

T
350.722
H557e
1972
F.C.C.EE

T-UES
082456
350.722
.4557e. 9:1

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

082456

ESTUDIO CRITICO DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO

EN EL SALVADOR

Trabajo presentado por
LAZARO HERNANDEZ AREVALO
para optar al grado académico de
LICENCIADO EN ECONOMIA

ABRIL DE 1972

San Salvador, El Salvador, Centro América



U N I V E R S I D A D D E E L S A L V A D O R

RECTOR

DR. RAFAEL MENJIVAR

SECRETARIO GENERAL

Dr. José Ricardo Martínez.

F A C U L T A D D E C I E N C I A S E C O N O M I C A S

DECANO

Lic. Dimas de Jesús Ramírez Alemán.

SECRETARIO

Lic. Antonio Alonso Gallardo

TRIBUNAL DE EXAMEN GENERAL PRIVADO ESCRITO Y ORAL

Presidente: Lic. Julio César Larios Aguilar
Primer Vocal: Lic. Fermín Pastor Arias
Segundo Vocal: Lic. Carlos E, Martínez



I N D I C E

Página N^o

CAPITULO I

LOS SISTEMAS DE PLANIFICACION Y EL PRESUPUESTO FISCAL

1 - Los Sistemas de Planificación en El Salvador.....	1- 2
2 - El Sistema Presupuestario Salvadoreño.	
i) El Concepto de Presupuesto	3- 5
ii) Los Principios Presupuestarios	5- 7
iii) Teorías Respecto al Equilibrio Presupuestario.	7-10
iv) Los Sistemas Presupuestarios en El Salvador	10-15

CAPITULO II

DIAGNOSTICO DEL SECTOR PUBLICO

1 - Características del Sistema Económico	
i) Estructura de la Economía Salvadoreña	16-22
2 - Situación de las Finanzas Gubernamentales	
i) Ingresos	22-24
ii) Presión Tributaria	24-26
iii) Gasto Público por Sectores	26-29
3 - Comportamiento de Ingresos y Gastos a través de las elasticidades	29-30

CAPITULO IIIEL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE POLITICA FISCAL

1 - A través de la Política Tributaria	31-32
2 - Efectos redistributivos del Ingreso y Gasto Público.	32-33
3 - A través de la Política de Incentivos Fiscales	33-36
4 - El Presupuesto y la formación de ahorros	36-38
5 - Consumo e Inversión del Gobierno.	38-41

CAPITULO IVFINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO FISCAL

1 - Ingresos	42-43
2 - Análisis a Nivel de Impuestos	43-44
i) Directos	44-46
ii) Indirectos	46-47
3 - Otros Ingresos	51-53
4 - Crecimiento de Ingresos Corrientes y Gastos de Funcionamiento	53-54
5 - Ahorro de Funcionamiento	54-56
6 - Deuda Pública	56-57
i) Interna	56-57
ii) Externa	56-57
7 - Desequilibrio Presupuestario	57-59
Causas:	
i) Vulnerabilidad ante el Comercio Exterior	57-58

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Economía

SEMINARIO DE GRADUACION

ACTA DE CALIFICACION FINAL

Ciclo I - Año Académico 1971-72.

Alumno: LAZARO HERNANDEZ AREVALO

Tema: "ESTUDIO CRITICO DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO EN EL SALVADOR".

Asesor: Lic. Julio César Lerios

Integración de la nota obtenida:	Nota Promedio Ponderada
a) Preparación de la Investigación (1a.Etapa) 15%	1.35
b) Ejecución de la Investigación (2a.Etapa) 70%	4.90
c) Discusiones (3a.Etapa) 15%	1.40
NOTA FINAL	7.65

En razón de la nota final obtenida, el Jurado DECLARA: _____

APROBADO al señor Lázaro Hernández Arevalo

Ciudad Universitaria, San Salvador, a los once días
del mes de Febrero de mil novecientos setenta y dos.


Presidente
Lic. Julio César Lerios A.


1er. Vocal
Lic. Fermín Pastor Azías


2o. Vocal
Lic. Carlos E. Martínez

tchp.

CAPITULO I

LOS SISTEMAS DE PLANIFICACION Y EL PRESUPUESTO FISCAL

1.- LOS SISTEMAS DE PLANIFICACION EN EL SALVADOR

En El Salvador, la actividad planificadora del desarrollo económico y social es relativamente reciente, se inicia con la creación del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, por Decreto Legislativo N° 59 de 8 de mayo de 1962.

El objetivo básico del Gobierno al tomar esta decisión fue la de "proyectar, orientar y coordinar todas las actividades de los Sectores Económicos del país hacia determinados fines".

Es a partir de 1964 que el Consejo puso en marcha el Primer Plan Bienal de Inversiones Públicas a ejecutarse en los años 1964-1965, el cual representaba la primera etapa en el proceso de programación de las inversiones del Estado, ya que la segunda etapa comprendería un Plan Quinquenal de Desarrollo Económico y Social que involucrara a toda la economía del país; es así como el segundo año del Plan Bienal correspondería al primero del Plan Quinquenal.

1.1.- Planes de largo, mediano y corto plazo.

A partir de 1965 se formula el Primer Plan de Desarrollo Económico y Social que comprendía los años 1965-1969, un plan muy ambicioso en sus proyecciones, ya que por medio de él se pretendió coordinar los programas de desarrollo con la Integración Económica Centroamericana, ya que en igual forma se estaban elaborando planes en los demás países

APENDICE ESTADISTICOANEXO

- Nº 1 *Ingreso del Gobierno Central y su estructura porcentual.*
- 2 *Clasificación por programas de los gastos públicos.*
- 3 *Programa de Gastos de Funcionamiento.*
- 4 *Programas de Transferencias Corrientes.*
- 5 *Programas de Inversiones Públicas.*
- 6 *Programas de Transferencias de Capital.*
- 7 *Programas de Obligaciones Generales.*
- 8 *Gastos de Funcionamiento y Capital por Programas y Unidades de Organización.*
- 9 *Estructura porcentual del Gasto de Funcionamiento y Capital.*
- 10 *Clasificación funcional del gasto público.*
- 11 *Estructura porcentual del gasto público según clasificación funcional.*
- 12 *Clasificación por objeto del gasto.*
- 13 *Estructura porcentual del objeto del gasto.*
- 14 *Clasificación económica del gasto.*
- 15 *Deuda Pública del Gobierno Central.*
- 16 *Tributación directa e indirecta y su relación porcentual con ingresos tributarios.*
- 17 *Relación impuesto comercio exterior y el total ingreso tributario.*
- 18 *Presión Tributaria.*

ANEXO

- Nº 19 *Crecimiento ingresos corrientes y gastos funcionamiento.*
- 20 *Ahorro de Funcionamiento.*
- 21 *Requerimientos de inversión por programas de capital.*
- 22 *Elasticidad ingresos tributarios.*
- 23 *Comparación entre elasticidades de ingresos y gastos corrientes.*
- 24 *Principales productos de exportación.*
- 25 *Estructura del producto territorial bruto.*
- 26 *Distribución de la tierra en El Salvador.*

III

	<u>Página N°</u>
ii) Ineficiente Administración Tributaria	58-59
8 - Endeudamiento con Banco Central (Deuda Flo- tante)	60-

CAPITULO V

EGRESOS DEL PRESUPUESTO FISCAL

1 - Gasto Público	61-
2 - Clasificación Programática de los Gastos	61-65
3 - Gastos de Funcionamiento, de Capital y Obligaciones Generales	65-70
4 - Clasificación según el Objeto del Gasto.	70-72

CAPITULO VI

<u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</u>	73-77
---------------------------------------	-------

ESTUDIO CRITICO DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO EN

EL SALVADOR

INTRODUCCION

A través de este trabajo se efectúa un estudio de los sistemas presupuestarios que ha utilizado el Gobierno Salvadoreño y en especial el de presupuesto por programas vigente a partir del año 1964 y el papel que le corresponde como instrumento operativo de corto plazo de los planes de Desarrollo Económico y Social.

En el Capítulo I se hace un bosquejo de la actividad planificadora iniciada en El Salvador con la creación del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica en el año de 1962 que tuvo como consecuencia el cambio total del sistema presupuestario para armonizarlo con los planes de Desarrollo Económico y Social preparados por este Organismo.

Se hace una breve historia de los sistemas de presupuesto tradicionales y un esbozo de las teorías presupuestarias, especialmente a la referente al equilibrio del presupuesto, para concluir explicando la importancia del sistema de presupuesto por programas.

En el Capítulo II se efectúa un diagnóstico de la Economía Salvadoreña por sectores de actividad económica para detectar los principales obstáculos al desarrollo económico del país, luego se efectúa un análisis de la situación de las finanzas gubernamentales,

especialmente a lo que se refiere a Ingresos para demostrar la alta dependencia del Sector Externo de nuestra economía; luego se hace un estudio de los Gastos Públicos por sectores económicos para estudiar la política de gastos del Gobierno; posteriormente se efectúa un análisis de las elasticidades de gastos e ingresos para detectar los problemas del financiamiento del presupuesto.

Luego, en el Capítulo III, se examina la participación del Presupuesto Nacional y la utilización del mismo como un instrumento de la política fiscal del Gobierno, ya que se analizan los efectos económicos de los impuestos al restar recursos a ciertos sectores de la población para transferirlos a otros como parte de la redistribución del ingreso vía gasto público.

Posteriormente se efectúa un estudio de las exenciones fiscales a las empresas, como política del Gobierno para cambiar la estructura de la economía mediante el crecimiento industrial, y las consecuencias económicas al restringirse los ingresos fiscales; luego se analiza el consumo e inversión del Gobierno como dinamizador del Sistema económico.

En el Capítulo IV se efectúa un análisis exhaustivo de los Ingresos del Gobierno y se demuestra la mayor participación de los impuestos indirectos en el total de los mismos, enseguida se efectúa un estudio del ahorro público y se demuestra además que el crecimiento de los ingresos es inelástico con respecto al Ingreso Nacional ya que es incapaz el gobierno de captar mayores recursos frente al crecimiento

VI

del mismo, debido a la deficiente administración tributaria existente lo que frente a un gasto más elástico respecto al incremento económico ocasiona el desequilibrio presupuestario y como consecuencia el incremento en los niveles de endeudamiento público.

En el Capítulo V se analiza el Gasto Público mediante las clasificaciones presupuestarias del presupuesto salvadoreño, por programas, gastos de funcionamiento, de capital y según el objeto del gasto.

En el Capítulo VI se hacen las conclusiones del trabajo y las recomendaciones del mismo.

*Boletín Estadístico de América
Latina - 1968.*

*Hacia una Dinámica para el Desa-
rrollo Latinoamericano.*

*Conferencias sobre Práctica Pre-
supuestaria.*

*Naciones Unidas,
CEPAL*

*Raúl Prebisch, ILPES
CEPAL - 1964.*

*José Carvajal Matal,
Publicaciones D.G. Personal,
1954.*

BIBLIOGRAFIA

- Informes Complementarios Constitucionales.* Ministerio de Hacienda.
- Indicadores Económicos y Sociales.* Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica.
- Revistas del Banco Central de Reserva de El Salvador.*
- Presupuestos Gubernamentales.*
- Análisis y Programación de los Presupuestos Gubernamentales.* Gonzalo Martner, ILPES, Agosto de 1964.
- Análisis Económico de los Impuestos.* John F. Due, Ateneo, Buenos Aires, 1961.
- Análisis e Instrumentos de la Política Económica.* C. Matus, ILPES, 1964.
- Teoría Macroeconómica.* G. Ackley.
- Ensayos sobre Finanzas Públicas y Política Fiscal.* C. Matus Romo, Ediciones Fernández Roig, Santiago de Chile.
- Proyecciones Económicas de las Finanzas Públicas, un Estudio Preliminar en El Salvador.* Wallich, Henry C. y Adler, México, 1945.
- Dudley Dillard, La Teoría Económica de John Maynard Keymes.* D. Dillard, Editorial Aguillar 1962.
- Plan de la Nación para el Desarrollo Económico y Social 1965/1969.* Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica.
- La Economía Política del Crecimiento.* Paul A. Baran,
- Historia de las Doctrinas Económicas.* Eric Roll.

centroamericanos.

Para el año de 1968 se formula el segundo plan de Desarrollo Económico y Social que abarca los años de 1968-1972 en el cual se formulan metas a cumplir en los diversos sectores de la economía y como principal objetivo se pretende un crecimiento anual del 6% en la economía salvadoreña.

En ambos planes es evidente la ruptura en cuanto a la continuidad y coordinación que debe existir en cada plan. En dichos planes se han formulado planes operativos anuales y bi-anuales, pero en todo caso independientes de la consecución del cumplimiento de las metas globales de crecimiento programadas.

Estos planes operativos han sido identificados como de corto plazo, aplicados como instrumentos orientadores del desarrollo.

1.2.- Planes Globales, Sectoriales y Proyectos.

Se han formulado, como se ha comentado en párrafos anteriores, dos planes Globales de Desarrollo los cuales por su técnica de elaboración corresponden a una planificación de arriba hacia abajo, dentro de los cuales existe planificación para el desarrollo de los diferentes sectores económicos y sociales de la economía del país, y dentro de éstos se han identificado diferentes proyectos que denotan la cuantificación de las metas fijadas dentro de cada plan.

Desafortunadamente en la mayoría de los casos, los programas se han condicionado simplemente a una lista de proyectos sin orden de prioridades que es un requisito básico para la movilización de recursos para la inversión.

2.- EL SISTEMA PRESUPUESTARIO SALVADOREÑO

2.1.- El Concepto de Presupuesto.

Según el Diccionario de la Lengua Española, Décima Sexta Edición de la Real Academia, la palabra presupuesto significa: "Formar el cómputo de los gastos o ingresos, o de unos y otros, que necesaria o probablemente han de resultar en un negocio de interés público o privado", también define: "Cómputo anticipado del costo de una obra, y también de los gastos y de las rentas de un hospital, ayuntamiento o cuerpo, y aun de los generales de un estado, especiales de un ramo, como Guerra, Marina, etc."

