

T
343.04
E934P
1967
F.J.YCS
EJ:3

5 ejemplares

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

POLITICA FISCAL
Y
LEGISLACION TRIBUTARIA SALVADOREÑA

Tesis doctoral



TOMAS GUERRA RIVAS

San Salvador,
El Salvador, C. A.
1 9 6 7

378.7284
NES-T.D.
E 934p
1967

Es. 3-13399

UES BIBLIOTECA CENTRAL



INVENTARIO: 10122034

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Dr. Angel Góchez Marín
Rector

Dr. José María Méndez
Vice Rector

Dr. Mario Flores Macal
Secretario Gral.

Dr. Carlos Ganuza Morán
Fiscal

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

Dr. René Fortín Magaña
Decano

Dr. José Enrique Silva
Vice Decano

Dr. Fabio Hércules Pineda
Secretario

Tribunales Examinadores

CIENCIAS SOCIALES, CONSTITUCION Y LEGISLACION LABORAL

Dr. Reynaldo Galindo Pohl
Presidente

Dr. Marcos Gabriel Villacorta
1er. Vocal

Dr. José Napoleón Rodríguez Ruiz
2o. Vocal

MATERIAS CIVILES, PENALES Y MERCANTILES

Dr. Manuel Antonio Ramírez
Presidente

Dr. Napoleón Rodríguez Ruiz
1er. Vocal

Dr. José Enrique Silva
2o. Vocal

MATERIAS PROCESALES Y LEYES ADMINISTRATIVAS

Dr. Ricardo Mena Valenzuela
Presidente

Dr. Jorge Alberto Hernández
1er. Vocal

Dr. Miguel Antonio Granillo
2o. Vocal

Asesor de la tesis:
Dr. Luis E. Gutiérrez

Tribunal examinador de la tesis:

Presidente: Dr. Alvaro Magaña

1er. Vocal: Dr. Francisco Bertrand Galindo

2o. Vocal: Dr. Javier Angel Maya

DEDICATORIA

porque,
en definitiva,
no tengo nada capaz de convertirse en homenaje de esa tetralogía,
no por humana menos excelsa,
que constituyen
mi Patria,
mi Alma Mater,
mis Maestros
y
mis Padres.
Dedicarles esta Tesis
más bien sería un homenaje a mi Tesis.

A D V E R T E N C I A

Con el objeto de reducir en alguna parte el espacio ocupado por este trabajo, las referencias bibliográficas de pie de página han sido abreviadas, pero todas aluden a las obras y publicaciones indicadas por orden alfabético en el catálogo de bibliografía consignado al final, con forme aparecen en las ediciones que ahí mismo se describen.

- * -

Todas las opiniones vertidas en la presente Tesis, son de responsabilidad exclusiva del autor.

I N T R O D U C C I O N

1 El tema del presente trabajo, Política Fiscal y Legislación Tributaria en El Salvador, conjuga dos cuestiones de una problemática especialmente rica, cuyo denominador común viene a ser el desarrollo.

Por lo demás, "el problema del desarrollo es, antes que nada, el más grave problema humano de nuestro tiempo", 1/ y una especie de coeficiente histórico omnivalente o categoría utilitaria universal que, para el caso, nos dirá si la actividad fiscal de nuestro país, y el aparato y la forma en que se desarrolla, son tanto más correctos cuanto más contribuyan a realizar lo; lo cual constituye al mismo tiempo, la disyuntiva concreta de la realidad actual.

2 La política fiscal, como un concepto que en los países occidentales avanzados cuajó con la gran depresión de los años treinta, en el nuestro sólo se anunció una década después y se ha configurado hasta muy recientemente, con la intensa penetración del capital financiero externo, fenómeno éste que han recogido los programas de la llamada "Alianza para el Progreso", y los de integración y comunitarismo centroamericano.

Nuestro pequeño Estado ostensiblemente se incorpora cada vez más en el complejo de una maquinaria internacional de defensa política y económica del sistema y se vuelve planificador y un tanto intervencionista, en tanto proliferan los convenios internacionales, las reformas legislativas y las prácticas jurisprudenciales en la solución de conflictos originados por las nuevas formaciones.

Como un sublimado de esas modificaciones políticas, económicas, sociales y jurídicas, aparece la política fiscal. De ahí la amplitud y la impor-

1/ Barre, p. 172

tancia de la misma.

3 No obstante, sin el deseo de minimizar esas amplitud e importancia del tema, y dado las limitaciones propias de la naturaleza del presente trabajo y del autor, se ha tratado de enfocarlo en sus límites primarios y más generales, así: una primera parte trata de ubicarlo dentro del marco general de las ciencias sociales -principalmente jurídicas y económicas-; una segunda parte pretende formular una revista general de la actividad fiscal de nuestro país, y la tercera parte intenta un análisis somero del aparato actual y de los instrumentos de la política fiscal salvadoreña, con el criterio utilitario arriba apuntado. La conclusión no pasa de ser lo que literalmente significa: una forma de darle fin al trabajo, con ciertas consideraciones, en alguna medida personales.

No se ha deseado formular un breviarario ni preparar un texto escolar relativo a política fiscal y leyes impositivas. Más bien, se ha tratado de plantear simplemente una tesis.

- * -

4 En la preparación del presente trabajo, hemos podido observar el interesante fenómeno de la confrontación de elementos dispares: uno dinámico y otro formal. Mientras la política fiscal sigue más de cerca los pasos de las necesidades sociales, la legislación se rezaga y la teoría oficial casi llega hasta el ridículo.

Esta clase de problemas tienen un origen bastante profundo: se remontan al sustrato ideológico de la legislación y al contenido material de las relaciones que aquella trata de regular. Para el caso, nuestra legislación positiva sigue sustentándose sobre una base romana y nuestra preparación teórico-académica oficial se satisface sobradamente con el idealismo germano-feudal. La realidad, por el contrario, parece menos vanidosa y poco le importa el toque ilustrado que proporciona el oscurantismo moderno.

De esta manera, los imperecederos monumentos del pensamiento jurídico, esos dogmas sacrosantos cuidadosamente guardados en los sarcófagos de la Constitución y los códigos, languidecen ante barreras inexpuganables generalmente formadas por lacónicas ordenanzas administrativas. ! Y no digamos lo

que ocurre al enfrentar nuestras vírgenes categorías jurídicas con esa especie de raros monstruos, como una prenda sin desplazamiento, etc., mestizos teóricos, producto de la conjunción de la Roma secular, traída a empellones, y las necesidades apremiantes del momento actual!

5 Mientras los juristas de los países avanzados ponen en sus mesas de disección los problemas que traen las nuevas relaciones sociales e internacionales y el auge científico de nuestro siglo, nosotros seguimos repitiendo con Juventus Celsus que "jus est ars boni et aequi" 2/, sin siquiera atrevernos a señalar qué es lo justo y equitativo en la actualidad presente y concreta. Muchos pretender ir demasiado lejos con sólo hablar de una "crisis del derecho civil", pero siempre con el acento de quién guarda la recóndita esperanza de la "recuperación". 3/

Ese contraste nos señala cómo, también en el campo jurídico, hemos rehuído enfrentarnos a la responsabilidad histórica que nos toca. No obstante, aún es tiempo de tomar en cuenta que, para cambiar la realidad en la forma mejor y más benéfica, es preferible cambiar previamente nuestra teoría.

2/ Petit, pp. 15 y 16 (Nota de J. Fernández G. sobre "El concepto del Derecho" de W Roces).

3/ v.: Vodanovic, pp. 7 á 9.

FORMACION DEL PENSAMIENTO HACENDISTICO

6 "Las ideas acerca de la relación del hombre con su medio material deben ser tan viejas como la propia vida humana", 1/ pero ha sido hasta la conformación de los sistemas especulativos cuando esas relaciones se han de limitado y adquirido un carácter objetivo, científico y experimental.

El desenvolvimiento de las primitivas comunidades las llevó hacia formas de relaciones sociales y económicas más complejas. Surgieron entonces los aparatos, también gradualmente más complejos, destinados a centralizar, administrar y organizar la fuerza, para la defensa colectiva o el sometimiento de los extraños, y simultáneamente el hombre afronta la necesidad de distraer parte del producto de su trabajo para la mantención de esos aparatos, pues, "desde que existe el arte de gobernar, la consecución de los medios necesarios para cubrir los gastos del Estado, destinados a satisfacer las necesidades públicas, han sido problemas que requieren siempre la atención de los pensadores y de los ciudadanos". 2/

7 El paso siguiente fue la formación de los conceptos hacendísticos fundamentales, cuyo desenvolvimiento corre inversamente al deterioro de los estados feudales de la Europa medieval.

Beatriz, refiriéndose a esos hechos, nos dice que "durante el régimen del estado patrimonial, de ambiente feudal, el príncipe o señor feudal, obtenían abundantes rentas de la concesión de tierras, del derecho de peaje a través de sus dominios, de ciertas contribuciones especiales que exigían a sus vasallos para casos como cuando se le exigía rescate cuando hubiere caído prisionero; para dotar a su hija, para armar caballero a su hijo; o para las cruzadas. Con ello, el príncipe obtenía ... rentas suficientes para llenar sus propias necesidades, pero estas rentas estaban caracterizadas por ser rentas patrimoniales, se daban por razón de un derecho patrimonial que tenía el señor feudal sobre sus bienes y no por una razón de orden público, son rentas patrimoniales y no rentas públicas".

Siguiendo su exposición, Beatriz dice que "cuando se inicia la edad moderna surgen las monarquías absolutas y entonces las rentas del soberano no

1/ Ferguson, p. 10

2/ Franco, p. 19

bastan para satisfacer las necesidades que está obligado a llenar, porque entonces las atribuciones del soberano se han incrementado; ya no son precisamente la subsistencia de su propia persona, de su propia casa o de su boato o esplendor, sino que tiene atribuciones encaminadas a satisfacer las necesidades de todo el conglomerado, es decir, necesidades de tipo colectivo... surge la necesidad de que la renta del soberano se incremente... surge el impuesto tal como ahora se concibe, como una obligación de los súbditos de un estado, de participar en las cargas públicas". 3/.

Con la formación del concepto moderno de impuesto, el conocimiento humano ve aparecer así lo que será el núcleo inicial de la ciencia hacendaria, primero; del derecho tributario, después; y que hoy merece especial atención debido a su importancia dentro de las concepciones actuales de la política económica general.

9 Recientemente, cierto núcleo de conocimientos se ha convertido en la disciplina autónoma originalmente conocida como Ciencia de la Hacienda, y no bien termina ésta de estructurarse como tal, cuando ya es objeto de una nueva especialización debida a la mayor importancia que los tratadistas reconocen a la actividad financiera estatal.

Dentro de las investigaciones económico-sociales, puede señalarse límites claros entre lo que se conoce como Economía Política, Política Económica y Política Fiscal.

Para Stonier y Hague "La Economía puede dividirse en tres partes. Estas son: Economía descriptiva, Teoría Económica y Economía Aplicada... En la Teoría Económica o Análisis Económico, como frecuentemente se le llama, se da una explicación simplificada de la forma en que un sistema económico funciona y de los rasgos más importantes de tal sistema". 4/

10 La Política Económica, en cambio, es para Andreoli, "aquella parte de la ciencia económica, que estudia las formas y efectos de la intervención del Estado en la vida económica, con objeto de conseguir determinados fines...

3/ Beatriz, pg. 2

4/ Stonier y Hague, pp. 2 y 3.

El mismo autor señala que si tropezamos con un problema económico, éste se manifestará "en esencia, como un problema de elección; de necesidades basadas en su urgencia; elección entre los diversos usos o alternativas a que puede adscribirse un medio determinado, de su más beneficiosa utilización; y elección, en fin, de la forma más conveniente para conseguir -entre los distintos métodos posibles- un objetivo determinado.

"La política económica comprende un número determinado de especificaciones, cada una de las cuales estudia las modalidades y efectos de la intervención del Estado siempre que pretende modificar el empleo y la distribución de los medios (es decir, de los recursos productivos) que tendrían lugar si las fuerzas económicas tuviesen libertad de actuación espontánea". 5/

11 Por otra parte, "los fenómenos financieros han conocido en los últimos siglos, profundas transformaciones, que se han acentuado todavía más en los últimos decenios... (de manera que en el estado de su desarrollo actual) la actividad financiera puede estudiarse desde diversos puntos de vista. El Derecho Financiero estudia las normas jurídicas que regulan la gestión del presupuesto y del patrimonio de los organismos públicos, así como la detracción de los tributos (derecho tributario). El derecho tributario (derecho fiscal) es el ramo más rico del derecho financiero". 6/

12 Parece ser que este amplio campo de investigación no anuncia límites inmediatos, pues, en tanto los tratadistas se detienen a sintetizar sus elementos generales, las necesidades sociales y políticas se presentan con nuevos y más ubérrimos conceptos que es necesario incorporar a lo ya hecho, caso que no impongan una reelaboración.

5/ Andreoli, en Diccionario., pp. 1353, 1354 y 1374.

6/ Steve, en Diccionario., pp. 835 y 837.

Tal es lo que ha ocurrido con los conceptos de desarrollo, subdesarrollo, de integración y comunitarismo internacional, los cuales, si ciertamente tienen un contenido fundamentalmente económico, inciden en lo jurídico de manera directa e imponen cambios trascendentales, al grado de que se habla ya de un llamado "Derecho Económico". 7/

7/ El Derecho Económico consiste en "el conjunto de normas -que regulen las relaciones jurídicas que trae consigo la intervención del Estado en la Economía, le trace rumbos y que también le fije límites":
Múnera Arango, p. 125.

II

ECONOMIA Y DERECHO

13 La complejidad de los problemas contemporáneos, ha actualizado la antigua disputa respecto a las relaciones que existen entre la Economía y el Derecho, planteada por juristas que, con Stamler a la cabeza, tratan de afirmar una especie de egemonía del Derecho, para desvirtuar la tesis de K. Marx, relativa a este punto.

Esta distinción tiene no solamente una importancia de carácter teórico, sino también, positivo: para el caso, baste señalar el Art. 116 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta, cuyo texto es el siguiente: "En la interpretación de las disposiciones de esta ley y su respectivo Reglamento, se atenderá de preferencia al fin de las mismas y a la propia naturaleza del derecho tributario que las acaracteriza. Sólo cuando no sea posible fijar por la letra o por su espíritu, el sentido o alcance de las normas, conceptos o términos de las disposiciones antedichas, podrá recurrirse a las normas, conceptos y términos del derecho común", con lo cual se superan los principios tradicionales de hermenéutica y se incorpora a lo jurídico la propia realidad económica.

14 Ahora bien, el Materialismo Histórico establece diferencias drásticas entre lo económico y lo jurídico y proporciona una teoría completa sobre las relaciones e influencias recíprocas entre esos dos aspectos. Ese planteamiento podemos resumirlo diciendo que "la conciencia social es el reflejo del proceso vital real del hombre, de su existencia social... y las formas de la conciencia social contemporáneas son las ideas políticas, el derecho, la moral", 1/ etc. en tanto que el contenido material de la existencia del hombre lo constituyen sus relaciones de producción. De esta ma-

1/ Kelle y Kovalzon, p. 7; véase además, pp. 10 a 32.

nera, la Economía se reconoce como la base material de la vida humana, llamada, la estructura social, y las formaciones ideológicas constituyen el reflejo de los distintos aspectos de aquella base, o sea, lo que se denomina, la supraestructura.

15 Ese planteamiento constituye la esencia de la teoría marxista. Para el caso, "la idea cardinal que inspira todo el Manifiesto (Comunista, de Karl Marx y Friedrich Engels) a saber: que el régimen económico de la producción y la estructuración social que de él se derivan necesariamente en cada época histórica constituye la base sobre la cual se asienta la historia política e intelectual de esa época". 2/ Así pues, la Economía se refiere a un determinado sistema económico, éste a su vez se halla integrado por un conjunto de relaciones de producción; en tanto que las relaciones de producción indican las formas de propiedad sobre los medios de producción. Esta base se refleja en un determinada conciencia social, la que a su vez se concretiza en instituciones jurídicas, que son el objeto del Derecho. 3/

Las relaciones entre estos aspectos son, en primer término, dependencia del Derecho respecto de la Economía y, en segundo lugar, influencia activa del Derecho sobre la Economía, con vistas al cambio o a la defensa del sistema. 4/

16 L. Robbins opina que desde el punto de vista del economista, las condiciones de la existencia humana poseen cuatro caracteres fundamentales. "Las finalidades son múltiples; el tiempo y los medios necesarios para conseguirlos son limitados y susceptibles de usos alternativos; además, los ob

2/ Prólogo de Engels al Manifiesto (Edición Alemana de 1883), en Biografía, p. 57

3/ v.: Marx, Contribución a la Crítica...., Obras, t. I, pp. 332 y 333.

4/ v.: Engels, Discurso ante la tumba de Marx, en Obras, t. II, p. 155.

jetivos tienen distinta importancia", 5/ de donde, "la ciencia económica queda definida como sigue: la economía es la ciencia que estudia la conducta humana como una relación entre fines y medios escasos aplicables a usos alternativos". 6/

17 Conviene señalar con relación al concepto general de la Economía, que existen opiniones contrarias a la idea de leyes económicas, 7/ o quienes las comparan a meras teorías 8/ o simples tendencias. No obstante, nadie niega que haya un campo de investigación propio de la Economía. Además, cuenta con un método específico propio, formado desde Smith, quien adoptó el deductivo, y que con Ricardo se volvió abstraccionista y con Marx configuró su forma especial de experimentación, que es, a decir de P. M. Sweezy, "lo que los teóricos modernos han llamado (método) de las aproximaciones sucesivas, que consiste en avanzar paso a paso de lo más abstracto a lo más concreto, eliminando suposiciones simplificantes en las etapas sucesivas de la investigación". 9/ de manera que la Economía satisface con creces los elementos esenciales para constituirse en ciencia.

18 Dentro de una concepción igualmente primaria sobre el Derecho, como la expresión positiva de las ciencias jurídicas, se destaca el carácter esencial de las leyes que forman su objeto. Dichas regulaciones establecen relaciones jurídicamente necesarias entre las personas, pero esa necesidad pende del poder coactivo del Estado. De esta manera, en tanto que la Economía establece leyes económicas, el Derecho formula leyes jurídicas.

19 Ahora bien, si la Economía implica una decisión entre necesidades y medios escasos, el derecho, en lo que oficialmente se denomina subjetivo, 10/ contiene la protección de un interés, o sea, que crea, protege, o trata

5/ Robbins, (An Essay on the nature and significance of economic science, Londres: 1933)

6/ Napoleoni, en Diccionario., p. 1318

7/ v.: Samuelson, p. 12

8/ v.: Stonier y Hague, p. 6

9/ v.: Ferguson, p. 68, y Sweezy, p.21 .

10/ Se ha dado en llamar derecho subjetivo a la Facultad personal emanada y separada de la ley escrita. Respecto de tal distinción, se ha señalado (Múnera Arango, p. 34, citando a Gurvich) que "en 1904 hubo un autor -J. Hollingen- que expuso 104 teorías diferentes y concluyó por considerar que ninguna de ellas era aceptable". sin embargo la separación se mantiene, so pretexto de didáctica, pese a ser más inductiva a error que simplificante

de crear o mantener una situación favorable para la satisfacción de una necesidad. Hay, pues, una decisión económica al seleccionar la necesidad a que aplicar determinado medio en tanto que hay una decisión jurídica al sancionar esa selección.

