTOS DEL IMPUESTO.

El pago de los impuestos afecta al sistema económico en forma sensible. Los principales expositores de la Ciencia de las Finanzas, concuerdan en señalar como efectos predominantes del pago del impuesto, los fenómenos siguientes:

a) LA REPERCUSION.

Este fenómeno económico financiero consta de tres fases denominadas: percusión, traslación e incidencia.

La percusión, según Flores Zavala, es la caída del impuesto sobre el sujeto pasivo. La traslación consiste en el hecho, por el cual, la persona obligada al pago del impuesto, lo evade, pasando la carga tributaria a otras personas, cuya economía es más débil; y, finalmente, la incidencia, es la caída del impuesto sobre la

tercera persona que realmente lo paga y que efectivamente sufre el impacto del impuesto sobre su economía.

Como ejemplo de la repercusión tenemos el caso de la "Constancia S. A.", obligada a pagar el impuesto sobre la cerveza, sujeto pasivo de la relación tributaria que no paga efectivamente dicho impuesto sino que lo incluye en los costos de producción o lo traslada al comerciante; y éste, a su vez, lo traslada al consumidor, quien efectivamente lo paga en virtud de la incidencia.

El fenómeno de la repercusión ha sido objeto de estudios especiales en los regímenes librecambistas, habiéndose obtenido, entre otras, las conclusiones siguientes:

- 1) El mercado Monopolista con demanda rígida propicia la repercusión porque el precio de los artículos vende del comportamiento de la tabla de la demanda lo que facilita la repercusión.
- 2) El mercado de libre competencia, Ceteris Paribus, puede obstaculizar la repercusión, porque los productores, debido a la libre competencia, venden los artículos a precios más bajos, con el objeto de conservar el mercado consumidor.
- 3) La demanda y la oferta, según la naturaleza de los artículos lanzados al mercado, influye en la repercusión, ya que en los artículos de primera necesidad y en los de lujo, opera la repercusión con gran facilidad, debido a la permanencia de la demanda, lo que no ocurre en los de "medio lujo", por no ser de consumo necesario ni de lujo. Los de primera necesidad se adquieren forzosamente por los consumidores; los de lujo por los económicamente fuertes; en cambio, en los de "medio lujo", si se aumenta el precio disminuye la demanda, porque como dice Flores Zavala, el consumidor no está en condiciones, ni tiene suficiente necesidad del producto para pagar por él un precio más alto del que está acostumbrado; en este caso, sostiene Flores Zavala, que el sujeto del impuesto preferirá no repercutir el impuesto con el objeto de no correr el riesgo de hacer decrecer la demanda.

La oferta también influye en la repercusión, porque aumenta o disminuye de acuerdo con las necesidades del consumidor y la política empresarial; vemos que si la oferta de un producto cualquiera disminuye, aumenta su precio y se repercute el impuesto; si aumenta la oferta disminuye el precio volviéndose difícil la repercusión.

- 4) También la existencia de bienes sucedáneos influye en la repercusión, de tal manera, que si se aumenta el precio de un producto gravado, disminuye su demanda, porque el consumidor prefiere usar bienes sustitutos.

Los bienes sustitutos, por el hecho de poderse suplir mutuamente, permiten el desplazamiento de la demanda de un artículo hacia otro artículo. Ejemplos; fósforos por encendedores, fluido eléctrico por gas, madera por metal, lámina por tejas, etc. etc.

En la oferta también pueden excluirse mutuamente, como en el caso de los medios de producción, cuyo empleo, por ser medios escasos, tienen un carácter selectivo.

Dicho fenómeno nos da con relación a los bienes complementarios, como el cuchillo con el tenedor, combustibles, y lubricantes, maderas y tornillos, etc.; ni se da con los bienes independientes, porque no están vinculados ni en la oferta ni en la demanda.

5) Las ventajas diferenciales también influyen en la repercusión.

Como ventajas diferenciales entre un producto y otro, se mencionan las mejores condiciones que dan lugar a un capital mayor, de un mercado más amplio y cercano, de la mayor actividad para el trabajo, del uso de procedimientos técnicos más adecuados, de poseer herramientas más apropiadas para el trabajo, maquinaria moderna, de poseer un personal mejor calificado, el hecho de comprar materias primas al por mayor y a precios más bajos, etc.. El productor que goce de dichas ventajas puede anular la competencia ofreciendo sus productos a más bajos precios, absorbiendo los gravámenes y evadiendo la repercusión; con lo que, a la larga, desplazará del mercado a los productores que carecen de las ventajas diferenciales, convirtiéndose en un productor monopolista, lo que le permitirá repercutir los impuestos sin los obstáculos propios de un mercado de libre competencia.

6) Los impuestos más pesados y especiales propician la repercusión, no así los impuestos livianos y generales, que la vuelven muy difícil.

Un impuesto especial muy pesado que incide sobre una economía fuerte, reduce en un buen porcentaje la ganancia empresarial; tal circunstancia conminaría al empresario a trasladar el impuesto cargando su monto a los costos de producción, con lo cual, se obligaría al consumidor a cargar con el gravamen; en cambio, un impuesto liviano y general, que no redujera en forma muy sensible las ganancias del sujeto pasivo y que afecte en forma general a la población, no da mucho margen para la traslación.

b) LA DIFUSION.

Este fenómeno financiero se produce después de haberse pagado el impuesto. El pago del impuesto genera una reacción en cadena, porque la persona que pagó efectivamente el impuesto sufre una reduc-

ción en su poder adquisitivo. Esta reducción de su poder adquisitivo lo obliga a disminuir sus gastos, lo que a su vez disminuye los ingresos de las personas que le suministran bienes y servicios, reduciendo a su vez el poder adquisitivo de los proveedores de dichas personas y ese fenómeno produce efectos secundarios, en la misma forma, sobre todas las personas afectadas por la reacción del pago del impuesto, por estar indirectamente vinculadas con dicho pago.

Este fenómeno es constante y siempre genera la disminución del poder de compra de una serie de personas ajenas a la obligación tributaria del sujeto.

La incidencia del impuesto, según el potencial económico del sujeto pasivo de la relación tributaria, puede afectar en forma más acentuada una determinada clase de bienes y en forma menos acentuada a otra clase distinta de bienes. Los artículos de lujo y de "medio lujo", resultan afectados en forma más directa, no así los artículos de primera necesidad, porque éstos, por su calidad de imprescindibles siempre serán adquiridos por los consumidores. Por esa razón, la difusión suele operar en forma más amplia en los artículos de lujo y de "medio lujo".

c) LA UTILIZACION DEL DESGRAVAMIENTO.

Este efecto se produce porque la creación de un impuesto genera a su vez la repercusión del mismo, debido a que todos los obligados a su pago, procuran efectuarlo, trasladándolo a las economías más débiles; y, a contrario sensu, si se suprime o se reduce un impuesto las economías más fuertes se aprovechan de los ventajas que la reducción entraña, quitándoles los beneficios a las economías más débiles; para lograrlo mantienen los mismos precios de venta de los artículos desgravados y se apropian de las mayores utilidades que reporta la venta de los bienes desgravados.

d) LA ABSORCION DEL IMPUESTO.

Hay absorción cuando el sujeto pasivo no traslada el impuesto a las economías inferiores sino que lo paga efectivamente, pero se esfuerza por compensar dicho pago disminuyendo sus inversiones, aumentando la producción, reduciendo los salarios al personal, adoptando mejores procesos de trabajo, usando maquinaria y equipo moderno ó recurriendo a la técnica y a los inventos.

e) LA AMORTIZACION Y CAPITALIZACION.

La amortización es un fenómeno que resulta cuando se grava la renta que produce el capital fijo del sujeto pasivo; ya sea que dicho activo este constituido por bienes urbanos o rústicos. Al establecer,

el gravámen el bien inmueble baja de valor, porque la cantidad paga por el impuesto se resta del valor del inmueble. Si el rendimiento un edificio valuado en cincuenta mil colones es del 1%, o sean quinientos colones mensuales; si se le impone un gravámen del 10% sobre su rendimiento, equivalente a $\text{C} 50.00$, la renta se reduce el valor del inmueble; o sea, que después del pago del gravámen, el valor del inmueble quedaría reducido a cuarenta y cinco mil colones.

La capitalización es el fenómeno opuesto a la amortización. Su pongamos que el gravámen sufrido por el edificio mencionado en el caso anterior, equivalente al 10% se reduce al 5%. Esta reducción genera un aumento en el valor del inmueble; es decir, se opera una capitalización equivalente al porcentaje desgravado y su valor aumenta de cuarenta y cinco mil colones a cuarenta y siete mil quinientos colones porque se han capitalizado doscientos cincuenta colones.

FINES DE LOS IMPUESTOS.

Los ingresos de la Hacienda Pública, ya sean ordinarios o extraordinarios, a tenor del Arto.120 Cn., "formarán un sólo fondo que estará afecto de manera general a las necesidades y obligaciones del Estado."

Entre los ingresos ordinarios se incluyen los impuestos, los derechos y productos patrimoniales o de Derecho Privado. Entre los extraordinarios se mencionan los empréstitos, a expropiación, la emisión de la moneda, etc.

El Arto.119 Cn., especifica por su parte que el fin de las contribuciones es el "servicio público."

Hauriou, en su "Manual de Derecho Administrativo y Constitucional", define al servicio público, como "un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua, para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública".

Manuel Jara Cristi, en su "Manual de Derecho Administrativo", hace la siguiente definición de servicio público: "Es el procedimiento por el cual el Estado, o un particular con autorización del Estado, da satisfacción de una manera regular y continua, a una necesidad pública, mediante una organización de carácter público, cuya actividad está subordinada a un régimen jurídico especial."(7)

Volviendo al tema que nos ocupa, después de la anterior disgregación motivada por el concepto de servicio público, encontramos en la etapa histórica del Estado Gendarme, que sus preconizadores, entre ellos Grizzotti, sostenían que el fin del impuesto es puramente fiscal, por lo que el Estado debía abstenerse de intervenir en los problemas nacionales de carácter económico y que "el mejor Gobierno es el que menos gobierna."

Adolfo Wagner y Henry George consideraron que el impuesto, además de tener un fin financiero, tiene otras finalidades que trascienden al campo de la economía, modificando el fenómeno económico de la distribución por medio de la redistribución.

Ernesto Flores Zavala, al analizar los fines del impuesto, señala que tiene los fines siguientes: fines fiscales, fines fiscales en cuanto a su establecimiento pero con un fin especial, fines fiscales y extrafiscales simultáneamente y fines extrafiscales.

Con base en la anterior clasificación de los fines se puede elaborar el siguiente cuadro:

FINES DEL IMPUESTO:	a) EXCLUSIVAMENTE FISCALES: Son los que sirven
	1o) FISCALES: para incrementar los recursos del Estado, para sufragar los gastos generales del Estado
	b) FISCALES EN CUANTO A SU ESTABLECIMIENTO, PERO CUYA RENTA SE DESTINA A UN FIN ESPECIAL
	2o) FISCALES Y EXTRAFISCALES SIMULTANEAMENTE.
	3o) EXTRAFISCALES.

El fin fiscal, elemento característico del impuesto, se encuentra en toda su pureza en los llamados impuestos con fines fiscales exclusivamente, porque los ingresos percibidos por su medio sirven exclusivamente para sufragar los gastos generales del Estado.

Entre los impuestos con fines fiscales se incluyen los fiscales en cuanto a su establecimiento, pero cuya renta está destinada a un fin especial. La renta de estos impuestos no se aplica a los gastos generales, constituyendo una excepción a la regla general del fin fiscal exclusivo.

En los Artos. 120 inc. 2o., 121 y 125 Cn., encontramos casos de impuestos con fines fiscales en cuanto a su establecimiento, pero cuyos ingresos se aplican a fines especiales. En el inciso 2o., del Art. 120 Cn., se establece: "La ley podrá, sin embargo, afectar determinados ingresos al servicio de la deuda pública. Los donativos podrán asimismo ser afectados para los fines que indique el donante."

El Arto. 121 Cn., preceptúa: "Cuando la ley lo autorice se podrá separar bienes de la masa de la Hacienda Pública o asignar recursos del general, para la constitución o incremento de patrimonios especiales del Estado, destinados a Instituciones Públicas que persigan fines culturales, de salud pública, de asistencia, de seguridad social, de fomento económico o que tenga por objeto incrementar la pequeña propiedad urbana y rural, el servicio de telecomunicaciones y el de correos

El inciso 3o. del Arto. 125 Cn., establece un caso especialísimo de uso de los fondos de ejercicios futuros, esta aplicación extratemporal es factible, previa autorización legislativa, "para obras de interés público o administrativo, o para la consolidación o conversión de la deuda pública."

Los impuestos que simultáneamente persiguen fines fiscales y extrafiscales, se dan mucho en lo relativo a las importaciones y expor-

taciones. Los fines fiscales se ven en cuanto la renta que dimana dichos impuestos sirven al Estado para sus gastos generales; tienen un fin extrafiscal cuando, además del fin fiscal, llevan como objeto el "carácter proteccionista" y según Flores Zavala en los impuestos con fines exclusivamente fiscales, "el legislador sabe que al establecer el impuesto, se obligará a los afectados a desarrollar determinadas actividades o a dejar de desarrollarla, con tal de no pagar el impuesto, de manera que con estos impuestos el fisco no percibe ingreso alguno. Sucede, por ejemplo, cuando se establecen impuestos aduanales tan altos que no se realizan las operaciones gravadas; en estos casos lo que se pretende es prohibir la introducción al país o la salida de determinada clase de mercancías y no que el Fisco obtenga recursos de antemano se sabe que no percibirá." (8)

Respecto a los impuestos con fines fiscales y extrafiscales simultáneamente, se mencionan como ejemplos, los impuestos sobre sucesiones y donaciones, que persiguen además del fin fiscal el extrafiscal, de redistribución de la riqueza.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- 1) Flores Zavala, Ernesto. Opus Cit. pag.35.
- 2) Paulsen, Adreas. Opus Cit. pag.120. Tomo I.
- 3) Jara Cristi, Manuel. "Manual de Derecho Administrativo", Editorial Jurídica de Chile. Edición 1948. pag.65.
- 4) Flores Zavala, Ernesto. Opus Cit., pag.43.
- 5) Bis. pag.243.
- 6) Bis. pag.114.
- 7) Jara Cristi, Manuel. Opus Cit. pag.65.
- 8) Flores Zavala, Ernesto. Opus Cit. pag.248.

SEGUNDA PARTE

CAPITULO SEGUNDO

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RELATIVOS A LA REDISTRIBUCION DE LA RIQUEZA Y DEL INGRESO.

Nuestra Constitución Política contiene un conjunto de normas que regulan no sólo la actividad tributaria del Estado, sino que da lineamientos generales tendientes a la redistribución de la riqueza y del ingreso y que, en pocas palabras, propugnan la justicia social tales principios jurídicos se pueden clasificar en tres grupos, así:

- 1o) Principios que garantizan derechos individuales.
- 2o) Principios de la Hacienda Pública; y,
- 3o) Principios de Justicia Social.

Todos los principios contenidos en dichos grupos, de acuerdo con la tónica estatal moderna, están íntimamente ligados con la actividad redistributiva del Estado, razón por la cual intentaremos estudiarle orientándolos a la redistribución.

I) PRINCIPIOS QUE GARANTIZAN DERECHOS INDIVIDUALES.

a) PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y GENERALIDAD.

En el Régimen de Derechos Individuales de nuestra Constitución Política, encontramos el principio de igualdad de los hombres ante la ley, (Art.150 Cn.), el cual preceptúa que para el goce de los derechos civiles no se podrán establecer restricciones que se basen en diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión. El anterior principio de igualdad está relacionado en el de la generalidad de los impuestos, en virtud del cual están sujetos al pago de los impuestos todas aquellas personas que tienen capacidad contributiva.

Los principios de igualdad y generalidad se heredaron de la Revolución Francesa y en esa época histórica fueron eficaces para destruir los insolentes privilegios de la nobleza y del clero. Actualmente todavía subsisten en nuestra legislación secundaria algunos privilegios que vulneran los principios primarios de igualdad y generalidad; a guisa de ejemplo, citaremos el caso del Art.18 de la ley de Vialidad vigente, que concede un privilegio a los militares eximiéndolos del pago de Impuesto de Vialidad serie "B", lo que según nuestro criterio, constituye una violación de los Arts. 115 y 150 Cn., ya que para el pago de dicho impuesto no se consideran profesionales a los militares.

Otra negación de los principios mencionados, la encontramos en las normas de jerarquía constitucional que conceden privilegios a -

Los autores o perfeccionadores de inventos útiles y a las industrias nuevas. Los legisladores defienden éstos últimos privilegios, aduciendo razones de Política Fiscal y Económica, defensa bastante aceptable por el beneficio que los inventos y las industrias nuevas reportan a la comunidad.

Muchas discusiones ha suscitado también, la exención de impuestos para aquellas rentas o capitales que se consideran indispensables para la subsistencia del hombre, o sean aquellas que apenas dan abasto a las satisfacciones del mínimo de necesidades del ser humano. Algunos sostienen que no deben concederse esas exenciones porque son injustas y contradicen los principios de generalidad e igualdad y, por no poder establecerse con exactitud dicho mínimo de existencia, el cual sufre modificaciones en cuanto al tiempo y lugar.