"El Presupuesto es un plan financiero, por medio del cual un cuerpo representativo autoriza a un ejecutivo responsable, para invertir durante un período previamente establecido y en las necesidades de un Estado, una cantidad determinada. Dicho plan consiste en un cómputo de los recursos de que se dispone para cubrir dichas necesidades, así como en la especificación de éstas". 1/

La Ley Orgánica de Presupuestos promulgada en el año 1954 y reformada en 1965, define la Ley de Presupuesto así: "Es aquella en la cual se fijan las cantidades máximas y los propósitos en que pueden gastarse los fondos públicos durante el ejercicio del presupuesto por el Gobierno de la República y por las entidades, empresas e instituciones autónomas y las entidades que se costeen con fondos públicos o que reciban subvención del Estado, en la ejecución de actividades de la ad

1/ Folleto "Generalidades acerca del Presupuesto", Manuel Enrique Hinds.

ministración pública. Comprenderá asimismo la estimación de los recursos con los cuales se hará frente a los gastos y disposiciones de carácter general".

De las definiciones anteriores se infieren ciertos elementos que es necesario analizar.

Por la forma de su promulgación por la Asamblea Legislativa la Ley de Presupuesto tiene características intrínsecas ya que en lo que respecta a los gastos sí puede considerarse como una Ley, pero en lo concerniente a los ingresos tributarios, no por el hecho de aparecer involucrados en dicha Ley el Estado puede cobrarlos, sino que es necesario el complemento de otras leyes especiales que crean dichos impuestos, es pues una ley complementaria pues necesita de otras leyes para llevar a cabo sus propósitos.

Además el Presupuesto es una ley temporal ya que sus disposiciones sólo rigen en el período fiscal para el cual ha sido votada.

Se habla además de la determinación del cómputo de recursos o estimación de ingresos, ya que la Ley de Presupuesto se comienza a elaborar con cinco o seis meses de anticipación, debe estimarse los ingresos que se espera percibir en un futuro próximo.

En realidad los ingresos presupuestarios sólo pueden estimarse ya que el monto que pueda percibirse de ellos no depende solamente del Gobierno a través de su política de administración y control tributario, sino de otras variables económicas y sociales futuras tales como niveles de ingresos, precios, etc.

En cuanto a los gastos, estos constituyen la autorización que el Poder Legislativo otorga al Ejecutivo por medio de las asigna-

ciones presupuestarias para poder utilizarse los dineros públicos en la satisfacción de las necesidades del Estado, en dichas asignaciones se señala el límite máximo que puede gastarse y su finalidad, en este aspecto si puede legislarse, pues los gastos son función del nivel de ingresos.

Es además un plan financiero, un programa de acción administrativa, ya que constituye el programa político y económico que debe ejecutarse en un período determinado denominado ejercicio fiscal. Es decir contiene la política fiscal y financiera a seguir por parte del Estado.

El Presupuesto constituye también un sistema, pues en su elaboración, presentación y ejecución se ciñe a ciertos principios y técnicas a fin de constituir un conjunto consistente y organizado de recursos humanos, materiales y financieros de que se espera disponer en el ejercicio.

2.2.- Los Principios Presupuestarios. 1/

Existen algunos principios o normas que tienen como finalidad ajustarse en lo posible a la realidad financiera del Estado; estos principios son: de periodicidad, de universalidad, unidad y equilibrio. A estos principios tradicionales se han involucrado los nuevos principios originados por la planificación económica: el de programación y prioridad de los gastos públicos.

1/ Se consultó Contabilidad Pública, Alberto Arévalo, Capítulo V, Editorial El Ateneo, Buenos Aires y Apuntes de Clase del Profesor Gonzalo Marther "Análisis y Programación Presupuest⁰⁸ Gubernamentales".

Principio de Periodicidad.

Implica que para la efectiva realización y control del plan presupuestario se requiere circunscribir el conjunto de hechos administrativos y fiscales que integran dicho plan a un período de tiempo determinado, llamado período fiscal, que casi universalmente corresponde a un año calendario.

Principio de Universalidad.

Siendo el presupuesto el cálculo completo de los ingresos que se espera percibir y una relación completa de los gastos programados, es preciso que el presupuesto de ingresos comprenda el cálculo de la totalidad de los productos brutos de cada tributo, sin descontar el costo de recaudación, y que las autorizaciones de gastos incluyan la totalidad de erogaciones a efectuarse por cualquier concepto. El principio de universalidad constituye una norma de orden y claridad en los programas financieros del Estado. Conforme este principio todos los tributos destinados a financiar planes y programas de los organismos descentralizados deben incluirse en el Presupuesto, ya que en esta forma se facilita la planificación y programación de gastos corrientes y de capital del sector público.

Principio de Unidad.

Este principio tiende a confundirse con el de universalidad y establece que todos los ingresos del Tesoro Público deben converger hacia un fondo común, con el cual se deben atender todos los egresos de la Administración Pública. Este principio también se opone a seña-

lar destinos específicos de ingreso corrientes incluidos en el documento presupuestario y aconseja que con el cómputo total de esos ingresos se forme un fondo común para atender la financiación del presupuesto total de gastos, es necesario hacer notar que al señalar destinos especiales a los ingresos ya sea que provengan de impuestos o de porcentajes de ingresos, crean una gran rigidez e impiden por lo tanto una programación adecuada de las inversiones del gobierno. Se exceptúa de este principio por su naturaleza y origen los recursos provenientes de la deuda pública.

Principio de Equilibrio.

Entre los principios clásicos está el del equilibrio presupuestario en cada ejercicio fiscal, este principio establece que el presupuesto de gastos tendrá como base el monto a que ascendiere el presupuesto de ingresos, manteniéndose entre los dos el más estricto equilibrio o nivelación.

2.3.- Teorías respecto al equilibrio presupuestario.

La legislación salvadoreña vigente, a través de la Constitución Política y Ley Orgánica de Presupuestos, establece que debe mantenerse el equilibrio presupuestario hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado.

El pensamiento económico de los clásicos del Siglo XVIII y sus discípulos fue propugnador y defensor de los presupuestos equilibrados.

El principio del equilibrio presupuestario ha sufrido cambios sustanciales en su aceptación a través de tres etapas: la prime-

ra corresponde al pensamiento económico de los clásicos desde Adam Smith hasta Alfred Marshall; la segunda, comprende el pensamiento keynesiano y la tercera abarca la etapa post-keynesiana.

Primera Etapa: Los clásicos consideraban la acción estatal como perturbadora y eran partidarios de limitarla a su mínimo, es así como surge la teoría del Estado Gendarme que sólo se ocupa de las funciones de administración, policía, justicia, relaciones exteriores y defensa. Según Adam Smith el Estado era creador de ciertos privilegios comerciales (monopolios) y el dinero que quitaba a los industriales y comerciantes lo despilfarraba en perjuicio de la producción y el comercio; como consecuencia de este desorden surgía el déficit presupuestario que tenía que financiarse con préstamos internos que debían sustraerse del comercio y la industria que veían de esta manera disminuida su capacidad de inversión, luego el Estado eludía el pago de estas deudas desvalorizando la moneda; posteriormente en Francia, Juan Bautista Say se pronunciaba violentamente contra el déficit presupuestario y las deudas, ya que sostenía la teoría de que la deuda era improductiva porque el capital era consumido, quedando obligada la nación a pagar intereses. De igual manera David Ricardo compartió el pensamiento anterior sosteniendo que la deuda pública era una lara inventada para arruinar a una nación.

Como puede apreciarse de los anteriores conceptos, el pensamiento económico de los clásicos fue un firme propugnador y defensor de los presupuestos equilibrados o sea de la teoría de que debería gastarse exactamente lo que el Estado percibía y consideraba además que

la única finalidad adecuada de la imposición de tributos era la de sufragar los gastos públicos.

Segunda Etapa: A partir de la gran crisis Mundial de los años 30 en virtud de la cual se produce la gran depresión en los Estados Unidos y en los principales países industrializados, se produce un impacto sobre los países que tenían vínculos comerciales y económicos especialmente con los estados Unidos, obligando a la formulación de nuevas teorías anticíclicas.

John Maynard Keynes en su obra "Teoría General sobre la Ocupación, Interés y el Dinero" ataca el equilibrio presupuestario y sostiene que si hay recursos productivos desocupados en el sector privado, el Gobierno debe movilizarlos con gastos públicos sin aumentar la tasa tributaria.

La obra de Keynes fue una obra sobre desocupación y distribución del ingreso que considera necesaria la intervención del Estado para contrarrestar el desequilibrio económico; estima que lo que debe preservarse es el equilibrio general de la economía y justifica el desequilibrio presupuestario para sostener dicho equilibrio.

Keynes estima necesaria la deuda pública y la utilización de los impuestos como mecanismo de orientación de la economía y considera que el consumo puede regularse mediante la tributación; surgen entonces nuevos conceptos en el sistema presupuestario y se agrega la idea de que el Presupuesto es un instrumento de política fiscal.

Sin embargo, Keynes no desarrolló en todos sus aspectos su teoría habiendo correspondido a sus seguidores, entre ellos al profesor Alvin Hansen desarrollar sus planteamientos, al sostener que la política fiscal había sido forzada a servir como instrumento compensa-

torio frente al ciclo económico, no tanto como consecuencia de una concepción intelectual sino que como resultado de las presiones derivadas de las crisis económicas, para él el éxito o fracaso de la utilización de la deuda pública sólo podría evaluarse considerando los efectos sobre el ingreso nacional y su distribución.

Puede considerarse, pues, que la tercera etapa comienza con la post-guerra, época a partir de la cual se producen cambios fundamentales en el volumen y naturaleza de los gastos públicos tanto en su volumen como en su destino; estos cambios son el resultado de la responsabilidad asumida por los Gobiernos para fomentar el desarrollo económico y social de sus países.

Al incrementarse las actividades estatales, adquirir mayor importancia y volverse más complejas se necesitó de una mayor coordinación, surge entonces la necesidad de implantar nuevas técnicas para planificar y ejecutar los mecanismos orientadores de corto, mediano y largo plazo, para obtener los fines deseados.

Es así como surge el Presupuesto por Programas y actividades como mecanismo operativo de corto plazo de la Planificación y como un medio de contribuir al ordenamiento, racionalización y aumento de la productividad del sector público de la economía.

2.4.- Los Sistemas Presupuestarios en El Salvador.

En El Salvador existe una Ley Orgánica de Presupuestos, que tiene como objetivo básico establecer los procedimientos que regulan la preparación, autorización, rendición de cuentas y ejecución de la Ley de Presupuesto.

La Ley de Presupuesto de El Salvador comprende: a) Presupuesto General, b) Presupuestos Especiales (Instituciones y Empresas Esta-

tales Autónomas, Organismos que se costean con fondos públicos parcialmente, mediante subvención del Estado). En dichos Presupuestos se consignan la totalidad de ingresos y gastos de dichas Instituciones tanto del Gobierno Central como de los Organismos Descentralizados.

En El Salvador existe un Organismo dependiente del Ministerio de Hacienda denominado Dirección General del Presupuesto, que tiene como objetivo básico el cumplimiento de los postulados del párrafo anterior.

Los sistemas presupuestarios utilizados en El Salvador son:
a) Sistema tradicional, b) Sistema de Presupuesto por Actividades, y
c) El sistema vigente de Presupuesto por Programas y Actividades.

a) Sistema Tradicional.

Este tipo de presupuesto fue el utilizado en El Salvador hasta 1951 y es solamente una consignación de ingresos y egresos, caracterizándose por su extrema rigidez en las asignaciones debido a que no obedece a ninguna programación de gastos públicos y por lo tanto era imposible utilizarlo con fines de política fiscal.

Más bien este tipo de presupuesto estaba diseñado para facilitar la administración, contabilización y auditoría de cuentas.

b) Presupuesto por Actividades.

Es a partir de 1952 que se adopta este tipo de sistema presupuestario lo que demuestra la preocupación del Gobierno de esa época por mejorar el sistema y orientar mejor los recursos del Estado hacia los fines deseados.

Este presupuesto era aprobado a nivel de asignaciones presupuestarias por la Asamblea Legislativa en forma global, lo que permitía cierta flexibilidad en la ejecución del presupuesto, sin embargo, para fines de programación resultaba siempre inadecuado, lo que trajo como consecuencia que se adoptara el nuevo sistema de Presupuesto por Programas.

c) Sistema de Presupuesto por Programas.

En mayo de 1963 se inician los trabajos de implantación del sistema de Presupuesto por Programas en El Salvador por iniciativa y con participación directa de la Oficina Técnica del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica y con la ayuda técnica de la Misión Conjunta de Programación para América Central integrada por OEA-BID-CEPAL-SIECA.

Simultáneamente con estos trabajos, se inicia la formulación del Primer Programa Bienal de Inversiones Públicas para el período 1964-1965, como etapa inicial del proceso de programación del desarrollo económico y social de El Salvador que tenía como objetivos primordiales elevar la magnitud de las inversiones públicas a fin de formar el capital básico para facilitar el proceso de desarrollo económico y social.

Dicho documento sirvió de base para elaborar el Presupuesto de 1964, tanto en el Gobierno Central como en las Instituciones Oficiales Autónomas, ya que el Presupuesto por Programas fue implantado a nivel de toda la administración pública.

Este sistema de Presupuesto al aprobarse por la Asamblea Le-

gislativa presenta las asignaciones presupuestarias a nivel de "Programa" y "Subprograma", esto tiene por objeto obtener la información suficiente para el conocimiento de los objetivos, metas y costos de los programas, permite la flexibilidad en la ejecución y facilita el control y evaluación de las realizaciones.