20 Si agregamos a lo anterior el elemento político, como criterio de fuerza organizada, encontramos que el Derecho es el protector de los intereses socialmente preponderantes, y recíprocamente, esos intereses son los límites y las determinantes del ordenamiento jurídico, 11/ cuestión que es especialmente notoria en las disposiciones de derecho contenido económico, como es la legislación fiscal, por ejemplo.

11/ Esta posición ha venido siendo sostenida desde que hace ~~4~~25 siglos, los Sofistas, primeros grandes sabios de Grecia, adoptaron la tesis voluntarista del Derecho. Para estos pensadores "el Derecho es relativo, constituye una opinión mudable, la expresión del arbitrio y de la fuerza. Justo es "aquello que place al más poderoso", como dice Trasímaco; y no de otro modo argumenta Calicles. Trasímaco afirma también que la justicia es en realidad "un bien para otro", una ventaja para quien manda y un daño para el que obedece" (v.: Del Vecchio, p. 5).

III

CIENCIA DE LAS FINANZAS PUBLICAS

21 Las distintas formaciones políticas se trazan sus metas, en orden a los intereses sociales que las inspiran. Para lograr la satisfacción de esas metas deben contar con los medios indispensables. La disciplina que estudia estos medios y su forma de obtención es lo que se conoce como Ciencia de la Hacienda o Ciencia de las Finanzas Públicas.

22 El primer problema que se presenta al respecto, se refiere a la naturaleza de la disciplina. "Hay quienes la consideran como una parte de la Economía o la destaca como ciencia autónoma en tanto se ocupa de la satisfacción de las diferentes clases de necesidades (necesidades colectivas) que, por su naturaleza, se presumen o consideran diferentes de las restantes. Hay quien la ve como una rama de la Sociología. Quien cree que se le debe dar una sistematización lógica en base al conjunto de conceptos económicos, jurídicos y políticos. Quien la considera como una ciencia práctica y la transforma en un formulario de consejos y preceptos de naturaleza incierta, situados entre la Economía, la Historia, la Moral y a veces entre deseos personales del autor. Hay quien creyendo hacer una obra verdaderamente científica la concibe como descripción de las instituciones existentes en un determinado tiempo y en un determinado país. Hay quien quiere relegarla, en todo o en parte, dentro de la política económica, negándole más o menos decisivamente, la autonomía, y así sucesivamente", 1/ sin embargo, la opinión generalizada es la de concederle la autonomía e integración científica.

23 Las discimilitudes son mayores en cuanto a la denominación que se le da a la ciencia. Griziotti indica que en los países de habla española las

1/ Fasiani pp. 3 y 4.

finanzas se denominan más comunmente "hacienda pública" en lugar de Ciencia de las Finanzas, pero con idéntico significado. Señala el mismo autor que en épocas recientes ha surgido una confusión terminológica que deriva del uso común del término "finanzas" para indicar los problemas monetarios y encuentra su fundamento en el distingo entre "Public Finance", o sea, finanzas públicas, y "Private Finance", los problemas financieros del sector privado 2/

24 La solución de Griziotti, fundada en la investigación filológica resulta correcta. Sin embargo, no da una indicación clara ni del origen ni de la evolución del vocablo finanzas. Por supuesto que para la arcaica Academia de la Lengua (Real, aún), se trata solamente de un arcaísmo usado en el medievo español para indicar una fianza o un rescate. Para autores como Baralt, constituye un galicismo equivalente a Hacienda Pública; Cabanellas lo identifica con aportación o suscripción de capital.

Aceptando el origen latino señalado por Griziotti, parece ser que en nuestra lengua su uso, en el sentido de rescate pereció habiendo perdurado una de sus derivaciones, fianza. Además, ha sido por influencia inglesa que ha vuelto con la doble significación arriba apuntada.

25 Aún hay más, en el uso frecuente de los tratadistas de habla hispana ha comenzado a ponderar el término finanzas sobre el de hacienda pública, y se acusa una distinción conceptual: la palabra hacienda, de directa filiación romanística, se conserva casi en su pureza original en los textos civiles y no pasa de significar el aspecto pecuniario del patrimonio, es decir, un conjunto de bienes propiedad de determinada persona.

2/ Griziotti, p. 3

No obstante, "durante nuestra generación se ha verificado el tránsito de la hacienda como actividad directa que distribuía una determinada renta nacional entre usos públicos y usos privados a la hacienda como factor determinante del volumen de la renta nacional y de su distribución entre grupos sociales", 3/ y esta nueva y amplia concepción ya no cabe en la terminología privatista. Una hacienda dinámica, el Estado como una nueva figura del "genio de las finanzas" ha penetrado ya bastante profundo e impone una dinamización de los conceptos.

26 G. Franco, para quien Keynes "ha sacado la economía de su anquilosamiento secular", define la Hacienda Pública diciendo que 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/ con lo que se plantea una buena descripción sintética aunque tal vez un poco extendida.

27 Para los fines de este trabajo, baste señalar que el contenido de la materia es la actividad económica del Estado, encaminada a la consecución de los medios necesarios para el cumplimiento de sus fines, de manera que las finanzas públicas toman como "datos" de otras ciencias especializadas, cuáles son esas finalidades y cuáles los medios para cumplirlos.

3/ Steve, Diccionario., pp. 837 y 838.

4/ Franco, p. 23

IV

LA POLITICA FISCAL

28 A decir de J. F. Due, los programas de ingresos y gastos públicos ejercen inevitablemente cierta influencia sobre el nivel del ingreso nacional, tanto en términos reales como monetarios. Los gastos de por sí son casi con certeza expansionistas, dependiendo el alcance del efecto, de los fines a que se destinan los fondos. La recaudación de impuestos tiende a ser contraccionaria hasta un grado que varía con las fuentes elegidas. En general, la imposición es más contraccionaria que el crédito público, y el último, más que la emisión de papel moneda.

Pero existe según el mismo autor, una amplia gama de efectos dentro de cada categoría; ciertos tipos de imposición, por ejemplo, pueden ser menos deflacionarios que ciertas formas de crédito público. El efecto neto del programa de ingresos y gastos es probable que sea expansionista, excepto en los casos en que los ingresos tienen severos efectos sobre los incentivos o cuando el empleo del crédito público da lugar a temores generalizados sobre la futura estabilidad financiera. El reconocimiento de tales efectos ha posibilitado la realización de ajustes deliberados en los ingresos y gastos y con el propósito de una mayor estabilidad económica. Tales ajustes reciben el nombre de Política Fiscal. 1/

29 En general, cuando los autores hacen referencia a los llamados instrumentos de la política fiscal, enumeran los gastos, los impuestos, los empréstitos, el pago de la deuda, etc., y si ello permite cierta comadidad en el análisis, es necesario tener en cuenta que los enumerados constituyen instrumentos de la actividad financiera general del Estado, ya que pueden ser empleados con fines diversos. La política giscal, por otra parte, consiste en una determinada forma de empleo de esos medios financieros.

30 Aunque los antecedentes podrían buscarse tan remotamente como se deseara, la Política Fiscal, sólo toma su verdadera y actual importancia en la década de los años treinta, ante las terribles repercusiones de la crisis económica cuyo principal efecto fue la desocupación. De esta suerte, "durante cierto tiempo la Política Fiscal se ocupó con exclusividad de los

1/ Due, p. 463

problemas del empleo, pero con el advenimiento de la segunda guerra mundial, se desarrolló el otro aspecto del análisis, relacionado con el control de la inflación". 2/

Consecuentemente con el hecho de que han sido esos dos cataclismos sociales los que han estimulado el desenvolvimiento de la teoría político-fiscal, han sido los problemas del multiplicador y de la incidencia 3/ los que mayor atención han merecido por parte de los investigadores, 4/ sin embargo de que hay otros aspectos, además de los insuficientemente investigados. Entre estos podría contarse un catálogo considerablemente amplio de incentivos y disuasivos fiscales e intervenciones más o menos directas en el mercado y la producción.

31 Entre dos amplios polos que H. M. Somers llama política fiscal máxima y política fiscal mínima, las cuales consisten en "dejar que cada ciclo económico siga su curso natural sin interferencia gubernamental", la llamada mínima, y en "garantizar la ocupación plena", la otra, existe un campo en que existen posibilidades incontables. 5/ Due mismo agrega, a la finalidad del pleno empleo, la estabilidad del nivel general de precios, una mejor distribución de los recursos y el aumento de la renta nacional. 6/

32 Conforme tales autores, la política fiscal, si bien continúa siendo una determinada actividad del Estado, se orienta al empleo pleno, al nivel

2/ Due, p. 464

3/ "El multiplicador es una parte inherente de la teoría keynesiana, pero había sido desarrollada anteriormente por R. F. Kahn. La esencia del multiplicador es que compara los valores relativos de un aumento inicial dado en la inversión, con el incremento total resultante (directo o indirecto en la renta. En otras palabras: muestra cuantas veces el efecto de un incremento de la inversión ha sido multiplicado por las repercusiones causadas en el consumo y cómo esto ha hecho aumentar la renta personal". Stonier y Hague, p. 410

4 v.: Somers, p. 540

5/ v.: Somers, pp. 543 a 546

6/ v.: Due, pp. 468 a 469

general de precios, etc. Sin embargo, no hay que olvidar que ambos autores escriben desde un país altamente desarrollado y que, muchas de sus soluciones seguramente no encajen con nuestro peculiar estado de cosas.

33 Para el caso, es indudable que en los países subdesarrollados como el nuestro, se tenga una capacidad tributaria distinta y que ésta sea sensible en forma diferente a como lo es en los países desarrollados. La propensión marginal al consumo, la elasticidad en las demandas particulares, la situación concreta de la industria, etc., forman un conjunto de factores que demandan un enfoque distinto al dado por los autores de países desarrollados.

V. L. Urquidi, quien se manifiesta conciente de la inexistencia de una política fiscal latinoamericana, "opina que el problema fundamental de la política fiscal contemporánea (en estos países), es la falta de definición previa de una política de desarrollo" 7/ y ello se debe a que el problema fundamental de las economías subdesarrolladas es precisamente el subdesarrollo.

7/ Urquidi, en Informe Provisional, p. 33, v.: Reforma Tributaria, p. 4

POLITICA FISCAL Y DESARROLLO

34 Hasta antes de la primera guerra mundial, los problemas del desarrollo no han alcanzado lugar preponderante en las investigaciones teórico-económicas, debido a la preponderancia de la ideología liberal, conforme la cual, el desarrollo debe surgir espontáneamente. La problemática fiscal se centra en la idea de equilibrio.

35 Es indudable que los aspectos impresionantes del "take-of into self sustained growth" de la revolución industrial inglesa, hizo que los gobiernos europeos tomaran cartas en las cuestiones financieras, pero tales intervenciones, más que el desarrollo en sí, se proponían la obtención de sus respectivas cuotas en el reparto colonial del mundo e inclusive se inspiraban en la "mano invisible" de Smith, tesis que fundamenta la espontaneidad del desarrollo.

E. Hobsbawm dice que "en la última parte del siglo XVIII, el patente éxito internacional del poder capitalista británico, llevó a esos monarcas (los europeos), a intentar unos programas de modernización económica, social, intelectual y administrativa. En aquellos días, los príncipes adoptaron el sobre nombre de "ilustrados" para sus gobiernos, como los de los nuestros, y por análogas razones, adoptan el de planificadores". 1/

36 Por otra parte, la idea de equilibrio, extraída de la astronomía moderna, había ya penetrado en las restantes ciencias, las sociales inclusive, siendo en éstas en las que su impacto fue mayor, debido a su directa repercusión en las masas y las naciones. Este concepto se complementaba con la idea iluminista de progreso, el cual, referido a lo socio-económico, alude "al simple aumento cuantitativo de la riqueza o del producto per cápita, mientras que la idea de desarrollo, tiene el sentido de un perfeccionamiento cualitativo de la economía, a través de una mejor división social del trabajo, del empleo de una mejor tecnología y de una mejor utilización de los recursos naturales y del capital". 2/

37 Después de la primera guerra mundial, a decir de O. Langue, dos factores han llevado a la conciencia de los economistas la verdadera importancia de los problemas relativos al desarrollo: el surgimiento de un grupo de países socialistas y la consecuente competencia económica entre dos sistemas, por una parte, y la independencia de países coloniales o semi-coloniales que tratan de reponer a corto plazo, el tiempo perdido por la sumisión. 3/

1/ Hobsbawm, p. 42

2/ Jaguaribe, pp. 11 a 13

3/ Langue, p. 4

38 Y más concretamente, esta segunda circunstancia, ha incorporado a la problemática económica actual el tema del sub=desarrollo, pese a que en todo momento anterior de la historia han existido desigualdades entre las economías de los diversos países, y a que "todos los países están insuficientemente desarrollados en algunos aspectos, puesto que todos están en proceso de desarrollo". 4/

39 El tema es tan importante, que la simple denominación de la figura es causa de frecuentes discrepancias, no sólo entre los teóricos de la economía, sino también de los representantes oficiales de los gobiernos, al grado de volverlo punto importante de la política exterior de los Estados. C. Napoleoni usa indistintamente las expresiones "economías atrasadas", "subdesarrolladas" o "deprimidas", 5/ en tanto que otros prefieren usar el inofensivo membrete de "países insuficientemente desarrollados" 6/.

40 Como se comprenderá, resulta más difícil encontrar un concepto unitario y global de sub_desarrollo. La mayoría de los autores evaden el problema mediante enunciados descriptivos de las características que, a su juicio, son constantes en los países atrasados, en tanto que otros señalan la esencia de la cuestión, en factores más o menos variables y demasiado relativos, como la baja renta personal, etc.

R. Barre enumera como rasgos característicos del subdesarrollo, la población en rápido crecimiento; mortalidad alta, sobre todo infantil; escasa industrialización; bajo ingreso per capita, etc., e intenta una definición coherente diciendo que "la economía subdesarrollada se presenta como una estrutura primaria y dual; su funcionamiento se caracteriza por la inestabilidad y la dependencia; difícilmente puede romper el círculo vicioso de la pobreza". El mismo autor explica que el carácter dual consiste en que la eco-

4/ Expertos de las N. U., p. 9

5/ Napoleoni, p. Diccionario, p. 629

6/ Expertos de las N. U., p. 10



nomía comprende dos estructuras económicas yuxtapuestas: un sector precapitalista, esencialmente autóctono, donde reina la economía de subsistencia y el trueque; y un sector capitalista que a su vez puede dividirse en un capitalismo extranjero (proyección de las economías desarrolladas) y un capitalismo autóctono, y escasamente industrial y sobre todo, comercial y especulador. 7/

41 C. Napoleoni, enfoca el subdesarrollo desde un punto de vista distinto, conforme el cual la causa del atraso estriba en el carácter acumulativo de los desequilibrios que generalmente tienen lugar en el sistema económico mundial, carácter que tendría por origen la relación que se establece entre el incentivo privado y las economías externas. La esencia del razonamiento es la siguiente: "una vez que en un punto cualquiera de un sistema económico se ha producido un desarrollo mayor que en otros, las inversiones en ese sector se hacen más atractivas que en los restantes, porque en el punto más desarrollado, como consecuencia del desarrollo, se crea un complejo de actividades industriales básicas -llamado a veces capital fijo social- (carreteras, líneas férreas, puertos, centrales eléctricas, servicios de naturaleza diversa) que proporciona "economías externas" decisivas para los proyectos de inversión". 8/

42 De los criterios anteriores, es de señalar el abandono de la renta per cápita como medida del desarrollo, y la búsqueda de un factor de comunicación que permita la formación de un concepto global de subdesarrollo.

Ciertamente, el subdesarrollo implica una evaluación comparativa, de manera que no tendría sentido hablar de países subdesarrollados sin poder hacerlo de países desarrollados. Sin embargo, el criterio usado para la discriminación, y que se basa en la renta per cápita, ha sido descartado por las críticas de que ha sido objeto, en parte por las formuladas por S. H. Frankel, y que se basan en las siguientes razones: a) En los países subdesarro-

7/ v.: Barre, p. 15 a. 25

8/ v.: Napoleoni, en Diccionario, pp. 629 a 641

llados una buena parte de las actividades productivas está sustraída a la economía monetaria y b) en los distintos países, las rentas monetarias sirven a la satisfacción de sistemas de necesidades que, en cuanto determinados y procedentes de civilizaciones distintas, son inconmensurables entre sí . 9/

43 Ese mismo criterio, dice H. Jaguaribe, vale muy poca cosa: medidos por él "resulta que, para la medida anual del período 1952-1954, un país como el Japón, con el producto nacional líquido per cápita de 190 dólares, surge como 220 por ciento menos desarrollado que Puerto Rico con 430 dólares, mientras aparecen como iguales el grado de desarrollo económico de Italia y de Cuba, ambas con 310 dólares". 10/

44 A lo anterior hay que agregar que en la actualidad los países desarrollados afrontan problemas de desarrollo desigual. Para el caso, "Estados Unidos, en su vasta extensión territorial, es un país de contrastes casi increíbles... gran parte del sur es pobre y atrasado, sus recursos han sido poco desarrollados en comparación con los de las partes norte y oeste". 11/ sin que por ello pueda hablarse del subdesarrollo parcial de los Estados Unidos.

45 De esta manera, podemos concluir que tanto el desarrollo como el subdesarrollo, son conceptos globales; han surgido con el "alto" capitalismo monopolista e industrial y se han actualizado con la gran expansión de este sistema, implican un grado de comparación entre economías diferentes, con-

9/ Frankel, citado por Napoleoni, en Diccionario, p. 635

10/ Jaguaribe, p. 12

11/ Hansen, p. 7

forme el grado en que las más débiles sirven a las más poderosas en términos de rentas de capital.

Ahora bien, como problema global que se presenta el subdesarrollo, exige también un esfuerzo de la misma naturaleza para su solución. Los diferentes aspectos, como el económico, el intelectual, etc., separados más bien con afán didáctico, si bien requieren un esfuerzo específico, también demandan que éste se halle enmarcado dentro del esfuerzo general. Por ello, una determinada política económica, demandará una determinada política fiscal.

VI

PROBLEMAS GENERALES DEL DESARROLLO

46 Una de las clasificaciones más frecuentes entre las formas de desarrollo, distingue los espontáneos de los planificados, con base principalmente en un punto de vista histórico.

R. Barre define los desarrollos espontáneos diciendo que "son los que resultan de la actividad de unidades económicas diversas e independientes: empresarios, empresas extranjeras, Estado, etc... y de la acción de los grupos sociales". El mismo autor, define los desarrollos planificados como "aquellos que se realizan bajo el impulso y la dirección del Estado, que interviene dentro del marco de un plan autoritario" y agrega que "esta distinción se basa, como puede verse, en el criterio de la forma e intensidad del papel del Estado". 1/

Al respecto no existe un criterio uniforme sobre el grado y la intensidad de la intervención del Estado, para determinar cuando se está en presencia de un desarrollo puramente espontáneo; sin embargo, es generalmente aceptado que el caso histórico más claro ha sido el inglés, aunque con ello vayamos dispensando una serie de grantías e intervenciones directas de la corona a favor de sus súbditos, el estímulo que ello representaba para los mercaderes del reino, las compañías en que participaba la corona, las expediciones subvencionadas por las misma y cuyo objeto era el de proporcionar a sus mercaderes e industriales, los mercados que su ambición demandaba.