Adolfo Wagner impugna el criterio anterior, quien, según Ernesto Flores Zavala, sostiene que deben estar exentos del pago del impuesto directo los mínimos de existencia, basándose en el principio de justicia, porque los económicamente débiles son gravados más fuertemente con los impuestos indirectos, que absorben completamente sus pequeñas rentas.

Más radical todavía es la tesis de Grizioti, quien propugna por la exención de los mínimos de existencia, no sólo de los impuestos directos sino que también de los impuestos indirectos, recomendando la supresión del impuesto sobre los artículos de primera necesidad, cuando adujo: "Es de interés público que las clases sociales no caigan por debajo del nivel social necesario para el tenor de vida de un pueblo de determinada civilización, y que las fuerzas y energías de los particulares no disminuyan por falta de lo indispensable para la vida".

Nuestra Constitución Política, a tenor de su Art. 20., está más acorde con la tesis de Grizioti, pero en la práctica se ha adoptado la tesis de Wagner, en forma moderada, y así vemos que en el Art. 5 de la Ley de Vialidad, se desgravan los capitales imponibles menores de veinticinco mil colones, y que el inciso 2o del Art. 49 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, exime de la obligación de declarar la renta a las personas naturales domiciliadas en el País que obtengan una renta bruta menor de cinco mil colones en el ejercicio de imposición respectivo.

b) LA ACTIVIDAD TRIBUTARIA NO DEBE COARTAR LOS DERECHOS INDIVIDUALES.

El Art. 155 Cn. establece que todo trabajo debe ser remunerado

y que nadie puede ser privado del producto de su trabajo. El art. 163 Cn., enfatiza la conservación y defensa del trabajo, siendo garantizada la libertad económica en el art. 136 Cn., por lo que no puede impedirse el derecho de las personas de dedicarse a la profesión, industria y comercio que deseen. No obstante tales garantías, las rentas provenientes del trabajo asalariado y de las actividades profesionales, industriales, comerciales, etc., se gravan con el impuesto sobre la renta, pero tal gravamen se hace efectivo únicamente, cuando la condición de la persona coincide con el hecho previsto por la Ley como generador del crédito fiscal, por lo que el principio en comentario vale en el ámbito de la Política Fiscal y los gobernantes tienen especial cuidado de no establecer impuestos que vulneren garantías individuales.

c) EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA.

El Art. 172 Cn., prohíbe al legislador decretar leyes retroactivas, salvo en materia de orden público y en materia penal, cuando la nueva ley favorezca al delincuente; así mismo, dicho artículo, prohíbe al funcionario encargado de ejercer la función jurisdiccional, dar a las leyes efecto retroactivo lesionando derechos adquiridos de las personas. Ahora bien, se tiene por algunos comentaristas, el criterio de que no existen derechos adquiridos en materia tributaria por que los impuestos pueden cambiarse por el Órgano Legislativo de acuerdo con las necesidades del Estado. Otros opinan que el principio de la irretroactividad tiene vigencia en materia tributaria, pero no se base en la teoría de los derechos adquiridos sino con base en la teoría de los "factas proeteritas, pendencia y futura", expuestas por Paul Roubier en su obra "Los Conflictos de la Ley en Tiempo". Según esta teoría, si la nueva ley se aplica a hechos verificados, es retroactiva; si solo se aplica a hechos en curso o pendientes de realizarse, recomiendan separar las partes anteriores a la fecha del cambio de la ley y consideran que las partes ya verificadas no pueden afectarse con la nueva ley, salvo que sea de carácter retroactivo. Respecto a las partes pendientes de verificarse es aplicable la nueva ley, ya que respecto a los hechos futuros no cabe discutir sobre la irretroactividad.

Conforme a nuestra legislación, las leyes de carácter impositivo solo son aplicables a las situaciones previstas que se realicen dentro de la vigencia de la ley como generadoras de la obligación tributaria; en consecuencia, generalmente la ley impositiva no tiene carácter retroactivo, pero si eventualmente regula "factas proeteritas", estaremos frente a una ley retroactiva.

d) NO HAY PRISION POR DEUDA..

El Art. 168 inc. 2o. Cn., prohíbe la prisión por deudas; el Art. 164 Cn., establece el principio de legalidad. Ambas disposiciones l

gales las podemos relacionar, ya que el Arto.168 Cn., no distingue entre las deudas u obligaciones de caracter civil, comercial o tributario, por lo que el Estado no puede poner en prisión al sujeto pasivo de la relación tributaria que incurra en mora en el pago del crédito fiscal. Sin embargo, es importante distinguir las obligaciones tributarias que surgen de un hecho lícito de las sanciones penales provenientes de un delito; en el primer caso, de acuerdo con el Arto.168 Cn., no hay prisión por deuda; en el segundo caso sí puede decretarse prisión contra el infractor de la ley tributaria; tal ocurre en la comisión de delitos de contrabando con miras a evadir el pago del impuesto de importación.

II) PRINCIPIOS DE HACIENDA PUBLICA.

a) PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA.

El Arto.119 Cn., preceptúa: "No pueden imponerse contribuciones sino en virtud de una ley y para el servicio público."

El crédito fiscal solo puede establecerse por medio de la ley. La norma jurídica señala los hechos eficientes, en forma general y obligatoria, en cuya virtud el órgano administrativo puede ejercer la percepción de los recursos públicos. Según éste principio no existe sujeto pasivo de la relación tributaria si no se establece previamente y por medio de la ley, el vínculo jurídico entre el sujeto activo (Estado, Municipio), y el sujeto pasivo. Por lo que podemos concluir afirmando, que la ley tributaria es el presupuesto necesario para el ejercicio de la potestad tributaria de percepción del ingreso público.

El principio en comento es una prolongación del principio general de legalidad estatuido en el Arto.169 Cn., y constituye una garantía individual de trascendencia política, económica, financiera y sociológica. El principio clásico: "Nullum crimen, nulla poena, sine praevia lege poenali", es a todas luces, su antecedente mediato.

Vemos además, que el Arto.119 Cn., establece que toda contribución debe ser para el servicio público. El concepto de "servicio público" ha interesado mucho a los expositores de la ciencia de las finanzas, entre las definiciones ensayadas al respecto, recordamos la de Hauriou, que lo define "como servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua, para la satisfacción de una necesidad pública y para una organización también pública".(3) Manuel Jara Cristi dice: "El concepto de servicio público comprende el procedimiento mediante el cual la Administración, regular y continuamente, y con arreglo a un procedimiento jurídico especial que regula las relaciones que genera, se encarga de dar satisfacción a las necesidades públicas, ya sea mediante una organización dependiente directa e inmediatamente de ella o mediante una organización particular que jurídicamente le queda sometida a su autoridad".(4)

Vemos pues, que el servicio público es la actividad típica de Organismo Administrativo, tendiente a la satisfacción de las necesidades públicas. Ejemplos de servicios públicos son los servicios de correos, telégrafos, teléfonos, servicio médico-hospitalario y todos los demás servicios directos que el Estado presta a los ciudadanos como pensiones, recreos, etc. Para concluir, sostenemos que el Arto.119 Cn., establece para el Estado el fin extrafiscal distributivo de la riqueza y del ingreso.

Dos requisitos señala el Arto.119 Cn., para que puedan imponerse contribuciones: 1o) Que sean creadas por medio de una ley; y 2o) Que los recursos que se adquieran por medio de dicha contribución sean destinados al servicio público.

El primer requisito es de carácter legislativo; el segundo, administrativo. El carácter legislativo del primero exige del legislador un conocimiento de la realidad económica del País, para no crear impuestos que constituyan una carga pesada y fatigosa para el pueblo. Las necesidades colectivas y la conveniencia política son los módulos determinantes de la creación del impuesto, debiendo el cuerpo legislativo evitar el establecimiento de cargas abusivas que sólo provocarían el descontento popular.

Para evitar las arbitrariedades del Cuerpo Legislativo, el pueblo debe usar inteligentemente sus derechos políticos, establecidos en el Arto.24 Cn.

Vallarta, en su obra "Votos", dice: "El remedio de esos abusos está en la estructura misma de nuestro gobierno, está en el patriotismo, en la sabiduría, en la justicia de los representantes del pueblo; está en el mismo interés de éstos, porque debiendo su elección a sus comitentes, no puede atentar contra los intereses de éstos e hacerse indios de su confianza, que a toda costa, así es de suponerse, deben conservar.... Si los diputados son en verdad los elegidos del pueblo, imposible será, en la generalidad de los casos, que éstos abusen de sus poderes a perjuicio de intereses propios. Más si a pesar de esto lo hicieren, la corrección eficaz se encuentra luego en el ejercicio del derecho electoral, como dicen los americanos, en el derecho que el pueblo tiene cada dos años de elegir representantes que sepan cuidar sus intereses. En la libertad de sufragio, según la estructura de nuestras instituciones, está el remedio de los abusos del Poder Legislativo." (5)

Con relación al segundo requisito establecido en el Arto.119 que distina los ingresos públicos al servicio público, encontramos el Arto.96 Cn., otro medio de evitar los abusos del legislador, mediante el recurso de inconstitucionalidad de la ley secundaria, cuando sea patente que la nueva tributación impuesta no está destinada al servicio público.

Ernesto Flores Zavala dice que "el legislador debe tener en cuenta, que una actitud arbitraria en esta materia puede dar lugar a la solución violenta e ilegal de una revolución. En muchos casos, éstas han sido causadas en forma inmediata por las desigualdades creadas por los impuestos, que forman el clima más propicio para que estallan las inconformidades, fundadas en otras causas. Es, pues, necesario que al establecerse los impuestos, el Poder Legislativo se dé cuenta que contrae una grave responsabilidad y que, al crear gravámenes injustos, se dará origen a una inconformidad que puede poner en peligro la estabilidad misma del Estado." (6)

En los países latinoamericanos, en donde el golpe de estado se ha convertido en una verdadera institución, las disposiciones legales como el Arto.96 Cn., tienen gran importancia para evitar que los errores de política fiscal permitan la frecuencia de dichos golpes de estado.

b) PRINCIPIO DE CENTRALIZACIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS.

El Arto.120 Cn., establece: "Todos los ingresos de la Hacienda Pública formarán un sólo fondo que estará afecto de manera general a las necesidades y obligaciones del Estado. La ley podrá, sin embargo afectar determinados ingresos al servicio de la deuda pública. Los donativos podrán asimismo ser afectados para los fines que indique el donante.

El artículo anterior contiene el principio de centralización de los fondos provenientes de los ingresos públicos. Tal principio permite a los gobernantes contar con las fuerzas económicas suficientes para la satisfacción de las necesidades públicas. En el inciso segundo se establece una excepción, no del principio de centralización de los ingresos públicos, sino del fin preceptuado en el inciso primero sea de que ese fondo estará afecto de manera general a las necesidades y obligaciones del Estado, ya que en el segundo inciso se establece que los ingresos también estarán afectos al servicio de la deuda pública. Respecto a los donativos declara que podrán ser afectados para los fines que indique el donante.

III) PRINCIPIOS DE JUSTICIA SOCIAL.

En el Régimen Económico de nuestra Carta Magna, encontramos una serie de disposiciones relacionadas con la justicia social, entre las cuales mencionaremos las siguientes: Arto.135 Cn., principio de Justicia Social; Arto.135 Cn., Principio de la Libertad Económica; Arto.137 Cn., Principio de Garantía de la Propiedad Privada; Arto.138 Cn., Principio Relativo a la Expropiación; Arto.139 Cn., Principio de Prohibición de las Vinculaciones; Arto.140 Cn., Principio de la Reciprocidad; Arto.141 Cn., Principio de Prohibición de los Monopolios; Arto.145 Cn., Principio de la Distribución de la Riqueza; Arto.146 Cn., -

Principio de Protección del Comercio y la Industria en Pequeño; art 147 Cn., Principio de Reforma Agraria; Arto. 148 Cn., Principio Relativo a la Construcción de Viviendas; y, Arto. 149 Cn., Principio de las Concesiones Estatales.

De los anteriores principios comentaremos el Arto. 135 Cn., relativo a la Justicia Social, el cual, según nuestro criterio es desarrollado en detalle por las demás disposiciones legales de jerarquía constitucional mencionadas.

El Arto. 135 Cn., literalmente dice: "El Régimen Económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiende a asegurar a todos los habitantes del País una existencia digna del ser humano."

Según la disposición constitucional citada, la justicia social se contrae a asegurar a los habitantes del País una existencia digna del ser humano.

Los principios de justicia social son "declaraciones generalizadas y abreviadas de directivas de acción o de hechos; cuando en la vida social se habla de principios referidos a valores o directivas de acción, se entiende que significan un acuerdo o consenso de determinado número de autoridades competentes; en la terminología sociológica valen como las explicaciones inductivas de las leyes sociológicas." (7) Ejemplos de esas declaraciones generalizadas y abreviadas encontramos en nuestra Constitución Política, bajo los rubros de Libertad Económica, Distribución de la Riqueza, Protección al Comercio e Industria en Pequeño, Reforma Agraria, Construcción de la Vivienda etc.

La justicia social propugna "que cada miembro de la comunidad tenga una oportunidad igual y efectiva para desarrollarse y aprender a vivir de la mejor manera que le permitan sus cualidades innatas. Estas condiciones ideales de justicia mediante la unión social son, en esencia, las de la democracia. De modo breve y sencillo y dentro de los términos prácticos que tienen hoy vigencia general, puede formularse como sigue: 1) Para todo niño, un alumbramiento normal, un medio sano, comida buena y abundante y educación liberada y adecuada. 2) Para todo adulto, un trabajo seguro adaptado a su capacidad. 3) Para toda persona, un ingreso adecuado para mantenerla con eficiencia en la posición de su máximo servicio social. 4) Para toda persona, la posibilidad de actuar sobre las autoridades de tal manera que éstas otorguen la debida consideración a sus necesidades e ideas. Con la posibilidad de abundancia para todos, que viniendo una realidad en algunos países por primera vez en la Historia los mencionados objetivos de la justicia social no parecen ya imposibles. (8)

1) PARA TODO NIÑO, UN ALUMBRAMIENTO NORMAL, UN MEDIO SANO, COMIDA BUENA Y ABUNDANTE Y EDUCACION LIBERAL Y ADECUADA.

El presupuesto de justicia social que Bushnell establece bajo rubro anterior, lo encontramos, como una declaración general y abrevada, en varias disposiciones legales de nuestra Carta Magna. Entre ellas citaremos, como más importantes, las siguientes:

Arto. 2o Cn. "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."

Dicho artículo señala los objetivos de justicia social, que el Estado, de acuerdo con los nuevos postulados intervencionistas está obligado a asegurar en beneficio de los habitantes de la República. Más específico, con relación al primer postulado de Bushnell, es el Arto. 179 Cn., con que se inicia el "Régimen de Derechos Sociales", Título XI, Capítulo I, Familia, de nuestra Carta Magna; el cual señala a la Familia como la base fundamental de la sociedad salvadoreña, y establece para el Estado la obligación de protegerla especialmente dictando las leyes necesarias para su mejoramiento, fomento del matrimonio y para proteger y asistir la maternidad y la infancia.

El inciso segundo de dicho artículo, dice textualmente: "El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores y garantizará el derecho de éste a la educación y a la asistencia."

El Art. 196 Cn., estatuye la obligación y finalidad primordial del Estado para conservar, fomentar y difundir la cultura. Esta atribución esencial del Estado se concretiza en la organización del sistema educacional y en la creación de instituciones y servicios necesarios para cumplir con dicho fin.

El Arto. 197 Cn., preceptúa que la educación debe tender al desarrollo de la personalidad de los educandos para que cooperen constructivamente con la sociedad; respeten los derechos y deberes del hombre; combatan todo espíritu de intolerancia y de odio y fomente el ideal de la unidad de los pueblos de Centro América.

En fin, todo el capítulo tercero del título XI de nuestra Constitución se refiere a la educación liberal y adecuada que debe tener todo niño salvadoreño.

Con el objeto de garantizar a todo niño un alumbramiento normal y un medio sano, el Capítulo IV del Título XI, que se refiere a la Salud Pública y Asistencia Social, establece en su Arto. 205 Cn., que "la salud de los habitantes de la República constituye un bien público", el cual está obligado a conservar y restablecer el Estado dando asistencia gratuita a los enfermos que carezcan de recursos y a los habitantes en general.

En nuestro País se ha creado un "Consejo Superior de Salud Pública", el cual está obligado específicamente a velar por la salud del pueblo.

Finalmente el Arto.209 Cn., declara que "el Estado tomará a su cargo a los indigentes que, por su edad o incapacidad física o mental, sean inhábiles para el trabajo."

2) PARA TODO ADULTO, UN TRABAJO SEGURO ADAPTADO A SU CAPACIDAD.