El objetivo principal de un Presupuesto por Programas y Actividades es mostrar lo que el Gobierno "hace" diferente del presupuesto tradicional en lo que el interés se centra en lo que el Gobierno "compra" para hacer las cosas.

En este tipo de presupuesto existe un cambio de enfoque que pone mayor énfasis en las realizaciones en sí mismas antes que en los medios para efectuarlas como materiales, servicios personales, etc.

De allí resulta la definición de Naciones Unidas en su "Manual de Presupuesto por Programas y Actividades" del Presupuesto por Programas como "el sistema en que presta particular atención a las cosas que un Gobierno realiza", porque las cosas que se adquieren, tales como servicios personales, equipos, medios de transporte, etc., son solamente medios para el cumplimiento de sus funciones. Estas realizaciones pueden ser carreteras, escuelas, hospitales, alumnos educados, tierras bonificadas, casos tramitados y resueltos, exposiciones celebradas, etc.

El Presupuesto por Programas, pues es uno de los elementos de la planificación, es la herramienta de corto plazo, y está destinado a disciplinar todo el proceso de la programación, ya que la programación implica primero la formulación de objetivos y el estudio de las alternativas de la acción futura para alcanzar los fines propuestos; en

segundo lugar implica la reducción de esas alternativas de un número muy amplio a uno muy pequeño, y por último la ejecución de la acción adoptada a través de un programa de trabajo.

3.- ACTIVIDAD PRESUPUESTARIA EN EL SALVADOR

En El Salvador en 1964 se inició el proceso de programación adiestrando a funcionarios públicos encargados del desarrollo de los diversos programas, y se comenzó la evaluación de rendimientos y cumplimiento de metas propuestas; la parte correspondiente a los Programas de Inversión se efectuó por parte del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, en donde se inició en colaboración con las Oficinas Sectoriales de Planificación de los Ramos de Obras Públicas, Agricultura y Ganadería, etc., la evaluación de los diferentes Programas y Proyectos propuestos.

Inicialmente se obtuvo una colaboración eficaz de parte de Jefes de Programa con la Dirección General del Presupuesto lo que produjo como consecuencia que comenzaran a evaluarse los programas diseñados.

Sin embargo, este entusiasmo por la nueva técnica fracasó pues luego se dejó de controlar avances hacia las metas de los Planes y Proyectos, y el Presupuesto por Programas volvió a ser lo que era antes, el Presupuesto tradicional en que sólo aparece una lista de ingresos y egresos sin ninguna relación con planes y Programas de Desarrollo.

Por otra parte, el Consejo Nacional de Planificación se concretó a elaborar listas de proyectos que preparaban en conjunto con

las Oficinas Sectoriales de Planificación y en aprobarlos, prácticamente sin efectuar ninguna evaluación del cumplimiento de los mismos, lo que trajo como consecuencia lógica que la Planificación en El Salvador sólo haya sido teórica, y no haya dado los resultados esperados al implantarse dichos sistemas.

CAPITULO IIDIAGNOSTICO DEL SECTOR PUBLICO1.- CARACTERISTICAS DEL SISTEMA ECONOMICO1.1.- Estructura de la Economía Salvadoreña.POBLACION:

La población de El Salvador en 1970 era de 3.441.000 de habitantes, dividida así:

Urbana	1.339.000 de habitantes
Rural	2.102.000 de habitantes
Densidad	164 habitantes por Km ² . <u>1/</u>

NOTA: En El Salvador, el concepto de área urbana abarca aquella zona donde residen las autoridades municipales (división política menor), siendo sus límites los que las mismas autoridades determinan.

EXTENSION TERRITORIAL: 20.987 Km². 1/

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR SECTORES.Población Económicamente Activa

<u>Año</u>	
1950	35.2% de la población total.
1961	32.1% de la población total.

Fuente: Tercer Censo Nacional de Población 1961.

1/ INDICADORES ECONOMICOS Y SOCIALES CONAPLAN- Mayo-Agosto 1971.

CUADRO N° 1

DISTRIBUCION DE LA POBLACION
ECONOMICAMENTE ACTIVA POR SECTORES 1/

SECTOR ECONOMICO	1950		1961		1964		1969	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Agropecuario	414.354	63.5	485.332	60.5	548.521	59.5	596.030	55.5
Industrial	93.065	14.3	136.402	17.0	164.391	17.9	254.822	23.8
Servicios	145.990	22.2	180.184	22.5	207.971	22.6	222.248	20.7
Total Personas	653.409	100	801.918	100	920.883	100	1.073.100	100

NB/ En el cuadro N° 1 se ha incluido en el Sector Agropecuario la minería; en el industrial se ha incluido la construcción; y en servicios se incluye el comercio, transporte, electricidad, hoteles, etc.

Al examinarse el Cuadro N° 1 se puede ver que la población se dedica en gran proporción a la agricultura, esta situación se agrava más si se toma en cuenta que en el cuadro anterior solo están incluidos los obreros permanentes y que existe una parte muy importante de la población que se dedica temporalmente a trabajar en las cosechas de café, caña, etc., lo cual nos refleja que hay un alto grado de sub-empleo en la población.

A partir de la década de 1961 se notan cambios en la distribución de la población económicamente activa con un traslado hacia el sector industrial y una disminución de la participación en el Sector

1/ Plan Nacional de Desarrollo de la Nación, Pag. 504. Vol. N° 1.

Agropecuario, mientras tanto se destaca una situación estática en el Sector Servicios.

PRODUCTO TERRITORIAL BRUTO

En los ejercicios fiscales de 1964 a 1970 que se analizan, la evolución del Producto Territorial Bruto, fue la siguiente:

CUADRO N° 2

<u>AÑO</u>	<u>PRODUCTO TERRITORIAL BRUTO</u> (en millones)
1964	1.866.7
1965	1.992.2
1966	2.109.7
1967	2.215.7
1968	2.291.9
1969	2.381.8
1970	2.538.4

En el período de análisis, la tasa de crecimiento anual del PTB fue del orden del 5.2%. El PTB pasó de \$1.9 miles de millones en 1964 a \$2.5 miles de millones en 1970, el conocimiento de estos datos es de suma importancia pues nos da un conocimiento de la disponibilidad real de bienes y servicios producidos en el país.

SECTOR AGROPECUARIO.

El Sector Agropecuario es el más importante dentro de la economía salvadoreña, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo Económico de la Nación (Vol. I, Pag. 504) este sector agrega el 55.5%.

Al examinarse el Anexo N^o 24 se puede apreciar que las exportaciones agropecuarias de El Salvador están constituidas básicamente por tres productos que son: café, algodón y azúcar.

De acuerdo al anexo de referencia, el café constituye el principal producto de exportación de El Salvador y por ende la principal fuente de divisas, en 1965 representó el 50.9% de las exportaciones y en 1970 el 49.6%.

En segundo lugar se encuentra el algodón que representó en 1965 el 20.0% del total de exportaciones y en 1970 el 10.1% de las mismas.

Según datos del Segundo Censo Agropecuario, el café que es un producto de cultivo permanente y se produce en los Departamentos de Santa Ana, La Libertad y Usulután, en donde se obtiene el 32.5%, 21.0% y 11.1% respectivamente, y el resto en otras zonas del país.

En lo que respecta al algodón, el mismo Censo Agropecuario de 1961, nos indica que la producción de este producto se verifica en Usulután en donde se cultiva el 33.3%; en La Paz, con el 21.5% y San Miguel con el 19.9% y el resto en otras zonas del país.

Según el Anexo de referencia, se aprecia un notable descenso en las exportaciones de algodón a partir de 1966 hasta 1968 y una recuperación a partir de 1969, esta declinación obedece principalmente a la baja en los precios del mercado internacional de este producto y a los elevados costos de producción debido al combate de plagas que afectan considerablemente los cultivos.

En cuanto a las exportaciones de azúcar, se observa una fran

ca recuperación a partir de 1966 en que representa el 3.6% de las exportaciones, luego una ligera baja en 1967 que llega a 2.1% y luego una recuperación en 1968 y estabilización en los años 1969 y 1970.

La mejora en las exportaciones de este producto obedece al aumento en la cuota de exportación por exclusión de Cuba del mercado EE.UU. que originó una mayor participación en ese mercado.

En cuanto a otros productos se observa una tendencia al alza ya que en 1965 se observa una participación del 28.1% y luego una recuperación desde 1966 a 1969 para bajar en 1970, en que representan el 37.2% de las exportaciones.

La tendencia hacia la baja en la participación dentro de las exportaciones de los productos analizados obedecen a la importancia que han cobrado los productos manufacturados exportados hacia el mercado común centroamericano.

En el cuadro anexo N^o 25, se presenta la Estructura del Producto Territorial Bruto por sectores y se puede apreciar que es el Sector Agropecuario el que tiene mayor participación en la composición del mismo, ya que en el período 1964-1970, fue del orden del 27.6% en promedio y en especial grado el café que constituyó en el mismo período el 10.5% del PTB. En orden de importancia se puede apreciar que el segundo lugar lo tiene el Sector Comercio que tuvo una participación porcentual en el período de análisis del 23.5% y en tercer lugar el Sector Industrial con una participación promedio en el período del 18.6%.



Inequidad en la distribución del ingreso y la propiedad.

Otro problema estructural de la economía salvadoreña es la desigualdad en la distribución del ingreso, para ello se hará el análisis siguiente para demostrarlo:

En Anexo N° 26 se aprecia el número y porcentaje de las explotaciones de la tierra por tamaño y categorías en 1961.

Puede observarse la gran cantidad de propiedades de pequeño tamaño menores de 1 hasta 5 hectáreas, que constituyen en términos porcentuales el 85.19% del número de explotaciones, lo que produce el minifundio y como consecuencia rendimientos decrecientes y por otra parte se puede apreciar las grandes propiedades de la tierra en poder de un reducido número de personas o familias.

Del análisis del cuadro anterior se puede apreciar que las explotaciones de 100 y más hectáreas en términos porcentuales apenas alcanzan al 0.94% del número total y el 47.71% de la tierra salvadoreña.

Las propiedades de mil y más hectáreas constituyen el 0.05% del total de propiedades y cubren el 15.74% de la tierra de la República.

En cambio el 85.19% de las propiedades apenas alcanzan a tomar el 15.6% del total de la tierra, lo que nos demuestra como dijimos antes la desigualdad en la distribución de la riqueza.

De los comentarios anteriores se concluye que nuestra economía es típicamente subdesarrollada y el modelo de crecimiento es hacia

afuera, es decir existe una fuerte dependencia del sector externo; por otra parte es eminentemente agropecuaria y casi monocultivista, pues en gran medida depende de las exportaciones de café y en segundo término de las de algodón, lo cual hace que sea vulnerable a los vaivenes del precio del principal producto de exportación.

Además, se aprecia que la mayor parte de la población, se dedica a la agricultura y que ésta reside en su mayoría en el área rural, según se ha analizado anteriormente.

Todos estos factores hacen que nuestra economía sea calificada como subdesarrollada y eminentemente agrícola.

La situación es casi la misma en lo referente a los otros medios de producción, pues los mismos terratenientes dominan en los sectores financieros, comerciales e industriales, permitiendo únicamente una mínima participación del excedente económico a la gran mayoría de la población.

2.- SITUACION DE LAS FINANZAS GUBERNAMENTALES.

2.1.- Ingresos.

2.1.1.- Consideraciones Generales.

Los ingresos corrientes del Gobierno Central crecieron de ₡210.4 millones de colones en 1964 a ₡281.5 millones de colones en 1970, lo cual muestra una tasa anual promedio en el período de 4.9%, de estos ingresos el 88.4% durante el período de estudio, corresponde a Ingresos Tributarios, cuya recaudación total pasó de ₡198.6 millones en 1964 a ₡264.3 millones en 1970. Ver Cuadro Anexo N° 1.

Al observarse los años 1965, 1966 y 1970 se aprecia que se produce un estancamiento en la percepción de ingresos corrientes en dicho período, ya que para 1965 se obtuvieron ingresos por \$224.5 millones de colones y en 1966 \$223.5 que refleja una baja considerable en los mismos y una tasa de crecimiento negativa del 0.5%. Al estudiarse el ejercicio fiscal de 1967 se observa que los ingresos alcanzaron la cifra de \$226.9 millones de colones y en 1968 ascendieron a \$230.9 millones de colones, que significa un crecimiento de 1.5% y 1.8% respectivamente. A pesar de que en el año de 1968 se introdujeron reformas a la Ley de Vialidad Serie "A" el crecimiento esperado en virtud de dichas reformas se vio frenado por la baja en el rendimiento de otros tributos, tales como la exoneración a las exportaciones de café a mercados nuevos.

Al analizar los años de 1969 y 1970 se observa que los ingresos arrojaron las cifras de \$242.6 millones de colones y \$281.5 millones de colones respectivamente, o sea un crecimiento del 9.1% y 11.9% en su orden. El alza observada durante estos ejercicios es la respuesta a reformas introducidas en algunas leyes tributarias.

Las principales reformas introducidas son las siguientes: Impuesto de Emergencia Nacional, decretado el 2 de julio de 1969 para sufragar gastos extraordinarios ocasionados por el conflicto con Honduras. Los ingresos percibidos por este concepto ascendieron a \$9.3 millones en 1969 y a \$288.0 miles en 1970, se han excluido del Anexo en estudio por su carácter extraordinario; Impuesto de Estabilización Económica (Protocolo de San José) que constituyó un recargo del 30% so-

bre los impuestos de importación y que entró en vigencia en el último trimestre de 1968, sin afectar las internaciones de materias primas y que fue modificado, complementándolo en agosto de 1970, al afectar las importaciones de materias primas y bienes intermedios de las empresas amparadas a la Ley de Fomento Industrial, los ingresos obtenidos por estas modificaciones produjeron en 1968: ₡1.4 millones, en 1969 ₡10.7 millones y en 1970 ₡13.5 millones de colones que incluyen ₡2.7 millones por aplicación de la complementación de referencia.