47 O. Langue, por su parte, con un criterio más práctico, señala que los tipos de desarrollo que se encuentran en la historia son en lo fundamental tres, a saber: el tipo capitalista, el modelo socialista y una forma reciente, experimentada por los países recientemente independizados de la dominación colonial o semi-colonial, y que en lo político han desarrollado lo que el mismo autor llama una revolución nacional. 2/

1/ Barre, pp. 58 y 59

2/ Langue, p. 11

48 Las características del modelo capitalista son, en lo fundamental, la existencia de una fuerte clase media urbana, una enorme acumulación de capital, y grandes disponibilidades de capital inversionista proveniente de ganancias (del comercio, la industria y de operaciones financieras), de la explotación colonial o semicolonial y de inversiones en países coloniales, por una parte; por la ruina de los artesanos y campesinos (cuyos bienes pasan a formar parte del capital inversionista) por la otra parte, además de la financiación directa del Estado.

49 El modelo socialista se caracteriza por la formación de un fuerte sector socialista en la economía nacional, mediante la nacionalización de la industria, el comercio, las finanzas y el transporte, etc.; la abolición de las relaciones feudales en la producción agrícola mediante una profunda reforma agraria y posteriormente con la colectivización de la misma; y fuerte tributación al sector campesino favorecido, con la reforma agraria.

50 Los países de revolución nacional presentan como características las siguientes: los principales factores del desarrollo son el Estado y las inversiones del mismo, debido a que no hay una clase media que cuente con los fondos necesarios para la inversión. Las nacionalizaciones son limitadas generalmente al capital extranjero y a veces no a todo, pero en ningún caso al nacional. Esto se debe a que en tales países existe una amplia base de unidad nacional, que permite la movilización de capitales privados nacionales y canalizar la inversión privada hacia actividades productivas, que pueden a veces demandar una reforma agraria atenuada. 3/

51 El punto crucial de todos y cada uno de esos tipos, lo constituye la

3/ v.: Langue, pp. 12 a 25

formación de grandes concentraciones de capital dispuesto a la inversión productiva, y ello, en los países subdesarrollados, requiere una atención especialísima, debido a la baja productividad del capital y del trabajo, a la escasa tecnificación, lo cual origina que el capital deje escasos excedentes y que estos sean empleados con fines no productivos. En síntesis, el primer problema del desarrollo, consiste en la obtención de los fondos indispensables para la inversión productiva.

52 R. Barre señala que "el papel que el Estado debe asumir en todo desarrollo económico, se traduce en la importancia que reviste la política financiera en los países sub-desarrollados: el impuesto y el gasto público no tienen los fines de coyuntura o sociales que se les asigna casi siempre en las economías evolucionadas; son, antes que nada, instrumentos poderosos de la acumulación de capital y de las transformaciones estructurales indispensables al desarrollo". 4/

53 Punto que merece una especial mención acerca de los problemas del desarrollo, es el relativo a la naturaleza de las inversiones que el Estado debe efectuar. Los puntos de vista son diversos y obedientes a criterios más bien políticos que económicos. Algunos sostienen que esas inversiones públicas deben perseguir la formación de una determinada estructura económica que garantice al capital privado atractivas ganancias externas, para que este se ocupe de la producción. El otro punto de vista completamente opuesto, asigna al Estado directamente las inversiones productivas.

Con todo, es evidente que lo fundamental para el desarrollo es la producción, y que dependerá de la situación histórica concreta el punto de vista que se adopte, o cual de los infinitos matices suavizados posibles.

4/ Barre, p. 163

VII

LA PLANIFICACION

54 La actualización del problema del desarrollo, unido al hecho de que en las circunstancias actuales no puede hablarse de desarrollos espontáneos, ha actualizado al mismo tiempo la idea de la planificación, anunciada ya por la literatura marxista del siglo XIX, en la cual "subyace en forma implícita".

"Así ocurría en la proposición de Marx (contenida en una carta a Kugelman en 1868) según la cual "la esencia de la sociedad burguesa consiste precisamente en esto: que no existe a priori una reglamentación social consciente, de la producción". Se encuentra también implícita en la conocida referencia de Engels a "la producción socializada según un plan establecido previamente" que en la futura sociedad debería sustituir a la anarquía de la producción capitalista. En el Anti-Duhring habla de "la anarquía de la producción social" destinada a ser "sustituída por una organización consciente sobre una base planificada". En el Capital, Marx hace alguna ulterior alusión a esta misma idea, pero sin desarrollar, cuando sostiene que la futura sociedad deberá estar organizada como una "asociación consciente y sistemática" en la cual "los productores regulan su producción de acuerdo con un plan previamente elaborado", encontrándose "bajo el consciente y preorganizado control de la sociedad" la cual establecerá una relación entre las cantidades de tiempo-trabajo social empleado en la producción de ciertas mercancías y la importancia de la demanda de éstas ejercida por la sociedad". ^{1/}

55 La experimentación del sistema planificado, sin embargo, sólo se logró con el establecimiento del poder soviético en la vieja Rusia zarista, al integrarse la Gos-plan y prepararse el primer plan quinquenal de 1928-33. Mientras tanto, una discusión de cuatro lustros se desarrollaba entre los economistas socialistas y laissez-faireanos.

56 Pese a que en la actualidad se cuenta con una rica información y una teoría integral relativa al plan, son frecuentes las confusiones de términos. Con frecuencia, la palabra "Planificación ha sido utilizada para indicar todos aquellos fenómenos que Bettelheim, en sus "Problèmes Thé-

^{1/} Dobb, Diccionario, p. 1302

oriques et Practiques de la Planification" ha distinguido con los nombres de intervencionismo, dirigismo, planificación flexible y programación... No obstante, existe una diferencia fundamental de tipo cualitativo entre el control económico ejercido por el Estado sobre una industria propiedad de particulares y la "planificación" de un sector de propiedad pública". 2/

57 Solamente cuando se trata de un sector público, las directrices de la planificación tienen fuerza coercitiva, mientras que si se trata de empresas particulares, el control de manifiesta típicamente en forma negativa y las eventuales acciones positivas toman la forma de influencia indirecta sobre los productores, mediante incentivos financieros de una determinada política de precios, o de una especial política fiscal. "Por eso es evidente la conveniencia de reservar el término "planificación" a los casos en que se aplica a sectores de propiedad pública, constituyendo estos sectores una parte esencial del sistema económico, designando con otra palabra, como "reglamentación" o "programación", todos los casos en que el control público, en cualquiera de sus varias formas, se ejerce sobre empresas de propiedad particular". 3/

58 Con el objeto de satisfacer los requerimientos del presente trabajo, es de agregar que los autores han hablado, para ampliar al máximo los conceptos, de una coordinación económica, la cual puede ser ex-ante o ex-post. Aquella es más propia para un sistema económico centralizado, en cambio la segunda se adecúa mejor a un sistema individualista y atomís:

2/ Dobb, Diccionario, p. 1314

3/ v.: Dobb, Diccionario, pp. 1314 y 1315

59 De esta manera, los problemas fundamentales de la coordinación, se refieren a la obtención de los fondos para la inversión y a la distribución de los recursos. Respecto de lo primero, la cuestión central estriba en la selección de las fuentes, sean internas o externas, sean públicas o privadas, etc., en tanto que, con relación a la distribución de los recursos, se impone un conocimiento de las escalas de preferencias, los términos de las alternativas y las cantidades de los recursos disponibles, 4/ para canalizar las inversiones en el sentido en que resulten mejor adecuadas al desarrollo general.

Lo anterior, plantea de inmediato los dos problemas siguientes: qué clase de inversiones habrá de efectuarse y cuál debe ser el punto de equilibrio entre las productivas y las improductivas: cuál la proporción de las inversiones complementarias, 5/ cuestiones éstas cuya solución toca la esencia misma del desarrollo.

60 Se sostiene que la política de desarrollo conlleva la posibilidad de producir cambios, en base a las inversiones, no sólo en las cantidades de los productos finales, sino también en los medios y relaciones de la producción. De ahí que una política fiscal acorde a una política financiera correcta, puede llegar a revertirse sobre los restantes aspectos de la vida nacional, como son los sociales, políticos, culturales, etc. y ello es una consecuencia del carácter integral del desarrollo.

La encarnizada disyuntiva aparentemente política, sobre la necesidad de una "revolución violenta" y la posibilidad de una "revolución pacífica", encuentra su solución dialéctica precisamente en este punto, no en

4/ Langue, citado por Dobb, Diccionario p. 1310

5/ v.: Langue, pp. 29 a 34

base a posibilidades eventuales, sino a una clara acción conscientemente desarrollada sobre la estructura y la organización económica del país.

- * -

61 Una de las formas generalmente usadas para acopiar fondos con vistas al desarrollo, es el de las inversiones extranjeras, problema cuyo contenido esencial es la vinculación de dos economías dispares, cuando no contrapuestas: un país necesitado del ahorro extranjero, y otro, con una economía altamente desarrollada. Los problemas que surgen de estas relaciones son innumerables.

P. S. Labini, explica de la siguiente manera: Los modernos países industriales, tras haber alcanzado una fase avanzada en su desarrollo, han manifestado una tendencia a invertir en el exterior una magnitud creciente de sus rentas. Esta "exportación de capitales" era y es estimulada por unas mayores perspectivas de beneficios en el exterior que en el interior. Y ello porque en los demás países había sectores productivos que por razones técnicas se desarrollaban o prometían desarrollarse más rápidamente que en el país inversor, porque se descubrían nuevos recursos naturales; por el hecho de que los salarios eran considerablemente más bajos que en el país inversor o por todos estos motivos juntamente.

62 Considerando el país en que se efectúan las inversiones, es necesario distinguir dos casos. Si en este país tiene lugar en forma autónoma un proceso general de desarrollo similar al del país inversor, estas inversiones se insertan en dicho proceso y los beneficios obtenidos se reinvierten, en todo o en parte, en los mismo sectores productivos o, a través del sistema bancario y la bolsa (de valores), en otros sectores; en este caso, las inversiones exteriores contribuyen a acelerar el desarrollo productivo ge-

neral. Si, por el contrario, en el país en que tiene lugar la inversión, no se da un proceso como el mencionado, el desarrollo queda limitado a aquellos sectores en que se ha invertido y, pasado un cierto punto, tiende a detenerse; los beneficios se exportan al país inversor en magnitud creciente y, por fin, totalmente, y el resorte fundamental del proceso acumulativo de la inversión y la renta desaparece, el desarrollo sectorial cesa y el desarrollo general no se esboza en lo absoluto.

63 Desde el punto de vista del país inversor, las inversiones directas que se efectúan en países coloniales (importando poco que el país esté definido jurídicamente como "colonia") tienden, generalmente, a promover la producción de materias primas para ser empleadas en la madre patria. Por el contrario, los préstamos a países no coloniales tienen normalmente la finalidad de favorecer las exportaciones de productos no terminados del país inversor. La ampliación de los préstamos al exterior pueden ser el resultado de la presión ejercida por sectores monopolíticos para obtener, como condición de su desarrollo, crecientes "demandas efectivas". 6/

6/ v.: Sylos Labini, Diccionario, pp. 1020 a 1023

VIII

LA TRIBUTACION EN EL DESARROLLO

64 En cuanto a la formación del sector público, dentro de nuestro sistema económico actual, solamente se presentan como medios posibles la tributación y los empréstitos, y aquel con mayor importancia en lo interno.

Tradicionalmente, la tributación ha sido el medio principal para proveer a los gastos de mantención del Estado. Recientemente esa concepción ha sufrido determinados cambios, debidos a la teoría de los efectos de los impuestos, pero aún más recientemente, de nuevo son objeto de un análisis que impone distinciones cualitativas, al considerar los impuestos como instrumentos del desarrollo, económico, principalmente.

65 En este último aspecto, la tributación se manifiesta a veces en forma negativa y a veces en forma positiva. Es decir, actúa, ora como disuasivo, ora como incentivo; sirve para sustraer fondos del circulante o para trasladarlos de un sector hacia otro; puede determinar acumulación de capital o puede, por el contrario, favorecer el gasto. Sin embargo, a nuestro juicio, y para la etapa actual de nuestro desarrollo, la tributación tiene el mérito casi de la exclusividad, en la formación del stock de capital invertible, aparte, por supuesto, del endeudamiento externo.

66 Dentro del marco de una política de desarrollo la imposición puede tener ~~los~~ definidos efectos o propósitos. Kaldor sostiene que en América Latina, la tributación agraria debe tener como principal objetivo el asegurar un mejor uso de los recursos mediante la transferencia de la tierra a quienes pueden aprovecharla mejor, ya que la tributación progresiva puede inducir a abandonarla a aquellos que no hacen un uso debido de la tierra.

En este caso, la tributación serviría para crear un sistema de fuerzas competitivas en la producción agrícola. 1/

- * -

67 Los objetivos principales de una reorganización del sistema fiscal en América Latina, conforme las recomendaciones de Santiago de Chile, 2/ se contraen al cambio del sistema de tributación indirecta; el establecimiento de un sistema unitario y completo que grave progresivamente la renta personal, incluidas las ganancias de capital provenientes de muebles e inmuebles; la armonización de las cargas sobre rentas personales y de sociedades anónimas; el aumento de los impuestos sobre bienes raíces, sucesiones y donaciones; etc. Sin embargo cada una de esas medidas representa una determinada alteración en el sistema económico general, que habrá de equilibrarse cuidadosamente respecto de las restantes medidas que se adopten.

68 Cabe agregar que, recientemente se ha señalado cómo en la mayoría de sistemas tributarios, todos los impuestos inciden, en una u otra forma, so-

1/ Kaldor, Informe Provisional, pp. 79 y 80; Reforma Tributaria, p. 110

2/ Adoptadas en diciembre de 1962 y contenidas en Reforma Tributaria.

bre la renta personal. Se dice que los impuestos sobre el consumo aumentan los precios y contraen la demanda haciendo variar los gastos individuales; que los impuestos sobre el capital representan gravámenes a las ventajas económicas que el propietario obtiene con el sólo hecho de poseer determinados bienes, o significa detracción a la plusvalía, y ambas son formas de rentas debidas al progreso social, etc., por lo que se impone un reajuste en el tratamiento fiscal general, con un criterio de equiparación basado en la incidencia final de los gravámenes.

SEGUNDA PARTE

LA ACTIVIDAD FISCAL SALVADOREÑA

GENERALIDADES

69 Esta parte contiene más bien una reseña histórica de la actividad fiscal de nuestro país, con el objeto de reservar el análisis de la situación actual a la parte siguiente.

Solamente por razones expositivas, se ha hecho la separación de tres etapas en el devenir de la actividad fiscal, correspondiendo la primera a la época de la hacienda patrimonial, y la última al advenimiento de las finanzas modernas, siendo la segunda una etapa de transición.

Aparte de los breves apuntes relativos al período precolombino, la época de la hacienda patrimonial se ha dividido en los períodos correspondientes a la colonia, a la independencia, al período de hegemonía conservadora y al de las reformas liberales.

Es de insistir en que tal división es meramente expositiva y con muy escasa fundamentación real en el proceso histórico nacional.

- * -

70 Nuestro país, antes del advenimiento de la dominación española, se encontraba ocupado por tribus semi-comunitarias posiblemente en tránsito hacia el esclavismo, de las razas pipiles, lencas y chorotegas, principalmente. Apenas si se cuenta con un par de cartas de P. de Alvarado, relativas a la toma de Panatacat, como para poder hacer generalizaciones respecto de la organización de los tributos, las presas y botines, en la práctica de estas comunidades. Y es preferible guardar un respetuoso silencio ante la memoria de nuestros manes a tratar de ponerles los vistosos trajes náhuates con que acostumbran presentarlos a su antojo, nuestros cuentistas históricos contemporáneos.

LA COLONIA

71 Casi intuitivamente, o por lo menos sin una teoría desarrollada, el auge de la "maquinofactura" había terminado por estimular la inquietud del hombre por la apertura de nuevas vías hacia lugares remotos, ricos en materias primas y ávidos de mercaderías.

Por otra parte, "un gran movimiento histórico, la Reforma Protestante iniciada por Martín Lutero en 1517 y que se extendió hasta 1650, sustituyó el punto de vista internacional de la iglesia católica por la idea de independencia nacional, prestó su apoyo al individualismo, así en economía como en religión y sancionó con toda franqueza la glorificación del móvil del lucro en la humanidad". Las proezas y el éxito comenzaron a medirse por una escala de valores pecuniarios. En estas condiciones, y en armonía natural con los hechos surgió el mercantilismo.

Como resultado de la transición de una economía de trueque a una economía de dinero, los requerimientos del rey en pro de un ingreso estable y creciente se facilitaban más, a medida que los impuestos consistían cada vez menos en pagos en especies y cada vez más en dinero. "Las fuentes de ingreso independientes continuaron aumentando, porque el rey gravó el comercio y la colonización con derechos por conceder privilegios a compañías comerciales y por otorgar monopolios. Participó en el botín de los corsarios, se benefició con la acuñación e importación de metales preciosos y guardó para sí mismo los ingresos de los derechos percibidos por las aduanas sobre el comercio exterior". ^{1/}

Una minúscula síntesis de la ideología mercantilista, la contiene el título de la obra de A. Serra: "Breve Tratado Sobre las Causas que Pueden hacer que el Oro y la Plata, abunden en los reynos donde no hay minas" (Milán, 1613).

- * -

72 Sin mayores complicaciones teórico-hacendarias, durante la conquista, los tesoros de los vencidos eran directamente "rescatados" por los invasores y de conformidad con los términos de las respectivas capitulaciones con la corona, se pagaban los diezmos y otras contribuciones destinados en lo fundamental al incremento de la dominación; se gratificaba con botín a los soldados, y el jugoso remanente pasaba a ser propiedad del "fidalgo caballero" director del saqueo.

^{1/} v.: Ferguson pp. 35 a 45.

73 Establecido el sistema colonial, el Consejo de Indias se reservó la facultad de crear contribuciones, las cuales se hacían efectivas por medio del capitán general, quien podía rematar en almoneda los derechos correspondientes o hacerlos cobrar por medio de oficiales especiales.

Los objetos impositivos eran la persona, mediante tributos de capitación; la producción, las concesiones y las transferencias de dominio. También se gravó el consumo, mediante el peculiar sistema de sisas o rebajas en las pesas, para que el consumidor tributara casi directamente.

74 Los tributos y contribuciones se recolectaban indistintamente en especies, en dinero o en servicios, mediante sistemas especiales, determinados por el color, el origen, el título nobiliario y la condición del sujeto.

75 Los indígenas libres estaban sujetos al pago de un tributo en dinero y a la prestación de servicios a la corona o a los colonizadores, como una derivación directa del derecho de conquista que en su aspecto preponderante hacía al rey de España propietario de las tierras sometidas. "No hay un dato cierto acerca de la cantidad que pagaban los indios tributarios... Antiguas provisiones reales la fijaban en tres pesos de oro anuales a los mayores de veinte años y un peso a los que pasaban de quince y no llegaban a veinte". 2/

76 Los españoles, además de los tributos correspondientes a privilegios, estaban sujetos al pago de alcabala, papel sellado, almojarifazgo y otros. Los negros libres en todo tiempo pagaron alcabala y fueron sujetos a tributos sólo cuando su número llegó a garantizar a la corona un ingreso rentable o demandado en asta.