En el Arto.2 Cn., encontramos la obligación del Estado de asegurar el bienestar económico a los habitantes de la República. El to.181 Cn., declara que el trabajo es una función social protegida del Estado y no se considera artículo de comercio; con lo cual se pugna el criterio capitalista que considera al trabajo como un artículo de comercio, sujeto a las leyes de la oferta y de la demanda, por consiguiente le da el carácter de una función social.

Lamentablemente, aunque dicho principio nos sitúa a la vanguardia de los países civilizados en la consideración del factor trabajo tenemos que criticar la realidad socio-económica de El Salvador, e donde abunda la desocupación y prolifera la miseria debido a la falta de trabajo.

Somos del criterio que el Estado no emplea todos los recursos que están a su alcance para proporcionar ocupación al trabajador y que, por consiguiente, la familia salvadoreña no vive en condiciones económicas de una existencia digna.

3) PARA TODA PERSONA, UN INGRESO ADECUADO PARA MANTENERLA CON EFICIENCIA EN LA POSICIÓN DEL MÁXIMO SERVICIO SOCIAL.

Como una consecuencia del bajo nivel de empleo de los recursos provenientes del factor trabajo, que se traduce en una desocupación de proporciones alarmantes, no todo salvadoreño tiene un ingreso adecuado para mantenerla con eficiencia en la posición de su máximo servicio social.

La anterior afirmación no destruye las buenas intenciones de nuestros legisladores primarios y, en el numeral segundo del Art.1 Cn., encontramos el siguiente principio: "Todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo, que se fijará periódicamente. Para fijar este salario se atenderá sobre todo al costo de la vida, al índole de la labor, a los diferentes sistemas de remuneración y a las distintas zonas de producción. Este salario deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales del hogar del trabajador en el orden material, moral y cultural..."

4) PARA TODA PERSONA, LA POSIBILIDAD DE ACTUAR SOBRE LAS AUTORIDADES DE TAL MANERA QUE ESTAS OTORGUEN LA DEBIDA CONSIDERACIÓN A SUS NECESIDADES E IDEAS.

En efecto, todo poder público emana del pueblo; las autoridades estatales son delegados del pueblo y sus facultades están limitadas por la Constitución Política, que no es más que el mandato del pueblo a sus gobernantes o mandatarios.

El pueblo, constitucionalmente, tiene posibilidades de actuar sobre las autoridades. El Arto.7 Cn., reconoce el derecho del pue-

blo a la insurrección, con el objeto de separar en cuanto sea necesario a los funcionarios del Poder Ejecutivo de sus cargos. En el Arto.47 num. 32 Cn., se obliga a la Asamblea Legislativa, a descometer obligatoriamente al Presidente de la República, cuando habiendo terminado su período constitucional continúe en el ejercicio del cargo; pudiendo también, en nombre del pueblo, declarar la incapacidad física o mental del Presidente y vicepresidente y de los funcionarios que ella misma elija, para el ejercicio de sus cargos, previo dictamen unánime de una comisión de cinco miembros médicos, nombrados por la Asamblea.

El Arto.112 Cn., estatuye que la Fuerza Armada se ha creado para defender la integridad territorial, la soberanía de la República para hacer cumplir las leyes y garantizar los derechos constitucionales. De tal manera, que si los gobernantes violan los derechos constitucionales del pueblo, la Fuerza Armada, dándole cumplimiento al precepto constitucional, actuando en defensa del pueblo, puede derrocar al gobernante irrespetuoso de la ley.

En el Arto.162 Cn., se declara que "toda persona tiene derecho a dirigir sus peticiones por escrito, de manera decorosa, a las autoridades legalmente establecidas; a que se le resuelvan y a que le haga saber lo resuelto."

El derecho de peticion anterior, es fundamental en nuestro sistema de gobierno; establece la posibilidad de actuar sobre las autoridades y la obligación de éstas para tomar en consideración las necesidades e ideas de los peticionarios.

CITAS BIBLIOGRAFICAS:

- 1) Wagner, Adolfo. Citado por Ernesto Flores Zavala, pag.128. Opus Cit.
- 2) Grizotti, Citado por Ernesto Flores Zavala, pag.128. Opus Cit.
- 3) Houriou. "Manual de Derecho Administrativo y Constitucional."
- 4) Jara Cristi, Manuel. Opus Cit. pag.52
- 5) Vallarta, Ignacio. "Votos". Tomo II, pag.32
- 6) Flores Zavala, Ernesto. Opus Cit. pag.194/5
- 7) Fairchild, Henry Pratt. "Diccionario de Sociología." Justicia Social.
- 8) Bushnell, Charles J., "Diccionario de Sociología", Justicia Social.

C A P I T U L O T E R C E R O .

EL SISTEMA TRIBUTARIO DIRECTO DE EL SALVADOR.

La imposición directa es ejercida sobre la riqueza o patrimonio y sobre el ingreso o renta. Son tres los renglones de la economía privada afectados con la tributación directa, a saber: la renta, el capital y las transferencias de propiedad. En el siguiente cuadro nóptico se establecen los lineamientos generales de esta clase de tributación:

- 1o) SOBRE EL INGRESO: Grava las rentas, cualquiera que sea su fuente, incluyendo las ganancias de capital que se aplican, según el caso, tablas progresivas o proporcionales y pueden abarcar la renta mundial o la renta territorial.
- 2o) SOBRE LA RIQUEZA, CAPITAL O PATRIMONIO: Grava el capital líquido poseído en el territorio nacional.
- 3o) SOBRE LAS TRANSFERENCIAS: Se puede subdividir de siguiente manera:
- TRIBUTACION DIRECTA.
- a) IMPUESTO DE ALCABALA: Grava las transferencias onerosas de bienes raíces.
- b) IMPUESTO SOBRE SUCESIONES: Son cargas progresivas sobre el monto de la masa líquida hereditaria; tiene en consideración el grado de parentesco entre el "de cujus" y los asignatarios y aplica tasas mayores a los asignatarios no domiciliados en el País.
- c) IMPUESTO SOBRE DONACIONES: Grava el valor de los bienes muebles e inmuebles, lo mismo que los derechos reales que se establezcan sobre los inmuebles donados entre vivos, ya sea en forma pura y simple o revocable, seguida de tradición.
- d) IMPUESTOS SOBRE LAS TRANSFERENCIAS: Grava el valor de las transferencias de los derechos reales sobre inmuebles, ya sea gratuita u onerosa.

TRIBUTACION DIRECTA SOBRE EL INGRESO.

EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

A) SUJETO Y OBJETO DEL IMPUESTO.

a) El Art. 10.º de la Ley de Impuesto sobre la Renta, estatuye que los sujetos pasivos de la relación tributaria. Conjugado el concepto de sujeto pasivo de la relación tributaria con los conceptos de renta mundial y renta nacional o territorial, lo mismo que las circunstancias de estar dichos sujetos, domiciliados o no en el País

Lo anterior nos sirve de base para clasificar los sujetos pasivos del impuesto sobre la renta, de la manera siguiente:

I) SUJETOS QUE PAGAN SOBRE LA RENTA MUNDIAL.

- 1o) Las personas naturales, nacionales o extranjeras, domiciliadas en el País.
- 2o) Las sucesiones domiciliadas en el País.
- 3o) Los Fideicomisos domiciliados en el País.

II) SUJETOS QUE PAGAN SOBRE LA RENTA NACIONAL O TERRITORIAL.

- 1o) Personas naturales, nacionales o extranjeras, no domiciliadas.
- 2o) Fideicomisos no domiciliados.
- 3o) Personas jurídicas nacionales.
- 4o) Personas jurídicas extranjeras, domiciliadas o no en el País.

b) Según la obligación de pagar la deuda tributaria, se elabora también la siguiente clasificación del sujeto:

SUJETOS SEGUN LA DEUDA:

- I) POR DEUDA PROPIA: Son las personas naturales, las sucesiones (desde la apertura hasta la aceptación de la herencia), los fideicomisos y las personas jurídicas, cuya situación coincide con el hecho previsto por la ley como generador del crédito fiscal.
- II) POR DEUDA AJENA (AGENTES DE RETENCION): Son las personas, naturales o jurídicas, obligadas por la ley tributaria a retener de los ingresos de otras personas el impuesto, en el momento de efectuar pagos a favor de dichas personas.

B) FINALIDAD DEL IMPUESTO:

La finalidad exclusiva de este tipo de impuesto es gravar las rentas percibidas por los sujetos pasivos de la relación tributaria, cualquiera que sea la fuente del ingreso.

En la Ley de Impuestos sobre la Renta encontramos las siguientes clasificaciones de la Renta:

a) POR SU ORIGEN. (Arto. 10 Ley de Impuestos sobre la Renta.)

- 1o) RENTA MUNDIAL: Es el total de las rentas obtenidas dentro o fuera del territorio nacional.
- 2o) RENTA TERRITORIAL: Es el total de la renta obtenida en el territorio nacional.

b) POR SU DETERMINACION

- 1o) RENTA BRUTA: Se determina sumando los productos totales de las distintas fuentes de ingresos, incluyendo salarios, sueldos, actividades agrícolas, industriales, explotación de bienes muebles o inmuebles, etc. (Arto. 7 Ley Imp. sobre la Renta.)
- 2o) RENTA NETA: Se determina deduciendo de la renta bruta los gastos necesarios para su producción y la conservación de su fuente y los que la ley determine. (Art. 25 L.I. s/. Rta.)
- 3o) RENTA IMPONIBLE: Se determina haciendo a la renta neta las deducciones autorizadas por la ley. (Art. 30 L.I. s/ Rta.)

C) LAS GANANCIAS DE CAPITAL.

Las ganancias de capital se consideran como rentas gravables con este tipo de impuesto. Pueden ser de dos clases: Ganancias de Capital computable y ganancias de capital exentas del pago de Impuestos.

Las ganancias computables provienen de la celebración de contratos que constituyen título traslativo de dominio como la compraventa, permuta, dación en pago o cualquiera otra transacción similar, sobre bienes muebles o inmuebles, ejecutadas por personas que no son comerciantes.

Las ganancias de capital computable se determinan restando del valor de la negociación el costo básico del bien, lo mismo que toda mejora (refacciones o ampliaciones) u otra inversión que prolongue la existencia del bien o aumente su valor. También se deducen los gastos que se realizan para hacer posible la negociación

GANANCIAS DE CAPITAL EXENTAS.

El Arto. 15 de la Ley de Impuestos sobre la Renta, preceptúa: "La ganancia de capital obtenida en la venta de acciones de sociedades domiciliadas, no será gravable en el año de la venta, en la cuantía en que el valor de la transacción se haya reinvertido en el término de quince meses, a partir de la fecha de la venta, en acciones de sociedades comprendidas en una lista aprobada por el Ministerio de Economía."

La exención que establece dicho artículo es de carácter temporal y constituye un estímulo para la reinversión.

TRIBUTACION SOBRE EL PATRIMONIO, CAPITAL O RIQUEZA:

IMPUESTO DE VIALIDAD SERIE "A".

Es el gravamen sobre el capital o patrimonio neto, que se determina por medio de tasas progresivas que oscilan entre el 0.10 % para capitales hasta de ₡ 50.000.00 y el 1.4% para el excedente de ₡ 2,000,000.00 de capital.

A) SUJETOS DEL IMPUESTO.

El Arto. 1 de la Ley de Vialidad, dice: "Son sujetos del impuesto de vialidad, de acuerdo con las disposiciones de esta ley:

- a) Las personas naturales, nacionales o extranjeras, domiciliadas en el País.
- b) Las Personas naturales o jurídicas, domiciliadas en el extranjero, que tengan capitales dentro del territorio nacional;
- c) Los funcionarios o empleados del Gobierno o Instituciones Oficiales que desempeñen cargos en el exterior; y
- d) Las sucesiones y fideicomisos que tengan capitales en el territorio de la República."

CLASIFICACION SEGUN LA DEUDA.

Los sujetos por impuestos de vialidad serie "A", se clasifican por la deuda, en la forma siguiente:

SUJETOS SEGUN LA DEUDA.

I) POR DEUDA PROPIA: Son las personas naturales, nacionales o extranjeras, domiciliadas en el País; las personas naturales o jurídicas domiciliadas en el extranjero, las sucesiones y fideicomisos por los patrimonios que posean en el territorio salvadoreño.

II) POR DEUDA AJENA (AGENTES INTERMEDIARIOS. Arto. 11 L. de V.).- Son las sociedades y sucesiones domiciliadas en el País; cuyos socios, accionistas o asignatarios, respectivamente, están domiciliados en el extranjero. Dichas sociedades y comunidades sucesorias están obligadas a valorar el capital líquido de los socios, accionistas y herederos o legatarios, y pagar impuesto de cada uno de ellos, como intermediarios, prorrateando el interés social y cuota o legado hereditario que les corresponde.

B) OBJETO DEL IMPUESTO DE VIALIDAD SERIE "A".

A tenor del Arto. 5 de la Ley de Vialidad, "el impuesto de vialidad serie "A", grava el capital líquido poseído en el territorio nacional. El Arto. 6 del mismo cuerpo legal declara que e

capital líquido de un contribuyente se establece restando a la suma de valores que forman su activo, el valor de las deudas debidamente comprobadas que forman su pasivo."

El activo comprende el valor real o comercial de toda clase bienes: muebles, dinero, acciones, participaciones, créditos activos, valores y cualesquiera otros valores apreciables en dinero.

El pasivo es el conjunto de obligaciones a cargo del contribuyente o sean sus deudas; para poder computarse deben estar debidamente comprobadas, ya sea por medio de acta notarial, registro público o en la contabilidad llevada en legal forma, a juicio de la Dirección General de Contribuciones Directas, siempre y cuando no hubiere otro medio legal de prueba. (Art. 7 Ley de Vialidad).

Según el Arto. 8 L. de V., "el capital líquido se determinará el 31 de Diciembre de cada año." No obstante lo anterior, el contribuyente puede solicitar autorización, de acuerdo con la Ley de Impuesto sobre la Renta, para llevar un ejercicio de imposición que no coincida con el del año natural; en dicho caso, el capital líquido se determina por el contribuyente al concluir el ejercicio de imposición especial aludido.

SUJETOS Y OBJETOS EXENTOS DEL PAGO DEL IMPUESTO DE VIALIDAD.

SUJETOS EXENTOS: Están exentos del pago de impuestos:

- 1) Los valores de personas o empresas que gocen de exención por decreto legislativo o contrato aprobado por el Poder Legislativo. (Arto. 9 literal d) Ley de Vialidad.)
- 2) Las Sociedades domiciliadas en el País, cuando los socios o accionistas sean contribuyentes del impuesto.
- 3) Los socios y herederos cuando la sociedad o sucesión sea sujeto pasivo del impuesto; la exención del impuesto es únicamente sobre el valor de sus derechos o cuotas hereditarias. (Art. 10 L. de V.)
- 4) Los que simultáneamente están calificados como contribuyentes del impuesto de Vialidad serie "A" y como contribuyentes de cualquiera otra serie, cuando el monto del impuesto a pagar conforme a cualquiera de las otras series sea mayor que el de la serie "A".
- 5) Los que posean un capital líquido menor de \$ 25.000.00.-.

OBJETOS EXENTOS DEL PAGO DEL IMPUESTO DE VIALIDAD SERIE "A".

Conforme al Art. 9 L. de V., están exentos del pago del impuesto y, en consecuencia, no forman parte del capital imponible, los bienes siguientes:

- 1) Las casas baratas, cuyos alquileres están exentos del impuesto sobre la renta, de acuerdo con el numeral 5o. del Arto. 23 de la Ley de Impuesto sobre la Renta.
- 2) Las viviendas, escuelas, hospitales y servicios de asistencia médica y de promoción cultural y el de análogas prestaciones que el contribuyente proporcione gratuitamente a sus trabajadores.

res para la superación cultural y bienestar material de éstos.

- 3) Los depósitos bancarios en el País, sean de ahorro, a la vista, a plazo o en cuenta corriente.

Las exenciones anteriores tienen como finalidad darle cumplimiento al Arto. 2. En el fondo son una medida de Política Fiscal TRIBUTACION DIRECTA SOBRE LAS TRANSFERENCIAS.

Conforme al cuadro sinóptico planteado al inicio de este capítulo, la tributación directa sobre las transferencias abarca, principalmente, cuatro renglones impositivos, que son: el impuesto de alcabala, el impuesto sobre sucesiones, el impuesto sobre donaciones y el impuesto sobre las transferencias.

IMPUESTO DE ALCABALA.

A) ETIMOLOGIA DEL VOCABLO ALCABALA.

Según algunos tratadistas, alcabala es una corrupción de la frase: "al que vala, o sea algo que tiene algún valor como satisfactor de las necesidades de la Monarquía. También aducen que proviene de "caval", verbo hebreo que equivale a "recibir" y que, antecedido del artículo contractado "al", forma la palabra "alcabala".

Otros consideran que el verdadero origen de alcabala, es la palabra latina "gabella", que en la antigüedad era conocida por los romanos como el impuesto sobre las ventas.

GENESIS HISTORICO DEL IMPUESTO DE ALCABALA.

1) CRONOLOGIA ESPAÑOLA.