Posteriormente el 27 de agosto de 1970 se vota el decreto que reformó la Ley de Papel Sellado y Timbres Fiscales mediante la cual se elevó la tasa del impuesto de timbres del uno por mil hasta el uno por ciento y que se aplicaría a las transacciones comerciales; esta reforma dio como resultado un incremento sustancial en los ingresos, aunque solo funcionó durante 3 meses en el año de 1970 y no se obtuvieron las recaudaciones esperadas debido a deficiencias en su aplicación inicial.

2.2.- Presión Tributaria.

En el Anexo N° 18 se hace un análisis de la presión tributaria o sea la relación que existe entre los tributos tanto directos como indirectos y el PTB (PRODUCTO TERRITORIAL BRUTO) efectuándose dos tipos de análisis: uno excluyendo las reformas tributarias y el otro incluyendo las mismas.

2.2.1.- Presión Tributaria Excluyendo Reformas.

Al analizarse la serie 1964/1970 se nota que la presión tri

butaria en El Salvador, tuvo fluctuaciones entre el 8.6% y 10.6%, en lo que respecta a los niveles más bajos y más altos del período. Se puede observar que es en los ejercicios fiscales de 1964 y 1965 en donde se alcanzan los mayores niveles con porcentajes del 10.6% y un marcado descenso a partir de 1966 hasta 1969 donde se aprecia el nivel más bajo del período al llegar hasta 8.6% para recuperarse nuevamente en 1970 en que llega a 9.3%.

La tributación indirecta constituye en el período un promedio anual de 7.4% y la directa el 2.2% en promedio, dentro de la presión tributaria lo que indica que la mayor parte de recursos se obtienen por medio de los impuestos indirectos.

2.2.2.- Presión Tributaria Incluyendo Reformas.

En el período 1964/1970 la presión tributaria osciló entre el 9.4% y el 10.6% respecto a los niveles menores y mayores observados en la serie.

Es en los ejercicios fiscales de 1964 y 1965 en donde también se aprecia la mayor presión tributaria en que alcanzan un porcentaje del 10.6% para observarse una tendencia sostenida a la baja hasta el año 1969, ya que es a partir de 1969 que se nota nuevamente una recuperación en donde nuevamente se eleva al orden del 10.4%.

Del análisis anterior se puede apreciar que la presión o carga tributaria alcanzó sus mayores niveles en los ejercicios en los cuales se produjeron reformas en los impuestos y aumentos en los ingresos tributarios y que fueron superiores al crecimiento del PTB.

Las fluctuaciones en la recaudación de ingresos se ha debido,

como se comenta posteriormente, a Decretos esporádicos que han reformado parcialmente ciertos rubros tributarios y no a un sistema tributario perfectamente organizado, lo que trae como consecuencia que la carga tributaria tienda a permanecer estática debido a su falta de elasticidad para captar mayores ingresos con respecto al incremento del Producto Interno Bruto, ya que ejerciendo su mayor presión sobre los tributos indirectos y estos por su carácter eminentemente específico, por una parte, y los impuestos directos debido a deficiencias en la administración tributaria, no han llegado a producir los rendimientos esperados para mejorar las recaudaciones fiscales.

ANALISIS SECTORIAL DE LA ACTIVIDAD DEL GOBIERNO

En Anexos Nos. 9 y 10 "Clasificación Funcional del Gasto Público" y "Estructura Porcentual del Gasto Público según clasificación funcional", se puede apreciar cuál ha sido la política gubernamental en la orientación del gasto público hacia los diversos sectores que forman la economía salvadoreña.

a) Servicios Económicos Sociales.

Del estudio de los anexos de mérito se aprecia que en el período 1964/1970 el Sector Servicios Económicos y Sociales representó en promedio el 44.7% del total de gastos públicos y el crecimiento de los gastos en este Sector reflejó una tasa acumulativa anual de 9.4%.

Se nota que este Sector es el que ha tenido mayor importancia dentro de la estructura del gasto público y por ende que la política del gobierno ha tenido primordial importancia hacia el mismo.

Del total de recursos destinados a este Sector es el Ramo de Educación el que ha captado la mayor parte de recursos, las cuales en promedio representan en el período el 23.8% del total del gasto público.

En orden de importancia se observa que el Gobierno también dedicó interés, aunque en menor grado, a los gastos en Salud Pública que representaron en el período el 12.5% del total del gasto, y tuvieron un crecimiento promedio del 3.7% en el período.

En lo que respecta al rubro Previsión y Asistencia Social, son las clases pasivas, es decir las Pensiones y Jubilaciones, las que captan la mayor parte de recursos, ya que según se puede apreciar en los Anexos citados en 1964 se gastó en este rubro ₡11.1 millones de colones y en 1970 ₡15.8 millones, lo que nos refleja un crecimiento acumulativo anual del 6.2%.

b) Servicios Generales.

Este Sector es el segundo en importancia dentro de la estructura del gasto público, ya que en términos porcentuales representó, en el período de estudio, el 32.7% del gasto público. Es notorio apreciar la importancia que el Estado ha dado en sus gastos hacia este sector que es clasificado como improductivo.

Destacan su participación dentro del Sector los gastos destinados a Defensa y Seguridad Pública que en el período tuvieron una participación promedio del gasto público del 13.2% y un crecimiento acumulativo del gasto del 3.0%.

c) Servicios Económicos.

Este sector es el tercero en importancia dentro de la composición del gasto público y comprende los Ramos de Obras Públicas y Agricultura y Ganadería.

Se aprecia que el gasto destinado a Obras Públicas en el período en estudio fue del orden del 11.0% y tuvo una tasa de crecimiento acumulativo anual del 4.8% en el período, lo que nos indica escasez de recursos o razones políticas, de parte del Gobierno para realizar las obras públicas, básicas para la formación de la infraestructura económica que es una de las vías para salir del subdesarrollo.

En lo que respecta al Ramo de Agricultura y Ganadería se puede apreciar en el período que el gobierno asignó recursos del orden del 6.3% en promedio del total de gastos públicos y que dichos gastos han tenido una tasa anual de crecimiento acumulativo del 1.2% en el período.

Del análisis anterior se puede apreciar que aparentemente el Gobierno ha dado poca importancia a este Sector, sin embargo, por medio de Instituciones Estatales como el ABC, ICR, IRA, ISIC, etc., se está formando la infraestructura del Sector.

Al efectuarse una comparación del porcentaje del gasto público destinado a Defensa que es del 13.2% y el destinado a Agricultura que es de 6.3% se aprecia la mala orientación, por parte del Gobierno, de los gastos públicos.

En lo que se refiere a los otros Sectores, su participación, por la naturaleza de los mismos, no tiene la misma importancia que los

Sectores anteriormente analizados, por lo que bastará una simple observación a los Anexos citados para saber cuál ha sido la captación de recursos por parte de los mismos.

COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS CORRIENTES
Y GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO
CENTRAL A TRAVES DE LAS ELASTICIDADES

Para efectos del presente análisis se han considerado dos series, ambas a partir de 1964: el anexo N° 22 refleja el comportamiento de los ingresos y gastos considerando los efectos de las modificaciones administrativas y fiscales habidas durante el período; el anexo N° 2 presenta las mismas variaciones pero excluyendo reformas. En todo caso, como se puede observar se llega a las mismas conclusiones:

- 1.- La percepción de los ingresos corrientes del Gobierno es inelástica, debido a que las percepciones de los ingresos fiscales vía tributación no se mantienen al ritmo de crecimiento del producto o ingreso nacionales.
- 2.- Los gastos de funcionamiento del Gobierno Central, por el contrario, son elásticos o sea que sus incrementos, derivados de una mayor demanda de servicios de la comunidad, se incrementan a relaciones mayores que 1 en cada período.

Los enunciados presentados anteriormente son válidos para los anexos N° 1 y N° 2, los cuales hacen que el sistema tributario nacional se vea periódicamente sujeto a modificaciones si no en su base, en sus tasas, o creación de nuevos impuestos para financiar el presu-

puesto de gastos del Gobierno, de aquí que resulte bastante difícil programar el financiamiento de los presupuestos de capital.

Las variaciones notorias observadas en el anexo N^o 22 se derivan de las siguientes medidas: En los ingresos de 1965 a 1966 se ve un decrecimiento derivado de la aplicación del Decreto 609 (Régimen Especial sobre utilidades provenientes de Sociedades Anónimas Domiciliadas), el cual permitió menos ingresos sobre la renta por disgregación de las rentas imponibles principalmente de las empresas o reinversión de utilidades que de acuerdo con el tenor de la Ley quedaban exentas del pago de impuestos.

En 1967 se vuelven a recuperar los ingresos y se da una contracción en el gasto; para 1968 se reformó la Ley del Impuesto sobre Vialidad (Serie "A") y se comenzó a aplicar el Impuesto de Estabilización del 30%. Finalmente durante 1970 se comenzó a aplicar la reforma a la Ley de Papel Sellado y Timbres Fiscales.

Las anteriores disposiciones han venido incrementando los ingresos fiscales pero en todo caso vale decir, independientemente del cumplimiento de una política fiscal definida, que tienda a la conversión de un sistema tributario rígido a uno elástico en cuanto a la percepción de ingresos fiscales.

CAPITULO IIIEL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE POLITICA FISCAL

En la técnica presupuestaria moderna, el presupuesto se ha venido a convertir en el instrumento de corto plazo de la planificación, para la ejecución en el ejercicio fiscal, de las metas de largo y media no plazo fijadas en los planes de desarrollo.

Es pues, a través del presupuesto en donde se refleja la política fiscal del gobierno, o sea el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, de gasto público, política de endeudamiento y la forma en que se orientará el gasto público en lo relativo a consumo e inversión y su influencia en el sector privado.

Otro de los propósitos en lo que respecta a la política fiscal es crear el ahorro público suficiente para ejecutar las inversiones públicas programadas en los planes de desarrollo y cuando este resulta insuficiente, recurrir al endeudamiento interno o externo para obtener los recursos adicionales que puedan obtenerse del ahorro privado, o del ahorro del sector externo.-

1.- A TRAVES DE LA POLITICA TRIBUTARIA.

La política fiscal a través de la tributación es un elemento de primordial importancia para cumplir los propósitos del Gobierno.

La creación de los impuestos ha tenido como finalidad primordial satisfacer las necesidades financieras del Estado para poder proporcionar los servicios que demanda la comunidad.

Los impuestos tienen dos tipos de efectos: financieros y económicos; los efectos financieros constituyen la restricción de la de

manda del sector privado y los económicos se refieren a la forma en que influyen en las decisiones de los individuos y empresas.

Los impuestos, pues, tienden a reducir el poder de compra del sector privado, de esta manera, una tributación a ciertos consumos tiende a alterar la estructura de gastos de las personas y así cambiar la asignación de recursos; una tributación a las utilidades de las empresas puede significar incentivos o desalientos a la inversión.

2.- EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DEL PRESUPUESTO A TRAVÉS DEL INGRESO Y GASTO PÚBLICO.

Uno de los propósitos fundamentales de los impuestos es la transferencia de ahorro privado al sector público y la reducción de la brecha existente entre los sectores de grandes recursos que constituyen un pequeño núcleo de la población y los de escasos recursos que constituyen la mayoría.

Los impuestos, pues, tienden a reducir los ingresos disponibles de determinados sectores (empresas o personas) con el propósito de transferirlos a otros sectores (personas o empresas) que el Estado desea beneficiar, este es el objetivo de la política tributaria por medio de la cual el gobierno transfiere poder adquisitivo a los sectores más necesitados y que es lo que fundamentalmente se conoce por redistribución del ingreso.

La política fiscal puede utilizarse para influir sobre una distribución más equitativa del ingreso en dos formas: la primera a través de la progresividad de cada impuesto, en particular y del sistema tributario en general, y la segunda a través del sistema de gastos gubernamentales especialmente educación, salud, servicios asisten

ciales, y obras de infraestructura económica que a la vez ayudarán al incremento de la productividad y dando nuevas oportunidades de ingreso para las clases sociales menos favorecidas. La forma en que el Estado lleva a cabo esta política de gastos se analiza en el Capítulo referente a Egresos del presupuesto fiscal.

En cuanto a la primera forma enunciada anteriormente, se necesita de una reforma tributaria a fin de darle la elasticidad necesaria a la tributación armonizando bases y tasas impositivas y reformando la legislación y reglamentación vigente que es muy anticuada, es decir mejorar la eficiencia en la administración tributaria, ya que nuestro sistema se caracteriza precisamente por ser inelástico o sea que los ingresos tributarios tienden a crecer a un ritmo menor que el ingreso nacional, en tanto que el presupuesto de gastos del gobierno tiende a crecer a un ritmo superior al crecimiento porcentual del mismo.

En cuanto al sistema de gastos del gobierno, en nuestro país ante esa inelasticidad manifiesta de los ingresos se tiene que recurrir al endeudamiento tanto interno como externo, para que el Estado pueda llevar a cabo sus propósitos.

3.- A TRAVES DE LA POLITICA DE INCENTIVOS FISCALES......

Siendo El Salvador un país subdesarrollado caracterizado por una economía eminentemente agropecuaria productora de bienes primarios para la exportación, la hacen vulnerable ante las variaciones de precios en los mercados internacionales, se tiene el criterio de que sólo puede lograrse mejores niveles de desarrollo económico mediante el

desarrollo industrial, es decir mediante el proceso de sustitución de importaciones o de crecimiento hacia adentro.

Este proceso de desarrollo industrial podía lograrse en gran medida, mediante la concesión de exenciones tributarias a la importación de materias primas y maquinaria destinadas a la instalación de nuevas industrias o mejoramiento y ampliación de las ya existentes.