2/ Milla, p. 122, vol. XII

77 Los oficiales reales encargados de la recolección de las contribuciones y tributos "reunían a este cargo el de jueces en materia de hacienda y de regidores del ayuntamiento, por nombramiento real. Estaban confundidas, pues, las funciones económicas con las judiciales y las municipales, que ejercían a la vez las mismas personas". 3/

78 Entre las formas de explotación personal por parte de la corona y los ocupantes, estaban las encomiendas, mitas y repartimientos, cada una de las cuales fue especialmente cruel y propicia a los peores excesos. Es sabido que el sistema de repartimientos y encomiendas, había sido impuesto por el propio C. Colón en la isla de la Española, en su tercer viaje (1499), y consistía en la asignación a cada colono de cierto número de indios libres, que quedaban obligados a trabajar, sin salario, en favor del amo a quien se asignaban. Más tarde, la corona cobró al colono medio real por cada indígena y asignó a éstos un determinado salario. Se consideraba que el medio real que el colono pagaba a la corona "salía del trabajo del operario indígena, pues el español tenía el cuidado de descontárselo en el salario que le pagaba", de manera que el mismo indígena pagaba por su esclavitud. 4/

- * -

79 La alcabala fue establecida por real cédula de Felipe II, del año 1576, y fue tan generalizada, que absorbió la otra carga llamada originalmente almogarifazgo, para adquirir las formas de alcabala interior, alcabala del viento y alcabala de los corregimientos.

3/ Milla, p. 215, vol. XII

4/ v.: Milla, p. 169, vol. XI y pp. 450 y 451, vol. XII

Inicialmente, la alcabala fue fijada en un dos por ciento, tasa que se duplicó en las postrimerías de la colonia y alcanzó hasta el seis por ciento durante la dominación mejicana.

Debido a su diversidad de formas, se pagaba al entrar a la capitania, al entrar o salir de una provincia o de un municipio, razón por la cual constituía uno de los principales obstáculos al comercio y una fuente muy productiva pero seccionada, de ingresos reales y municipales.

80 El impuesto del papel sellado fue introducido por cédula de diciembre de 1638 que la mandó imponer en todos los dominios españoles de ultramar, y por cédula de abril del año siguiente, que la mandó hacer efectiva en la capitania general de Guatemala.

Originalmente se establecieron cuatro sellos con distintas clases cada sello, de manera que la tributación iba desde un cuartillo, hasta tres pesos oro, y era obligatorio su uso, bajo penas de nulidad para el acto, y multa y prisión para los contratantes.

81 Otras contribuciones de importancia eran las bulas, establecidas por disposición papal y destinadas a empresas eclesiásticas, como las cruzadas, por ejemplo; las medias annatas, consistentes en la mitad del sueldo anual que el favorecido debía pagar a la corona, al recibir un cargo o empleo; los derechos de barlovento, para el sostenimiento de la flota del mar Caribe, infestado de piratas; las ventas de cargos, etc.

- * -

82 Un producto que tuvo especial importancia en las cuestiones fiscales y políticas, fue el añil. Al respecto, se sabe que "los indios conocían desde antes de la conquista, las propiedades tintóreas de las hojas del

jiquilite y que hacían uso de ese tinte", 5/ y su uso fue adoptado posteriormente por los españoles, quienes a su vez lo introdujeron en Europa. Sin embargo, fue hasta 1737, después de una sistemática oposición que llegó hasta el castigo con la pena capital a quien lo usara, que el añil fue declarado de venta libre en toda Europa. 6/

83 En San Vicente, ciudad fundada por 50 familias dispuestas al cultivo del añil, fue establecido el primer montepío, en 1782 con el objeto de proporcionar crédito a los plantadores, y librarlos del sistema de la habilitación con que los usureros les sustraían gran parte de las ganancias.

84 Ya en 1773, las exportaciones de añil llegaban hasta la enorme suma de dos millones de pesos, y entre 1798 y 1802, fueron exportadas, por Golfo Dulce, Honduras, cuatro millones 448 mil libras de este producto, 7/ lo cual, en términos generales, debió representar un ingreso a la hacienda, superior al duplo de lo que un capitán general, con todas sus prebendas y sueldos, podía haber ganado en un año.

85 Sin embargo, los defectos de la competencia y las fluctuaciones de la mano de obra, provocaron frecuentes fluctuaciones en los ingresos reales y particulares debidos al jiquilite. En 1872, las exportaciones llegaban a tres millones de pesos, pero es de suponer que esta cantidad no representaba el mismo peso fiscal que dos millones un siglo antes. Luego vendría la caída vertical.

En 1872, las exportaciones bajaron en más de seis veces respecto al año anterior, y éste no representaba ni la tercera parte de lo que hacía veinte años. En 1932, las exportaciones de añil se arrastraron por el suelo, llegando apenas a los 23 mil colones. Ciertamente, la caída más violenta fue en la década de 1882-1892, cuando se generalizó el uso de los colorantes sintéticos conocidos como anilinas. En la debacle, la hacienda pública fue de la mano de la economía nacional despeñadero abajo. La crisis fiscal fue el

5/ v.: Milla, pp. 230-231, vol. XII

6/ v.: Escobar, en Economía Salv.

7/ Escobar, en Economía Salv.

termómetro de las reiteradas bajas.

86 Ya para la época de la independencia, la capitania general había caído en un abismo deficitario cuyo aumento anual pasaba de 92 mil pesos; debido, a la insuficiencia de fuentes impositivas ricas, al desorden administrativo y a las exageradas exacciones de la corona.

II

EPOCA INDEPENDIENTE

87 El Salvador, como parte de la Capitanía General de Guatemala, permaneció sometida a la corona española desde la conquista hasta la independencia, en el primer cuarto del siglo pasado, pero debido a las deformaciones del desarrollo, la hegemonía metropolitana fue sensible durante mucho tiempo después de declarada la separación.

Durante la colonia, y con propósitos deliberados, España sometió a Centro América a un régimen económico de tipo cerrado, que no le permitía tener relaciones de tal índole con otros países. Aún el intercambio comercial con las otras posesiones españolas estaba restringido. 1/

88 La independencia encontró a nuestro país con un sistema tributario anticuado, con un sistema hacendario de tipo patrimonial, y sin nungún desarrollo autónomo que le garantizara la completa emancipación económica. Los criollos terratenientes y los peninsulares radicados tuvieron que hacerse cargo del lastre colonial, pero ellos mismos no dieron muestras de esmerarse por su posible cambio.

89 Como acontecimiento político, la independencia respecto de la corona española fue un híbrido que no resolvió los encontrados conflictos entre los liberales y conservadores, es decir, entre los que propugnaban aunque fuera remotamente por un desarrollo capitalista y los antiguos latifundistas deseosos de la supervivencia de la corona, que más tarde favorecieron la dominación mejicana y que aún después conservaban "la halagueña esperanza de encontrar en Arce al héroe que les hiciera olvidar la sensible pérdida del Emperador Itúrbide". 2/ Si bien ambos concurren a la separación, la mayoría lo hicieron debido a la influencia revolucionaria francesa y a la toma del poder metropolitano por parte de los liberales. 3/

1/ Bosquejo de la Integración, p. 1

2/ Morazán, Memorias, p. 8

90 Además del estado deficitario en que se encontraba la hacienda, se suprimieron varias rentas como las bulas, y las annatas. "El estado de la renta, decía J. C. del Valle ante el Congreso de la Federación, manifiesta en el quinquenio 1813 á 1817, cuando sus productos subieron a un máximun a que no habían llegado antes, dió dos millones 545 mil 359 pesos. El año común es de 509 mil 71; y dividida esta cantidad por dos millones de individuos que se calculan en la población total de la república, resultan dos reales por cada persona, cociente menor que el de 10 por habitante que calculó Humbold en Nueva España". 4/

91 Sobre eso, los gastos fiscales se multiplicaron: "la diferencia es tan grande, decía el mismo del Valle, como el salto que hemos dado. Pagar los sueldos de un capitán general, una audiencia, cuatro intendentes, un gobernador, dos corregidores, ocho alcaldes mayores, una secretaría de gobierno y tres oficinas de cámara, no es lo mismo que cubrir los de una asamblea, un poder ejecutivo, un senado, una alta corte de justicia, cinco consejos, cinco cortes territoriales, cinco gefes de estado, cinco vice-gefes, cinco comandantes generales, cinco intendentes, treinta secretarías, y cinco oficinas de las cortes territoriales". 5/

- * -

92 Durante este período, la característica predominante del sistema haciendario es lo patrimonial. Depende fundamentalmente de contribuciones muchas de ellas específicas en detalle; Sus ingresos principales siguieron siendo los de alcabala, un tanto atenuada, y las cuotas de asiento de los estancos, pese a que ambas cargas eran especialmente gravosos para el comercio.

3/ v.: Gavidia, pp. 40 a 48

4/ del Valle, discurso.

5/ del Valle, discurso.

- 93 La diputación de San Salvador, marcadamente más liberal que las restantes de la Federación, abolió en junio de 1823 la alcabala interior, pero menos de un mes después, el gobierno federal mandó restablecerla alegando la pérdida sensible de ingresos fiscales.
- 94 El sistema de estancos perduró en forma similar a la colonial durante mucho tiempo. Las primeras tentativas de introducir el sistema de administración fueron realizadas por el ejecutivo, en marzo de 1847, al ordenar que se organizara por el nuevo sistema, el ramo de aguardientes, en el Departamento de San Vicente. Esta primera prueba fue un fracaso. 6/
- 95 Se mantuvieron los impuestos de papel sellado, adoptando desde 1825 un solo sello; de transferencias, etc. Los fondos especiales de los ejidos y comunidades, se mantuvieron adscritos a la hacienda de las corporaciones inferiores.
- 96 En esta época de transformaciones políticas, sociales y económicas, no hay sin embargo, una orientación definida sobre lo que podría llamarse la piedra de toque de esas transformaciones, es decir, el régimen de tenencia de la tierra. Este problema se halla conjugado con el religioso, debido a que la iglesia era propietaria de gran parte del territorio nacional.

A decir de Hobsbawm, "la única otra gran zona colonial (o ex-colonial) en donde se intentó aplicar una legislación agraria liberal fue Hispanoamérica, en donde la antigua colonización feudal de los españoles nunca había tenido prejuicios contra las pertenencias colectivas y comunales de los indios, tanto más cuanto que los colonos blancos disponía de toda la tierra que desearan. A pesar de ello, los gobiernos independientes procedieron a la liberación inspirados en la Revolución francesa y en las doctrinas de Bentham. Bolívar, por ejemplo, decretó la individualización de las tierras colectivas en el Perú (1824), y la mayor parte de las nuevas repúblicas abolieron los mayorazgos, como lo habían hecho los liberales españoles. La liberación de la tierra de la nobleza puede haber llevado a una dispersión y confusión de propiedades, aunque la vasta hacienda (estancia,

6/ Menéndez, nota p. 113, T. II

fincas, fundo) siguió siendo la unidad de propiedad territorial en casi todas las repúblicas. El ataque a la propiedad comunal fue casi inefectivo. Ciertamente no estuvo casi impuesto hasta después de 1850. En realidad, la liberación de la política económica de los Estados hispanoamericanos seguía siendo tan artificial como la liberación de su sistema. En resumen, y a pesar del parlamento, las elecciones, las leyes agrarias, etc., el continente seguía siendo lo mismo que antes". 7/

97 Consecuentemente con lo anterior y con el hecho de la indefinición esencial del nuevo régimen independentista, este mantuvo respecto de la tierra una conducta vacilante. En octubre de 1826 se mandó cobrar un 15 por ciento a las cofradías, sobre las fincas de su propiedad y sobre otras fuertes rentas de que disfrutaban. Esta exacción llegó, al año siguiente, hasta un 20 por ciento.

En febrero del 36, la asamblea provincial de San Salvador hizo ingresar al tesoro público todos los réditos de capellanía y otras vinculaciones, pero el gobierno federal de nuevo se mostró más conservador, declaró la nulidad de tal medida y ordenó su desobediencia.

98 Respecto de los bienes de Castriciones, quien fuera el mayor terrateniente y encomendero de la Capitanía, fueron adjudicados poco después de la independencia, más bien con fines políticos que económicos. Poco después, la misma legislatura del Estado federal ordenó que se devolvieran a su propietario y en 1832, dispuso lo contrario, es decir que volvieran a manos de los poseedores.

99 En El Salvador, la política de extinción de la propiedad comunal se manifestó pasado el medio siglo, pero sólo se hizo radicalmente efectiva durante la dictadura liberal de C. Ezeta, quien además de esta medida, desconoció la deuda externa originada por guerra, principalmente con Guatema-

7/ Hobsbawm, p. 204

la, adoptó el talón de oro y estableció el cuño en el país, como medios de contrarrestar la hegemonía de la "pequeña metrópoli", Guatemala. Refiriéndose a la adopción del patrón oro, D. Olmedo señala que "al principio la medida pareció benéfica, pues aumentó el valor de la producción agrícola nacional y disminuyó mucho el de los objetos importados, pero a la larga estalló una crisis terrible, pues los salarios subieron en demasía, hasta cinco colones, los de los obreros y ningún mozo quería trabajar por menos de dos".^{8/}

- * -

100 Desde los primeros momentos de vida independiente, los problemas deficitarios del presupuesto indujeron a los gobernantes del país a recurrir a la deuda pública, tanto interna como externa, y ello ha representado una de los capítulos más dolorosos de las finanzas nacionales.

Desde principios de 1824, la Asamblea Nacional Constituyente autorizó la contrata de un empréstito de tres millones de pesos "en los países libres de América", ello sin contar los préstamos forzosos e impuestos directos ensayados con más éxito por los gobiernos de la Federación y de los diversos Estados. ^{9/}

En diciembre del mismo año 1824, se autorizó la contrata de otro empréstito por la cantidad nominal de siete millones de pesos, que en efectivo quedaba reducida a cinco, menos las deducciones de comisión e intereses anticipados.

101 En 1853, El Salvador tenía una deuda externa de más de 325 mil pesos, deuda que al consolidarse en 1882 subió a poco más de un millón y medio de pesos, durante la administración de Zaldívar, quien, por lo demás, firmó

^{8/} Olmedo, p. 232

^{9/} P. J. Chamorro, citado por Urbina y otros, Econ. Salv.

nuevas contratas para la construcción de ferrocarriles e impuso un empréstito forzoso interno por 500 mil pesos, a sólo pocas semanas de su derrocamiento, posiblemente no casual.

102 En 1891, durante la administración de Ezeta, se consolidó la deuda pública, se manejó ésta con bastante acierto, al grado de que "los bonos colocados al 70 por ciento se cotizaban al 75 por ciento y el monto total neto de la deuda alcanzaba solamente a tres millones 614 mil pesos". 10/

103 Durante la administración de R. Gutiérrez, la deuda ascendía a 10 millones y medio de pesos y, continuó creciendo debido a la suspensión del servicio durante la crisis de 1897, y a la contrata de nuevos empréstitos, tanto por el gobierno Gutiérrez como por el subsiguiente, presidido por Regalado.

- * -

104 Dentro de ese panorama casi caótico, hizo su aparición, providencial y mefistofélica a la vez, el café. Ya en la mitad del siglo, el régimen independentista había establecido fincas nacionales para la experimentación de nuevos cultivos, y adoptaba medidas de protección fiscal para aquellos que por su cuenta adoptaran la nueva producción. La situación general era desesperada y la búsqueda de sustitutivo del añil para el comercio exterior, y de otras fuentes de ingresos para las economías deficitarias de Centro América, se manifestaba intensamente.

105 En 1846, el gobierno de E. Aguilar declaró libre de todo impuesto la producción de café y los efectos que con su producto se adquirieran en el exterior, al mismo tiempo que exoneraba de cargos consejiles a los plantadores, y de servicios militar a los peones empleados en su cultivo. An

tes de un año después los privilegios se aumentaron y se gravó con un 10 por ciento el café importado.

106 En 1855 el Estado compró la Hacienda Santa Tecla, para fundar la ciudad de Nueva San Salvador, con colonizadores dedicados al cultivo del café, a quienes se les adjudicaron las tierras necesarias. Más tarde el gobierno central dispuso que los gobernadores se encargaran de formar y vigilar la formación de almácigos de café y durante la administración Zaldívar se concedió título de propiedad a los ejidatarios que demostraran tener cultivada con café determinada porción de sus posesiones, dispensó toda clase de cánones a los que en lo sucesivo se dedicaran a ese cultivo, agravando, al mismo tiempo, los que cobraría a los ejidatarios que no adoptaran el nuevo cultivo.

107 A partir de 1886, el café comenzó a figurar en las rentas de los municipios en donde se producía, mediante arbitrios generalmente inferiores a doce y medio centavos por quintal .

Llegado al poder R. Zaldívar, suprimió el impuesto del dos por ciento sobre la exportación que pesaba para el café, pero en las postrimerías de su gobierno, restableció el impuesto, esta vez a doce y medio centavos por quintal. Triunfante Menéndez mandó la liberación completa del café, ya que el nuevo gobierno era de opinión de que todo gravámen a la exportación era contrario a la protección que se debe dispensar a la agricultura como verdadera fuente de riqueza nacional.

108 En noviembre del 89, el mismo F. Menéndez la emprendió sobre el café, estableciendo el impuesto de un peso por quintal exportado, el cual empezó a hacerse efectivo aún antes de su aprobación legislativa, situación que favoreció la fuerte oposición de los plantadores de San Salvador y San

ta Tecla. Quizá no por casualidad Menéndez se encontraba ya en las postrimerías de su administración y de su vida.

109 En el 93, el gobierno Ezeta hizo subir a dos pesos oro el impuesto por quintal exportado, debido, se decía en los considerandos del decreto correspondiente, al alza en los precios del café, que constituía "una renta grande y segura con tendencia a aumentar".

A la sazón, los impuestos para el comercio externo iban acompañados de arbitrios internos que oscilaban entre los 12 y medio y los 50 centavos, a favor de las municipalidades, además de arbitrios que iban de cinco a 25 pesos sobre cada beneficio. Es decir, el café era ya una materia impositiva de importancia fundamental para el fisco.

III

EPOCA DE TRANSICION

110 A partir de la llamada "revolución de los 44" se inicia otro período cuyas características fundamentales son la tendencia hacia la concentración de la propiedad agraria, la ingerencia inglesa, alemana y estadounidense más o menos indefinida, hasta llegar al sangriento desenlace de 1932, cuando se establece la dictadura militar.

Durante este período, la inestabilidad política y financiera es notoria. Las intervenciones del Estado en el campo económico solamente tienen por objeto paliar las crisis y se limitan a moratorias de pago y medidas similares que permiten simplemente esperar la descampada.

Hasta antes de la primera guerra mundial, "la vida económica del país fue muy precaria; la administración del gobierno se mantuvo sumida en la más tremenda corrupción y el precio del principal producto de exportación no fue favorecido". A fines de 1913, el Banco Nacional, fundado sólo siete años antes. "quebró aparatosamente poniendo en peligro la vida de las tres instituciones de igual naturaleza" y el gobierno decretó una moratoria que duró hasta 1919. 1/

111 Otro sencillo expediente a que los gobiernos de esta época echaron mano con demasiada liberalidad, fue la deuda pública, tanto interna como externa. "El 19 de octubre de 1898, fecha en que entregó la primera magistratura el Gral. G. Gutiérrez, la deuda pública ascendía a \$21.434. 149.52... El servicio de la deuda pesaba como un plomo en el presupuesto nacional". 2/

112 Al finalizar el período de gobierno del general Regalado, el primero de marzo de 1903, el saldo de la deuda pública era de \$9.676.628.52, de donde "aparecen amortizados \$11.757.521.00 cuya cifra sería muy hermosa sin otra explicación. Pero aquí viene el reverso de la medalla. En efecto, fue mediante el sacrificio de la cesión de la línea del ferrocarril que perte-

1/ v.: Quinteros y Otros, Econ. Salv.