- a) El 17 de febrero de 1079; Fernando I, estableció la alcabala en el Fuero de Villafraja;
- b) En 1341, las Cortes de Burgos, establecieron la alcabala a petición de Alonso II, para sufragar los gastos del sitio de Algeciras por los Arabes; se prorrogó por 6 años en las Cortes de Alcalá en 1345, para mantener a Algeciras y otros castillos de la frontera;
- c) En 1349, las Cortes de Alcalá, la establecieron para el Sitio de Gibraltar;
- d) En 1388, las Cortes de Palencia establecieron la alcabala para sufragar la guerra con Portugal;
- e) Las Cortes de Madrid, en 1395, establecieron la alcabala, a tiempo determinado, por razón de las grandes necesidades de Estado.

2) CRONOLOGIA SALVADOREÑA:

Las distintas leyes de alcabala en El Salvador, datan desde 1879, así:

- a) En 1879, se estableció la alcabala para la enajenación de toda clase de bienes rústicos y urbanos, así: 5% hasta \$ 500.00 y 10% de más de \$ 500.00.
- b) En 1899, el impuesto de alcabala abarcó la donación entre vivos y la dación en pago; con el 3%; y con el 2% para los adjudicatarios en Juicio Ejecutivo.
- c) En 1908, se aumentó la Alcabala con el 1/2 %, para las compraventas y así siguió hasta 1913, año en que se derogaron las leyes de alcabala de 1908 y 1912.
- d) En 1914, la alcabala se extendió a las adjudicaciones de bienes con la disolución de Sociedad, cuando el adjudicatario no fuer

- el mismo socio que aportó los bienes. El impuesto se fijó en el 3 %.
- e) En 1928, se derogaron las leyes anteriores en cuanto el porcentaje y se estableció con el 2 %.
 - f) En 1931, se redujo el impuesto de alcabala al 1 %.
 - g) En 1939, se decretó un impuesto adicional del 1/2 % más para las transferencias por ventas, conservándose siempre el impuesto de alcabala con el porcentaje de 1%. (D.L.# 38 del 24 de Abril de 1939).-
 - h) En 1940 se hizo extensivo el 1/2 % anterior a las transferencias de bienes raíces a cualquier título. (D.L. # 60, 28 de Septiembre de 1940, D. O. # 225, Tomo 129, 4 de Octubre siguiente.)
- (Fuente de Información: "Breves Comentarios a la Ley de Alcabala" de la Srta. Dora Sylvia Henríquez Domínguez.)

IMPUESTO DE ALCABALA.

Este impuesto grava las transferencias onerosas de bienes raíces. El hecho generador del crédito fiscal es la celebración de cualquier contrato oneroso por el cual se transfiera, bajo cualquier título, bienes raíces. El gravámen es del 1 % sobre el valor de los bienes inmuebles transferidos.

B) SUJETOS DEL IMPUESTO.

Están sujetos al impuesto los bienes raíces adquiridos a título oneroso.

C) OBJETO DEL IMPUESTO.

El objeto del impuesto es el valor real de los bienes inmuebles enajenados o traspasados mediante venta, permuta, donación entre vivos, remate judicial, dación en pago, adjudicación en disolución de Sociedades si el adjudicatario no es el mismo socio que aportó el bien adjudicado, etc.

D) SUJETOS EXENTOS.

Las corporaciones y fundaciones de Derecho Público están exentas del pago del impuesto de alcabala, por las transferencias y adquisiciones de inmuebles, cuando dichos inmuebles están destinados a fines de utilidad pública; también están exentas, en lo que respecta a las adjudicaciones en pago hechas a favor de ellas, decretadas las ejecuciones por cobros de deudas.

IMPUESTOS SOBRE SUCESIONES.

Este impuesto directo grava, según el Arto.3 de la Ley de Gravámen de las Sucesiones, mediante tasas progresivas, el monto de masa total líquida hereditaria, con base en el parentesco entre el testador y heredero o asignatarios; se impone por medio de la tarifa y porcentaje establecidas en los Artos.7 y 8, de dicha Ley, tasas mayores a los asignatarios no domiciliados en el País y a los de parentesco más lejano. (Art.10 Ley de Gravámen de las Sucesiones.)

A) SUJETOS PASIVOS.

Son sujetos pasivos de la relación tributaria sucesoral los herederos, legatarios, donatarios, asignatarios y beneficiarios de fideicomisos, nacionales o extranjeros, domiciliados o no en el País. Cada sujeto paga el impuesto según la cuota que le corresponde y al grado de parentesco que lo vincula con el "de cuius".

B) CLASIFICACION DE LOS SUJETOS.

Los sujetos se clasifican en grupos, según el parentesco, de la siguiente manera:

PRIMER GRUPO: Ascendientes y descendientes legítimos; padres e hijos naturales; madre ilegítima; hijos, abuelos y nietos ilegítimos en la sucesión de la madre y con uqe sobreviviente.

SEGUNDO GRUPO: Colaterales en segundo grado de consanguinidad.

TERCER GRUPO: Colaterales en tercer grado de consanguinidad.

CUARTO GRUPO: Colaterales en cuarto grado de consanguinidad.

QUINTO GRUPO: Parientes remotos y terceros.

C) OBJETO DEL IMPUESTO.

El objeto del impuesto es la masa total líquida transmitida por herencia, legado, donación por causa de muerte o en virtud de fideicomiso. La masa líquida transmitida puede consistir en bienes o derechos.

Entre los bienes computables se mencionan los siguientes:

- 1) Bienes Inmuebles situados en el territorio nacional, inscritos a favor del "de cuius" en el Registro de la Propiedad o cuya posesión haya tenido en el momento de su muerte.
- 2) Bienes Muebles, en poder del causante en el momento de su muerte y sobre los cuales tenía la libre disposición.

D) DERECHOS COMPUTABLES.

Son derechos computables en la masa líquida transmitida por herencia, las participaciones que el causante tenía, en cualquier sociedad, al momento de su muerte.

E) BIENES EXENTOS DEL PAGO DEL IMPUESTO.

Están excluidos del activo y por consiguiente no causan impuestos, los bienes siguientes:

- 1) El Bien de Familia.
- 2) Las indemnizaciones y reparaciones del daño por la muerte de causante recibidas por los herederos y legatarios; los seguros de vida del mismo y los fondos de defunción que reciban de las sociedades mutualistas y los de capitalización hasta \$ 3.000.00
- 3) Los bienes asignados a establecimientos públicos salvadoreños
- 4) Los bienes fideicomitidos en virtud de fideicomisos entre vivos mixtos o testamentarios, siempre que se apliquen, en forma inmediata o mediata a objetos y fines de asistencia social o a instituciones de beneficencia pública del País.
- 5) Los derechos de usufructo o renta de los bienes fideicomitidos conforme al numeral anterior.

- 6) Los depósitos en bancos e instituciones de crédito que operen legalmente en el País.
- 7) Las Cédulas del Banco Hipotecario, sus intereses y premios.
- 8) Los demás títulos de crédito y bienes exentos de impuestos en general, de conformidad con la ley.

IMPUESTOS SOBRE DONACIONES.

Este impuesto grava el valor de bienes muebles e inmuebles y derechos reales que se establezcan sobre inmuebles donados entre vivos, ya sea la donación pura y simple o revocable, seguida de tradición.

A) SUJETOS PASIVOS.

El donatario es el sujeto pasivo de la relación tributaria. Igual que en el impuesto sobre sucesiones, los sujetos pasivos se clasifican en cinco grupos, tomando en cuenta el grado de parentesco. Cada donatario es responsable solidario en el pago del impuesto, pudiéndose subrogar en los derechos del Estado en caso de pagar la totalidad del impuesto, porque cada uno de los donatarios es responsable del monto del impuesto correspondiente, en la proporción que resulte a cargo de cada grupo.

Respecto a las donaciones sucesivas a favor de donatarios, comprendidos dentro del mismo grupo, dentro del plazo de cinco años deben acumularse para los efectos del cómputo del impuesto total causado por ellas. Del monto que resulte se restan los impuestos pagados con anterioridad por las donaciones precedentes.

En las donaciones que fraccionan la plena propiedad, dándola a un donatario el usufructo, uso y habitación vitalicios y a otra la nuda propiedad; el donante debe señalar quien pagará el impuesto, si no lo hace, el Estado lo cobra aplicando las reglas establecidas en el Art. 13 de la Ley de Gravámen de las sucesiones, así:

- 1o) El que el donante indique.
- 2o) El nudo propietario 1/4 y el usufructuario los 3/4; y,
- 3o) El usuario o habitador no paga nada.

Respecto a las Donaciones Condicionales, se presentan 2 casos:

a) Si es con cláusula resolutoria, se paga el impuesto como pura y simple.

b) Si es suspensiva, paga el impuesto el que está en posesión salvo que el donante le establezca la obligación a otra persona.

B) OBJETO DEL IMPUESTO.

El objeto del impuesto es el valor de los bienes muebles o inmuebles donados; los derechos reales que se establezcan sobre los inmuebles objetos de donación entre vivos, ya sea donación pura simple o revocable seguida de tradición, con deducción de las c

gas y gravámenes cuando el donatario debe responder por ellas.

0) EXENCIONES.

Están exentas del pago del impuesto las donaciones destinadas a la creación o fomento de instituciones o establecimientos de utilidad pública costeadas por el Estado o los Municipios; los donados para la creación del bien de familia y los donados a favor de Instituciones de beneficencia.

IMPUESTO SOBRE LAS TRANSFERENCIAS.

Este impuesto, que en la práctica opera como un complemento del impuesto de alcabala, tiene jerarquía propia. Cuando se estableció, a pesar de ser un impuesto directo, lo incluyeron en un decreto Legislativo, destinado a regular, primordialmente, el impuesto indirecto adicional progresivo de Papel Sellado. El decreto Legislativo en cuestión es el No.38 del 25 de Abril de 1939, publicado en el D.O.# 103 del 15 de Mayo del mismo año, Tomo 126.-

Los considerandos que motivaron el impuesto sobre la transferencia de bienes entre vivos, tienen el tenor siguiente: "Considerando que se hace necesario terminar obras de positivo progreso a cargo del Poder Ejecutivo en el Ramo de Fomento, y, en especial la gran Carretera Panamericana, llamada a ser una de las arterias principales del País y de gran importancia internacional; Considerando que para completar esa magna obra vial es indispensable llevar a cabo la construcción del puente sobre el Rio Lempa, en el cual habrá de invertirse cuantiosas sumas de dinero, que con los recursos actuales es muy difícil erogar. Por tanto, en uso de sus facultades Constitucionales y a iniciativa del Poder Ejecutivo, Decreto Créanse las siguientes contribuciones que empezaran a hacerse efectivas a partir del día 10 de Junio del año en curso: e) la transferencia de bienes raíces entre vivos a cualquier título, se gravará con un impuesto del medio por ciento calculado sobre el valor de dichos bienes."

Dichos impuestos como todas las cargas sobre las transferencias, tiene la calidad de impuesto directo, pero el legislador salvadoreño, al establecer el impuesto en cuestión, lo incluyó como impuesto indirecto.

A) SUJETOS PASIVOS.

En el antepenúltimo inciso del Arto.10., del Decreto No.38, arriba mencionado, se establece: "Estos impuestos serán a cargo del comprador, del beneficiario o del ordenador, según el caso y se cobrarán una sola vez, bajo la responsabilidad personal del vendedor o librador por medio de timbres fiscales."

B) SUJETOS EXENTOS,

En el último inciso del Arto. lo. del Decreto en cuestión, se señala: "Quedan exentos de este impuesto los bancos legalmente establecidos en el País; pero no de la responsabilidad a que se refiere el inciso 2o. de la presente letra." Es decir, la exención a favor de los Bancos opera únicamente cuando actúa como comprador, beneficiario u ordenador; pero si el Banco es el vendedor, dador o librador, es responsable de que el comprador, ordenador o beneficiario, pague el impuesto por medio de timbres.

RENTABILIDAD DEL SISTEMA IMPOSITIVO DIRECTO.

En el "Programa Conjunto de Tributación de la Organización de los Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo OEA/BID, Sistemas Tributarios de la América Latina, El Salvador", encontramos los siguientes datos explicativos de la rentabilidad del Sistema impositivo directo de El Salvador:

- a) La recaudación proveniente del Impuesto Sobre la Renta en El Salvador, correspondiente al período de 1961-1964, creció de ¢ 15. millones a ¢ 35.1 millones.
- b) El impuesto de Vialidad serie "A", produjo en nuestro País un ingreso al fondo general de la República, que fluctuó entre ¢ 3. y 4.7 millones, en el período de 1961-1964.
- c) El impuesto de Alcabala durante el cuádrenio 1961-1964, produjo ingresos al erario nacional de 1.8, 1.3, 1.6 y 1.7 millones de colones, respectivamente; lo que representó el 1.3, 0.9, 1.0 y 0.9 por ciento, de la recaudación total del Gobierno Central en esos años; y
- d) Los Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones produjeron conjuntamente, durante los años de 1961 a 1964, ingresos al Fondo General de la República, de ¢ 2.1, 2.1, 2.6 y 3.3 millones, que representan el 1.5, 1.4, 1.6 y 1.6 por ciento de las recaudaciones tributarias totales del Gobierno.

T E R C E R A P A R T E .

C A P I T U L O C U A R T O .

LA DISTRIBUCION. DEFINICION.

Adan Smith dice respecto a la distribución que "es el orden según el cual se distribuye naturalmente el producto entre las distintas clases de personas." (1)

Garver y Hansen, desde el punto de vista económico, sostiene que distribución es tanto como "repartición de la riqueza y de la renta entre las personas de una comunidad." (2)

La riqueza y el ingreso constituyen las dos caras de una misma moneda; son el objeto primordial del fenómeno económico denominado "distribución", razón por la cual su vinculación es absoluta y, referirse al término riqueza implica la inclusión obligada del concepto "ingreso".

En el ámbito de los sistemas económicos de libre cambio, tiene una gran importancia el problema relativo a la distribución de la riqueza. Algunos la consideran injusta; otros sostienen que es conveniente la desigualdad de la distribución de la riqueza, porque esa desigualdad es la base del desarrollo económico.

Entre los impugnadores de la desigualdad de la riqueza citaremos a Carlos Marx, quien proclamó que en los regímenes de libre cambio, los únicos beneficiados son los capitalistas, porque se apropian de la riqueza de los trabajadores; que el valor en cambio de un producto está formado por el número de horas que ha costado producirlo y el capitalista no le paga todo ese valor al obrero; no que un valor inferior que sólo sirve para las "subsistencias prescindibles", que permiten al trabajador continuar produciendo como cualquier máquina. El criterio socialista juzga que el trabajo de los seres humanos deja un remanente del valor producido sobre el valor consumido; remanente que es una "plus valía", aprovecha por el capitalista sin dar nada en cambio, valiéndose para ello la reducción de los salarios, del aumento de la jornada de trabajo etc.

Otros sostienen que la desigualdad de la distribución debe existir porque de la minoría capitalista depende el empuje industrial del País; que la inamovilidad del nivel de empleo o su alza depende de la política inversionista que practique el sector capitalista.

Todos esos argumentos son interesantes, pero no hay que perder de vista, que la desvinculación entre las fuerzas humanas que forman el capital y el trabajo, puede ser lesiva para cualquier sistema económico.

En las anteriores consideraciones encontramos la importancia

del fenómeno económico de la distribución.

LA DESIGUALDAD DE LA DISTRIBUCION DE LA RIQUEZA.

El Dr. Andreas Paulsen nos suministra los siguientes datos relativos a la desigualdad de los ingresos en los Estados Unidos de América: "En los Estados Unidos, en 1947, el grupo constituido por veinte por ciento más bajo de perceptores de ingreso recibió el cuatro por ciento del ingreso total, y el veinte por ciento más alto percibió el cuarenta y ocho por ciento de la totalidad del ingreso. Dicho autor señala como causas de la desigualdad del ingreso las siguientes:

"1.-La distinta distribución del ingreso patrimonial, y también el ingreso derivado de la propiedad, que se concentra en un grupo relativamente pequeño de perceptores de ingreso.

2.-El grado de dispersión en la remuneración del trabajo." (3)

Respecto a la distribución, ya no relativa a un País determinado sino que al mundo en que vivimos, dicho autor nos suministra los datos siguientes: "Un problema distinto al anterior es el de la desigual distribución del ingreso mundial. Según datos de la Secretaría de las Naciones Unidas para setenta países, calculados como ingresos per cápita con referencia al dolar, resultaron para 1949:

	INGRESO MUNDIAL	POBLACION MUNDIAL.	INGRESO PER CAPITA.
Países con ingreso elevado.	67 %	18 %	915 dólares.
Países con ingreso mediano.	18 %	15 %	310 dólares.
Países con ingreso bajo.	15 %	67 %	54 dólares.

Así resulta que el dieciocho por ciento de la población mundial percibe el sesenta y siete por ciento del ingreso mundial, mientras que los países de bajo ingreso, que comprende el 2/3 de la población mundial, reciben solo el quince por ciento del ingreso del mundo." (4)

CONSECUENCIAS DE LA DISTRIBUCION SOBRE EL SISTEMA ECONOMICO.