Con este propósito el Estado asumió el papel de regulador de la actividad industrial y se dictaron las siguientes leyes de fomento industrial: en 1952 la Ley de Fomento de Industrias de Transformación; en 1961 la Ley de Fomento Industrial que derogó la anterior por no ajustarse a las necesidades económicas de esa época, y en marzo de 1969 se sustituyó esta ley por el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial a nivel de la región centroamericana.

El resultado de estas leyes ha sido la instauración de innumerables industrias que desde sus etapas iniciales se han orientado en un 80% aproximadamente del total hacia las industrias tradicionales (productos alimenticios, bebidas, calzado, vestuario, etc.), en las intermedias (productos químicos, derivados del petróleo, etc.) en un 11% aproximadamente; y las industrias mecánicas (ensamble de maquinaria y equipo) en un 5%; y el resto en industrias residuales.

El otorgamiento de incentivos tributarios significa lógicamente un sacrificio fiscal para el Estado ya que deja de percibir ingresos por dichas exenciones, disminuyéndose por consiguiente la capacidad fiscal para hacer frente a los gastos originados por el cumplimiento de sus funciones.

En otros países se ha solucionado este problema mediante la elevación de la carga tributaria resultante de un sistema tributario elástico, pero en nuestro país el sistema precisamente se caracteriza por su inelasticidad y por una carga tributaria relativamente baja.

Las exenciones por concepto de derechos de importación deja dos de percibir por estas leyes de fomento, son las siguientes:

DERECHOS DE IMPORTACION DISPENSADOS

(en miles de colones)

	1	2	2/1
	<u>Ingresos Tributa-</u> <u>rios por Importac.</u>	<u>Importación</u> <u>Dispensada</u>	%
1964	63.930	12.864	20.1
1965	62.745	16.713	26.6
1966	62.677	21.676	34.6
1967	59.386	25.940	43.7
1968	52.912	25.231	47.7
1969	57.200	26.472	46.3
1970	65.033	25.019	38.5

Como puede apreciarse, el porcentaje de impuestos dispensados por concepto de exenciones fiscales pasó de \$12.8 millones de colones en 1964 a \$25.0 millones en 1970 lo que refleja un incremento a nual de 11.7% en el período.

Del análisis anterior se aprecia que el sacrificio fiscal del Estado es bastante elevado y que el propósito del Estado ha sido de fomentar el desarrollo industrial para sustituir la producción ex- tranjera por la nacional y lograr la creación de nuevas fuentes de tra

bajo mediante la absorción por las industrias, de la mano de obra salvadoreña y ofrecer al público consumidor bienes de fabricación nacional a precios más bajos que los extranjeros.

Sin embargo, en el caso nuestro, la protección arancelaria concedida por el Estado a los industriales ha traído como consecuencia que a los empresarios no les importe la calidad del producto y mucho menos el precio a que ofrezcan los mismos al consumidor y como resultado los artículos producidos en el país son de baja calidad y a precios exorbitantes.

En parte esto se debe a que la mayoría de empresas pertenecen a las mismas personas y prácticamente constituyen monopolios en que fijan los precios a su antojo, esto es consecuencia de la pasividad del Estado al no tener oficinas de control de calidades ni de control de precios que obliguen a los empresarios a cumplir los propósitos del Estado al concederles estos beneficios que son: ofrecer productos de buena calidad y bajo precio.

El Estado al conceder estos beneficios a las industrias tiende a apartarse de su finalidad primordial que es redistribuir el ingreso mediante la tributación.

4.- EL PRESUPUESTO Y LA FORMACION DE AHORROS.

El propósito fundamental de la política fiscal, según los postulados de la misma, es constituir el ahorro público necesario para financiar la inversión pública exigida por el proceso de desarrollo económico.

El ahorro público en el Presupuesto resulta de comparar los

Ingresos Corrientes con los Gastos de Funcionamiento, por lo tanto, en la medida en que este ahorro sea suficiente o insuficiente para financiar los Programas de Inversiones Públicas del Gobierno dependerá el volumen de endeudamiento requerido para llevar a cabo los mismos.

Es bien sabido, que los factores del crecimiento económico sólo pueden activarse mediante la inversión, sea esta pública o privada y que el objetivo fundamental es el crecimiento del Ingreso Nacional.

En El Salvador el ahorro público para la Inversión es bastante reducido y en 1964 representó el 18.7% del total de Ingresos Corrientes y en 1970 el 13.8% de los mismos ingresos, reflejando en el período un promedio de 12.7%, como puede apreciarse en Cuadro Anexo N° 20 "ESTIMACION DEL AHORRO DE FUNCIONAMIENTO".

De no cambiar esta situación es posible que se plantee la alternativa de frenar la inversión pública, lo cual no es recomendable desde ningún punto de vista pues se paralizaría todo el proceso de desarrollo del país, o incrementar la deuda pública a un ritmo más acelerado. Es pues, el reducido margen de ahorro público, la causa fundamental del incremento de la deuda pública.

Al estudiarse el Anexo N° 19 "Crecimiento de los Ingresos Corrientes y Gastos de Funcionamiento" se puede apreciar que los gastos de funcionamiento en el período 1964-1970 han aumentado en mayor proporción que los Ingresos Corrientes, representando en el período una tasa del 2.1% de crecimiento y los gastos el 2.3% de crecimiento, lo que nos indica que a corto plazo debido a las crecientes demandas de la comunidad de servicios por parte del Gobierno, estos gastos tienden

a crecer en una proporción mayor que los ingresos, ya que estos son inelásticos frente al crecimiento del Ingreso Nacional debido a la mala administración tributaria existente en el país, la cual de no reformarse, como se comenta en otra parte de este trabajo, traerá como consecuencia que el ahorro público tienda a desaparecer por la ineptitud de captar mayores recursos del sector privado.

5.- CONSUMO E INVERSION DEL GOBIERNO.

El gasto público, no es sino el reflejo de los planes y proyectos formulados por el Gobierno que se concretan en los presupuestos anuales.

Como parte de la política fiscal y en coordinación con sus diferentes aspectos, es necesario que el gasto público responda a las necesidades de mejoramiento y expansión de servicios sociales a la comunidad, tales como educación, salud, agricultura, administración, etc., a la política de transferencias a las Entidades Autónomas y Empresas Gubernamentales, transferencias al sector privado y a las inversiones públicas que es donde se refleja el esfuerzo del Gobierno para desarrollar los planes y proyectos de desarrollo que corresponde ejecutar en el ejercicio fiscal presupuestario.

Gastos de consumo.

En Cuadro Anexo N° 14, se presenta la Clasificación Económica de los Gastos del Presupuesto General en los años de 1964-1970, se puede observar que los Gastos de Consumo del Gobierno es donde se muestra el mayor esfuerzo del Gobierno al destinar la mayor cantidad de gastos en pago de salarios, jornales y compra de bienes y servicios.

Nº 1, en el cual se puede apreciar que en promedio en el período 1964-1970 el Sector Externo produjo el 38.0% de los recursos presupuestarios del Gobierno, lo que nos demuestra que existe una fuerte vulnerabilidad del financiamiento presupuestario frente a las fluctuaciones del comercio exterior y por la inelasticidad del sistema tributario que frente al crecimiento del ingreso nacional se ve imposibilitado de captar mayores recursos debido a su incapacidad de poder sustituir a corto plazo la tributación interna por la externa.

Ante estas situaciones que han traído como consecuencia inmediata el déficit fiscal se ha tenido que solventar esta situación mediante el endeudamiento público, pasando entonces a convertirse el endeudamiento externo como casi la única posibilidad de obtener recursos para elevar el grado de desarrollo del país.

7.2.- Ineficiente Administración Tributaria.

El principal factor que debe tratar de resolverse para solventar los déficit fiscales para el financiamiento del presupuesto es el relativo a la Administración Tributaria, ya que son los impuestos los generadores de la mayor parte de los ingresos corrientes del Gobierno Central.

En nuestro país se puede observar que el sistema es completamente inelástico ya que los ingresos tributarios tienden a crecer monetariamente a un ritmo menor que el ingreso nacional, mientras que los gastos crecen a un ritmo superior o igual al crecimiento porcentual del producto nacional, como puede apreciarse en Anexos Nos. 22 y 23.

CUADRO COMPARATIVO DE LAS ELASTICIDADES DE LOS INGRESOS Y GASTOS CORRIENTES
INCLUYENDO LOS EFECTOS DE LAS REFORMAS EN EL SISTEMA TRIBUTARIO.

ANEXO No. 23.

FECHA	PIB ^{3/}	VARIACIONES	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO 1/	VARIACIONES	INGRESOS CORRIENTES 2/	VARIACIONES	E _y -	$\frac{Y_c}{Y_c}$	$\frac{G_f}{G_f}$
								$\frac{PIB}{PIB}$	$\frac{PIB}{PIB}$
1964	1.866.700.0	-.--	171.040.3	-.--	210.458.5	-.--	-.--	-.--	
1965	1.992.200.0	125.500.00	183.064.9	12.024.6	224.542.1	14.083.6	1.0	1.0	
1966	2.109.749.0	117.549.0	199.252.9	16.188.0	223.519.3	- 1.022.8	0.1	1.4	
1967	2.215.704.0	105.955.0	198.174.9-	1.078.0	226.905.1	3.385.8	0.3	0.1	
1968	2.291.911.0	76.207.0	212.039.8	13.864.9	230.982.4	4.077.3	0.5	1.9	
1969	2.381.819.0	89.908.0	261.156.7	49.116.9	242.652.9A/	11.670.5	1.3	4.9	
1970	2.538.362.0	156.543.0	252.128.1	- 9.028.7	281.548.8B/	33.895.9	2.2	0.6	

FUENTES: 1 / INFORMES COMPLEMENTARIOS, ESTADO No. II 6.

3 / REVISTA MENSUAL DEL BANCO CENTRAL DE RESERVA DE EL SALVADOR*

A / No incluye \$22.118 millones de Bonos de la Dignidad y \$9.320 millones de Impuesto de Emergencia; tampoco incluye \$1.812 millones préstamo para la Erradicación de la Malaria.

B / No incluye \$2.190 millones Bonos de la Dignidad Nacional y \$288.000 Bonos de Emergencia; \$1.250 millones para la Erradicación de la Malaria. Durante 1966 (20 mayo) comenzó a aplicarse Decreto No. 609. Para 1969 y 1970 las cifras se ven incrementadas como consecuencia del mejoramiento en los precios del café.

Durante 1968 se reformó la Ley de Impuesto sobre Vialidad y se aplicó el Impuesto del 30% de Estabilización. Durante 1968 comienzan los efectos de la Reforma al Impuesto de Papel Sellado y Timbres Fiscales.

PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN

ANEXO No. 24.

(EN MILLONES DE COLONES)

	C A F É		ALGODÓN		AZÚCAR		OTROS PRODUCTOS	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
1965	240.2	50.9	94.5	20.0	4.7	1.0	132.6	28.1
1966	224.9	47.6	60.9	12.9	16.9	3.6	169.6	35.9
1967	246.9	47.7	42.3	8.2	10.8	2.1	218.1	42.0
1968	233.9	44.2	36.3	6.9	22.7	4.3	236.4	44.6
1969	223.4	44.2	48.7	9.5	15.1	3.0	218.1	43.3
1970	284.4	49.6	57.9	10.1	17.3	3.1	213.1	37.2

FUENTE: REVISTA DEL BANCO CENTRAL DE RESERVA DE EL SALVADOR, AGOSTO DE 1,971.

ESTRUCTURA DEL PRODUCTO TERRITORIAL BRUTO
A PRECIOS CORRIENTES

ANEXO No. 25.

(Porcentajes)

<u>SECTORES</u>	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
<u>AGROPECUARIO</u>	30.52	29.09	27.20	27.07	26.30	25.49	27.22
Café.....	11.47	11.54	10.56	10.57	9.58	9.11	10.93
Algodón.....	4.22	3.17	1.98	1.93	1.85	2.16	2.20
Cereales.....	3.47	3.44	3.24	3.61	4.05	3.49	3.96
Caña de Azúcar.....	0.60	0.74	0.87	0.86	0.91	0.72	0.73
<u>MINERIA Y CANTERAS</u>	0.13	0.14	0.14	0.15	0.14	0.15	0.14
<u>INDUSTRIA MANUFACTURERA</u>	16.40	17.68	18.80	19.06	19.55	19.57	19.37
<u>CONSTRUCCION PUBLICA Y PRIVADA</u>	3.05	3.11	3.54	3.08	2.48	2.84	2.72
<u>ELECTRICIDAD, AGUA Y SERVICIOS SANITARIOS</u>	1.29	1.33	1.42	1.42	1.53	1.51	1.47
<u>TRANSPORTE, ALMACENAJE Y COMUNICACIONES</u>	4.59	4.49	4.32	4.42	4.96	5.17	5.09
<u>COMERCIO</u>	24.09	24.21	24.24	23.83	23.55	22.74	21.77
<u>FINANCIERO</u>	1.68	1.68	1.81	1.90	2.01	2.15	2.24
<u>PROPIEDAD DE VIVIENDAS</u>	3.91	3.92	3.86	3.87	3.93	3.92	3.84
<u>ADMINISTRACION PUBLICA</u>	7.22	7.14	7.35	7.56	7.42	8.00	7.73
<u>SERVICIOS PERSONALES</u>	7.12	7.21	7.32	7.64	8.13	8.46	8.41
<u>TOTAL</u>	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: REVISTA DEL BANCO CENTRAL DE RESERVA DE EL SALVADOR DE AGOSTO DE 1970 Y AGOSTO DE 1971.

AÑOS	INGRESOS CORRIENTES		GASTOS DE FUNCIONAMIENTO		Incremento
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	
1964	210.458	100.0	171.040	100.0	
1965	224.542	106.7	183.064	107.0	12.024
1966	223.519	106.2	199.252	116.5	16.188
1967 <u>4/</u>	226.905	107.8	198.174	115.9	- 1.078
1968	230.982	109.8	212.039	124.0	13.865
1969	242.653 <u>2/</u>	115.3	247.356 <u>3/</u>	152.6	35.317
1970	281.549	133.8	252.128	147.4	4.772

INCREMENTO PERIODO

81.088

FUENTE: INFORMES COMPLEMENTARIOS CONSTITUCIONALES 1964/1970.