2/ Quintero y otros, en Econ. Salv.

necía a la nación". 3/

113 En 1922, el gobierno debió recurrir nuevamente a los pretamistas, con el objeto principal de consolidar la deuda pública. Esta vez, contrató con una compañía norteamericana un empréstito por 16 millones de pesos. Por razón de esa deuda, "hasta el primero de enero de 1938 el gobierno había erogado en concepto de amortización del empréstito y pago de intereses, más de 45 millones de colones... agregando a esa cantidad, los pagos posteriores hasta el 31 de diciembre de 1954, el gobierno ha erogado con ese objeto cerca de 65 millones de colones" 4/ y la deuda, por supuesto, continúa pesando sobre el presupuesto nacional.

- * -

114 En lo relativo al café, la época inaugurada por la "revolución de los 44" se caracterizó por tolerante. La administración Gutiérrez, en mayo de 1894, lo declaró libre de todo gravamen, y sólo más tarde, con el objeto de habilitar para la exportación de ese grano, el puerto de el Triunfo, estableció una exacción de un peso por quintal, voluntariamente ofrecida por los caficultores.

115 En el 98, uno de los primeros decretos del presidente Regalado lacónicamente rezaba "decláraselibre de todo derecho e impuesto de cualquier naturaleza que sean, la exportación de café", para no dejar subsistente ni siquiera los arbitrios municipales. Un día después, el 22 de noviembre de 1898, se duplicó el impuesto sobre la importación de café y posteriormente se declararon libres de impuestos la importación de sacos destinados a envasar café.

Durante la administración de P. J. Escalón, y con cargo a los fon-

3/ José E. Suay, citado por Quintero y otros.

4/ Gavidia Hidalgo, en Econ., Salv.

dos del ministerio de gobernación, se creó la policía montada para perseguir el robo de café.

116 En 1910, durante la administración de F. Figueroa, con ocasión de re negociarse el empréstito inglés de dos años atrás, se estimó en 100 mil libras anuales el producto de los impuestos sobre la importación, siendo este el principal rubro tributario; y en 40 mil libras el producto del impuesto de 40 centavos por quintal, de café exportado, y que se había establecido recientemente. Esta relación señala la importancia, el impacto o la gravedad que las excensiones o alteraciones de las tasas impositivas sobre el café, tenían para el fisco. 5/

1171 En 1911, la administración de M. E. Araujo unificó los impuestos a favor de las Juntas de Fomento y lo fijó en 40 centavos plata y durante los gobiernos Meléndez, las exenciones y privilegios volvieron a ser absolutos a favor del café, su cultivo y exportación. Sólo en 1919, debido a la gran crisis fiscal subsiguiente a la guerra, y "dada la enorme ganancia que se obtendrán" con la venta del café, el gobierno estableció el impuesto de un peso por quintal.

118 Nuevamente fueron suavizadas al máximo las cargas sobre este produc to, durante la administración de P. Romero B., pues la tasa se redujo a 75 centavos por cada 100 kilos exportados, y de ese impuesto se destinaron 25 centavos para formación de un fondo con el que se fundaría un banco agríco la hipotecario; otros 25 centavos se destinaron a la Sociedad de Defensa del Café, y el fisco sólo aprovechó la tercera parte del gravamen.

5/ v.: Wallich y Adler, p. 59 cuadro 10.

119 Al mismo tiempo, se dispuso que los productores de café quedaban de hecho y desde ya como accionistas del banco proyectado, y la Sociedad Nacional de Agricultores, encargada de vigilar el fondo fundacional con derecho a intervenir en su manejo y organizar la nueva entidad. El Estado se declaraba comprometido a devolver en acciones las sumas que los caficultores aportaran para la formación del banco.

120 En mayo de 1930, el Estado entregó cinco mil colones a la Asociación de Agricultores de El Salvador, para su organización y se le asignaron de los fondos públicos la suma de dos mil colones mensuales, para que atendiera a sus labores, al mismo tiempo que se reestructuraba el fondo de fundación del banco hipotecario, al que se destinaron 70 centavos por quintal exportado durante 10 años, ya que el resto, o sean, cinco centavos, serían entregados a la Asociación de Agricultores, para que ésta los invietiera en sus fines.

121 Entre el 20 y el 31 de marzo de 1930, se celebró en Guatemala un Congreso Cafetalero Centroamericano y sus bases fueron aprobadas por la Asamblea Nacional Legislativa, en agosto del año siguiente. Entre muchas otras recomendaciones, las bases contenían las siguientes: gestionar la limitación de los derechos de importación en los países consumidores sobre la base de la reciprocidad; supresión de todos los derechos de exportación; insitutción de bancos agrícolas hipotecarios y cajas rurales para atender las necesidades crediticias del cultivo y comercio cafeteros; sustitución de los derechos de exportación del café por la nacionalización, entre otros, del negocio de seguros; además de otras medidas a cargo de los gobiernos, y destinadas a la especulación, reducción de fletes, propaganda, servicios informativos, franquicias postales y telegráficas, etc., etc. 6/

6/ v.: Legislación Salv. del Café pp. 411 a 413

EPOCA DE LA HACIENDA MODERNA

- 122 Maximiliano Hernández Martínez, a diferencia de Keynes, analizó el problema del desempleo desde el punto de vista de las mirillas de las ametralladoras y, si ciertamente no lo resolvió en términos estadísticos, si lo logró en el campo político y gracias al terror: la condición de trabajador fue elevada a la categoría de delito penado con la sanción capital. Místico, prusianoide y dictatorial, fue el ungido del destino. Arribó en los momentos en que la gran depresión clavaba su garra hasta lo más profundo de nuestra economía periférica y fundó sobre pirámides de cadáveres un sistema financiero con lineamientos modernos, pero que en el fondo constituía el asentamiento de las relaciones feudales en la agricultura y la entrega de los poderes económico y político a la gran oligarquía cafetalera.
- El trinomio dictadura militar-oligarquía cafetalera-ingerencia norteamericana completa, debería completarse con la entrega a los inversionistas estadounidenses de una economía "sana" y un mercado ávido de productos industriales debido al desarrollo encausado solamente a la agricultura.
- 123 Al principio de su gobierno, Hernández Martínez echó mano a la tradicional ley moratoria para suspender los pagos, tanto de créditos bancarios activos y pasivos, como de créditos privados, llegando más tarde, en 1933, a declarar la inconvertibilidad de la moneda, abandonando así el patrón oro, con lo que la cotización de nuestra moneda llegó hasta tres colones veinte centavos de colón por dólar estadounidense. Poco después, y en este mismo año 33, para restablecer la confianza de los prestamistas, se decretó una ley de crédito agrícola.
- 124 Conforme la ley mencionada, antecedente de la actual Ley de Prenda Agraria Ganadera e Industrial, se perseguía proporcionar fondos a los agricultores para que levantaran sus cosechas, permitiendo créditos garantizados por las mismas cosechas, 1/ hasta por la mitad del valor estimado de la garantía, para plazos anuales y con todas las excensiones posibles.

1/ Esa ley introdujo en nuestra legislación la figura de la prenda sin desplazamiento, originada en los Warrant mercantiles ingleses, de donde pasó a la legislación española y de ahí se tomó en nuestro país. El Warrant, más bien equivale al depósito con bono de prenda que ha recogido la Ley de Almacenes Generales de Depósito, de 1938; pero en la evolución ha venido a constituir una figura de naturaleza poco determinada, entre lo civil y lo mercantil, y que además se asienta en una coacción penal.

125 En el aspecto fiscal, se dictaron las leyes de Tesorería y de Presupuesto mediante las cuales se centralizaban los fondos nacionales y se trataba de unificar las cuentas y la distribución de aquellos. Al mismo tiempo, se aumentaron algunas tasas, promulgándose nuevas leyes de impuestos sobre donaciones y sucesiones, en las cuales, además, se imponía a los notarios y a los registradores deberes de control en el pago de determinados impuestos. Por otra parte, el principio del equilibrio presupuestario fue incluido en la misma Constitución Política.

126 Sin embargo de esa labor de centralización y reorganización y el aumento de las tasas impositivas, los ingresos fiscales no acusan un incremento adecuado, posiblemente por la transferencia de los mismos hacia la producción agrícola. A este respecto, los ingresos de 1930-31 ascendieron a 20 millones y medio, y en 1944 no llegaban a los 24 millones de colones, cambio más bien deficitario si se compara con el incremento del producto nacional y el aumento en el costo de vida. 2/

- * -

Cuatro instituciones caracterizan la política financiera general del gobierno de Hernández Martínez: El Banco Central de Reserva, el Banco Hipotecario de El Salvador, la Asociación Cafetalera y la Compañía Salvadoreña del Café.

127 El Banco Central fue establecido, por ley de 19 de junio de 1934, calcado en el modelo inglés de esa época y en base al trabajo del economista F. F. J. Powell. 3/ De manera que se organizó en forma de sociedad anónima y su capital se repartió entre la Asociación Cafetalera, el Banco Hipotecario, más tarde, y algunos accionistas particulares. La ingerencia del

2/ v.: Wallich y Adler, p. 60., Gavidia H., en Econ. Salv. P. 46

3/ v.: Estudio.

gobierno en el mismo, no se evadió tratar, sino que, por el contrario, expresamente se prohibió en la Ley de Fundación. 4/

Las facultades fundamentales del Banco Central fueron las de emitir la moneda, 5/ Recibir y administrar las reservas de la banca comercial, 6/ y recibir los fondos del gobierno y hacer los pagos del mismo. 7/

128 El Banco Hipotecario fue fundado en enero de 1935, en forma de sociedad anónima, con el objeto de dedicarse al crédito hipotecario sobre inmuebles. El capital fundacional, formado por nueve mil acciones de 100 colones cada una, fue suscrito en su mayor parte (ocho mil 838 acciones) por la Asociación Cafetalera, habiéndose pagado el primer llamamiento con el producto del impuesto específico al café. Para su funcionamiento, la ley solamente exigía que 12 acciones estuvieran suscritas por particulares.

Para completar el pago de las acciones suscritas por la Cafetalera y atender los gastos administrativos del banco, continuó sustrayéndose el 33 por ciento de la renta de exportación del café. Poco después, en enero de 1936, la Asociación Cafetalera traspasó al Banco Hipotecario mil 500 acciones por valor de 150 mil colones, para que éste participara del capital del Banco Central.

129 La Asociación Cafetalera, si bien había sido fundada con anterioridad, solamente adquirió su preponderancia económica general mediante el control de los Bancos Central e Hipotecario, y con la asimilación de las funciones de la disuelta "Comisión de Defensa del Café", en mayo del 34, concedidas por decreto que al mismo tiempo la declaraba de utilidad pública.

4/ Art. 6 Estatutos del Banco Central

5/ Art. 2 Ley de Fundación y Art. 36 Estatutos.

6/ Art. 11 Ley de Fundación y Art. 42 Estatutos.

7/ Art. 46 Estatutos. Véase sobre estos puntos, Hidalgo Quiéhl, en Rev. de Justicia.

130 La mencionada Comisión, integrada por los Ministros de Hacienda y Agricultura, el Auditor General y cinco cafetaleros, tenía "plenos poderes para determinar la orientación general que el Supremo Gobierno debía adoptar con respecto al café", además del control de pesas; la determinación de las proporciones entre el café natural y el beneficiado en el intercambio de los mismos; el control de las entradas y salidas de café de los beneficios; además del cobro del impuesto de exportación. Por lo demás, todo caficultor que se acogía a la Comisión tenía el privilegio de recibir el pago en moneda nacional o extranjera, conforme su voluntad, en el país, o en cualquier plaza del exterior, y se le garantizaba un crédito bancario suficiente para levantar sus cosechas y abonar a los intereses atrasados de deudas anteriores, cuyo pago estaba suspendido por la moratoria. Para garantizar todas estas prevendas, la Ley de Defensa del Café establecía: "La República de El Salvador se declara mancomunada y solidariamente responsable con la Comisión de Defensa, por todas las obligaciones de cualquier naturaleza que contraiga esta institución".

Al transferirse a la Cafetalera las funciones de la comisión, por supuesto que muchas de esas disposiciones fueron suavizadas.

131 En mayo de 1942, fue creada la Compañía Salvadoreña del Café, sociedad anónima de utilidad pública, cuyo objeto es el de intervenir en el comercio de ese producto para "regularizar los precios en beneficio de los productores... participar y colaborar en sociedades e instituciones que puedan mejorar las condiciones de la industria del café"... etc. La mayoría determinante de las acciones de la Compañía, fue asignada a la Asociación Cafetalera, otra parte al Banco Hipotecario, y una mínima se dispuso para accionistas particulares.

132 Aún más, cuando ya las finanzas públicas del país, por su propio impulso efectuaban la rotación y la traslación alrededor del eje cafetalero, fue firmado el convenio interamericano del café, con el que se sancionó la dependencia de la economía nacional respecto del mercado cafetero norteamericano. Ese convenio fue firmado en Washington, en noviembre de 1940, por Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Venezuela, con el objeto de distribuir el mercado de Estados Unidos entre los países productores, mediante "una cuota básica para cada país en su exportación a los Estados Unidos y otra, tanto menor que ésta, para la exportación de los países signatarios, fuera de los EE. UU., hacia los otros mercados extranjeros", con lo que el control externo se extendía hasta las ventas a mercados europeos.

133 Varias otras medidas favorables a la explotación del café fueron adoptadas por el gobierno de Martínez. Así: las cosechas de 1935-36 y 1937-38 fueron declaradas libres de todo gravamen; sobre las cosechas 1938-39 y 39-40 solamente se cobraron los derechos asignados a la Asociación Cafetalera y al Banco Hipotecario; en junio de 1938 subsidió con 50 mil colones a la Asociación Cafetalera, para que cancelara su cuota en la Oficina Panamericana del Café, etc.

134 Sin embargo, en noviembre de 1943, el gobierno de Hernández Martínez adoptó un impuesto único sobre la exportación de café, tasado progresivamente en base a posibles precios del mercado de Nueva York. El impuesto iba desde 13 centavos de colón por quintal, para el precio de nueve dólares-EUA, hasta cinco colones 19 centavos de colón para el precio máximo de 15.99 dólares-EUA. Pese a que en su primer año de vigencia los precios de mercado

superaron a los máximos previstos, la medida provocó una fuerte oposición entre los cafetaleros. Tampoco sería razonable creer que por mera coincidencia, cuatro meses después de decretado el nuevo impuesto, Hernández M. tuviera que salir de la casa presidencial, con mucha pena y poca gloria, ya que ésta sólo recientemente se le ha restablecido en forma oficial

O. Aguirre y Salinas fue el llamado a rectificar los "excesos" de Hernández M.: puede decirse que esa fue la misión que se le encomendó, pues su meteórico gobierno terminó cuando ella fue cumplida. Apenas arribado al poder, en octubre de 1944, Aguirre suprimió el impuesto progresivo sobre la exportación de café y lo fijó en tres colones 16 centavos de colón, y como aún esta tasa debió parecer demasiado alta a los ojos de los cafetaleros, en enero del año siguiente fue rebajada a sólo un colón 20 centavos de colón, habiéndose ordenado, al mismo tiempo, que todo lo recaudado conforme los impuestos anteriores se devolviera a quienes lo habían pagado, por lo que la progresión, aún en la forma imperfecta que se había creado y que es similar a la que se usa hoy, no llegó por entonces a hacerse efectiva.

V

INTEGRACION DE LA POLITICA FISCAL

135 A partir de 1950 las tendencias financieras del gobierno parecen tomar una ruta distinta a la observada hasta entonces, inclinándose poco a poco hacia la cuestión industrial. El nuevo gobierno arribó precedido de una carrera vertiginosa y ascendente de los niveles de gastos e ingresos públicos.

En números redondos, del año 44 al 45, los gastos aumentaron de 24 a 26 millones de colones; en 1946 llegaron a 33 y medio millones; al año siguiente ascendieron hasta casi 52 millones. En 1948 se acercaban a 63 millones; un año después pasaron los 67 millones y en 1950 sumaban 88 millones 738 mil 900 colones. "La primera mitad del siglo XX finaliza con un presupuesto diez veces mayor que el correspondiente al primer ejercicio fiscal del presente siglo". 1/

136 En la Constitución Política de 1950 se introdujeron algunas modificaciones indicativas de la orientación del gobierno de O. Osorio. En términos generales, la Constitución fue determinada en forma inmediata por la Carta de Bogotá (de 1948) y, posiblemente, en forma remota, por el intervencionismo mediador y bismarkiano de la Constitución alemana de Weimar, de suerte que la médula de sus reformas se contraían a conceder mayor número de intervenciones (llamadas también servicios sociales) al Estado; a reconocer el carácter social de la propiedad; a la permisión dudosa de los presupuestos no equilibrados y, naturalmente, a la búsqueda de la "armonía entre el capital y el trabajo".

137 A la Constitución siguieron varias leyes de fomento de la producción, pero aún con marcado acento en lo agrícola más que en la industria de transformación. Al mismo tiempo, comenzaron a alterarse las tasas impositivas, pero aún sin orientación determinada y clara.

1/ Gavidia Hidalgo, p. 59

138 En octubre de 1955 fue creado el Instituto Salvadoreño de Fomento de la Producción y se amplió, al mismo tiempo, la política de exenciones a la importación de productos destinados a la industria y a la agricultura. Entre los años 1956-1960 se dictaron las leyes de fomento de las industrias de radio-difusión y radio y televisión, de turismo y otras; se creó el Departamento Nacional del Café y se promulgó la ley sobre constitución de sociedades de Economía Mixta.

Por decreto de octubre de 1958, el Ejecutivo quedó facultado para adoptar medidas tendientes a evitar el alza de los precios de los productos de consumo interno, "cuando las circunstancias lo exigieren".

139 En otro campo, el laboral, indirectamente relacionado con las actividades fiscales, se dictó una numerosa legislación de carácter mediador, labor que culminó con la promulgación del vigente Código de Trabajo, en 1963.

140 Dos medidas de importancia financiera fueron la reforma de la Ley de Creación de la Compañía Salvadoreña del Café, S. A., y la adopción del impuesto progresivo sobre la exportación de café. Mediante la primera de ellas, el gobierno elegiría libremente al representante del Estado en la Directiva de la Compañía, sin atender a la terna propuesta por el Banco Central de Reserva, como había sido hasta entonces.

En cuanto a la segunda medida, se introdujo la progresión y cuotas ad-valorem en el comercio externo cafetalero, con lo que se suprimió en parte, la evasión de la progresión que había hasta entonces implicado el tratamiento diverso de las rentas ~~por generadas~~ de café y las restantes formas de rentas.