La distribución es en sí una consecuencia objetiva de la producción, que a su vez genera consecuencias incidentes sobre la misma producción y por consiguiente, sobre todo el sistema económico de un País.

Como consecuencias relevantes de la desigualdad de la distribución, consideramos las siguientes:

- 1) La desigualdad de la distribución propicia el control de la industria del país por parte del sector capitalista;
- 2) La desigualdad de la distribución determina los procesos productivos y restringe o amplía el nivel de vida de los sectores vitales de la población;
- 3) La desigualdad de la distribución influye decisivamente sobre las legislaciones de los países; y por interacción, éstos a

vez determinan la igualdad o desigualdad de la distribución; y
4) La desigualdad de la distribución es determinante de la actividad de la empresa privada.

Al analizar las anteriores consecuencias, podríamos llegar a las conclusiones siguientes:

I) LA DESIGUALDAD DE LA DISTRIBUCION PROPICIA EL CONTROL DE LA INDUSTRIA POR PARTE DEL SECTOR CAPITALISTA.

En efecto, creemos que por la desigualdad de la distribución la producción en general es controlada por los propietarios de los factores tierra y capital, quedando al arbitrio de esa minoría la orientación de la producción de un País. Esa posición privilegiada del sector capitalista, le permite ampliar o restringir la producción en todas las ramas de la economía; adoptar si le conviene, la tecnología moderna o usar los métodos tradicionales de producción,

Ese control de la industria por el sector capitalista, en los regímenes de libre cambio, es determinante para el estancamiento, retroceso o progreso económico del País.

Las tendencias intervencionistas de los estados modernos controlan, parcialmente, el control que venía ejerciendo el sector capitalista sobre la industria y las otras actividades económicas, por limitaciones que las nuevas leyes de tipo social le han establecido. Además de las leyes sociales, también actúan como moderadores de aludido control, los sindicatos y demás asociaciones profesionales, las tendencias del sector consumidor, las políticas fiscales monetarias, presupuestarias, etc. del Estado.

II) LA DESIGUALDAD DE LA DISTRIBUCION DETERMINA LOS PROCESOS PRODUCTIVOS Y RESTRINGE O AMPLIA EL NIVEL DE VIDA DE LOS SECTORES MAYORITARIOS DE LA POBLACION.

En principio aceptaremos que el sector minoritario, poseedor del capital y de la tierra, controla la producción del País y de qué artículos producir y qué mercados preferir para la oferta sus productos. Tal tesis es criticada, porque se considera no de todo cierta, ya que la producción está supeditada, en primer lugar a las tendencias de los consumidores, a las demandas del mercado y en segundo lugar, a razones de precios, al monto de las ventas etc. Otro factor determinante de los procesos productivos y de la desigualdad de la distribución es, precisamente, la vocación productiva de un País y el mal uso que se haga de los factores productivos.

Los teorizantes del "laissez faire", juzgan que el aumento nivel de ingresos de la población pobre reduce las rentas de la población rica, menoscabando el ahorro y la inversión, con lo que entorpece el desarrollo económico del País.

La anterior afirmación tuvo su aparente valor en la etapa histórica correspondiente al estado gendarme, en donde el ahorro y la inversión se consideraban como un hecho meramente individual que no tenía repercusiones en el resto de la economía. Tal argumento fué destruido en los estados modernos, en donde el ahorro y la inversión han perdido su carácter individual para convertirse en fenómenos económicos de carácter colectivo, fundamentado en las sociedades mercantiles y especialmente en las sociedades anónimas de por abierto y en las Cooperativas.

III) LA DISTRIBUCION INFLUYE SOBRE LAS LEGISLACIONES DE LOS PAIS Y VICEVERSA.

La desigualdad de la distribución ha dado pábulo en algunos estados para la creación de múltiples cuerpos legales de tipo social; se ha dado vida a conceptos antes desconocidos en las legislaciones de los regímenes pasados, tales como: "salarios mínimos seguros de vejez, seguros de invalidez, de desempleo", etc.

En algunos estados la desigualdad de la distribución ha provocado el estancamiento legislativo y conservan sus leyes anacrónicas, con el único objeto de mantener el abstencionismo estatal.

Esas influencias, positivas o negativas, tienen como causa eficiente la desigualdad de la distribución de la riqueza y del ingreso. En El Salvador los esfuerzos legislativos en búsqueda de una mejor distribución de la riqueza y el ingreso han sido negativos, llegándose al extremo de prohibir el sindicalismo en el campesinado. La nulidad legislativa se debe, según nuestro criterio a que los legisladores son personeros del sector capitalista y leyes que se decretan favorecen en un cien por ciento la mala distribución, en perjuicio del mayoritario sector económicamente débil y en beneficio del minoritario sector capitalista.

FUENTES QUE DETERMINAN LA DISTRIBUCION DE LA RIQUEZA.

Como fuentes determinantes de la distribución de la riqueza se mencionan las siguientes: la propiedad de los factores de producción tierra y capital; los salarios del trabajo, los alquileres o rentas de la tierra, el interés del capital, los beneficios empresariales, etc., que a continuación analizaremos brevemente.

LA PROPIEDAD DE LOS FACTORES DE PRODUCCION ES LA FUERZA DETERMINANTE, POR EXCELENCIA, DE LA DISTRIBUCION DE LA RIQUEZA Y DEL INGRESO.

Smith, en su obra "Inquiry into the Nature and Causes of Wealth of Nations" sostuvo que la ambición y la libre competencia que de ella se deriva, si no es contrariada por el intervencionismo estatal, genera una verdadera división del trabajo y tiene como consecuencia inmediata el máximo de producción; consideró que el librecambio interno y externo es el único capaz de permitir garantizar el equitativo reparto de fuerzas y recursos en conc

dancia a tiempos, lugares y niveles de precios y beneficios; y por consiguiente es el único que puede producir el mejoramiento de la comunidad.

Algunos expositores sostienen que el trabajo es el único factor de la producción y consecuentemente, el determinante de la distribución de la riqueza y del ingreso. Garver y Hansen objetan dicho criterio al considerar que existen cuatro factores de la producción, denominados: tierra o naturaleza, capital, trabajo y espíritu de empresa.

Los factores enumerados por Garver y Hansen, se clasifican a FACTORES DE LA PRODUCCION:

I) FIJO: La Tierra o Naturaleza.

II) VARIABLES: El Capital, el Trabajo y el Espíritu de Empresa.

EL FACTOR FIJO: LA TIERRA O NATURALEZA.

El factor fijo tierra, comprende todos los recursos naturales, como fincas, edificios, ríos, minas, bosques, etc. Se le denomina factor fijo o inmovil, por ser irreproducible y encontrarse limitado en cantidad por la naturaleza.

LOS FACTORES VARIABLES:

1) EL CAPITAL. Este factor variable de la producción está integrado por bienes materiales concretos. Se subdivide en Capital de Consumo y Capital de Producción. El primero está integrado por bienes acabados disponibles actualmente para el consumo. El segundo se subdivide a su vez, en bienes en proceso de elaboración y en medios para la producción, como máquinas, fábricas, vehículos, etc.

2) EL TRABAJO. Este factor variable de la producción se traduce en cualquier actividad corporal o mental que contribuye a la producción de los satisfactores de las necesidades, ya sean éstos servicios o bienes económicos.

3) EL ESPIRITU DE EMPRESA. Este factor variable de la producción consiste en toda actividad productora de la comunidad.

LOS SALARIOS DEL TRABAJO.

Según el Arto.101 del Código de Trabajo vigente, "salario es la retribución en dinero que el patrono está obligado a pagar al trabajador por los servicios que le presta en virtud de un contrato de trabajo."

Desde el punto de vista económico el salario se considera como la participación distributiva recibida por el sector trabajo por la contraprestación de sus servicios.

Los salarios, sueldos u honorarios constituyen esencialmente una forma de distribución primaria, surgida de los servicios prestados, ya sea por un obrero, un empleado o un profesional.

LOS ALQUILERES O RENTAS DE LA TIERRA.

Según el Dr. Javier Angel, (Apuntes sobre las Teorías de la Distribución), la palabra renta se emplea para demostrar dos conceptos muy diferentes: en el espíritu popular significa pago por el uso de la tierra y de otros recursos naturales; también designa un pago que se hace por el uso de un factor de la producción, pero que, según el Dr. Angel, es "excesivo", es decir, innecesario para provocar la oferta del agente productivo en cuestión. Sostiene dicho autor, que el segundo concepto surgió al considerar la renta de la tierra como un pago excedente, de tal modo, que se amplió el significado de la palabra renta hasta comprender todos los excedentes económicos.

El Dr. Angel nos dice que Petty fué el primero en tratar el problema de la renta en una forma racional; que se anticipó a la Teoría de la Renta de David Ricardo, cuando afirmó que "la renta es un excedente", o sea "el saldo del producto de la tierra después de cubrir los gastos del cultivo."

Algunos comentaristas consideran que los alquileres constituyen la participación distributiva que emana del uso de las tierras poseídas por el sector económicamente fuerte. Dicho uso se clasifica en dos clases: Uso Explícito, cuando los propietarios permiten que otras personas usen la tierra como arrendatarios, mediante el pago de un cánón; y Uso Implícito, cuando es el mismo propietario el que usa la tierra.

La renta de la tierra se clasifica también en urbana y rural.

Según lo anterior, la renta equivale al pago por el uso de la tierra o de otros recursos naturales; es el pago que se hace por el uso de un factor de la producción, considerado por algunos tratadistas como un excedente económico.

EL INTERES DEL CAPITAL.

Los economistas definen al capital como "cualquier agente físico de producción distinto del hombre y de los recursos naturales" (5)

El capital puede ser producido por el hombre mediante la energía del trabajo ejercida sobre la naturaleza; puede provenir del ahorro mediante la abstención del consumo inmediato de determinados bienes con el objeto de disponer en el futuro de bienes y servicios, etc.

Conforme lo expresamos en otro lugar, el capital puede ser de consumo o de producción. El capital de consumo presta una utilidad inmediata y satisface necesidades actuales de los poseedores de los bienes, en una forma directa y personal. El capital de producción sirve para producir bienes de consumo, que al ser vendidos incrementan el capital del empresario; produce un interés superior

al del capital de consumo y su efecto es el incremento económico del productor.

El interés que produce el capital de producción que consiste en una sustracción del potencial económico ejercida sobre la renta nacional que se acumula en el minoritario sector capitalista. Dicho interés siempre es elevado, lo que da por resultado desigualdad de la distribución de la riqueza y del ingreso.

LOS BENEFICIOS DE LOS EMPRESARIOS.

Los beneficios son participaciones distributivas provenientes de las empresas industriales, agrícolas, comerciales, etc., que caen en el dominio comercial. Dichos beneficios se dividen en mercantiles y económicos. Se considera superior el beneficio mercantil porque resulta de la deducción de los salarios, intereses y rentas sobre el ingreso bruto, dando un saldo mayor a favor del empresario. Los beneficios económicos se consideran menores porque otorgan participaciones a los propietarios de los factores de la producción que colaboran en la elaboración de los productos de consumo, máxime cuando los propietarios de los factores de producción son personas distintas del empresario.

CITAS BIBLIOGRAFICAS:

- 1) Smith, Adan. "La Riqueza de las Naciones."
- 2) Garver y Hansen. "Principios de Economía." Tercera Edición Pag. 385.
- 3) Paulsen, Andreas. Opus Cit. Tomo I, pag. 54-55.
- 4) BIS.
- 5) Garver y Hansen. Opus Cit. pag. 434.

C A P I T U L O Q U I N T O .

REDISTRIBUCION.

A) CONCEPTO.

Se afirma que la redistribución consiste en quitar a los ricos parte de su riqueza para repartirla entre los pobres.

La redistribución de la riqueza y del ingreso es considerada en la Escuela Clásica, como una modificación de la distribución del ingreso y de la riqueza por razones de carácter social, la cual disminuye la potencia productiva de la Economía de los países. Afirma dicha Escuela, que no es conveniente la redistribución en los países subdesarrolladas, porque reduce la formación del nuevo ingreso global, pero en forma distinta según sea la posición, positiva o negativa, de la partida.

En las Finanzas Modernas se propugna una distribución equitativa de los ingresos nacionales; para ello, la actividad financiera estatal, que comprende la recaudación y el desembolso de las rentas pública, debe elaborar programas de redistribución de la riqueza y del ingreso.

La redistribución requiere dos fases denominadas: fase de imposición y fase del gasto público.

Existe una marcada interdependencia entre los ingresos y los gastos públicos en la función redistributiva estatal, para poder solucionar problemas como los siguientes:

- 1o) ¿ Qué clase de impuestos deben establecerse: Directos o Indirectos ?
- 2o) ¿ Qué proporción de la renta y del ingreso debe gravarse ?
- 3o) ¿ Qué clase de impuestos al consumo deben adoptarse ?
- 4o) ¿ Qué sistemas impositivos deben usarse: proporcionales o progresivos ?
- 5o) ¿ Qué porcentajes impositivos son los más adecuados ?
- 6o) ¿ Qué clase de servicios y de bienes debe proporcionar el Estado a los económicamente débiles ? , etc.

Es obvio que la actividad redistributiva del Estado, quitando a unos y dándoles a otros, afecta la renta nacional, mediante aumentos o reducciones, así: los pagos de transferencias (jubilaciones, pensiones, etc.), aumentan la renta nacional; los impuestos indirectos y directos, la reducen; y los gastos en mantenimiento de los servicios públicos para la comunidad, la aumentan considerablemente.

Al respecto, Anibal Pinto S.C., nos dice: "Después de esas operaciones, algunas rentas habrán aumentado, otras habrán disminuido, según sea el balance entre lo que uno dió y recibió. El ingreso que queda después de ese proceso es el "consumer's income" -- ingreso del consumidor --. El cuadro general de las nuevas r

laciones impuestas por ese paso por el "cedazo fiscal" constituye la distribución "final" de ingresos." (1)

Sostiene Pinto S.C., que el fenómeno de la redistribución de la riqueza y del ingreso fué gráficamente expuesto por Barna en una estadística sobre la experiencia inglesa en 1937, de la que se concluyó que es imposible estimar con exactitud la distribución de los impuestos indirectos entre distintos grupos que pagan tributos ni apreciar estrictamente la repartición de beneficios indivisibles, por lo que se excluyó del estudio de la redistribución lo relativo a los impuestos indirectos. Agrega que en dicho cuadro estadístico de Barna, se comprobó que las clases menores ingresos practicamente no contribuyen al financiamiento de los gastos indivisibles del Estado, como la defensa nacional, seguridad pública, construcción de carreteras, puentes, escuelas, aeropuertos, muelles, etc., lo que implica un saldo a favor de las clases de menores ingresos, entre la cual encontramos a los niños, estudiantes, inválidos, ancianos, dependientes, etc.

B) CLASIFICACIONES.

La redistribución ha sido clasificada desde diversos puntos de vista, por ejemplo:

I) Según el ámbito de la población favorecida por el Programa de Redistribución, se clasifica así:

- a) REDISTRIBUCION PARCIAL: la que se limita sólo a una parte de la población.
- b) REDISTRIBUCION TOTAL: la que abarca a la totalidad de la población.

II) Por los sujetos pasivos que contribuyen predominantemente a la Redistribución:

- a) REDISTRIBUCION HORIZONTAL: Cuando las clases pobres pagan por sus beneficios sociales; es decir, cuando los impuestos directos e indirectos pagados por las clases de bajos ingresos se comparan con el total de beneficios sociales recibidos por dichas clases.
- b) REDISTRIBUCION VERTICAL: Cuando las clases económicamente fuertes sufragan predominantemente los beneficios sociales que reciben los favorecidos por la redistribución.
- c) REDISTRIBUCION MIXTA: Cuando tanto los pobres como los ricos contribuyen al desarrollo de los programas de redistribución.

C) LA DOBLE REDISTRIBUCION.

La doble redistribución opera en aquellos sistemas tributarios en que predominan los impuestos progresivos, porque los beneficiarios de bajos ingresos pagan, en proporción, menos que los de altos ingresos y obtienen todos o la mayoría de los beneficios sociales; en cambio los ricos, aunque se trate de un sistema de cobertura universal, pagan más y reciben menos beneficios que

representados por sus contribuciones.

Tal circunstancia se percibe más claramente en los países que poseen los sistemas de seguros sociales que abarcan a la totalidad de la población. En estos sistemas los ricos, generalmente no hacen uso de los servicios públicos suministrados por el Estado, sino que los obtienen de la empresa privada, con lo cual reparten nuevamente sus ingresos y dotan de nuevo poder adquisitivo a los proveedores.

D) LA REDISTRIBUCION CON BASE EN LOS IMPUESTOS SOBRE VENTAS.

Si se pretende obtener los ingresos usando los impuestos sobre ventas en una forma primordial, substituyendo parcialmente los impuestos de asignación específica, --renta, capital--, para sufragar cualquier programa de redistribución; y, al aceptar que los impuestos indirectos o sean los impuestos sobre las ventas constituyen la mayor fuente de ingresos al Fondo General de la República y que, por consiguiente, son lo que proveen de mayor base económica para el cumplimiento de las obligaciones estatales y para la satisfacción de las necesidades públicas, veríamos que en el fondo, la mayor parte de los planes de redistribución se sufragada afectando con un cien por ciento a las clases económicamente débiles y se estaría dando preeminencia al sistema de distribución horizontal.

Por otra parte, al financiar el Estado sus programas de redistribución con base en los ingresos de los impuestos sobre ventas, la carga final de su costo se determinaría, fundamentalmente, por las costumbres de los consumidores y si los sujetos pasivos no compran los artículos de consumo gravados, además de disminuir el caudal del ingreso, se beneficiarían con doble redistribución, porque si no fuman ni consumen cervezas ni licores, gozarían del máximo de beneficios y pagarían un mínimo de impuestos.

E) REDISTRIBUCION CON BASE EN LOS RECURSOS DEL FONDO GENERAL.

Muchos sostienen que los programas de redistribución deben ser sufragados, preferentemente, afectando los recursos del Fondo General de la República. La anterior tesis es impugnada por las razones siguientes:

1o) Porque se considera que el uso de impuestos de asignación específica posee la gran ventaja de enfatizar a los beneficiarios el costo de los servicios mantenidos con los dineros que pagan (Distribución Horizontal.)

2o) Porque en los sistemas en que los costos recaen en cierta proporción igualitaria sobre el trabajador, patrono y contribuyente general, éste último a través del Estado, la tendencia redistributiva del impuesto de asignación específica es parcial por excelencia y nos da base para creer que el financiamiento par

de los programas redistributivos, con base en recursos del fondo General es defectuoso porque al aumentarse las necesidades colectivas del Estado se vería conminado a aumentar el porcentaje de los impuestos y distraería fondos destinados a otros planes,

F)- FUNDAMENTO DE LA REDISTRIBUCION.

La injusta distribución de la riqueza es el fundamento de los programas de redistribución.

Los Estados Modernos deben actuar con prudencia al elaborar sus programas de redistribución de la riqueza ya que, cualquiera que sea su política redistributiva, indefectiblemente tendrá que afectar todas las relaciones del sistema económico. La sociedad es mutable por excelencia, sufre constantes cambios, por lo que es materialmente imposible prever los alcances y efectos que las medidas redistributivas pueden producir en el ámbito socio-económico.

Se debe sopesar el impacto que las medidas redistributivas tendrán sobre la producción total; se debe ponderar el monto soportable de la reducción en el volumen de la producción y de los ingresos del sector capital, para no entorpecer la redistribución misma, ya que si se lleva hasta un límite insostenible, el efecto inmediato sería la reducción de los salarios y el bajo nivel de empleo.

En conclusión: la buena redistribución se debe fundamentar en reglas de estabilidad en el funcionamiento de la economía general para que se traduzcan en el aumento de la productividad presente y futura de las personas de bajos ingresos.

G) IMPUESTOS MAS CONVENIENTES PARA LA REDISTRIBUCION.

Si partimos de la base que los impuestos directos son pagados por los ricos y los indirectos por los pobres, aceptaríamos inmediatamente y sin discusión, que los impuestos directos son los apropiados para llevar a cabo la redistribución de la riqueza del ingreso. Lamentablemente la premisa anterior no es del todo cierta y el problema no es tan sencillo, ni tan simple su solución.

La redistribución pretende, en principio, quitar parte de la riqueza del rico para repartirla entre los pobres. Pero no es justo que solo los ricos paguen impuestos directos ni que solo los pobres paguen impuestos indirectos. Tanto el rico como el pobre pagan impuestos directos e indirectos por lo que no debe buscarse la conveniencia del impuesto para la redistribución en la persona que lo paga, sino que en otros fundamentos.

Tanto los impuestos directos como los indirectos inciden sobre la corriente de ingresos y se diferencian, sustancialmente en los aspectos siguientes:

1o) Es más caudalosa la corriente de los impuestos indirectos que la de los directos.

2o) Los momentos en que cada impuesto efectúa la detracción de corriente global de ingresos son distintos: los directos subst en parte de esa corriente en el momento en que se produce; en bio los indirectos; restan su porcentaje en el momento en que consume el ingreso.

3o) Los impuestos directos se calculan sobre el monto de la re y los indirectos sobre el volumen de los satisfactores consumi

4o) En los impuestos directos el contribuyente de hecho y el d derecho son una sola persona frente al sujeto activo; en cambi en los indirectos no existe esa confusión y el impuesto que se ga sobre el contribuyente "de jure", es pagado por una persona distinta o sea el contribuyente "de facto", en virtud del fenóm no de la traslación.

En El Salvador, los programas de redistribución se fundame en los dos tipos de impuestos, dada la pobreza de su Hacienda blica. En otros países se han creado impuestos específicos cor nes de redistribución y se le ha dado preferencia al sistema d redistribución horizontal.

Anibal Pinto S.C., critica la bondad de los impuestos ind tos para la redistribución de la riqueza, porque considera que incidencia es muy errática; al respecto aduce: "Un tributo ir recto de alcance más o menos general, es como un golpe lanzado ciegas, que deja indemnes a unos, hiere a otro y puede liquidar alguno. Aunque la fuerza inicial del golpe sea la misma, la re tencia de las víctimas tributarias varía considerablemente!" (

A pesar de lo anterior se considera que los impuestos indi tos sobre aquellos artículos de demanda rígida no indispensable para la vida, como el tabaco, alcohol, artículos de lujo, etc., adecuados para los fines de redistribución y se recomienda la xención de impuestos a los artículos de primera necesidad como alimentos, medicinas, ropas, etc.

En otros estados se prefiere desarrollar los planes de re tribución con base en los impuestos directos, aduciendo en pr término, que tienen una incidencia cierta y determinada; en se do lugar, que es difícil su traslado, porque el sujeto pasivo (la relación tributaria encuentra imposible el cambio de su ac dad personal con el objeto de evadir el pago del impuesto. Ot razón se basa en el hecho de que si se afecta directamente lo te del ingreso y de la riqueza por medio de impuestos directo se puede verificar la traslación y hay menos riesgo de incurr en arbitrariedades e injusticias sobre las personas de bajos gresos.

Nosotros somos del criterio de que, tal como se está llev a cabo actualmente la administración tributaria, no se puede lizar ningún programa de redistribución. Nuestros gobernantes

demasiado cautelosos en el cobro de los impuestos a las clases altos recursos o ingresos, lo que da por resultado que el porcentaje que toma la recaudación del impuesto sobre la renta del producto territorial bruto es apenas del 1.6 %, cuando en otros países de similares condiciones, como el Perú, el porcentaje sube al 10 por ciento. (Fuente de información: "Consideraciones en torno al Impuesto de Estabilización creado por el Protocolo de San José", Dr. Javier Angel. Publicado por la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales.)

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1) Pinto Santa Cruz, Anibal. Opus Cit. pag.28
- 2) Bis. pag. 42.

C A P I T U L O S E X T O .

LOS IMPUESTOS DIRECTOS COMO MEDIO DE REDISTRIBUCION DE LA RIQUEZA

1o) SISTEMAS IMPOSITIVOS.

Los sistemas impositivos han experimentado mutaciones a trav del tiempo, de acuerdo con las teorías sociales imperantes en da época. En la etapa histórica del medioevo tuvo preeminencia el s tema tributario regresivo, (especialmente en aquellos países que lo poseían impuestos indirectos, en virtud de que no asumían la tistfacción de las necesidades colectivas); posteriormente se des caron los sistemas proporcionales y es hasta en nuestros días, -- el aumento de las funciones absolutas y relativas del Estado -- se está argumentando en favor de los sistemas tributarios progr vos.

De modo concreto los sistemas mencionados se explican así:

a) SISTEMA REGRESIVO:

En este sistema el que tenía menos, pagaba más en proporcio con lo pagado por los que tenían mayores rentas y riqueza. Por e plo: Una persona que ganaba quinientos colones, pagaba cincuenta lones en impuestos, equivalentes al 10% de su renta; ese impues proporcionalmente, era mayor que el pagado por otra pèrsona que naba cinco mil colones, aunque el consumo de éste ascendiera al plo del de aquél, ya que los ciento cincuenta colones, correspor entes a su gravámen solo equivaldrían al 3 % de su renta.

Este sistema predominó en el siglo pasado debido a que al do no le importaba si el impuesto servía o no para fines de red tribución. En esa época el impuesto tenía un fin puramente fisc.

b) SISTEMA PROPORCIONAL.

En este sistema, fundamentado en el lema: "el que tiene men recibe menos y paga menos", cada contribuyente aporta el mismo p centaje de sus ingresos y se equiparan los pagos efectuados a f del Estado con los beneficios que el mismo Estado otorga a los tribuyentes. Por esa razón el que tiene menos, recibe menos y p menos y el que tiene más, recibe más y paga más.

Antonio de Viti de Marco, en su obra "First Principles of P Finance", (Edición J. Cape. Londres.), defendió el sistema tribut proporcional; adujo que el consumo de bienes y servicios públic está en relación directa con el volumen de ingresos de cada ciu no. El sistema proporcional adquirió con de Viti, una aparente tificación objetiva, al fundamentarla en la capacidad de pago d contribuyente; pero su inexactitud se hace patente al poner tap de la discusión la utilidad marginal y el sacrificio de las uni des de ingreso del contribuyente.

c) EL SISTEMA PROGRESIVO.

En este sistema, a medida que aumenta la escala de la renta, debe pagarse un porcentaje mayor, por la utilidad marginal de las diversas unidades de ingreso. Al lema de las Finanzas Publicas N tras: "El que tiene menos, recibe menos y paga menos", se le opus el lema de las Finanzas Modernas: "El peso de los impuestos debe ser calculado no por lo que substraen, sino por lo que dejan."

La teoría de la utilidad marginal, en la cual se ha querido fundamentar la redistribución de la riqueza, se explica más o menos así: cada unidad de ingreso tiene una utilidad marginal decreciente para el sujeto pasivo. Las primeras unidades son las más portantes y útiles, porque satisfacen las necesidades primarias esenciales del sujeto y su utilidad marginal es superior a la que emana de las subsiguientes unidades, ya que éstas últimas le sirven al contribuyente para satisfacer necesidades secundarias o accesorias, como la adquisición de artículos suntuarios.

La teoría del sacrificio de las unidades de ingreso del sujeto pasivo, que mencionamos al comentar el sistema proporcional, explica que el contribuyente cuya renta es de dos mil colones, al pagar cien colones de impuesto, se sacrifica más que otro contribuyente que paga mil colones de impuestos, teniendo una renta de mil colones, porque el impuesto no debe fundamentarse en lo que ingresa al Fondo General de la República, sino que en la cantidad que queda en manos del contribuyente, después de pagar el impuesto.

A. C. Pigou, (Public Finance. Edición Mac Millan. Londres.), basándose en la tesis de que el sistema impositivo debe producir mínimo de sacrificio total, aduce que los impuestos deben distribuirse de manera que la utilidad marginal del dinero pagado en impuestos, sea igual para todos los contribuyentes, con el objeto obtener la igualdad en el sacrificio marginal sufrido por los contribuyentes.

Anibal Pinto S.C., replicando lo anterior, sostiene: " En la práctica, este principio llevaría a la condonación de impuestos los tramos inferiores de la escala de rentas y a la gravación de aquellos que estuvieran por encima del mínimo. Tendería, en último término, a dejar a todas las personas, después de pagados los impuestos con la misma renta. Un simplificado ejemplo aclarará el asunto:

UNIDAD DE INGRESO.	UTILIDAD MARGINAL.
1	100
2	99
3	98
4	97
5	96
6	95
etc.	etc.

Si aceptamos el principio en referencia, resulta claro que los impuestos de gravar las primeras unidades tendrían que substraerse las otras, cuya utilidad marginal es menor, siendo por lo tanto, menor también el sacrificio que produce su pérdida". (1)

De acuerdo con el ejemplo anterior de Pinto S.C., la teoría de la "utilidad marginal", no es muy eficiente para justificar el sistema progresivo, por las razones siguientes:

- 1o) Porque se basa en consideraciones subjetivas, que no soporta una buena crítica.
- 2o) Porque si consideramos a la utilidad decreciente como un hecho, la adaptación a casos particulares resulta bastante imposible.
- 3o) Como habría tantos casos particulares como personas, la aplicación de carácter global que se propone, por estar alejada de la realidad, sería arbitraria y por ende, injusta; y,
- 4o) Porque, según la tesis de Viti de Marco, la teoría de la utilidad marginal, cae por su propio peso, ya que si las escalas de las necesidades humanas siguen la ley de satisfacción decreciente, la producción sigue la ley del creciente sacrificio.

Las cuatro razones anteriores hacen que pierda su bondad la teoría de la utilidad marginal. Por otra parte, se aduce que cada nueva unidad de ingreso ganada, equivale a un aumento de esfuerzo y de sacrificio para el individuo.

Paul A. Samuelson desvirtúa radicalmente la crítica planteada por Pinto S.C. y por Antonio de Viti de Marco, cuando nos dice: "Cuando surgen dudas de si esos elevados impuestos sobre la renta desalentarán a los decididos a esforzarse a asumir riesgos. Resulta difícil contestar a esas dudas. Desde luego, los impuestos hacen que algunas personas trabajen más para llegar a obtener un millón, pero también es cierto que muchos hombres de ciencia, artistas o financieros, a los que les gusta su trabajo y la sensación de poder a plenitud que les proporciona, trabajarán lo mismo por \$ 30.000.00 dólares que por \$ 100.00.00, y no es menos exacto que otros preferirán disfrutar de más descanso en lugar de trabajar más, como consecuencia de los impuestos progresivos. De todos modos, el resultado neto es muy difícil de predecir, y tenemos que contentarnos aquí con plantear el problema... En la medida en que los dólares se obtengan más de los ahorrativos ricos que de los pobres, más dispuestos a gastar, los impuestos progresivos tenderán a mantener la ocupación y el poder adquisitivo a un nivel elevado, quizás demasiado elevado en caso de amenazar una inflación. No obstante, y sobre esto volveremos más adelante, las estadísticas que se conocen sobre la forma en que la gente gasta el dinero, indican que este efecto sobre el gasto total puede ser insignificante."

Por su parte, Alfredo Cuadros M., al referirse a la imposición progresiva en los países subdesarrollados, nos dice: "Se sostiene que el impuesto progresivo produce efectos económicos negativos, que de acuerdo al principio económico de la utilidad marginal decreciente

es injusto; otros dicen que es contrario a los incentivos que se debe dar a la producción, el ahorro y la inversión. Por el contrario economistas modernos como Césare Cosciani y R.N. Triparthy, sostienen que el impuesto personal progresivo se impone como una condición necesaria para elevar la presión fiscal de un país pobre, en razón de que existe un "estado más agudo de mala distribución de la renta en los países atrasados en comparación con los países más adelantados", por tanto recomienda una imposición inclusive fuertemente progresiva sobre las rentas y sobre los patrimonios, no solamente para obtener mayor ingreso para la Hacienda Pública sino para la mejor redistribución de los ingresos. Recomienda también que los impuestos progresivos sobre la exportación de algunos productos básicos en los países subdesarrollados--reñías entre nosotros--deberían transformarse en impuestos sobre renta, ya que no gravitan sobre los consumidores sino sobre los productores. Por lo tanto, en nuestro caso debemos decir, que la experiencia del momento señala a la renta como muy fluida y que el Estado carece de los medios adecuados para determinarla; en cambio, la tributación sobre la exportación es fácil de controlar y más difícil de evadir." (3)

2o) LA INJUSTA DISTRIBUCION DE LA RIQUEZA BASE DE LA PROGRESIVIDAD TRIBUTARIA.

Las Finanzas de los países subdesarrollados prefieren la progresividad en materia tributaria y la fundamentan en la imperiosa necesidad de lograr una distribución secundaria más equitativa de la riqueza, aunque no convenga un cien por ciento a los intereses económicos del sector capitalista y según Anibal Pinto S.C., "la aspiración de una distribución más equitativa de los ingresos es enraizada en la filosofía política de este tiempo." (4)

Con base en los ingresos percibidos por medio de los impuestos, el Estado financia sus gastos sociales de transferencia y desarrolla sus programas de redistribución de la renta entre la población pobre.

En conclusión: consideramos que en El Salvador, país calificado por Samuelson como subdesarrollado, los impuestos directos deben ser la base de los programas de redistribución; que el impuesto directo debe ser progresivo, porque sólo así se podrá cumplir con la redistribución de la renta en una forma igualitaria.

Al erario nacional salvadoreño afluyen dos corrientes de ingresos: la corriente que emana de los impuestos indirectos es caudalosa que la de los impuestos directos y por consiguiente, todo los gastos generales como los especiales del Estado, se alimentan más en la corriente de los indirectos.

Un buen programa de redistribución de la riqueza en nuestro

Pais, se puede realizar por medio de los impuestos directos, basándose para ello, mejorar sustancialmente la administración de las leyes tributarias.