TERCERA PARTE

ORGANIZACION FISCAL

INSTRUMENTOS DE LA POLITICA FISCAL SALVADOREÑA

CARACTERES GENERALES

- 141 El aparato y la actividad fiscal salvadoreña, en su situación actual, se presenta en su triple manifestación referida a las funciones clásicas del Estado. En el aspecto legislativo, es relevante la situación de la Asamblea Nacional, a la que corresponde la creación de los tributos, la integración de varios organismos fiscales, la votación del presupuesto general de la nación y la recepción de cuentas a la administración.
- 142 En el aspecto administrativo, interviene el Presidente de la República, directamente, mediante la sanción, promulgación y publicación de las leyes de carácter fiscal, y mediante su directa vigilancia sobre la actividad de los ministros. Más propiamente, la actividad fiscal se distribuye entre las distintas Secretarías de Estado, de manera que, puede decirse, todas intervienen en alguna medida en esa actividad, cuando menos, cada organismo o dependencia formula su propio proyecto de presupuesto de gastos. La Secretaría de Hacienda es la llamada a dirigir, orientar y planificar la política financiera del Estado; a la de Economía corresponde la labor de proveeduría, entre otras; al Ministerio Público toca intervenir en los juicios de cuentas en representación del fisco, etc. etc., aparte de los servicios cuya supervigilancia corresponde a estas y otras Secretarías.
- 143 En el aspecto jurisdiccional, aparte de la intervención que pueden tener los órganos comunes del Poder Judicial, en el enjuiciamiento de funcionarios y en toda la labor del Juzgado General de Hacienda, por ejemplo, existen los organismos especializados. Así, el control fiscal, en sus aspectos administrativos y jurisdiccional corresponde a la Corte, Cámaras y Jueces de Cuentas, todos los cuales constituyen un sólo aparato autónomo responsable ante la Asamblea Legislativa, la cual, a su vez, los elige.

144 Hay otra especie de controles, como la Superintendencia de Bancos y Sociedades Mercantiles, que en alguna medida colaboran a la actividad fiscal, pero que por su naturaleza parecen demasiado alejados de la misma,

145 Todo lo anterior, cabe en los moldes tradicionales del Derecho Administrativo y del Derecho Financiero o fiscal; sin embargo, hay otras formaciones de reciente cuño que no se amoldan a tales criterios. Por ejemplo, las empresas de economía Mixta, el Consejo Nacional de Planificación y algunas otras instituciones y empresas autónomas y fiscales.

146 Un esquema general del aparato fiscal salvadoreño podría diseñarse colocando en un primer plano el Ministerio de Hacienda o el Consejo Nacional de Planificación. En un segundo orden estarían los organismos encargados de la percepción de los fondos públicos, que son la Tesorería General, la Dirección General de Contribuciones Directas, la Dirección General de Contribuciones Indirectas y la Dirección General de Rentas de Aduanas, cada una de las cuales con sus respectivos organismos periféricos que son las Administraciones de Rentas, las Administraciones de Aduanas, la Aduana de "Fardos Postales, varias dependencias de las Direcciones de Contribuciones y muchas otras oficinas y registros públicos donde se hacen efectivos determinados impuestos.

Otro plano intermedio especial lo constituirían la misma Tesorería General de la República, en el otro aspecto de encargada de la administración del fondo general de la Nación y, por tanto, de las erogaciones; junto con la Dirección General del Presupuesto, a cuyo cargo corresponde la formulación del plan de gastos.

En los planos adyacentes del aparato fiscal, podría colocarse, por una parte la Asamblea Nacional Legislativa, y por otra, los controles jurisdiccionales comunes y los especiales, integrados por la Corte de Cuentas y sus restantes organismos.

II

ALGUNOS ORGANISMOS EN PARTICULAR

147 La Asamblea Nacional Legislativa está encargada de integrar la Corte de Cuentas de la República; recibir, aprobar o desaprobar las cuentas de la Administración; erigir jurisdicciones y establecer cargos para que conozcan en toda clase asuntos contencioso-administrativos; decretar contribuciones e impuestos sobre toda clase de bienes e ingresos; decretar empréstitos forzosos en casos de guerra o calamidad pública; facultar previamente y aprobar después las gestiones del Ejecutivo en la contratación de empréstitos voluntarios.

También corresponde a la Asamblea, decretar el presupuesto nacional; establecer y regular el sistema monetario y resolver sobre la admisión y circulación de moneda extranjera; decretar premios y privilegios temporales a los inventores y perfeccionadores de inventos útiles; conceder beneficios temporales a las industrias nuevas; decretar leyes sobre el reconocimiento de la deuda pública y crear y asignar los fondos necesarios para su pago. 1/

148 El Poder Judicial interviene en el juzgamiento de funcionarios o por medio de los recursos constitucionales de amparo e inconstitucionalidad, pero más claramente lo hace mediante el Juzgado General de Hacienda, al que compete el conocimiento en primera instancia de todos los asuntos civiles y penales en que se halle interesada la Hacienda Pública. 2/

149 "La Corte de Cuentas está instituida para fiscalizar en su doble aspecto, administrativo y jurisdiccional, la gestión de la Hacienda Pública, en general, y la ejecución del presupuesto, en particular. Le corresponde

1/ C. P. Art. 47 Nos. 8, 9, 12, 24 y 28.

2/ Art. 13, Ley Org. Poder Jud.

fiscalizar la administración del patrimonio del Estado, de los establecimientos públicos, de las entidades oficiales autónomas y corporaciones de Derecho Público, así como los fondos, valores u otros bienes que, siendo ajenos, estén a cargo del gobierno, o de entidades o corporaciones de las mencionadas antes". 3/

Para el cumplimiento de sus funciones, la Corte de Cuentas se divide en una Cámara Superior, integrada por el Presidente de la Corte y dos magistrados más, y varias Cámaras Inferiores, integradas por jueces nombra dos por aquella. 4/

150 El Poder Ejecutivo en general, cuenta entre sus atribuciones la dirección de las finanzas públicas, la especial obligación de conservar el equilibrio del presupuesto hasta donde sea compatible con los fines del Es tado, elaborar el proyecto de presupuesto general, presentar, por conducto de los Ministros, al Legislativo, relación circunstanciada y cuenta documen tada anual; etc. 5/

151 El Ministerio de Hacienda, por su parte, debe presentar una cuenta general del último presupuesto y del estado demostrativo de la situación del Tesoro Público y del Patrimonio del Estado, y la celebración de trata dos internacionales, que posteriormente se someterán a la aprobación de la Asamblea, trámite que deben observar los empréstitos extranjeros. 6/

Estas facultades concedidas por la Constitución al Ministerio de Ha cienda se encuentran mucho más ampliadas en el Reglamento interno del Poder Ejecutivo que le confiere las de orientar, dirigir y planificar la po-

3/ Art. 1, L. O. C. C.

4/ Art. 130 C. P.

5/ Arts. 123 y 78 No.s 3, 4, 5 y 12 C. P.

6/ Art. 78 Nos. 4 y 12 C. P.

lítica financiera y ejercer todas las facultades y obligaciones relativas a la administración de la Hacienda Pública, que hayan sido conferidas por la Constitución al Ejecutivo; dirigir la política tributaria; atender, vigilar y regular la liquidación, recaudación, custodia y erogación de los fondos públicos; atender, vigilar y regular el manejo de la deuda pública y proveer el pago oportuno de las obligaciones a cargo del Tesoro; dirigir la política presupuestaria; preparar los presupuestos general y especiales; coordinar y vigilar el funcionamiento de toda la administración en los aspectos financieros; atender, vigilar y regular los servicios generales de personal, suministros y control económico; estudiar y analizar los problemas fiscales del Estado y proponer las medidas que estime convenientes para resolverlos; etc., 7/ enumeración que por lo explícita alcanza esferas propias de otros órganos.

Para el cumplimiento de sus funciones, este Ministerio cuenta con una Oficialía Mayor y los departamentos siguientes: de Contabilidad, de estudios administrativos, Jurídico, de técnica y colaboración y otras secciones de menor importancia. Además, son dependientes del mismo Ministerio, la Dirección General del Presupuesto y la Dirección General de Tesorería, ambas encargadas de las labores materiales atinentes a la preparación y cumplimientos del Presupuesto, la primera, y a la percepción, custodia y erogación material de los fondos públicos, la segunda.

152 A lo anterior hay que agregar la existencia de dos Direcciones de Contribuciones, una para los impuestos directos y otra para los impuestos indirectos. Aquella tiene como atribuciones todo lo concierne al impuesto sobre la renta, impuesto de vialidad, gravamen de sucesiones, impuesto de donaciones, impuesto de alcabala, impuesto de saneamiento y pavimen-

7/ Art. 29 RIPE

tación; de registro y matrícula de comercio y de matrícula del timbre. 8/

La Dirección de Contribuciones Indirectas, por su parte, es competente en todo lo relativo a impuestos sobre licores, cigarrillos, azúcar de consumo interno; pasajes aéreos y marítimos; primas de seguros contra incendios; primas de seguros sobre la vida; fósforos fabricados en el país; sobre el impuesto compensatorio de la cuota de beneficencia pública; control de las especies fiscales y el control de la exportación de azúcar. 9/

153 El Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, se integra por el Presidente de la República, los Ministros de Hacienda, Economía, Agricultura y Ganadería, Trabajo y Previsión Social, y de Obras Públicas, además del Presidente del Banco Central de Reserva, dos personas particulares a título de representantes de la iniciativa privada, un Secretario Ejecutivo o Director Técnico y demás personal secundario. 10/

Las finalidades que conforme su respectiva Ley de Creación, corresponden a este organismo, son las de proyectar, orientar y coordinar las actividades económicas a fin de alcanzar un desarrollo máximo, ordenado y sostenido de la economía, mediante la utilización eficiente de los recursos nacionales; la mejora de la condición social de los habitantes y la corrección de los desajustes en la distribución del ingreso. 11/

A primera vista salta la interferencia de este organismo, en las atribuciones de los Ministerios de Hacienda y Economía, a excepción de las finalidades de política general que en definitiva están supeditadas a la aprobación del Legislativo, sin que la actividad del Consejo Nacional de Planificación pueda ser sancionada por éste Poder, ya que su existencia como entidad especial resulta exorbitante a la Constitución Política, cuando no contradictoria.

8/ y 9/ Art. 2 D. Ejecutivo No.459 de 21 Dic.1949; D.O. No.279, T. 147 de 21 Dic. de 1949.

10/ y 11/ L. C. del C. N. P. C. y E.

III

INSTRUMENTO DE LA POLITICA FISCAL SALVADOREÑA

154 Nuestro sistema tributario, en base a la competencia de las dos Direcciones Generales de Contribuciones y a la ley del Presupuesto, oficializa la distinción entre los impuestos directos e indirectos, la cual, a su vez, se completa con un criterio de distinción práctico, conforme sean transferidos, intransferidos o intermedios, 1/ en base a su percusión sobre los ingresos, el patrimonio, los consumos y el comercio exterior, principalmente.

155 Las exacciones sobre ingresos reconocidas por nuestra legislación son las contenidas en la Ley de Impuesto sobre la Renta, pese a que en la actualidad se estimen como ingresos particulares extraordinarios las donaciones y sucesiones y que, además, expresamente se sustraigan a esa imposición rentísticas, las provenientes del comercio y producción cafetalera y otras.

La primera imposición sobre renta registrada por nuestra legislación data de 1899, 2/ seguida de leyes dictadas en 1915 y 1919. Esta última se mantuvo hasta 1940, con algunas reformas. En los últimos años se han dado las leyes de 1951 y 1961 antes de la vigente, la cual lo es desde el primero de enero de 1964.

Esta ley mantiene la distinción en el gravamen a personas físicas

1/ Wallich y Adler, p. 129

2/ LOS datos al respecto son varios: Wallich y Adler sostienen que este impuesto fue establecido en 1916; la publicación "Sistemas Tributarios" dice haber sido un año antes, en 1915. Sin embargo, en el D. O. de 22 de abril de 1899, se encuentra el decreto legislativo cuyo primer artículo rezaba: "Art. 1.- Se establece el impuesto anual de seis por millar sobre la renta, es decir sobre el producto neto que exceda de mil pesos, de cualesquiera bienes, profesión, industrias, empresas, sueldos de funcionarios, dinero a interés, etc. con exclusión de las exceniones acordadas por contrata o cociación especial". (Publicado en Leg. Salv. del Café, p. 69).

v.: Wallich y Adler, p. 278 y Sistemas Tributarios, p. 3

o sociedades, una y otra sean nacionales o extranjeras, y entre estas últimas trata en forma distinta a las domiciliadas. Las obligaciones fiscales que establece, son más o menos las mismas para familias con ingresos gravables inferiores a los 22 mil colones, son más elevados para aquellas con ingresos gravables entre esta suma y los 125 mil colones, y menores para aquellas con ingresos gravables en exceso de los 125 mil colones.

Esta ley ha gravado por primera vez las ganancias de capital, pero permanecen exentos los ingresos sociales provenientes de fuentes situadas en el extranjero, lo mismo que las rentas obtenidas en el cultivo del café, las compañías eléctricas y de luz y avicultura, en tanto que los periódicos sólo han sido alcanzados por disposiciones posteriores.

- * -

156 Los gravámenes que pesan sobre la propiedad se manifiestan en forma distinta, ya recaigan sobre el patrimonio líquido, ya sobre su transferencia, o bien se refieran a los actos y negocios relativos al mismo objeto. Los principales impuestos de esta clase son los de vialidad (serie A) y saneamiento y pavimentación, que recaen sobre el patrimonio líquido; los de alcabala, transferencias y visto bueno, que gravan las transferencias; y varias formas de tiembre, matrícula y registros, sobre los actos y negocios.

A los impuestos sobre las transferencias hay que agregar, conforme nuestra legislación positiva, los de sucesiones y donaciones.

157 El llamado impuesto de vialidad consiste en una figura compleja que contiene un impuesto (serie A) y varias contribuciones municipales (series B, C. D) de naturalezas disímil, además de su uso como documento de identificación personal. Su abolengo es rancio pero sólo abandonó su forma de rentas parciales cuando fue unificado, en 1926 y parte de él se convirtió en impuesto hasta 1953.

La ley vigente, de 22 de diciembre de 1953, establece el gravamen de la serie A como un impuesto ~~...~~ sobre el capital líquido poseído en el territorio nacional y lo aplica mediante tasas levemente progresivas. Las excenciones reconocidas son de estímulo para obras benéficas y sociales, y para depósitos bancarios. En general se asimila a los métodos y procedimientos de la ley de Impuesto sobre la Renta.

158 El impuesto de saneamiento y pavimentación, aunque de muy poca importancia fiscal, se menciona solamente por considerarse que "es el único tipo de impuesto a la propiedad en el que el gravamen se basa en un criterio objetivo, como es el tamaño y la localización de la propiedad". 3/

159 Las transferencias de propiedad están gravadas por el impuesto del medio por ciento si se trata de transferencias de bienes raíces, entre vivos, a cualquier título que se haga, y si la transferencia se efectúa a título oneroso, causa además el impuesto de alcabala, establecido al uno por ciento del valor real de los bienes enagenados o traspasados. Respecto de estas cargas, y más exactamente sobre la segunda, se dice que "es un equivalente secundario de limitada aplicabilidad de un impuesto sobre utilidad de plusvalía de capital". 4/

En cuanto a la tributación sobre transacciones, actos y negocios, contenida en los impuestos de Papel sellado, timbres, matrículas y registros, se ven más bien como impuestos indirectos.

- * -

160 El otro expediente fundamental de los ingresos fiscales lo constituyen el endeudamiento público.

3/ Wallich y Adler, p. 293

4/ Wallich y Adler, p. 294

Los datos oficiales relativos a la deuda pública de El Salvador, en totales conforme saldos al 31 de diciembre, acusan estabilidad entre los años 1956 y 1962, inclusive, período en el cual fluctuó entre los 32 millones y medio y los 42 millones y medio de colones, señalando también una disminución sensible en la deuda interna, la cual bajó entre los dos años dichos, de once a seis millones de colones.

En 1963 se anuncian los primeros cambios violentos: la deuda interna casi se triplica y el saldo total se acerca a los 49 millones de colones. En 1964 la carrera ya es desenfrenada: de casi 49 millones que representó el año anterior, ha saltado a poco menos de 173 millones, y al año siguiente, es decir, en 1965, sobrepasa la astronómica suma de 210 millones de colones, de los cuales solamente 58 corresponden a la deuda interna.

La deuda externa se muestra mucho más veloz: de los 33 millones alcanzados en 1963, pasa a 111 en el año siguiente y en 1965 se aproxima a los 152 y medio millones. 5/ Y todavía, al 31 de octubre del año próximo pasado, experimenta un aumento de 22 millones de colones, pues a esa fecha, los créditos del exterior pasan de 174 millones de colones. 6/

161 En la composición de la deuda externa, ocupan mayor campo las destinadas a instituciones autónomas que las directamente contraídas por el Estado e invertidas principalmente en obras nacionales. Aquellas se acercan a los 174 millones de colones, en tanto que las segundas en poco sobrepasan los 67 millones.

162 En números redondos, de los 67 millones de la deuda directa del gobierno, 22 se han empleado en carreteras, 10 en el aeropuerto internacional,

5/ El Salvador en Gráficas: 1965, p. 86

6/ El Diario de Hoy, 17 de enero de 1967.

seis en la construcción de aulas, 21 en crédito agropecuario y seis en crédito industrial; de donde resulta que el 56 por ciento se han invertido en obra física no productiva, (o, lo que se ha llamado, inversiones sociales productivas a muy largo plazo), y el 38 por ciento se ha destinado al crédito y de entre éste, solamente la quinta parte corresponde a crédito industrial.

La deuda pública indirecta presenta un panorama mucho peor, ya que de entre ella, solamente el dos por ciento, o sea cinco millones de colones, se destinan a créditos industriales artesanales, a través del Banco Central de Reserva, y otro tanto para crédito agropecuario, por medio de las Cajas de Crédito, en tanto que, el resto, va a las obras de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), la Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), el Instituto de Vivienda Urbana (IVU), la Financiera Nacional de la Vivienda, y la Asociación Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL).7/

163 Consecuentemente con esta política de estructuración económica directamente destinada a formar atractivas economías externas, las inversiones privadas extranjeras han aumentado en forma sensible, de suerte que, en los últimos diez años, posiblemente hayan crecido en un 300 por ciento.

De 28.2 millones de colones a que ascendían en 1956, esas inversiones, llegaron a 47.3 millones en 1960, de donde pasaron a 62.3 y 66.7 respectivamente en los dos años subsiguientes, para experimentar una baja de 12 millones en el ejercicio fiscal de 1963. Ya en 1964 habían recuperado su antiguo nivel y de ahí pasaron a 87.4 millones de colones en 1965. 8/ La baja de las inversiones en el año .63, pudo haberse debido a la inestabili

7/ El Diario de Hoy, idem

8/ El Salvador en Gráficas: 1965, p. 60

dad del régimen político y a las anunciadas reformas en el sistema tributario, que hacían esperar un tratamiento más drástico a la renta extraída del país. Al entrar en vigencia la nueva Ley de Impuesto sobre la Renta, el temor se desvaneció en seguida.

- * -

164 En lo que toca a los egresos del Estado, los totales anuales acusan una tendencia ascendente regular a excepción de los años depresionarios de 1959 y 1960. A partir de este último, el aumento ha sido constante, pero en 1964 y 1965 se advierten los efectos del endeudamiento, ya que en el primero de esos años aumentó en 15 millones de colones respecto de 1963, en tanto que en 1965 experimentó un aumento de 31 millones con relación al año anterior, llegando hasta los 223 millones.

165 El peso fundamental de los egresos lo han llevado los gastos de operación, los cuales se han incrementado además, en una forma acelerada. Por el contrario, los gastos de capital han representado sólo una porción bastante pequeña y han seguido una tendencia constante a disminuir. Así, en 1956, los gastos de operación representaron el 58 por ciento de los gastos totales en tanto que los gastos de capital significaron sólo un 12 por ciento; y en 1965, los de operación ocupan más del 70 por ciento de los gastos públicos y los de capital representan menos del cinco por ciento, con sólo 10 millones de colones. Los otros rubros incrementados son el de las clases pasivas y, naturalmente, el servicio de la deuda pública. 9/

- * -

166 En mayo de 1962, el gobierno de El Salvador se incorporó a la categoría de los planificadores, con la formación del Consejo Nacional de Planificación. Luego de darse el programa bienal 1964-65, fue preparado el plan

9/ El Salvador en Gráficas, pp. 54 a 57

quinquenal 1965-69, contentivo de las estimaciones de las inversiones públicas y privadas necesarias para la obtención de un incremento constante del producto territorial bruto, a una tasa del 6.5 por ciento.