La redistribución de la riqueza no debe basarse en la imposición indirecta, porque a ella contribuyen con el 100% de sus ingresos los económicamente débiles, que gastan todos sus salarios en bienes de consumo, y se caería en la redistribución horizontal que es la aspiración suprema de las clases económicamente fuertes, lo sería una verdadera injusticia.

Impugnamos el criterio de que la redistribución de la riqueza en El Salvador, se debe efectuar por medio de un sistema mixto; decir, abarcando los aspectos horizontal y vertical de la redistribución, porque con el sistema mixto se cometería la misma injusticia del sistema horizontal, ya que los pobres gastarían siempre el 100 % de sus ingresos. Enfatizamos que la redistribución puede hacerse con base en los impuestos directos y con un sistema progresivo más sensible, considerando que su forma gradual de aumentar el porcentaje hasta un límite determinado, hace posible una afluencia más caudalosa de los ingresos estatales directos, y por consiguiente, hará más factibles los planes de redistribución que el Gobierno se proponga frente a la ingente necesidad popular.

En nuestro País tienen carácter progresivo los impuestos sobre la renta, herencias, legados y donaciones. Debiera de ampliarse la progresividad a todos los tipos de impuestos directos, siempre y cuando sea factible la progresividad, ya que juzgan más adaptables al sistema, a los impuestos directos personales. No obstante en nuestro sistema tributario encontramos en forma progresiva el impuesto real sobre el capital--impuesto de vitalidad serie "A"--lo que da base para considerar posible la progresividad en el impuesto real, previo estudio minucioso en cada caso.

3o) MEDIDAS GUBERNAMENTALES DE CARACTER REDISTRIBUTIVO.

Consideramos que la redistribución de la riqueza puede lograrse mediante la armonización de múltiples medidas de tipo social. Hemos hablado exhaustivamente de la reforma agraria, de influir sobre el nivel de las remuneraciones del trabajo con el objeto de incrementar el ingreso de las clases económicamente débiles, de la reforma tributaria, de la creación de un Código Fiscal, de la planificación del gasto público con un criterio de justicia social, de la estabilidad monetaria para contrarrestar la inflación y la deflación; del aumento de las prestaciones sociales y la ampliación de los casos que caen bajo la responsabilidad social, etc. Como ve, son muchas las medidas y precauciones que un Buen Gobierno debe tomar si, poseído de un deseo de justicia social, se decide .

redistribuir la riqueza. Todas las medidas mencionadas son importantes, pero en la actualidad, la que requiere urgentísima solución es la relativa a la administración de la tributación directa, ya que la galopante explosión demográfica, ha vuelto incompetente al Gobierno para solucionar los complejos problemas que aumentan constantemente en nuestro medio. Es necesario acrecentar nuestra Hacienda Pública para solucionar todos esos problemas. Consideramos que el marco legal actual tributario de El Salvador, sería suficiente para desarrollar los programas de redistribución más ambiciosos, solo administrarlos correctamente.

Para terminar, efectuaremos un somero examen de algunas medidas que consideramos importantes para lograr la redistribución de la riqueza.

10) EL ESTADO DEBE INFLUIR SOBRE EL NIVEL DE LAS REMUNERACIONES AL TRABAJO .

En El Salvador, a partir de 1927, en que se dió la Ley de Protección a los empleados de comercio, se ha venido legislando sobre la materia laboral; en general, el Gobierno ha actuado en una forma timorata cuando de subir el nivel de los salarios se trata, razón por la cual afirmamos que las leyes de tipo laboral muy poco han hecho con relación al problema medular de la economía que consiste en la mala distribución de la riqueza.

Cronológicamente, las leyes que han tenido una ligera relación con los salarios de la clase trabajadora, son las siguientes:

- 1928.-Reglamentación de las horas de trabajo de los Empleados y obreros en general.
- 1935.-Decreto ejecutivo sobre contratación de extranjeros.
- 1949.-Reglamentación interna de trabajo en Empresas y Establecimientos comerciales e industriales.
- 1950.- Ley de Botiquines; Ley de Trabajo para el Gremio de Peluqueros; Decreto sobre Jornadas de Trabajo y Descanso Semanal para trabajadores del Gobierno y de Instituciones Oficiales Autónomas.
- 1951.-Ley de Sindicatos de Trabajadores; Ley de Jornadas de Trabajo y Descanso Semanal; Ley de Asuetos, Ley de Aguinaldos; Reglamento para la Aplicación de la Ley de Jornadas de Trabajo y de Descanso Semanal en las Industrias Agrícolas de Temporada.
- 1952.-Ley de Contratación Colectiva.
- 1953.-Ley de Vacaciones; Decreto que extendió los beneficios de la Ley de Contratación Individual de Trabajo a las relaciones laborales entre la Fábrica de Hilados y Tejidos de San Miguel y sus trabajadores.
- 1956.-Ley de Riesgos Profesionales; Ley de Horas de Trabajo y cierre de establecimientos comerciales de San Salvador; Ley sobre Seguridad e Higiene del Trabajo.
- 1961.-Ley de Descanso Dominical Remunerado para los Trabajadores del campo; Ley de Protección del Salario; Estatuto de Protección de los trabajadores del Campo; Ley de Protección del Salario

a los empleados o trabajadores al servicio del Estado, Municipios, Instituciones Oficiales Autónomas o semiautónomas e Instituto Salvadoreño del Seguro Social; Ley Procesos del Trabajo; Ley de Conflictos Colectivos del Trabajo; Ley Tormenta de Fijación de Salarios Mínimos para empleados de Comercio.

1963.-Código de Trabajo y Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo Previsión Social.(Derogó todas las leyes anteriores).

Posteriormente se dieron algunos decretos tendientes a obligar a los patronos de los trabajadores del campo a suministrarle la comida del mediodía, señalándoles hasta el "menú" que debían circular durante la semana. Tal decreto, carente de funcionalidad no fué cumplido en ningún momento por los patronos; agravó la condición de los trabajadores que fueron despedidos en forma masiva y no se cumplió con ninguna función de carácter redistributivo, que el Gobierno no fué capaz de hacer cumplir tal decreto.

Pero justo es reconocer el mérito de algunos gobiernos salvadoreños, por el hecho de haber decretado esas leyes de carácter moral. Toda ley marca un hito en el avance de la Sociedad y señala el derrotero de los pueblos.

2o) LA REFORMA TRIBUTARIA.

La Organización Fiscal de un País nos indica cuales son sus condiciones económicas; si se trata de países pobres y de baja producción como El Salvador, Yemen, Niasa, Uganda, etc., es natural que su hacienda pública será también pobre e insuficiente para satisfacer las necesidades colectivas. Las cargas impositivas de estos países subdesarrollados se miden en el patrón de su pobreza no admiten pie de comparación con la organización fiscal de los países de superior desarrollo económico como Estados Unidos, Inglaterra, Suiza, Bélgica, etc. Esto se debe a que las cargas tributarias se establecen de acuerdo con la Renta Nacional y si ésta es pobre, muy difícil será aumentar las tasas impositivas o crear nuevos impuestos, ya que el subdesarrollo económico obstaculiza la absorción gubernamental de mayores porcentajes de dicha renta; y más, debido a la deficiente organización fiscal, no existen estadísticas que permitan al Estado señalar atinadamente el monto de la carga tributaria e ignora qué porcentajes de la renta quedan en poder del sector privado, todo lo cual entorpece la reforma tributaria y el Gobierno, obligado por las circunstancias establece sus impuestos en una forma empírica, alejada de toda técnica y conciencia.

Ante tales circunstancias nos atrevemos a recomendar, salvo mejor opinión, las medidas siguientes:

a) Implantación de sistemas técnicos de administración y recaudación de los impuestos existentes.

- b) Adquisición de equipos modernos que faciliten y abrevien los estudios estadísticos.
- c) Especialización del personal encargado de cumplir con la redacción de los ingresos y de la realización del Gasto Público
- d) Reforma y actualización de las leyes impositivas.
- e) Revisión, reforma y actualización del sistema impositivo directo, proscribiendo el uso de tarifas fijas y dándole preeminencia a las tarifas progresivas.

Estimamos conveniente también, dotar de elasticidad o movilidad al impuesto, para poder desarrollar cualquier programa de redistribución; de esta manera el sistema tributario tendría facultades de reacción frente a las fluctuaciones cíclicas. De todos es sabido que en la deflación disminuye el caudal de los ingresos fiscales y que aumenta en la inflación. Dichos estados patológicos del ciclo, perjudican la política redistributiva del Estado; por esa razón, el Estado debe actuar con previsión y dotar al sistema impositivo de elasticidad.

Existen varias clases de elasticidad o flexibilidad, entre ellas se destacan la flexibilidad o elasticidad orgánica y la flexibilidad o elasticidad administrativa. La primera permite que los ingresos fluctúen como consecuencia de las variaciones que sufre el producto nacional, pero sin modificar las cuotas de los impuestos. La segunda consiste en la posibilidad de modificar las cuotas de los impuestos existentes con mayor o menor facilidad, mediante atinadas disposiciones administrativas o legislativas, tomadas al interior de la estructura permanente y general del sistema de ingresos.

Se arguye que en nuestro País es difícil adoptar la elasticidad impositiva, por carecer de organismos especiales en los análisis estadísticos y por la rigidez del procedimiento de elaboración de la ley secundaria.

3o) EL CODIGO FISCAL.

El Salvador carece de un Código Fiscal lo que ocasiona problemas a los sujetos pasivos de la relación tributaria y disminuye la corriente de ingresos al Fondo General de la República.

Es de imperiosa necesidad la creación de un Código Fiscal que contenga todas las leyes tributarias; una vez creado dicho Código debe dársele publicidad con el objeto de que todos los sujetos pasivos y funcionarios administrativos, tengan pleno conocimiento del mismo; dicho Código deberá contener no sólo el aspecto sustantivo sino que también el adjetivo de la materia, con las sanciones económicas y morales para los infractores de la ley, y las sanciones penales y económicas contra los funcionarios públicos que malversen o se apropien de los dineros del pueblo.

Como efectos secundarios de la creación del Código Fiscal demos señalar los siguientes:

- a) Despertaría la conciencia tributaria de los sujetos pasivos, quienes se darían cuenta del significado que sus contribuciones tienen en el financiamiento del servicio público; y.
- b) Se evitaría que los funcionarios públicos se enriquecieran valiéndose de las arcas nacionales,

4o) PLANIFICACION DEL GASTO PUBLICO.

La elaboración de planes concretos para solucionar los conflictos sociales por medio del gasto público, demotan el buen Gobierno. El presupuesto Fiscal tradicional de El Salvador no permite la elaboración de dichos planes, razón por la cual, se está procurando tímidamente, adoptar el sistema de Presupuesto por Programas. Este presupuesto ofrece la ventaja de indicar cuales son los objetivos que el Gobierno pretende alcanzar por medio del Gasto Público, y sean relativos a la adquisición de bienes de capital, dotación de servicios de transferencia, etc. Por otra parte, armoniza la iniciativa privada con la estatal y fomenta la elevación del nivel de vida de la colectividad. También puede orientar la industrialización nacional, suministrando subsidios a las industrias nuevas e invirtiendo en la creación de las mismas; si a esto agregamos la construcción de carreteras, puentes, puertos, aeropuertos, edificios, plantas, etc., previstos en los presupuestos por programa, aunque sean trabajos desarrollados a largo plazo, comprenderemos la importancia de la planificación del gasto para los fines de redistribución.

Los planes nacionales de inversión, pueden ser anuales, bienales, trienales, etc., deben gozar de una publicidad que permita crear conciencia en los contribuyentes y que canalicen las inversiones del sector capitalista, en el sentido de favorecer los planes estatales. El total de los ingresos provenientes de los impuestos debe calcularse tomando en cuenta las necesidades colectivas y la capacidad tributaria de los contribuyentes, en forma tal, que no se desanime la inversión privada y se mantenga la ocupación y el nivel de vida de la generalidad, sin perder la orientación del plan nacional de desarrollo económico; y,

5o) LA ESTABILIDAD MONETARIA.

La estabilidad monetaria es otro factor determinante de la distribución de la riqueza, porque sirve para evitar las anomalías del ciclo económico: inflación, deflación. Por esa razón el Gobierno debe valerse de todos los medios a su alcance para mantener la estabilidad monetaria.

CITAS BIBLIOGRAFICAS:

- 1) Pinto S.C., Anibal. Opus Cit. pag. 31.
- 2) Samuelson, Paul A., Opus Cit. pag. 213.
- 3) Cuadros M., Alfredo. Opus Cit. pag. 181 y sigs.
- 4) Pinto S.C., Anibal. Opus Cit. pag. 32.

C A P I T U L O S E P T I M O

C O N C L U S I O N E S Y S U G E R E N C I A S .

- 1o) Por referirse específicamente al problema de la redistribución de la riqueza, adoptamos la definición la Ciencia de las Finanzas del Dr. Gabriel Franco, que dice: "Es la disciplina que estudia la manera como el Estado y las demás corporaciones de Derecho Público cubren sus necesidades financieras, e indaga la forma de conseguir una distribución más equitativa de la riqueza, utilizando los resortes fiscales a la par que con estos mismos instrumentos se atenúan las oscilaciones cíclicas o se promueve la ocupación plena."
- 2o) Estimamos definido el intervencionismo estatal así: Es la regulación que en forma directa ejerce el Estado, por medio Organismos Oficiales, sobre la vida económica del País y se basa en el lema: "el mejor gobierno es el que más gobierna".
- 3o) Concluimos que el ingreso económico es la ventaja económica obtenida por los sujetos económicos privados--(Empresas o unidades Domésticas--, mediante el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el mercado a través de las relaciones de precios.
- 4o) Los ingresos públicos, los definimos como prestaciones mortuorias o de cosas de valor pecuniario, que el Estado se procura de los sujetos pasivos de la relación tributaria, ya sea como ente soberano,--Persona de Derecho Público--, o en un plano de igualdad con los particulares,--persona de Derecho Privado--, mediante su actividad financiera, con el objeto de emplearlos en forma definitiva en la satisfacción de las necesidades colectivas.
- 5o) Al gasto público lo consideramos como un factor de la redistribución del ingreso nacional y del consumo o inversión, indispensable por su proyección en la producción de la renta nacional.
- 6o) Consideramos que las altas tasas de natalidad reducen el salario y el ingreso por habitante en los países de menor desarrollo relativo como El Salvador, cuya explosión demográfica es superior a la asiática. Sugerimos la educación del pueblo para los efectos del control de la natalidad y, dado que la mayor riqueza de nuestro País estriba en el exceso de mano obra, recomendamos la especialización del obrero salvadoreño implantando sistemas de estudio, con miras a la tecnificación, en los distintos campos del hacer y saber humano, para los efectos de exportar mano de obra calificada y no simplemente mano de obra.

campesino que son objeto de la explotación, el vejámen y la humillación en los países que demandan sus servicios.

7o) Con Alfredo Cuadros, definimos la Política Fiscal, como "la acción ejercida por el Estado, valiéndose de las Finanzas Públicas, es decir, de los gastos, ingresos y crédito público en la vida económica de los pueblos o para promover ciertos objetivos económico-nacionales como el aumento del producto la renta nacional de un País."

8o) Somos del criterio, que el objeto primordial de la Política Fiscal, es mantener un elevado nivel de empleo y el crecimiento del sistema económico, y ese debe ser el objetivo de la Política Fiscal salvadoreña.

9o) Consideramos acertado el criterio de diferenciación de los puestos directos e indirectos basado en la determinación de la fuente, a pesar de los criterios administrativo y de recausación. Si el impuesto grava directamente la fuente, ya sea la renta o el capital, debe considerarse impuesto directo, no la grava en esa forma,--como en el caso de los impuestos sobre la producción, importación y exportación--, deben considerarse impuestos indirectos.

10o) Aceptamos el criterio de Griziotti, quien sostiene que de eximirse del pago de impuestos a los mínimos de existencia no sólo de los impuestos directos, sino que también de los indirectos. Sugerimos la supresión de los impuestos sobre artículos de primera necesidad--cereales, medicinas, ropa, et para evitar que las clases sociales cigan debajo del nivel social necesario para el tenor de vida de un pueblo de determinada civilización y con el objeto de evitar que las fuerzas y energías de los particulares disminuyan por falta de lo indispensable para la vida.

11o) Respecto a la Distribución, fenómeno de carácter económico sustentamos el criterio de Adan Smith, quien aduce que "es el orden según el cual se distribuye naturalmente el producto entre las distintas clases de personas." Sugerimos la conveniencia de regular la distribución primaria, por ser una consecuencia objetiva de la producción, que genera efectos indeseados sobre la misma producción y sobre todo el sistema económico.

12o) Dada la desigual distribución de la riqueza en nuestro País los económicamente fuertes deben sufragar, predominantemente los programas de redistribución, por lo que sugerimos programas de redistribución de carácter vertical.

13o) Consideramos que los impuestos indirectos no son adecuado para desarrollar programas de redistribución, porque tienen una incidencia errática, son trasladables por excelencia y

afectan el 100 % de los ingresos de las clases economicamente débiles.