167 Este plan se ha desarrollado sobre la base del estudio de los problemas de la población, el desempleo, la distribución de los ingresos y la dependencia económica del país respecto de las exportaciones de cultivos. Las soluciones generales que ofrece a esos problemas se contraen a la prestación de servicios sociales (educación, salud y vivienda, principalmente), empleo del máximo posible de mano de obra, aumento de las oportunidades económicas y de las posibilidades de progreso de la familia, aumento del consumo de bienes y servicios privados mediante el mejoramiento de los servicios sociales y colaboración a la integración.

168 Los medios previstos para llenar esos objetivos, se condensan en una inversión total de mil 819 millones de colones, de los cuales mil 163 corresponderían a la inversión privada y casi la mitad, 656 millones, a la inversión pública. A ello hay que agregar que la mitad de la inversión pública se destina a servicios sociales y que también la mitad de esa inversión está constituida por recursos externos.

169 Es de señalar, pues, que la inversión confiada a los propios recursos del Estado a penas llega a la sexta parte de la inversión total prevista y que esa inversión pública neta, la cual puede ser absorbida solamente por los gastos en servicios sociales, está calculada sobre la base del incremento del producto territorial bruto obtenido por las inversiones privadas internas y externas, y que si cualquiera de ellas disminuye, es de esperarse una disminución en el gasto público, proporcionalmente mayor, ya que la tendencia de la tributación respecto del PTB es degresiva.

170 De conformidad con el plan, los objetivos asignados a la política fiscal consisten en la obtención de recursos para la inversión, la reducción de las demandas indeseables, la progresión en los gravámenes sobre renta y propiedad, el proteccionismo para sustituir importaciones, canalización del ahorro privado hacia la inversión productiva, y mejor uso de la capacidad productiva.

171 Los instrumentos que el mismo plan asigna a la obtención de esos objetivos son: tasas discriminatorias , tratamiento acelerado de la depreciación, tarifas proteccionistas, reducción inicial de los impuestos, subsidios y otros incentivos especiales. Al mismo tiempo señala como las normas básicas del gasto público la mantención de su volumen insensible a la depresión externa, la limitación de los gastos administrativos, inversión en renglones que sean pre-condiciones de actividades productivas, y facilitación de crédito.

IV

CONSIDERACIONES COMPLEMENTARIAS

172 Un ligero vistazo del diagnóstico formulado por el Plan de la Nación y de otros datos estadísticos disponibles permite señalar muchas de las difíciles condiciones económicas y sociales a que se halla sometido nuestro país. "Un estudio reciente mostraba que sólo el 8% de familias tenían ingresos de 400 colones al mes, mientras que los del 60 por ciento de las familias eran menores de 130 colones mensuales y que cerca del ocho por ciento de la población recibe aproximadamente el cincuenta por ciento del ingreso.^{1/}

173 El treinta por ciento de la población, o sean aproximadamente 750 mil personas, gastan menos de 12 colones al mes en artículos de consumo; y el 58 por ciento, menos de veinticuatro colones al mes. El mismo plan quinquenal señala que existen grandes concentraciones de tierras en pocas manos, lo cual repercute en forma perjudicial para una adecuada distribución del ingreso. ^{2/}

Sobre ello, y habida cuenta de que en 1964 el país tenía un ingreso promedio por persona, calculado en 679 colones, ^{3/} permite observar la marcada desigualdad en la distribución del ingreso entre estratos extremos, de grandes ingresos uno y paupérrimo el otro. Además, permite indicar la existencia de una considerable capa intermedia.

174 Completando estos datos, Wallich y Adler han sostenido que la economía nacional, en sus niveles mínimos, representados por ese estrato muy pobre, es auto-suficiente en gran medida, por lo menos a la fecha del estudio

^{1/} Plan, T. I p. 46

^{2/} Plan, pp. 46-47, T I

^{3/} Plan, p. 46 , T. I

realizado por dichos autores. 4/

175 OTRAS condiciones social relativas a salud y educación, denotan también índices agudos que, pese a no tener a la mano las estimaciones oficiales relativas a su acumulación deficitaria, es de suponer que sean sobremañera graves. La esperanza de vida en El Salvador, 1950-1955 era de aproximadamente 40 años, con lo que nuestro país se hallaba colocado entre el grupo de naciones que ocupaban el segundo lugar por el bajo promedio vital. 5/

En cuanto a la Educación, El Salvador tiene un considerable déficit acumulado y creciente, de manera que, conforme estadísticas de la OEA, ocupaba el décimo-quinto lugar entre los veinte países latinoamericanos en alfabetismo básico 6/ lo cual reviste mayor gravedad si se considera que nuestro país debe depender primordialmente de sus recursos humanos para desarrollarse. La situación resulta muchas veces más patética si se observa el problema docente general, en relación con los diversos niveles de la educación. Así, las proporciones (reajustadas) entre el número de matrículas concedidas y la población de edad escolar correspondiente a cada nivel, señala que en 1960 se matriculó el 68 por ciento de la población escolar de primaria, el trece por ciento de la de secundaria y el uno por ciento de la superior. 7/

176 Estos y otros problemas se ven naturalmente agudizados por la fuerte presión demográfica que ejerce una población cuya tasa de crecimiento bruta para 1961, era de 35.6 por millar (con tendencia hacia el aumento) 8/ lo cual repercute más sensiblemente quizá sobre el empleo, dado que en la década comprendida entre los años 1950 y 1960 determinó un crecimiento de más del 25

4/ Wallich y Adler, p. 347

5/ Informe Relativo a la situación Social del Mundo, ONU, 1957, p. 20, citado por Plan, p. 49

6/ Plan, T. I p. 53

7/ Informe Provisional de la conferencia sobre Educación y Desarrollo, p. 284 cuadro 4

8/ Plan, T. I, p. 34

por ciento en la oferta de mano de obra 9/ sin que sea de esperarse que las nuevas oportunidades de trabajo hayan aumentado en número siquiera proporcional a ese ensanchamiento de la oferta de mano de obra, con el consecuente incremento de la desocupación.

177 Es también indicativo de la situación económica general, la composición del Producto Territorial Bruto, dentro del cual aparecen con una importancia especial los sectores agropecuario y de comercio, aquel con el 30 por ciento y éste con el 24.1 por ciento de participación; en tanto que el sector industrial llega a solamente el 17 por ciento, con una muy lenta tendencia al crecimiento,10/ donde se advierte el carácter marcadamente agrícola de nuestra economía, su poco desarrollo industrial, y la lentitud del proceso de industrialización, ya que su aumento dentro del PTB ha sido de solamente el 0.7 en el primer año de vigencia del Plan quinquenal. 10/

178 En el aspecto político es notoria la existencia de un régimen de fuerza que, por sus mismas bases y esencia, resulta inestable y propicio al desorden y falta de institucionalización administrativa, todo lo cual repercute desfavorablemente en el campo económico, debido a que disminuye las garantías que la inversión privada exige y consecuentemente provoca la contracción de la misma, e improbidad y desorden en la inversión pública.

179 Usando el esquema que R. Barre da para los países subdesarrollados, podría decirse que en el nuestro se advierte claramente la existencia de dos estructuras económicas coexistentes: una capitalista, de exportación y tecnificada, y la otra, precapitalista, autóctona y atrasada. 11/ En el inter

9/ Plan, T. I, p. 37

10/ Gestión desarrollada en el ramo de Economía, 1965-66 Cuadro No. 12

11/ R. Barre, pp. 24

medio, si bien se halla una clase media considerable, ésta no se muestra ca-
paz de emprender el camino del desarrollo con sus propios recursos debido
principalmente a la carencia de medios efectivos y adecuados para el ahorro.
En este sentido, puede señalarse que la generalidad de las sociedades anóni-
mas salvadoreñas se caracterizan por cerradas y familiares, y que los úni-
cos canales de inducción al ahorro de que se hace uso, consisten en depósi-
tos bancarios con escasos incentivos en forme de intereses y sorteos.

180 Consecuentemente con esa situación general, el sistema tributario si-
gue girando alrededor de los ingresos por el comercio exterior y muestra co-
mo una de sus preocupaciones fundamentales, el trato privilegiado de las
rentas de café, de suerte que éstas se mantienen al margen de la imposición
rentística y sometidas a una tributación especial de exportación, con la que
se le sustrae a los efectos de la progresión y se agrava injustamente la
situación del productor mediano y pequeño y se anula la posibilidad de la
exportación en escalas pequeñas.

Al respecto, debe aclararse que, si bien el impuesto sobre la expor-
tación de café se tasa progresivamente, esto se hace sobre el precio unita-
rio de venta en el mercado extranjero, con lo que dicho gravamen viene a
ser más bien proporcional.

181 La injusticia del impuesto sobre exportación de café, puede verse cla-
ramente comparándolo con el impuesto sobre la renta. Así; conforme las tasas
vigentes en 1956, las rentas inferiores a 150 mil colones, si provenían de
café, sufrían un gravamen mucho superior a aquel establecido para ingresos
de otras fuentes, a grado tal que una renta de 10 mil colones anuales pro-
venientes de la exportación cafetalera, padecía una exacción equivalente
a casi la tercera parte de su monto, en tanto que ese mismo ingreso, provi-
niendo de otra fuente, pagaría solamente 168 colones, es decir, menos del

1.7 por ciento. Las tasas de ambos gravámenes coincidían a un nivel de ingresos de 200 mil colones anuales, pero a partir de esa base decrecía el de café en tanto que aumentaba el otro, de manera que a un ingreso de un millón de colones correspondían 411 mil colones de impuesto sobre la renta, y sólo 294 mil como impuesto sobre la exportación. 12/

Además, el impuesto sobre la exportación de café presenta mejor aptitud de traslación hacia sectores económicos nacionales muy bajos. Ello es debido a que el precio del café es dado por el mercado internacional sobre el cual no puede trasladarse, debiendo entonces revertirse sobre el productor salvadoreño y, posiblemente en alguna medida, sobre los trabajadores.

182 Otro aspecto muy indicativo del sistema tributario nuestro, conjugado con la legislación común, es el tratamiento que le dispensa a las personas jurídicas. Las sociedades colectivas siguen siendo el medio para mantener de contrabando y modernizadamente las antiguas vinculaciones, pese a que conforme la Ley de Impuestos Sobre la Renta vigente se les someta a tasas impositivas iguales a las Sociedades anónimas. Esta innovación, acompañada de otras medidas tendientes a contrarrestar la evasión de impuestos sobre donaciones y herencias mediante la constitución de sociedades colectivas, con todo y lo saludable que resulta, y debido a la falta de reformas adecuadas en el tratamiento de las sociedades anónimas, ha tenido el efecto de convertir a estas últimas en el expediente predilecto para la formación de sociedades familiares de responsabilidad limitada, mientras siguen siendo un medio para dividir ingresos. Ello, en el campo de la economía general, tiene naturalmente efectos sobremanera indeseables por lo fraudulentos.

12/ Política Tributaria y Desarrollo Económico en C. A., cuadro No. 8, p. 43

183 A lo anterior habría que agregar que, las más recientes orientaciones financieras de la actividad del Estado, no sólo no han cambiado sustancialmente su actitud respecto de la inversión particular, sino que han oficializado el propósito de mantenerla alejada de los cotos reservados a la iniciativa privada, 13/ por más que ésta no demuestre tener, precisamente, mayor iniciativa.

184 Tal estado de cosas se encuentra a cubierto de un aparato fiscal centralizado, fuera del alcance de los controles jurisdiccionales y atascado en el más engorroso de los procedimientos administrativos. De esta manera todo el aparato fiscal pende de criterios autoritarios, sin sujeción a ninguna garantía efectiva de lo contencioso-administrativo. La pésima administración de los impuestos provoca el escaso rendimiento de estos para el fisco, y la incomodidad, aversión y, por tanto, desec de evasión en los contribuyentes. Y todo ello ocurre, mientras se da por hablar de planificación y desarrollo.

Esta es otra muestra de las incongruencias a que da origen la disimilitud y la falta de definición seria en los campos social y político. Se conserva casi con esmero, la estructura fiscal transnochada con que hemos visto transcurrir nuestra historia, y sobre ella se pretende encausar un moderno programa de desarrollo. Para el caso, mientras el Consejo Nacional de Planificación habla grandilocuientemente de coordinación y desarrollo, cada secretaría de Estado sigue siendo una tradicional oficina administrativa que actúa tradicionalmente dentro de los límites de su respectivo presupuesto, cuidándose simplemente de la Corte de Cuentas, para la cual las inversiones públicas deben ser sanas sin importar que persigan o no el desarrollo.

13/ v.: Plan de la Nación, p. 227; Informe Presidencial, p. 28

llo: es decir, se pretende desplegar una actividad de carácter político-económico, mediante organismos administrativos desintegrados, y bajo la supervisión y vigilancia de un organismo sin criterio político económico.

185 En la actualidad, ha terminado por reconocerse, inclusive oficialmente por el gobierno, la necesidad del desarrollo, al grado de adoptar el camino de la planificación. Sin embargo, al poner en práctica esta halagueña tendencia, se ha echado mano a medios que no parecen ser demasiado efectivos como para determinar un incremento satisfactorio en la producción, ya no digamos, para provocar un cambio sustancial en las relaciones de producción y una justa distribución del ingresos.

186 Los objetivos señalados como metas de las inversiones públicas por el Plan Nacional, se contraen a la creación de varios servicios sociales y a la integración de una infraestructura económica capaz de garantizar atractivas economías externas a la inversión privada en cuyas manos se deja abandonada toda la producción.

187 Los gastos públicos con fines de desarrollo se basan fundamentalmente en empréstitos extranjeros, de los que se espera una aporte igual a la mitad de los gastos directos del gobierno central, y casi el total de los gastos de las empresas autónomas. Estos gastos, además de que no tienen una influencia determinante en la movilización de los ahorros privados, son improductivos o escasamente autofinanciables, de donde no es posible esperar un efecto determinante en la economía general, ni otro más notable que el servicio que impondrá la la nación, el cual, durante el quinquenio contemplado por el Plan alcanzará unos 117.6 millones de colones. 14/

14/ Plan, T. I, p. 207

188 Las líneas de crédito de fomento industrial son demasiado limitadas,; y dentro de estas, pesa determinadamente el agropecuario, además de que el sistema crediticio nacional se basa fundamentalmente en la garantía de hipoteca, la cual exige que el favorecido sea dueño de la tierra.

189 Las bases mismas del Plan de la Nación resultan demasiado débiles si se considera que solamente una sexta parte de las inversiones con fines de desarrollo, penden más o menos seguramente del arbitrio del Estado, que la otra sexta parte se espera que provenga del endeudamiento externo, y sobre el resto, es decir, las dos terceras partes del total, sólo se tiene con absoluta seguridad, la firme esperanza de que el sector privado se disponga a invertirlo en base a los halagos de los incentivos, exenciones y posibles economías externas, pues todo el Plan muy poco o casi nada hace para inducir seguramente a esa inversión.

190 Con tales consideraciones, en vez de hablar de un Plan Nacional de Desarrollo, más propiamente debería hacerse de un programa de inversiones públicas, basado en los ingresos seguros del Estado.

191 Una síntesis característica de los efectos producidos por la conjugación de la planificación para el desarrollo, la legislación anacrónica y las profundas fallas estructurales propias de la administración, la ofrece el Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial (INSAFI). Teóricamente, el INSAFI es el instrumento ejecutor del Plan de Desarrollo en el campo Industrial ;por tanto, podría decirse, el resorte fundamental de todo el plan y del desarrollo nacional. Sin embargo, en la realidad, se encuentra atado de pies y manos por su organización legal interna, su desintegración respecto del resto del aparato gubernamental y por los limitados recursos monetarios.

De acuerdo con la respectiva ley de creación, el Consejo Directivo del INSAFI se integra por personas nombradas por distintas Secretarías de Estado sin que puedan ser funcionarios o empleados de las mismas. Debiendo entonces tratarse, por lo general, de empresarios particulares ajenos no sólo a los problemas generales de la política económica nacional, sino también a los lineamientos y orientaciones de las Secretarías que los nombran. Por lo demás, dentro de la administración general no existe un criterio de integración ni obligatoriedad alguna que garantice la observancia de las previsiones del Consejo Nacional de Planificación y del INSAFI. Por último, la asignación gubernamental ha sido inferior a la sexta parte del monto total de los créditos concedidos durante el ejercicio comprendido entre julio de 1965 y junio de 1966, ya que ascendió a sólo dos millones 690 mil colones, 15/ lo cual explica que, en los últimos tiempos, el INSAFI parece orientarse a convertirse en una institución meramente financiera, recurriendo a la emisión de títulos valores. 16/

192 Pese a la grande importancia de la tributación en la política de desarrollo, los datos inmediatamente anteriores a 1964 acusan una tendencia degresiva de la participación de los ingresos fiscales debidos a impuestos, dentro del producto nacional bruto. En 1961, los ingresos tributarios del gobierno representaron el 11.2 por ciento del producto nacional bruto, en tanto que el año siguiente la proporción bajó hasta 9.2 por ciento, nivel en que se mantuvo hasta en 1963, para experimentar un leve aumento al año siguiente cuando llegó a 9.9, pero sin recuperar la anterior proporción, la

15/ Gestión desarrollada en el Ramo de Economía, p. 79

16/ Gestión, p. 96

cual, por lo demás, ya resulta sumamente baja para un país en vías de desarrollo. 17/

193 La composición de esos ingresos tampoco presenta un cambio o una tendencia siquiera, que pueda halagar, pese a la promulgación de la Ley de Impuestos sobre la Renta de 1963, de la que se esperaba una acción mucho más determinante, y la cual, pese al sensible aumento en las tasas, sigue sometida a una pésima administración que vuelve ilusorios los efectos de la elevación de las tasas. Y de esta manera, los impuestos indirectos han seguido representando el grueso de los ingresos fiscales, pues aún mantienen una proporción mucho superior al 300 por ciento respecto de los ingresos directos, dado que en 1964 sumaron los primeros 154.4 millones de colones, en tanto que los segundos no llegaron a los 45 millones. 18/

194 Por otra parte, los gravámenes sobre el capital han bajado de 1963 a 1964 de 5.1 por ciento que representaron el primero de esos años, a 4.9, en el segundo, al mismo tiempo que los impuestos debidos al comercio exterior han seguido representando más del 50 por ciento del total de las recaudaciones por impuestos. 19/

195 En este último aspecto es importante señalar que las tendencias de los porcentajes correspondientes a gravámenes por importación, han experimentado cierta constante hacia la disminución, de manera que, de 1961 en que representaron el 40 por ciento de los ingresos totales, pasaron el año siguiente a 39 y a 36 en 1963, habiendo representado en 1964 un 32.1 por ciento, sin

17/ Sistemas Tributarios de A. L., cuadro 1, p. 4

18/ Sistemas Tributarios, cuadro 1, p. 4

19/ Sistemas Tributarios, idem.

que por ello hayan disminuido en términos absolutos las cantidades recolectadas con tal gravamen, pues estas han sido reiteradamente ascendentes. 20/

196 Por lo demás, en cuanto a la tributación sobre el consumo, la tendencia resulta ser creciente, tanto en términos absolutos como en los proporcionales. Así, en 1962, representó el 23.2 por ciento de los ingresos tributarios totales, en tanto que en 1963 y 1964 ha representado más del 25 por ciento. 21/

197 Hasta podría decirse que el Plan de la Nación consiste, en definitiva, en grandes transferencias de fondos obtenidos de las capas de menores recursos económicos, y transferidos en forma de incentivos y exenciones, a los grandes empresarios nacionales y extranjeros, con lo cual no parece asegurarse otro desarrollo que no sea el de una mayor acumulación de riqueza y una menos justa distribución de ingresos.