14o) Tomando como base lo expresado por Alfredo Cuadros M., en su obra "Hacienda Nacional y Política Financiera", al referirse a la Política Fiscal más apropiada para los países subdesarrollados, nos permitimos las sugerencias siguientes:

a) Solicitar la asistencia técnica internacional.

Alfredo Cuadros M., sostiene que con el objeto de impulsar el desarrollo de todas las Naciones, se ha organizado un vasto sistema de cooperación y asistencia técnica internacional, por medio de entidades que actúan en las distintas regiones del mundo, entre las cuales mencionamos la Administración de Cooperación Internacional de los Estados Unidos, el Plan de Colombo del Commonwealth Británico, el Programa de Ayuda Exterior de la Unión Soviética, los Programas de Ayuda Bilateral de Francia, los Países Bajos, Noruega y otros. Nos informa Cuadros, que el Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, funciona desde 1950, y que en dicho Programa participan muchos organismos mundiales, como la Organización Internacional del Trabajo, La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación; la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; la Organización Mundial de la Salud, La Organización de Telecomunicaciones y otras. Pues le sugerimos a nuestros Gobernantes, la conveniencia de solicitar la actuación de esos Organismos en nuestro País de acuerdo con la especialidad de cada uno de ellos; con el objeto de alcanzar más altos niveles de vida.

b) Sugerimos la organización de Cuerpos Técnicos, dependientes del Gobierno para que, con la asistencia técnica y financiera de los mencionados organismos internacionales formulen planes de desarrollo a corto, mediano y largo plazo.

15o) Alfredo Cuadros M., considera que la estructura fiscal de un País, es la impronta de sus condiciones económicas y de su grado de desarrollo. Aduce que un País pobre y de escasa producción no puede contar con una Hacienda próspera y ligada, capaz de atender todas las necesidades colectivas; por esa razón la presión fiscal, en los países subdesarrollados es baja, en comparación a la de los Países desarrollados o en proceso de desarrollo.

Por lo anterior sugerimos la conveniencia de medir la presión tributaria de nuestro País, con el objeto de efectuar, oportunamente, atinadas reformas a la misma. La presión tribu-

suele medirse en relación porcentual a la renta nacional o al Producto Nacional Bruto, razón por la cual, previamente, debe establecerse la renta nacional o el producto nacional bruto. En nuestro País, a pesar de la Dirección General de Estadística Censos, no se han hecho todavía esos cálculos y esa misma deficiencia encontramos en casi todos los países latinoamericanos. En Bolivia, según el decir de Alfredo Cuadros M., solamente se han hecho cálculos aproximados sobre la presión fiscal en relación al Producto Bruto Interno, el cual fluctúa entre el 8 % y el 9 %; en los demás países desarrollados dicha presión llega hasta el 25 % y que en Inglaterra se eleva hasta el 37 %.-

El Salvador es un País que fundamenta su economía en la exportación del café y del algodón; tal circunstancia vuelve compleja la tarea de determinar el porcentaje de la presión tributaria, porque de acuerdo con Cuadros M., dicha presión es mucho menor para la población campesina que para la población urbana.

Todo lo anterior dificulta el aumento de los impuestos e impone al Gobierno la absorción de una parte mayor del producto bruto; y,

16o) Para lograr una mayor absorción del Producto Bruto, sugerimos las medidas siguientes:

- A) Implantación de sistemas técnicos de Administración y recaudación de los impuestos vigentes, los que consideramos suficientes para mantener planes de redistribución vertical.
- B) Efectuar una revisión de los porcentajes de los impuestos vigentes, desterrando las tarifas fijas y adoptando el sistema progresivo de imposición.
- C) Eximir del pago de impuestos a los artículos de primera necesidad y recargar los impuestos sobre aquellos artículos de consumo de demanda rígida, como los cigarrillos, cervezas y artículos de lujo, etc.
- D) Realizar un estudio minucioso de las leyes tributarias, con el fin de determinar los casos de traslación, incidencia y demás efectos económicos de los impuestos. De esa manera determinaríamos sobre quiénes recae el peso final de los tributos y en qué forma afectan el ahorro, la formación de capitales, los costos y precios sobre el consumo, la producción y la distribución del ingreso nacional.
- E) Dotar de elasticidad al impuesto, para que reaccione favorablemente frente a las fluctuaciones del ingreso nacional y de los precios; y,
- F) Sugerimos la elaboración de planes para la realización del gasto público, usando los Presupuestos por Programa, debiendo verificarse el gasto de acuerdo con las recomendaciones emanen de los diferentes niveles del Gobierno, ajustando un plan general de desarrollo.

B I B L O G R A F I A

Para el desarrollo del Tema seleccionado, consultamos la BIBLIOGRAFIA siguiente:

- 1) Gabriel Franco.....Principios de Hacienda Pública
- 2) Ernesto Flores Zavala.....Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas.
- 3) Salvador Oría..... Ciencias de las Finanzas
- 4) Luigi Einaudi.....Principios de Hacienda Pública
- 5) Federico Flora.....Manual de Ciencia de Hacienda
- 6) Adán Smith.....La Riqueza de las Naciones
- 7) Juan Carlos Leonardo Sismondi de Sismondi.....Nouveaux Principes d'Economie Politique
- 8) David Ricardo.....Principios de Economía Política y Tributación
- 9) Herman H. GossenDesarrollo de las Leyes del Comercio Humano y Reglas que de ella se derivan para ese Comercio.
- 10) León Walras.....Théorie Generale de la Societe
- 11) Alfredo Russel Wallace....Land Nationalization ist necessity aims
- 12) Aquiles Loría.....Costituzione Economica Odierna
- 13) Carlos Gide.....De quelques doctrines Nouvelles sur la Propriete Fonciere
- 14) Ursula Hicks.....Public Finance
- 15) Andreas Paulsen.....Teoría General de la Economía
- 16) C. T. Eheberg.....Hacienda Pública
- 17) Joseph Marion Jones.....La Sobre población ; Significa Pobreza ?
- 18) Philip E. Taylor.....Economía de la Hacienda Pública(The Economies of Public Finances)
- 19) Paul A. Samuelson.....Curso de Economía Moderna
- 20) Alfredo Cuadros M..... Hacienda Nacional y Política Financiera
- 21) Anibal Pinto Santa Cruz...Finanzas Públicas, Mitos y Realidades
- 22) Manuel Jara Cristi.....Manual de Derecho Administrativo.
- 23) Eheberg Boesler.....Principios de Hacienda.
- 24) Francisco Nitty.....Principios de la Ciencia de las Finanzas,
- 25) Antonio de Vitti de Março,Principios Fundamentales de Hacienda
- 26) José Alvarez Cienfuegos...Hacienda Pública.
- 27) Hauriou.....Manual de Derecho Administrativo ; Constitucional.
- 28) Paul Roubier.....Los Conflictos de la Ley en el Tipo.

- 29) Ignacio Vallarta.....Votos.
- 30) Dora Silvia Henríquez D...Breves Comentarios a la Ley de Alcabala.
- 31) Garver y Hansen.....Principios de Economía.
- 32) A.C.Pigou.....Public Finance.
- 33) Ives Guyot.....La gestión par l'Etat et les Muni- palités.
- 34) José A. Schumpeter.....Historia del Análisis Económico.
- 35) Masoin.....Handbuch des Finanzwissens Chaft Zweite Anflage.
- 36) Adolfo Wagner.....Traité de la Science des Finances
- 37) Red J. Irvine.....Desarrollo Económico y Libertad d Mercado.
- 38) J.A. Estey.....Tratado sobre los Ciclos Económico
- 39) Buisson.....Informe sobre el Monopolio de los Seguros.
- 40) Henry Pratt y Charles J. Bushnell.....Diccionario de Sociología.
- 41) Javier Angel.....Apuntes de Historia del Pensamien Económico.

D O C U M E N T O S .

- 42) Informe Preliminar de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina, preparado para la reunión de de Ministros de Hacienda y/o Economía.
- 43) Programa Conjunto de Tributación OEA/BID, Sistemas Tributar de la América Latina.- EL SALVADOR.

L E Y E S .

- 44) Constitución Política de El Salvador.
- 45) Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador.
- 46) Ley de Vialidad.
- 47) Ley de Impuesto sobre la Renta.
- 48) Ley de Gravámen de las Sucesiones.
- 49) Ley de Alcabala.
- 50) Decreto Legislativo No.38 del 25 de Abril de 1939, D.O.# 10 de Mayo de 1939.
- 51) Código de Trabajo de El Salvador.

I N D I C E .

P R I M E R A P A R T E .

	<u>Página.</u>
CAPITULO PRELIMINAR,	
PLANTEAMIENTO E IMPORTANCIA DEL TEMA.	
1) Planteamiento del Tema.	
2) Importancia del Tema.....	1
CAPITULO PRIMERO.	
<u>CONCEPTOS FUNDAMENTALES PREVIOS.</u>	
A) <u>CONCEPTO DE FINANZAS PUBLICAS.</u>	
I) Criterio de la Escuela Clásica.....	3
II) Teorías Modernas.....	4
III) Criterio de la Escuela Neoclásica.....	5
IV) Definiciones de la Ciencia de la Hacienda..	7
B) <u>INTERVENCIONISMO ESTATAL.</u>	
I) Breve Reseña Histórica del Intervencionismo.	
El Patriarcalismo de Sismondi.....	8
El Socialismo de Estado.....	10
Tendencias del Socialismo de Estado.....	11
Inicios del Intervencionismo Estatal en	
Alemania.....	12
Inicios del Intervencionismo Estatal en	
Inglaterra.....	13
Inicios del Intervencionismo en Francia....	14
Impugnadores del Intervencionismo en	
Francia.....	15
La Explotación de las Minas del Sarre.....	15
II) El Intervencionismo estatal respecto	
de la tierra.....	17
El Intervencionismo estatal respecto de	
la renta de la tierra.....	17
El intervencionismo estatal y la Naciona-	
lización de las tierras.....	20
Críticas a las tesis anteriores.....	22
El Socialismo Fabiano.....	23
El Marxismo y las teorías del Socialismo	
Fabiano.....	24
III) El Intervencionismo Estatal en la América	
Latina.....	25
La Distribución de la Riqueza y el Inter-	
vencionismo Estatal.....	25
Criterio sustentado en el Informe Prelimi-	
nar de la Secretaria Ejecutiva de la Comi-	
sión Económica para América Latina, prepa-	
rado para la Reunión de Ministros de Ha-	
cienda y/o Economía Latinoamericanos.....	26
Medidas recomendadas por la Secretaria Eje-	
cutiva de la Comisión Económica, para el	
Desarrollo Económico de America Latina....	27
Propósitos del Intervencionismo Estatal	
en la América Latina.....	29
C) <u>INGRESOS PUBLICOS.</u>	31
Ingresos Económicos.....	31
Ingresos Públicos.....	33
D) <u>GASTOS PUBLICOS.</u>	
Definición y Clasificación del Gasto Público.	38
Aumento Progresivo del Gasto Público.....	41
El Sistema Presupuestario controla el Gas-	
to Público.....	45

Los Gastos Públicos benéfician la Economía Nacional.....	46
Los Gastos Públicos influyen en el Producto Nacional Bruto.....	46
Acción del Gasto Público sobre la Renta Nacional.....	47
E) <u>LA RIQUEZA.</u>	
Diversas acepciones de la palabra Riqueza..	49
1) Los precursores del Pensamiento Económico y el concepto de la Riqueza.....	49
2) El concepto de la Riqueza en la Escuela Mercantilista.....	50
3) El concepto de la riqueza en la Escuela de los fisiócratas.....	52
4) El concepto de la riqueza en la Escuela clásica.....	53
5) El concepto de la riqueza en la Escuela Socialista.....	54
6) Concepto de la riqueza en las teorías del Desarrollo Económico.....	57
F) <u>POLITICA FISCAL</u>	59
Clasificaciones.....	60
Objeto de la Política Fiscal.....	60
Los dispositivos de estabilización Automática.....	61
Política Monetaria.....	64
La Política Fiscal como tercera línea de defensa del sistema económico.....	65
La Política Fiscal frente a la depresión económica	65
Las Obras Públicas.....	65
Los Gastos de Bienestar Social.....	66
La Política Fiscal frente a la Inflación...	67
G) <u>LOS IMPUESTOS.</u>	
Definición.....	70
Clasificación de los Impuestos	73
Fuentes del Impuesto.....	75
Impuesto sobre el Capital.....	75
Impuesto sobre el Ingreso.....	76
Efectos del Impuesto.....	77
Fines del Impuesto.....	81

S E G U N D A P A R T E .

CAPITULO SEGUNDO.

<u>PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RELATIVOS A LA REDISTRIBUCION DE LA RIQUEZA Y DEL INGRESO:</u>	84
I) Principios que garantizan derechos individuales:	
a) Principios de Igualdad y generalidad..	84
b) La actividad tributaria no debe coartar los derechos individuales.....	85
c) El Principio de irretroactividad en materia tributaria.....	86
d) No hay prisión por deuda.....	86
II) Principios de Hacienda Pública.....	87
a) Principio de la legalidad en materia tributaria.....	87
b) Principio de centralización de los ingresos públicos.....	89
III) Principios de Justicia Social.....	89
1) Para todo niño, un alumbramiento normal, un medio sano, comida buena y a-	

abundante y educación liberal y adecuada.....	91
2) Para todo adulto, un trabajo seguro adaptado a su capacidad.....	91
3) Para toda persona, un ingreso adecuado para mantenerla con eficiencia en la posición del máximo servicio social.....	91
4) Para toda persona, la posibilidad de actuar sobre las autoridades de tal manera que éstas otorguen la debida consideración a sus necesidades e ideas.....	91

C A P I T U L O T E R C E R O.

EL SISTEMA TRIBUTARIO DIRECTO DE EL SALVADOR. 9

TRIBUTACION DIRECTA SOBRE EL INGRESO.

EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.....	9
A) Sujeto y objeto del Impuesto.....	9
B) Finalidad del Impuesto.....	9
C) Las Ganancias de Capital.....	9

TRIBUTACION SOBRE LA RIQUEZA.

IMPUESTO DE VEALIDAD SERIE "A".....	9
A) Sujetos del Impuesto.....	9
B) Objeto del Impuesto.....	9

TRIBUTACION DIRECTA SOBRE LAS TRANSFERENCIAS..... 9

IMPUESTO DE ALCABALA	
A) Etimología del vocablo "Alcabala". Génesis histórico del Impuesto de Alcabala.....	9
B) Sujetos del Impuesto.....	9
C) Objeto del impuesto.....	9
D) Sujetos Exentos.....	9

IMPUESTOS SOBRE SUCESIONES..... 9

A) Sujetos Pasivos.....	
B) Clasificación de los sujetos.....	10
C) Objeto del Impuesto.....	10
D) Derechos Computables.....	10
E) Bienes exentos.....	10

IMPUESTOS SOBRE DONACIONES.....

A) Sujetos Pasivos.....	10
B) Objeto del Impuesto.....	
C) Exenciones.....	10

IMPUESTOS SOBRE TRANSFERENCIAS..... 10

A) Sujetos Pasivos.....	
B) Sujetos Exentos.....	10

RENTABILIDAD DEL SISTEMA IMPOSITIVO DIRECTO.....

T E R C E R A P A R T E .

CAPITULO CUARTO.

LA DISTRIBUCION. DEFINICION.....	1
Consecuencias de la Distribución sobre el Sistema Económico.....	1
La desigualdad de la Distribución de la Riqueza.....	1
I) La desigualdad de la Distribución pro-	

	parte del sector capitalista.....	106
II)	La Desigualdad de la Distribución de- fermina los procesos productivos y -- restringe o amplía el nivel de vida de los sectores mayoritarios de la población.....	106
III)	La Distribución influye sobre la legis- lación de los Países y viceversa.....	107
	Fuentes que determinan la distribución de la riqueza	
	La propiedad de los factores de Produc- ción es la fuerza determinante, por exce- lencia, de la Distribución de la riqueza..	107
	Factores de la Producción.....	108
	El Factor Fijo.	
	La Tierra o Naturaleza.	
	Los factores variables.....	108
	Los Salarios del Trabajo.....	108
	Los alquileres o rentas de la tierra....	109
	El Interés del Capital.	
	Los beneficios de los empresarios.....	110

CAPITULO QUINTO.

REDISTRIBUCION.

A)	Concepto.....	111
B)	Clasificaciones.....	112
C)	La Doble Redistribución.....	112
D)	La Redistribución con base en los im- puestos sobre ventas.....	113
E)	Redistribución con base en los recur- sos del Fondo General.....	113
F)	Fundamentos de la Redistribución	
G)	Impuestos más convenientes para la redistribución.....	114

CAPITULO SEXTO.

LOS IMPUESTOS DIRECTOS COMO MEDIO DE REDISTRIBU-
CION DE LA RIQUEZA.

1o)	Sistemas Impositivos:	
	a) Sistema Regresivo.	
	b) Sistema Proporcional.....	117
	c) Sistema Progresivo.....	118
2o)	La injusta Distribución de la riqueza base de la progresividad tributaria.....	120
3o)	Medidas gubernamentales de carácter redistributivo.....	121

CAPITULO SEPTIMO.

	CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS.....	126
--	---------------------------------	-----