20/ Sistemas Tributarios, idem.

21/ Sistemas Tributarios, idem.

CUARTA PARTE

C O N C L U S I O N

198 Es innegable la necesidad urgente de que nuestro país emprenda el camino de su desarrollo general, basado en la planificación económica; solamente el Estado se halla en condiciones de emprender y llevar adelante esta tarea; para ello, las fuentes de ingresos con que puede contar de manera primordial son los impuestos y el ahorro tanto interno como externo; para movilizar el ahorro interno, el Estado puede también echar mano a los resortes fiscales.

En definitiva, la tributación constituye una de las principales armas para emprender el camino del desarrollo..

199 En cuanto a los ahorros externos, debe cuidarse que su peso para el erario no consista en un servicio oneroso; que sean invertidos fundamentalmente en obras de carácter productivo y dentro de un programa general de inversiones capaz de imprimir los cambios necesarios a la base económica nacional, con miras a viabilizar los cambios sociales, políticos, culturales, etc., que demanda un desarrollo general.

200 En cuanto a la legislación tributaria, resulta indispensable ponerla a la altura de las necesidades sociales presentes, para favorecer la modernización de todo el aparato fiscal y la administración impositiva.

La actual centralización administrativa puede aprovecharse para eliminar a corto plazo y por completo, lo engorroso de los procedimientos, la diversificación innecesaria de esfuerzos y la incómoda tramitación que los contribuyentes padecen durante el pago de sus impuestos.

201 En el contenido sustantivo de la legislación tributaria, resultan impostergables cambios adecuados con miras a movilizar las grandes concentraciones de riqueza, el capital ocioso y el ahorro particular, para revertir-

los a la economía nacional de la que se han sustraído. En este sentido, es adecuado una mayor imposición sobre las altas rentas, un tratamiento discriminado y más severo sobre las rentas de capital y aún más drástico sobre las rentas personales extraordinarias.

202 En lo que atañe a tributación sobre el capital, es necesario crear un verdadero impuesto sobre la riqueza acumulada y abandonar el anacrónico sistema de la vialidad. El nuevo impuesto debe gravar fundamentalmente y de una manera profunda el capital ocioso y la gran concentración de la propiedad agraria inexplorada o sólo explotada a sus niveles mínimos, empleando para ello tasas de tal manera progresivas, que obliguen el incremento de la producción por parte de sus actuales propietarios, o el abandono de las tierras en manos de quienes puedan hacerlas producir adecuadamente.

A ello habría que agregar la necesidad de un verdadero impuesto sobre la valorización de las propiedades.

203 En cuanto a los gravámenes que pesan sobre el consumo, es indispensable su atenuación hasta los niveles más bajos posibles, lo cual, unido a otras medidas que favorezcan la elevación de los ingresos personales, puede significar un aumento cualitativo en la efectividad de la demanda general respecto de la industria nacional.

Y por lo que a esta última respecta, lo mismo que para la agricultura propia del consumo nacional, parece mejor adecuado someterlas, no a sistemas de incentivos pasajeros que con frecuencia provocan desconfianza sobre el futuro, sino a un tratamiento de asistencia crediticia y técnica amplia y suficiente.

Tales son, a nuestro parecer, algunas de las orientaciones que la nación demanda de la política fiscal y la legislación tributaria, con vistas a su desarrollo.

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

I.- LIBROS Y OTROS TRABAJOS

- AGUIRRE, Manuel Agustín: La Ideología Económica y su papel en el Desarrollo Económico, revista Investigación Económica, vol. XXIII No. 89, primer trimestre de 1963, Universidad Autónoma de México.
- AYLWIN, Patricio.: Derecho Administrativo (Editorial Universitaria, Chile: 1959)
- BACCHI ANDREOLI, Silvio: Política Económica, Diccionario de Economía Política, (Ediciones Castilla, Madrid: 1962) pp. 1353 a 1375
- BARRE, Raymond: El Desarrollo Económico (Fondo de Cultura Económica, México: 1958)
- BEATRIZ, Alfonso Moisés: Notas Sobre el Impuesto Sobre la Renta (Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, San Salvador: 1960)
- BELTRAN, Lucas: La Progresión en el Impuesto Sobre la Renta de Capital en Revista de Derecho Financiero y Hacienda (Editorial de Derecho Financiero, Madrid) Vol. XIII, No. 49, marzo 1963
- BENHAM, Frederic: Curso Superior de Economía (Fondo de Cultura Económica, México: 1956)
- DEL VALLE, José Cecilio: Discurso del Gobierno Supremo de Guatemala sobre la Renta de Tabacos, leído en la Asamblea el día 11 de octubre de 1824 (Imprenta Nueva que dirige Juan José de Arévalo, Guatemala: s/f)
- DEL VECCHIO, Giorgio: Filosofía del Derecho (Bosch, Barcelona: 1963)
- DOBB, Maurice: Planificación. Diccionario de Economía Política (Ediciones Castilla, Madrid: 1962) pp. 1299 a 1323
- DOMINIQUE, Víctor: Notas sobre la Definición y el Origen del Subdesarrollo, en La Universidad, revista trimestral de la Universidad de El Salvador, año LXXXIV, julio-diciembre 1959, Nos. 3 y 4
- DUE, John F.: Análisis Económico de los Impuestos (Librería El Ateneo Editorial, Buenos Aires: 1959)
- EHEBERG-BOSLER: Principios de Hacienda (Gustavo Gili, Barcelona: 1944)
- ENGELS, Federico: Discurso ante la Tumba de Marx, en Obras Escogidas de Marx y Engels (Editorial de Lenguas Extranjeras, Moscú: 1951) T. II
- ESCOBAR, Jorge Alberto: El Añil en la Economía de El Salvador, en Economía Salvadoreña, revista del Instituto de Estudios Económicos, Facultad de Economía, Universidad de El Salvador, año XI, Nos. 25 y 26, enero-diciembre 1962.

- FANFANI, Amintore: Historia de las Doctrinas Económicas, en Diccionario de Economía Política, Ediciones Castilla, Madrid: 1962) pp. 879 a 896
- FASTANI, Mauro: Principios de Ciencia de la Hacienda (Aguilar, Madrid: 1962)
- FERGUSON, John M.: Historia de la Economía (Fondo de Cultura Económica, México: 1948)
- FRAGA, Gabino: Derecho Administrativo (Editorial Universitaria de Chile:1963)
- FRANCO, Gabriel: Principios de Hacienda Pública (Ediciones de Ciencias Económicas, Buenos Aires: 1957)
- GAVIDIA, Francisco: Historia Moderna de El Salvador (Ministerio de Cultura, San Salvador: 1958)
- GAVIDIA HIDALGO, Vicente Amado: Equilibrio Presupuestario y Desarrollo Económico en El Salvador, en Economía Salvadoreña, revista del Instituto de Estudios Económicos, Facultad de Economía, Universidad de El Salvador, año VI, No. 15, noviembre de 1957.
- GRIZIOTTI, Benvenuto: Principios de Ciencias de las Finanzas (Roque Depalma Editor, Buenos Aires: 1957)
- HANSEN, Alvin H.: Política Fiscal y Ciclo Económico (Fondo de Cultura Económica, México: 1963)
- HEGEL, Guillermo Federico: Filosofía del Derecho (Editorial Claridad, Buenos Aires: 1954)
- HIDALGO QUEHL, Guillermo: Consideraciones acerca de la Banca Central, en Revista del Ministerio de Justicia, San Salvador, 2a. época, No. 3, 1962
- HOBSBAWM, Eric: Las Revoluciones Burguesas (Ediciones Guadarrama, Madrid:1964)
- JAGUARIBE, Helio: Desarrollo Económico y Desarrollo Político (Editorial Universitaria de Buenos Aires: 1964)
- JARA CRISTI, Manuel: Manual de Derecho Administrativo (Editorial Jurídica de Chile: 1948)
- JARAMILLO, Esteban: Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública (Librería Voluntad, Bogotá: 1953)
- JELLINEK, Georg: Teoría General del Estado (Editorial Albatros, Buenos Aires: 1943)
- KALDOR, Nicholas: El Papel de la Tributación en el Desarrollo Económico, en Reforma Tributaria para América Latina, II, Problemas de Política Fiscal, Unión Panamericana, Washington: 1964
- KELSEN, Hans: Teoría General del Estado (Editorial Nacional, México: 1959)
- KELLE, Vladislav, y KOVALZON, Matvei: Formas de la Coconciencia Social (Editorial Lautaro, Argentina: 1962)

- KURIHARA, Kenneth K.: Teoría Monetaria y Política Pública (Fondo de Cultura Económica, México: 1961)
- LANGE, Oskar: Planificación y Desarrollo (Jorge Alvarez Editor, Buenos Aires: 1963)
- MARQUEZ, Javier, y MONTEALEGRE, Eduardo: Informe Sobre la Estructura Bancaria y Política Monetaria de El Salvador (Publicaciones del Ministerio de Economía, San Salvador: 1952)
- MARX, Carlos: Contribución a la Crítica de la Economía Política, en Obras Escogidas de Marx y Engels, T. I (Editorial de Lenguas Extranjeras, Moscú: 1951)
- MARX, Carlos, y ENGELS, Federico: Biografía del Manifiesto Comunista (Editorial México: 1949)
- MATA GAVIDIA, José: Anotaciones de Historia Patria Centroamericana (Cultural Centroamericana, Guatemala: 1953)
- MATUS BENAVENTE, Manuel: Finanzas Públicas (Editorial Jurídica de Chile: 1956)
- MENJIVAR, Rafael: Breves Apuntes Históricos del Régimen de Propiedad Agraria en América Latina, en Economía Salvadoreña, revista del Instituto de Estudios Económicos, Facultad de Economía, Universidad de El Salvador, año X, Nos. 23 y 24, enero-diciembre de 1961
- MILLA, José: Historia de la América Central (Tipografía Nacional, Guatemala: 1937)
- MOORE MERINO, Daniel: Derecho Económico, Editorial Jurídica de Chile: 1962)
- MORAZAN, Francisco: Memorias (Imprenta de Rouge Hermanos y Comp., París:1870)
- MUNERA ARANGO, Darío: El Derecho Económico (Imprenta Nacional, Bogotá:1963)
- NAHARRO, José María: La Hacienda Pública desaparece como ciencia autónoma de los planes de estudio de algunas Facultades de Derecho, en Revista de Derecho Financiero y Hacienda, Editorial de Derecho Financiero, Madrid. Vol. XVI, marzo-abril 1966, No. 62)
- NAPOLEONI, Claudio: Economías Atrasadas, en Diccionario de Economía Política, Ediciones Castilla, Madrid: 1962) pp. 629 a 643
- NAPOLEONI, Claudio: Economía (Ciencia), en Diccionario de Economía Política, Ediciones Castilla, Madrid: 1962) pp. 644 a 657
- OLDMAN, Oliver: La Reforma Impositiva en El Salvador, en Revista Jurídica Interamericana, Vol. II, junio-diciembre de 1964)
- OLMEDO, Daniel: Apuntes de Historia de El Salvador (Tip. Cat. Casals, Barcelona: 1933)
- PETIT, Eugene: Tratado Elemental de Derecho Romano (Editora Nacional, México: 1952)
- POWELL, F.F.J.: Informes y Proyectos sobre la Fundación del Banco Central de Reserva (Publicaciones del Banco Central de Reserva de El Salvador, s/f)

- QUINTEROS, Oscar , FUENTES, René G., y HERNANDEZ URRUTIA, José: Historia del Crédito y la Política Crediticia de El Salvador en el Siglo XX, en Economía Salvadoreña, revista del Instituto de Estudios Económicos, Facultad de Economía, Universidad de El Salvador, Año X, Nos. 23 y 24, enero-diciembre 1961)
- ROSTOW, W. W.: Las Etapas del Crecimiento Económico (Fondo de Cultura Económica, México: 1961)
- SAMUELSON, Paul A.: Curso de Economía Moderna (Aguilar, Madrid: 1957)
- SOMERS, Harold M.: Finanzas Públicas e Ingreso Nacional (Fondo de Cultura Económica, México: 1961)
- STEVE, Sergio: Hacienda Pública, en Diccionario de Economía Política (Ediciones Castilla, Madrid: 1962) pp. 644 a 657
- STONIER, Alfred W., y HAGUE, Douglas C.: Manual de Teoría Económica (Aguilar Madrid: 1965)
- SWEZZY, Paul M.: Teoría del Desarrollo Capitalista (Fondo de Cultura Económica, México: 1958)
- SYLOS LABINI, Paolo: Inversión, en Diccionario de Economía Política (Ediciones Castilla, Madrid: 1962) pp. 1001 a 1021
- URBINA, René Augusto, ZEPEDA, José Gerardo e HIDALGO, Juan Esteban: El equilibrio Presupuestario en El Salvador en el Pasado y en el Presente, en Economía Salvadoreña, revista del Instituto de Estudios Económicos, Facultad de Economía, Universidad de El Salvador, año XI, Nos. 25 y 26, enero-diciembre de 1962) -
- URQUIDI, Víctor L: La Política Fiscal en el Desarrollo Económico de América Latina, en Reforma Tributaria para América Latina, T. II, Problemas de Política Fiscal, Unión Panamericana, Washington; 1964
- VASQUEZ, Juan Ernesto: Ciencia de la Hacienda Pública (Ediciones del Banco Hipotecario de El Salvador, San Salvador: 1943)
- VICENTE-ARCHE DOMINGO, Fernando: El Derecho Financiero se incorpora como disciplina autónoma a los planes oficiales de estudio de las Universidades Españolas, en Revista de Derecho Financiero y Hacienda (Editorial de Derecho Financiero, Madrid) Vol. XVI, Marzo-abril 1966, No. 62
- VODANOVIC H., Antonio: Curso de Derecho Civil sobre las explicaciones de Arturo Alessandri R. y Manuel Somarriva U. (Editorial Nascimento, Chile: 1957)
- WALLICH, Henry C., y ADLER, John H.: Proyecciones Económicas de las Finanzas Públicas, un Estudio Experimental en El Salvador (Fondo de Cultura Económica, México: 1949)

II.- PUBLICACIONES

- ALIANZA PARA EL PROGRESO, Ediciones del Instituto de Desarrollo Económico (BIRF, Washington: s/f)
- ASPECTOS MONETARIOS DE LAS ECONOMIAS LATINOAMERICANAS (Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México: 1958)
- BOSQUEJO DE LA INTEGRACION ECONOMICA CENTROAMERICANA (Publicaciones del Ministerio de Economía de El Salvador: 1966)
- CRITERIOS DE INVERSION Y DESARROLLO ECONOMICO, Jan Tinbergen, Paul N. Rosenstein-Rodan, Alberto O. Hirschman, Everett E. Hagen, Gregory Grossman, William Fellner (Ediciones Rialp, Madrid: 1965)
- DIAGNOSTICO DEL SECTOR INDUSTRIAL 1950-1962, Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica (San Salvador: 1964)
- EL GOBIERNO INFORMA AL PUEBLO, recuento de las obras más trascendentales realizadas en 1963 (Publicaciones del Departamento de Relaciones Públicas de Casa Presidencial, San Salvador: 1964)
- EL SALVADOR EN GRAFICAS: 1965 (Dirección General de Estadística y Censos, San Salvador)
- EL SALVADOR, SU DESARROLLO ECONOMICO Y SU PROGRESO SOCIAL (Consejo Nacional de Planificación, San Salvador: 1966)
- GESTION DESARROLLADA EN EL RAMO DE ECONOMIA durante el ejercicio 1965-1966
- INFORME PROVISIONAL DE LA CONFERENCIA SOBRE EDUCACION Y DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EN AMERICA LATINA (Unión Panamericana, Washington: 1962)
- INFORME PROVISIONAL DE LA CONFERENCIA SOBRE POLITICA FISCAL organizada por el programa conjunto de tributación OEA-BID-CEPAL-ONU (Editada por el Instituto de Desarrollo Económico, BIRF, Washington, s/f)
- LA POLITICA TRIBUTARIA Y EL DESARROLLO ECONOMICO EN CENTROAMERICA, Estudio de la Secretaría de la CEPAL y la Subdirección Fiscal y Financiera de la Dirección de Asuntos Económicos de la ONU: 1959)
- NECESIDADES Y RECURSOS DE LA INVERSION SOCIAL, discusión de un grupo de Estudio de la Fundación Carnegie, Ginebra, 1959 (Editado por Instituto de Desarrollo Económico, BIRF, Washington; s/f)
- PLAN DE LA NACION PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL, 1965-1969 (Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, San Salvador: 1964)
- ¿QUE ES EL DESARROLLO ECONOMICA? Expertos de las Naciones Unidad (Editorial Dedalo, Buencs Aires: 1950)
- REFORMA TRIBUTARIA PARA AMERICA LATINA, Documentos y Actas de la Conferencia celebrada en Santiago, Chile, en diciembre de 1962 (Unión Panamericana, Washington: 1964)

SISTEMAS TRIBUTARIOS DE AMERICA LATINA, El Salvador (Unión Panamericana, Washington: 1966)

UN RESUMEN DEL PROGRAMA BIENAL DE INVERSIONES PUBLICAS para 1964-1965 (Publicaciones del Departamento de Relaciones Públicas de Casa Presidencial, San Salvador: 1964)

III.- LEYES

Constitución Política de El Salvador;
Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República,
Ley Orgánica del Presupuesto,
Ley de Tesorería,
Ley de Impuesto Sobre la Renta,
Ley de Vialidad,
Ley de Impuesto de Alcabala,
Ley de Gravamen de las Sucesiones,
Ley de Impuesto de Donaciones,
Ley de Registro y Matrículas de Comercio
Ley de Papel Sellado y Timbres,
Ley de Creación del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica,
Ley Orgánica del Poder Judicial,
Ley de Fundación del Banco Central de Reserva de El Salvador,
Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador
Ley Monetaria de El Salvador,
Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial,
Reglamento de la Ley de Impuesto Sobre la Renta,
Reglamento Interno del Poder Ejecutivo,
Estatutos del Banco Central de Reserva de El Salvador,
Legislación Salvadoreña del Café 1846-1955 (publicada por la Asociación Cafetalera de El Salvador, San Salvador, 1956)
Recopilación de las Leyes de El Salvador en Centro América (Isidro Menéndez, Guatemala, Imprenta de Luna, 1855, reeditada en 1956)

I N D I C E

ADVERTENCIA	pág. I
INTRODUCCION	1
PRIMERA PARTE: Aspectos Generales de la Actividad Fiscal y la Tributación	5
SEGUNDA PARTE: La Actividad Fiscal Salvadoreña	35
TERCERA PARTE: Organización Fiscal e Instrumentos de la Política Fiscal Salvadoreña	64
CONCLUSIONES	90
BIBLIOGRAFIA	93