4/ Incluye \$4.5 millones Retenciones Impuesto sobre la Renta y Transferencias al Fondo General.

2/ No incluye \$31.4 millones Impuesto de Emergencia.

3/ Excluidos \$13.8 millones de gastos de emergencias.

AÑO	INGRESOS CORRIENTES PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO 1/			AHORRO		
	MONTO	PORCENTAJE	MONTO	PORCENTAJE	MONTO	PORCENTAJE
1 9 6 4	210.458	100	171.040	81.3	39.418	18.7
1 9 6 5	224.542	100	183.064	81.5	41.478	18.5
1 9 6 6	223.520	100	199.252	89.1	24.268	10.9
1 9 6 7	226.905	100	198.174	87.3	28.731	12.7
1 9 6 8	232.982	100	212.039	91.0	20.943	9.0
1 9 6 9	275.885	100	261.156	94.7	14.729	5.3
1 9 7 0	292.577	100	252.128	86.2	40.449	13.8
TOTALES Y PROMEDIOS	1.686.869	100	1.476.853	87.3	210.016	12.1

1/ EL PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO COMPRENDE: PROGRAMAS DE FUNCIONAMIENTO, TRANSFERENCIAS CORRIENTES Y OBLIGACIONES GENERALES.

2/ FUENTE: INFORMES COMPLEMENTARIOS CONSTITUCIONALES AÑOS 1964/1970.

3/ INCLUYE: \$31.4 MILLONES DE IMPUESTO DE EMERGENCIA.

4/ INCLUYE: \$13.8 MILLONES DE GASTOS DE EMERGENCIA.

CUADRO COMPARATIVO ENTRE EL AHORRO DE FUNCIONAMIENTO Y REQUERIMIENTOS
DE INVERSION PARA PROGRAMAS DE CAPITAL
(En Miles de Colones)

AÑOS	PRESUPUESTO DE CAPITAL		AHORRO DE FUNCIO- NAMIENTO		REQUERIMIENTO DE INVERSION DE OTRAS FUENTES	
	MONTO	Porcentaje	MONTO	Porcentaje	MONTO	Porcentaje
1964	33.538	100	39.418	177.5	- 5.880	- 17.5
1965	55.924	100	41.478	74.2	14.446	25.8
1966	50.884	100	24.268	47.7	26.616	52.3
1967	38.469	100	28.731	74.7	9.738	25.3
1968	22.353	100	20.943	93.7	1.410	6.3
1969	30.735	100	14.729	47.9	16.006	52.1
1970	51.213	100	40.449	78.9	10.764	21.1
TOTALES Y PROMEDIOS	283.116	100	210.016	76.4	73.100	23.6

FUENTE: INFORMES COMPLEMENTARIOS CONSTITUCIONALES AÑOS 1964/1970.

ELASTICIDADES DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y ALGUNOS RUBROS
IMPORTANTES DURANTE EL PERIODO 1964-1970

ANEXO No. 22.

(Cifras en Millones de Colones)

	EXCLUYE REFORMAS TRIBUTARIAS		E _y =	+ Y Y		PTB 1/ PTB	INCLUYE REFORMAS TRIBUTARIAS		E _y =	+ Y Y	
	1964	1970		1964	1970		1964	1970		1964	1970
<u>INGRESOS TRIBUTARIOS</u>											
1. IMPUESTOS DIRECTOS.....	44.9	53.6		0.7	186.7 (64)		44.9	64.6		1.6	
1.1 IMPUESTOS S/RENTA.....	35.1	39.7		0.5			35.1	39.7		0.5	
1.1.1 RENTA PERSONAL	17.1	22.0		1.1			17.1	22.0		1.1	
1.1.2 RENTA EMPRESAS.....	14.2	11.6		- 0.7			14.2	11.6		- 0.7	
1.1.3 OTRAS.....	3.8	6.1		--			3.8	6.1		--	
1.2 IMPUESTOS S/PATRIMONIO											
1.2.1 Y PROPIEDAD.....	9.8	13.9		1.6			9.8	24.9		5.8	
1.2.1.1 IMPUESTO S/CAPITAL											
Vialidad Serie "A".....	4.7	6.6		1.5			4.7	17.6		1.0	
1.2.2 IMPUESTOS S/TRANSF. PROP.	5.0	7.1		1.6			5.0	7.1		1.6	
1.2.3 OTROS 2/.....	0.1	0.2		--			0.1	0.2		--	
2. IMPUESTOS INDIRECTOS...	15.37	180.6		0.7			153.7	199.7		0.1	
2.1 AL COMERCIO EXT. 3/	95.5	100.0		0.2			95.5	113.5		0.1	
2.1.1 IMPORTACIONES.....	63.9	51.5		- 0.7			63.9	65.0		0.1	
2.1.2 EXPORTACIONES 4/.....	31.5	48.5		--			31.5	48.5		--	

	EXCLUYE REFORMAS		EY=	+ Y		PTB 1/	INCLUYE REFORMAS		EY=	+ Y	
	1964	1970		PTB	Y		1964	1970		PTB	Y
INGRESOS TRIBUTARIOS	1964	1970		PTB	Y		1964	1970		PTB	Y
2.2 IMPUESTOS INTERNOS.....	56.4	80.6	1.6				56.4	83.8	1.8		
2.2.1 IMP. S/CONSUMO.....	50.6	71.7	1.6				50.6	71.7	1.6		
2.2.2 IMPUESTOS Y GRAVAMENES S/ACTIVIDADES PRODUCTI VAS Y COMERCIALES.....	5.8	8.9	1.6				5.8	12.1	4.1		
2.2.2.1 IMPUESTOS S/TIMBRES FISCALES.....	4.2	6.3	2.0				4.2	9.5	4.7		
2.2.2.2 IMPUESTOS S/PAPEL SE- LLADO.....	1.6	2.5	1.9				1.6	2.6	2.4		
3. OTROS IMPUESTOS Y GRAVAMENES DIVERSOS.	1.8	2.4	--				1.8	2.4			
TOTAL INGRESOS TRIBU- TARIOS.....	198.6	236.5	0.7				198.6	264.3	1.2		

FUENTE: Ingresos Tributarios Cuadros anexos del presente estudio con base en información obtenida de los informes complementarios constitucionales 1/ Revistas mensuales del Banco Central de Reserva de El Salvador.

2/ Agrupa los ingresos provenientes de otras fuentes dentro del rubro 1.2 no se le estima elasticidad por lo poco significativo y rigidez de la fuente.

3/ 4/ No se estima su elasticidad por la fuerte influencia de las exportaciones de café, a las cuales tampoco se les determina su elasticidad porque sus variaciones están determinadas por factores exógenos.

COMPOSICION DE LA TRIBUTACION DIRECTA E INDIRECTA
Y SU RELACION PORCENTUAL CON INGRESOS TRIBUTARIOS

ANEXO No. 16.

(En Miles de Colones)

AÑOS	INGRESOS TRIBUTARIOS PORCENTAJE		IMPUESTOS DIRECTOS PORCENTAJE		IMPUESTOS INDIRECTOS PORCENTAJE	
	INGRESOS TRIBUTARIOS	PORCENTAJE	IMPUESTOS DIRECTOS	PORCENTAJE	IMPUESTOS INDIRECTOS	PORCENTAJE
1964.....	198.584.8	100%	44.913.8	22.6%	153.671.0	77.4%
1965.....	211.175.6	100%	43.219.1	20.5%	167.956.5	79.5%
1966.....	208.878.4	100%	42.669.2	20.4%	166.209.2	79.6%
1967.....	210.888.4	100%	49.063.2	23.3%	161.825.2	76.7%
1968.....	215.913.3	100%	65.209.6	30.2%	150.703.7	69.8%
1969.....	226.575.3	100%	62.884.4	27.8%	163.690.9	72.2%
1970.....	264.304.2	100%	64.564.5	24.4%	199.739.7	75.6%
TOTAL.....	1.536.320.0	100%	372.583.8	24.2%	1.163.796.2	75.8%

FUENTE: Informes Complementarios Constitucionales 1964/1970.

PRESION TRIBUTARIA

PERIODO 1964 a 1970

(cifras absolutas en millones de colones)

AÑO	TOTAL	Efectos de las reformas tributarias		TOTAL	Efectos de las reformas tributarias		TOTAL	Efectos de las reformas tributarias	TOTAL	Efectos de las reformas tributarias			
		Indicador	%		Indicador	%					Indicador	%	
1964	1.866.7	44.9	2.4	153.7	8.2	198.6	10.6	44.9	2.4	153.7	8.2	198.6	10.6
1965	1.992.2	43.2	2.2	168.0	8.4	211.2	10.6	43.2	2.2	168.0	8.4	211.2	10.6
1966	2.109.7	42.6	2.0	166.3	7.9	208.9	9.9	42.6	2.0	166.3	7.9	208.9	9.9
1967	2.215.7	49.1	2.2	161.8	7.3	210.9	9.5	49.1	2.2	161.8	7.3	210.9	9.5
1968	2.291.9	55.9	2.4	154.1	6.7	210.0	9.2	55.9	2.4	160.0	7.0	215.9	9.4
1969	2.381.8	51.6	2.2	153.0	6.4	204.6	8.6	51.6	2.2	175.0	7.3	226.6	9.5
1970	2.538.4	53.6	2.1	180.6	7.1	236.5	9.3	53.6	2.1	199.7	8.3	264.3	10.4

NOTA: Calculado tomado $\frac{T}{PTB}$

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
2.3 PREVISION Y ASIST. SOCIAL..	17.644.6	16.660.9	20.147.6	18.570.4	19.003.4	18.949.4	32.667.4
Ramo de Trabajo.....	2.259.4	2.551.8	2.783.5	2.642.6	2.788.3	2.727.2	2.752.9
Procuraduría General de Po-							
bres.....	1.872.1	1.968.0	1.971.3	2.019.6	1.081.8	1.039.5	1.071.5
Clases Pasivas.....	11.076.4	12.141.1	12.951.5	13.908.2	14.536.3	15.182.7	15.840.1
Cotizaciones al Seguro So-							
cial.....	2.436.7	--	2.441.3	--	597.0	--	13.002.9
3 SERVICIOS ECONOMICOS.....	41.091.4	51.608.2	46.981.7	39.942.6	31.616.1	39.927.9	50.727.6
3.1 AGRICULTURA.....	15.445.2	21.249.8	18.037.1	12.926.3	11.664.9	12.843.2	16.643.5
Ramo de Agricultura y Gana-							
dería.....	15.445.2	21.249.8	18.037.1	12.926.3	11.664.9	12.843.2	16.643.5
3.2 TRANSPORTE Y COMUNICACIO-							
NES.....	25.646.2	30.358.4	28.944.6	27.016.3	19.971.2	27.084.7	34.084.1
Ramo de Obras Públicas.....	25.646.2	30.358.4	28.944.6	27.016.3	19.971.2	27.084.7	34.084.1
4 SERVICIOS FINANCIEROS.....	8.671.7	9.038.1	9.603.5	5.015.1	5.255.4	6.687.0	8.375.0
4.1 DEUDA PUBLICA.....	8.671.7	9.038.1	9.603.5	5.015.1	5.255.4	6.687.0	8.375.0
5 SERVICIOS NO CLASIFICADOS.....	--	--	3.138.4	511.0	1.340.6	42.452.7	2.758.1
5.1 CONTRIBUCIONES A ORGANIS-							
MOS INTERNACIONALES.....	--	--	3.138.4	511.0	1.340.6	1.137.8	2.199.7
5.2 PROVISION PARA EMERGENCIA							
DEVOLUCIONES, ETC.....	--	--	--	--	--	41.314.9	558.4
TOTAL GENERAL DE GASTOS.....	204.578.9	238.989.4	250.137.0	236.644.4	234.392.8	291.891.8	303.341.7

FUENTE: INFORMES COMPLEMENTARIOS CONSTITUCIONALES AÑOS 1964/1970.

ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL GASTO
PÚBLICO SEGUN CLASIFICACION FUN-
CIONAL

ANEXO No. 11

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Total General de Gastos.....	100	100	100	100	100	100	100
1.- Servicios Generales.....	34.0	34.5	33.3	35.1	33.6	27.1	31.4
1.1 Administración General.....	4.6	4.3	4.5	4.9	5.5	3.9	5.0
1.3 Regulación Económica Financiera.....	11.5	12.8	11.8	12.5	10.2	7.9	11.0
1.4 Defensa y Seguridad Pública.....	14.1	14.0	13.3	13.8	13.6	11.9	11.9
2.- Servicios Sociales y Comunales.....	41.7	40.2	42.8	45.7	49.9	42.4	48.3
2.1 Educación.....	22.2	22.9	22.9	24.2	26.5	22.9	24.7
2.2 Salud Pública.....	10.9	10.3	11.8	13.4	15.2	13.0	12.8
2.3 Previsión y Asistencia Social.....	8.6	7.0	8.0	7.8	8.1	6.5	10.8
3.- Servicios Económicos.....	20.1	21.6	18.8	16.9	13.5	13.7	16.7
3.1 Agricultura.....	7.5	8.9	7.2	5.6	5.0	4.4	5.5
3.2 Transportes y Comunicaciones.....	12.6	12.7	11.6	11.3	8.5	9.3	11.2
4.- Servicios Financieros.....	4.2	3.9	3.8	2.1	2.2	2.3	2.8
4.1 Deuda Pública.....	4.2	3.9	3.8	2.1	2.2	2.3	2.8
5.- Servicios no Clasificados.....	--	--	1.2	0.2	0.6	14.5	0.9
5.1 Contribuciones a Organismos Internaciona- les.....	--	--	1.2	0.2	0.6	0.4	0.7
5.2 Provisión para Emergencia Devoluciones Etc.....	--	--	--	--	--	14.1	0.2
5.3 Otros.....	--	--	--	--	--	--	--

RESUMEN DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO Y DE CAPITAL
POR OBJETO ESPECIFICO DEL GASTO

(En Miles de Colones)

	1 9 6 4	1 9 6 5	1 9 6 6	1 9 6 7	1 9 6 8	1 9 6 9	1 9 7 0
TOTAL GENERAL	192.331.9	222.856.1	232.109.0	226.433.5	221.958.8	247.222.4	269.520.5
1.- FUNCIONAMIENTO 1/	165.913.1	177.824.2	191.258.1	192.356.4	205.685.5	226.408.1	237.645.1
1.1 Gastos Corrientes 2/ Servicios Personales.....	120.392.4	131.019.3	135.364.9	142.267.0	148.794.7	152.743.6	157.281.3
Servicios No Personales.	98.846.0	105.084.4	112.992.3	118.529.4	124.584.6	127.500.9	131.075.2
Materiales y Suministros	8.493.9	9.640.6	8.978.7	10.292.1	10.370.2	12.363.7	12.044.5
Maquinaria y Equipo.....	9.222.7	11.010.6	9.734.9	10.036.1	10.472.6	10.323.2	11.431.1
Transferencias Corrientes 3/ Desembolsos Financieros.	1.234.7	1.853.1	1.643.8	1.227.3	1.107.7	830.1	923.1
Transferencias Corrientes 4/	2.524.4	3.321.3	2.015.2	2.182.0	2.259.5	1.725.6	1.807.5
Transferencias Corrientes 4/	70.7	109.2	--	--	--	--	--
1.2 Transferencias Corrientes 4/	23.722.0	25.625.7	29.008.5	30.655.1	35.161.4	36.544.8	40.802.4
2.- PRESUPUESTO DE CAPITAL.....	26.418.7	45.031.9	40.851.0	34.077.1	16.273.3	20.814.3	31.875.4
2.1 Gastos de Inversión.....	6.194.1	9.759.4	16.375.2	12.121.4	8.826.6	11.998.9	21.956.9
Servicios Personales.....	4.176.0	5.023.5	8.022.1	6.873.4	5.809.9	7.735.0	12.131.9
Servicios No Personales.	101.2	207.1	301.1	371.3	98.1	501.9	1.479.3
Materiales y Suministros	952.7	1.611.5	2.285.9	1.929.6	1.374.7	1.884.0	2.156.4
Maquinaria y Equipo.....	326.4	709.9	1.151.5	136.1	249.9	443.3	702.1
Construcciones, Adiciones y Mejoras.....	632.3	2.197.5	4.614.6	2.789.5	1.274.2	1.228.2	4.548.9
Transferencias Corrientes.....	5.6	--	--	--	19.8	206.4	948.3

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
2.2 TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	20.224.6	35.272.5	24.475.7	21.955.8	7.446.7	8.815.4	9.908.5
3.- OBLIGACIONES GENERALES ..	21.798.7	21.179.2	26.884.5	19.434.2	21.729.3	37.119.6	39.561.4
Deuda Pública	8.285.7	9.038.0	9.153.5	5.015.1	5.255.4	6.687.0	8.300.3
Clases Pasivas	11.076.3	12.141.1	12.951.5	13.908.1	14.536.3	15.182.7	15.840.1
Cotizaciones al Seguro ..	2.436.7	--	2.138.2	--	597.0	--	13.002.9
Contribuciones a Organismos Internacionales	--	--	2.641.3	511.0	1.340.6	1.137.8	2.199.7
Provisiones para Emergencias	--	--	--	--	--	14.112.1	218.4

1/ Comprende Gastos Corrientes, Transferencias Corrientes, excluyendo 3/ y Obligaciones Generales.

2/ Comprende Servicios Personales, No Personales, Materiales y Suministros, Maquinaria y Equipo y Transferencias Corrientes.

3/ Comprende Pensiones, Becas, Transferencias Directas a Personas.

4/ Comprende Transferencias a Entidades Privadas (subsidios); Transferencias a Organismos Oficiales Autónomos (subvenciones); Transferencias a Organismos Oficiales Autónomos (Subsidios); Transferencias a Gobiernos Locales y al Gobierno Central y Transferencias Corrientes Varias.

FUENTE: INFORMES COMPLEMENTARIOS CONSTITUCIONALES ESTADO No. II-7.

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

ANEXO No. 13.

Y DE CAPITAL POR OBJETO ESPECIFICO DEL GASTO (No Incluye Compromisos)

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	Porcentaje Me- dio Ajustado.
TOTAL GENERAL.....	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. FUNCIONAMIENTO.....	85.3	79.8	82.4	84.9	92.7	91.6	88.2	86.6
1.1 GASTOS CORRIENTES.....	62.6	58.9	58.3	62.8	67.0	61.8	58.3	62.4
Servicios Personales.....	51.4	47.1	48.7	52.4	56.1	51.6	48.6	51.2
Servicios No Personales.....	4.4	4.3	3.9	4.5	4.7	5.0	4.5	4.8
Materiales y Suministros.....	4.8	4.9	4.2	4.4	4.7	4.2	4.2	4.7
Maquinaria y Equipo.....	0.6	0.8	0.7	0.5	0.5	0.3	0.3	0.6
Transferencias Corrientes.....	1.3	1.5	0.8	1.0	1.0	0.7	0.7	1.1
Desembolsos Financieros.....	0.1	0.3	--	--	--	--	--	--
1.2 TRANSFERENCIAS CORRIENTES.....	20.7	11.5	12.5	13.5	15.8	14.8	15.1	13.0
2. PRESUPUESTO DE CAPITAL.....	13.7	20.2	17.6	15.1	6.9	8.4	11.8	13.4
2.1 GASTOS DE INVERSION.....	3.2	4.4	7.0	5.3	4.0	4.8	8.1	5.2
Servicios Personales.....	2.2	2.3	3.5	3.0	2.6	3.1	4.5	3.1
Servicios No Personales.....	--	0.1	--	0.2	--	0.2	0.6	0.1
Materiales y Suministros.....	0.5	0.7	1.0	0.8	0.7	0.8	0.8	0.8
Maquinaria y Equipo.....	0.2	0.3	0.5	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
Construcciones, Adiciones y Mejoras.....	0.3	1.0	2.0	1.2	0.6	0.5	1.7	1.0
Transferencias Corrientes.....	--	--	--	--	--	--	0.3	--
2.2 TRANSFERENCIAS DE CAPITAL.....	10.5	15.8	10.5	9.7	3.4	3.6	3.7	8.2
3. OBLIGACIONES GENERALES.....	11.3	9.5	11.6	8.6	9.8	15.0	14.7	11.2
Deuda Pública.....	4.3	4.1	3.9	2.2	2.4	2.7	3.1	3.5
Clases Pasivas.....	5.7	5.4	5.6	6.1	6.6	6.1	5.9	5.9
Cotizac.al Seguro Social.....	1.3	--	0.9	--	0.2	--	4.8	1.0
Contrib.a Organismos Internac. Provisiones para Emergencias.....	--	--	1.2	0.3	0.6	0.5	0.8	0.8
	--	--	--	--	--	5.7	0.1	--

CLASIFICACION ECONOMICA DE LOS GASTOS DEL PRESUPUESTO GENERAL

ANEXO No. 14.

(En Miles de Colones. No Incluye Compromisos)
(1964-1970 Gastos Reales)

	1 9 6 4	1 9 6 5	1 9 6 6	1 9 6 7	1 9 6 8	1 9 6 9	1 9 7 0
<u>Total General de Gastos</u>	192.332.0	222.852.0	232.109.0	226.433.6	221.958.8	247.222.4	269.520.5
<u>Gastos Corrientes</u>	158.781.0	169.284.0	182.656.5	188.145.7	201.426.3	209.241.3	232.536.8
<u>Gastos de Consumo</u>	118.952.0	128.043.0	133.901.3	140.889.4	147.531.5	154.383.8	158.765.5
Remuneraciones.....	98.846.0	105.083.0	113.022.9	118.540.3	124.584.6	127.748.5	131.075.2
Bienes y Servicios.....	17.720.0	20.651.0	18.681.4	20.263.2	20.842.9	23.572.7	23.591.1
Intereses.....	2.386.0	2.309.0	2.197.1	2.086.0	2.104.00	3.062.6	4.099.2
<u>Transferencias Corrientes</u>	39.830.0	41.240.0	48.755.2	47.256.3	53.894.8	54.857.5	73.771.3
Al Sector Privado.....	13.046.0	14.475.0	15.743.2	17.059.1	17.609.5	17.689.3	19.866.5
Al Sector Público.....	25.717.0	25.194.0	30.237.6	29.594.4	34.863.6	36.030.4	52.240.7
Al Exterior.....	1.067.0	1.571.0	2.774.4	602.8	1.421.7	1.137.8	1.664.1
<u>Gastos de Capital</u>	33.551.0	5.356.8	49.452.6	38.287.8	20.532.4	37.981.1	36.983.7
<u>Inversión Directa</u>	18.026.0	18.396.0	25.130.2	16.310.8	13.067.6	28.961.0	26.885.6
Inversión Real.....	7.381.0	11.505.0	17.895.6	13.215.4	9.830.1	25.218.8	22.318.3
Inversión Financiera.....	10.645.0	6.891.0	7.234.6	3.095.5	3.237.5	3.742.3	4.567.2
<u>Inversión Indirecta</u>	15.525.0	35.172.0	24.322.4	21.977.0	7.464.8	9.020.1	10.098.1
Al Sector Público.....	15.525.0	35.172.0	24.322.4	21.977.0	7.225.2	8.885.9	10.074.8
Al Exterior.....	--	--	--	--	239.6	134.0	23.4

FUENTE: 1964 - 1965 - Revista Banco Central de Reserva Agosto de 1970.
1966 - 1970 - INFORMES COMPLETOS ANUALES CONSTITUCIONALES.

DEUDA PUBLICA DEL GOBIERNO CENTRAL Y GARANTIZADA

ANEXO No. 15.

BASE: 1 9 6 4.

2/ DEUDA PUBLICA 1/

AÑOS	EXTERNA		INTERNA		T O T A L	
	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%
1964	111.656	100.0	61.698	100.0	173.354	100.0
1965	146.609	131.3	58.026	94.0	204.635	118.0
1966	182.573	163.5	57.106	92.6	239.679	138.3
1967	204.922	183.5	56.825	92.1	261.747	150.9
1968	212.299	190.1	69.727	113.0	282.026	162.7
1969	217.652	194.9	94.115	152.5	311.767	179.8
1970	223.561	200.2	97.586	158.2	321.147	185.3
Incremento del período 1961-70	111.905	100.2	35.888	58.2	147.793	85.3

1/ Revista del Banco Central de Reserva.

2/ No incluye la deuda no garantizada.

3/ Indice base 1964 = 100

CLASIFICACION FUNCIONAL DEL GASTO PUBLICO
(En MILES de Colones)

	1 9 6 4	1 9 6 5	1 9 6 6	1 9 6 7	1 9 6 8	1 9 6 9	1 9 7 0
1 SERVICIOS GENERALES.....	69.559.3	82.418.7	83.270.0	83.101.9	78.855.6	79.030.9	95.208.1
1.1 ADMINISTRACION GENERAL.....	9.385.9	10.209.7	11.192.4	11.599.3	12.931.9	11.380.8	15.096.6
Poder Legislativo.....	1.184.4	1.238.3	1.255.3	1.244.2	1.472.7	1.332.9	1.498.7
Presidencia de la República.	3.425.2	3.915.8	4.628.0	4.662.6	5.563.7	4.959.3	7.680.1
Relaciones Exteriores.....	4.059.3	4.293.2	4.178.6	4.402.8	4.585.3	4.584.5	4.718.4
Consejo Central de Elecciones.....	582.9	614.3	987.8	1.148.8	1.170.5	402.1	1.061.2
Tribunal de Servicio Civil..	134.1	148.1	142.7	140.9	139.7	138.0	138.2
1.2 RAMO DE JUSTICIA.....	7.834.0	8.658.3	9.098.0	9.218.9	10.141.6	9.933.3	10.604.3
Poder Judicial.....	4.424.5	4.627.1	4.843.6	4.957.0	5.414.0	5.384.0	5.701.8
Ramo de Justicia.....	3.409.5	4.031.2	4.254.4	4.261.9	4.727.6	4.549.3	4.902.5
1.3 REGULACION ECONOMICA FINANC.	23.558.5	30.690.4	29.594.6	29.583.2	23.876.5	22.948.7	33.345.0
Ramo de Hacienda.....	11.004.8	14.557.6	15.718.5	13.868.4	14.062.8	13.718.8	15.991.2
Ramo de Economía.....	10.336.7	14.006.6	11.413.7	13.260.5	7.179.1	6.523.3	14.646.7
Corte de Cuentas de la República.....	2.217.0	2.126.2	2.462.4	2.454.3	2.634.6	2.706.6	2.707.1
1.4 DEFENSA Y SEGURIDAD PUBLICA.	28.780.9	32.856.3	33.385.0	32.700.5	31.905.6	34.768.1	36.162.2
Ramo de Defensa.....	22.963.6	25.208.8	25.495.8	25.881.7	25.449.9	28.223.1	27.419.6
Ramo del Interior.....	5.137.1	6.920.6	7.162.6	6.100.9	5.697.6	5.775.6	7.968.5
Fiscalía General de la República.....	680.2	726.9	726.6	717.9	758.1	769.4	774.1
2 SERVICIOS SOCIALES Y COMUNALES..	85.256.5	95.928.3	107.143.4	108.073.9	116.905.1	123.786.2	146.273.0
2.1 Educación.....	45.293.1	54.650.7	57.363.6	57.362.0	62.259.1	66.772.2	74.883.8
Ramo de Educación.....	45.293.1	54.650.7	57.363.6	57.362.0	62.259.1	66.772.2	74.883.8
2.2 SALUD PUBLICA.....	22.318.8	24.616.7	29.632.2	32.141.5	35.642.6	38.064.6	38.721.8
Ramo de Salud Pública.....	22.318.8	24.616.7	29.632.2	32.141.5	35.642.6	38.064.6	38.721.8

INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL, PERCIBIDOS Y DEVENGADOS PERIODO 1964/1970 Y SU ESTRUCTURA PORCENTUAL

(en miles de colones)

AUXILIAR

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
TOTAL DE INGRESOS	218,228.0	242,021.3	232,192.6	234,235.9	231,233.4	269,964.9	313,644.2
INGRESOS CORRIENTES	210,458.5	224,542.1	223,519.3	226,905.1	230,982.4	242,652.9	281,548.8
INGRESOS TRIBUTARIOS 1/	198,584.8	211,175.6	208,878.4	210,888.4	215,913.3	226,575.3	264,304.2
IMPUESTOS DIRECTOS	44,913.8	43,219.1	42,669.2	49,063.2	65,209.6	62,884.4	64,564.5
Impuesto s/la Renta	35,057.3	33,752.3	33,752.3	37,872.3	44,439.6	38,063.4	39,660.7
Impuesto s/Patrimonio y Propiedades	9,856.5	9,466.8	8,916.9	11,190.9	20,770.0	24,821.0	24,903.8
IMPUESTOS INDIRECTOS	153,671.0	167,956.5	166,209.2	161,825.2	150,703.7	163,690.9	159,739.7
IMP. s/COMERCIO EXTERIOR	95,484.0	99,534.4	96,397.6	90,446.7	77,326.8	84,603.8	113,505.6
Imp. s/ Importaciones	63,929.5	62,744.8	62,677.4	59,386.3	52,911.8	57,200.0	65,032.8
Imp. s/ Exportaciones	31,554.5	36,789.6	33,720.2	31,060.4	24,415.0	27,403.8	48,472.8
IMP. s/Consumo de Productos y Servicios	50,598.9	59,934.3	60,967.7	62,060.5	63,124.2	68,454.8	71,694.2
IMPUESTOS Y GRAVÁMENES S/ ACTIVIDADES PRODUCTIVAS Y COMERCIALES, ACTOS JURÍD. Y TRANSACCIONES 5/	5,783.9	6,528.0	6,805.6	7,270.8	7,889.0	8,230.3	12,138.4
Impuesto de Timbre	4,201.8	4,649.1	4,815.4	5,244.7	5,652.9	5,899.6	9,584.7
Imp. Papel Sellado	1,582.1	1,878.9	1,990.2	2,026.1	2,236.1	2,330.7	2,553.7
OTROS IMPUESTOS Y GRAVÁMENES DIVERSOS 7/	1,804.2	1,959.8	2,038.3	2,047.2	2,363.7	2,402.0	2,401.5
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	9,951.7	10,840.0	11,868.5	13,139.4	12,250.9	12,855.5	13,902.7
INGRESOS POR TRANSF. CORRIENTES 8/	1,863.4	2,383.5	2,528.4	2,755.7	2,549.6	3,008.1	2,980.0
OTROS INGRESOS CORRIENTES	58.6	143.0	244.0	121.6	268.6	214.0	361.9
INGRESOS DE CAPITAL	7,769.5	17,479.2	8,673.3	7,330.8	3,251.0	27,312.0	32,095.4

FUENTE: INFORMES COMPLEMENTARIOS CONSTITUCIONALES AÑOS 1964 a 1970

1/ No incluye multas s/Impuesto s/Patrimonio y Propiedades; 2/ No incluye Impuesto de Emergencia; 1969 = \$ 9,302.0 (miles); 1970 = \$ 288.0 (miles)
 3/ Incluye \$ 6.7 millones de Fondos Ajenos en Custodia trasladados al Fondo General; 4/ Reforma a la Ley de Vitalidad Serie "A"; 5/ Se inicia la aplicación del Impuesto de Estabilización Económica (Protocolo de San José), 1968 = (\$1,376.0 miles); 6/ El resto de gravámenes de este grupo aparece en "Otros Imp. y Gravámenes Diversos"; 7/ Incluye Impuestos y Gravámenes que se separaron del Grupo "Impuestos y Gravámenes s/Actividades Product. y Comerciales, etc."; 8/ Incluye multas a Imp. s/Renta y s/Patrimonio y Propiedades; 9/ Incluye préstamos para erradicación de malaria; 1967: \$ 1,250.0 miles; 1968: \$ 2,000.0 miles; 1969 = \$ 1,812.4 miles; 1970 = \$ 1,250.0 miles y BONOS DIGNIDAD: 1969: \$ 22,117.6 miles; 1970 = \$ 2,190.0 miles; BONOS IRA 1970: \$ 7,300.0.-

CLASIFICACION PROGRAMATICA DE LOS GASTOS PUBLICOS 1964/1970

(En Miles de Colones)

<u>PROGRAMAS</u>	<u>1964</u>	<u>1965</u>	<u>1966</u>	<u>1967</u>	<u>1968</u>	<u>1969</u>	<u>1970</u>
1 Programas de Funcio- namiento.....	125.081.3	136.260.0	142.049.8	148.085.5	155.149.1	160.289.5	164.049.7
2 Programas de Trans- ferencias Corrientes	23.774.3	25.627.7	29.068.5	30.655.1	35.161.4	36.544.8	48.102.4
3 Programas de Inver- siones Públicas.....	9.202.3	18.742.1	24.784.4	16.490.7	14.481.0	21.884.8	38.100.1
4 Programas de Trans- ferencias de Capital	24.336.2	37.182.4	26.099.6	21.978.9	7.872.0	8.850.3	13.113.5
5 Programas de Obliga- ciones Generales....	22.184.8	21.179.2	28.134.7	19.434.3	21.729.3	64.322.4	39.976.1
TOTALES.....	204.578.9	238.989.4	250.137.0	236.644.4	234.392.8	291.891.8	303.341.7

FUENTE: INFORMES COMPLEMENTARIOS CONSTITUCIONALES AÑOS 1964/1970.

1 - PROGRAMA DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO AÑOS 1964/1970

(En Miles de Colones)

UNIDADES DE ORGANIZACION	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Poder Legislativo.....	1.184.4	1.238.3	1.255.4	1.244.2	1.307.8	1.332.9	1.398.7
Poder Judicial.....	4.424.5	4.627.1	4.843.6	4.957.0	5.323.9	5.384.0	5.351.8
Corte de Cuentas de la República.....	2.217.0	2.126.2	2.462.4	2.454.3	2.634.6	2.706.6	2.707.1
Consejo Central de Elecciones.....	582.9	614.4	987.8	1.148.8	1.170.5	402.1	1.061.2
Tribunal de Servicio Civil.....	134.1	148.1	142.7	140.9	139.7	138.0	138.2
Fiscalía General de la República.....	680.2	726.9	726.6	717.9	758.1	769.4	774.1
Presidencia de la República.....	3.357.2	3.915.8	4.583.5	4.638.4	5.377.8	4.642.6	6.102.6
Ramo de Hacienda.....	10.034.8	11.520.8	11.816.2	12.027.5	12.089.6	11.852.1	12.376.0
Ramo de Relaciones Exteriores.....	4.052.3	4.286.0	4.171.6	4.395.8	4.478.4	4.531.5	4.692.1
Ramo del Interior.....	4.113.7	4.267.9	4.515.1	4.473.5	4.520.1	4.513.6	4.443.4
Ramo de Defensa.....	22.676.3	24.629.5	24.707.9	25,474.7	25.206.2	27.950.2	26.937.6
Ramo de Justicia.....	3.118.6	3.620.6	3.749.1	4.261.9	4.389.6	4.426.3	4.564.2
Ramo de Salud Pública.....	8.940.3	10.538.7	11.222.1	12.237.3	14.421.4	14.703.5	13.327.7
Ramo de Educación.....	38.251.1	40.198.7	43.199.1	45.821.3	49.131.7	52.860.2	55.873.7
Ramo de Trabajo y Previsión Social.....	2.225.4	2.551.8	2.543.6	2.523.8	2.537.9	2.518.6	2.742.0
Procuraduría General de Pobres.....	1.776.0	1.938.0	1.971.3	2.019.6	1.081.8	1.039.5	1.046.5
Ramo de Economía.....	2.889.1	4.108.1	3.856.6	3.759.2	3.866.4	3.774.5	3.787.5
Ramo de Agricultura y Ganadería.....	5.091.5	5.729.1	6.022.9	6.371.1	6.181.4	6.139.8	6.721.4
Ramo de Obras Públicas.....	9.331.9	9.474.0	9.272.3	9.418.3	10.532.2	10.604.1	10.003.8
TOTALES.....	125.081.3	136.260.-	142.049.8	148.085.5	155.149.1	160.289.5	164.049.6

2 - PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CORRIENTES

ANEXO No. 4

(En Miles de Colones)

UNIDADES DE ORGANIZACION	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Poder Legislativo.....	--	--	--	--	--	--	--
Poder Judicial.....	--	--	--	--	--	--	--
Corte de Cuentas de la República.....	--	--	--	--	--	--	--
Consejo Central de Elecciones.....	--	--	--	--	--	--	--
Tribunal de Servicio Civil.....	--	--	--	--	--	--	--
Fiscalía General de la República.....	--	--	--	--	--	--	--
Presidencia de la República.....	--	--	--	--	--	--	--
Ramo de Hacienda.....	970.0	1.700.0	1.086.0	160.0	900.0	855.0	950.0
Ramo de Relaciones Exteriores.....	7.0	7.2	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0
Ramo del Interior.....	582.7	778.3	376.2	614.6	413.0	443.0	415.0
Ramo de Defensa.....	107.0	107.0	177.0	107.0	107.0	83.0	83.0
Ramo de Justicia.....	3.118.6	3.620.6	3.749.1	4.261.9	4.389.6	4.426.3	4.564.2
Ramo de Educación.....	4.044.1	5.745.3	6.912.1	8.813.4	10.478.2	11.940.2	14.314.9
Ramo de Salud Pública.....	12.535.6	12.597.1	16.119.2	16.968.5	19.549.4	18.870.1	20.460.8
Ramo de Trabajo.....	--	--	--	--	--	--	--
Procuraduría General de Pobres.....	2.547.6	2.111.3	2.385.3	2.285.1	2.117.0	2.395.3	10.108.6
Ramo de Economía.....	2.650.6	1.476.0	1.493.0	1.499.9	1.479.9	1.449.1	1.363.1
Ramo de Agricultura y Ganadería.....	192.7	986.5	399.5	199.7	99.9	497.1	399.5
Ramo de Obras Públicas.....							
TOTALES.....	23.774.3	25.627.7	29.068.5	30.655.1	35.161.4	35.544.8	48.102.4

FUENTE: INFORMES COMPLEMENTARIOS CONSTITUCIONALES.

4 - PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS DE CAPITAL

ANEXO No. 6.

(En Miles de Colones)

UNIDADES DE ORGANIZACIÓN	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Poder Legislativo.....	--	--	--	--	--	--	--
Poder Judicial.....	--	--	--	--	--	--	--
Corte de Cuentas de la República.....	--	--	--	--	--	--	--
Consejo Central de Elecciones.....	--	--	--	--	--	--	--
Tribunal de Servicio Civil.....	--	--	--	--	--	--	--
Fiscalía General de la República.....	--	--	--	--	--	--	--
Presidencia de la República.....	--	--	--	--	--	--	--
Ramo de Hacienda.....	--	--	--	--	221.5	110.8	--
Ramo de Relaciones Exteriores.....	424.7	1.868.4	2.271.2	1.018.8	764.6	819.0	3.109.4
Ramo del Interior.....	--	--	--	--	--	--	--
Ramo de Defensa.....	--	--	--	--	--	--	--
Ramo de Justicia.....	800.0	1.500.0	1.500.0	1.500.0	1.300.0	1.300.0	1.055.0
Ramo de Educación.....	--	--	175.0	68.2	--	--	--
Ramo de Salud Pública.....	--	--	400.0	100.0	150.4	158.6	--
Ramo de Trabajo.....	--	--	--	--	--	--	--
Procuraduría General de Pobres.....	4.900.0	7.787.2	5.141.8	7.216.2	1.030.6	53.7	583.0
Ramo de Economía.....	--	--	--	--	--	--	--
Ramo de Agricultura y Ganadería.....	7.516.4	12.847.4	8.274.8	3.681.7	2.743.4	2.958.4	3.709.1
Ramo de Obras Públicas.....	10.695.1	13.179.4	8.696.9	8.400.0	1.661.5	3.449.7	4.657.0
T O T A L E S.....	24.336.2	37.182.4	26.099.6	21.978.9	7.872.0	8.850.3	13.113.5

FUENTE: INFORMES COMPLEMENTARIOS CONSTITUCIONALES.

3 - PROGRAMAS DE INVERSIONES PUBLICAS
(En Miles de Colones)

ANEXO No. 5.

UNIDADES DE ORGANIZACION	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Poder Legislativo.....	--	--	--	--	164.9	--	100.0
Poder Judicial.....	--	--	--	--	90.0	--	350.0
Corte de Cuentas de la República.....	--	--	--	--	--	--	--
Consejo Central de Elecciones.....	--	--	--	--	--	--	--
Tribunal de Servicio Civil.....	--	--	--	--	--	--	--
Fiscalía General de la República.....	--	--	--	--	--	--	--
Presidencia de la República.....	--	--	--	--	--	--	--
Ga.....	68.0	--	44.5	24.2	185.9	316.6	1.577.5
Ramo de Hacienda.....	--	1.336.8	2.816.3	1.681.0	851.7	901.0	2.665.2
Ramo de Relaciones Exteriores.....	--	--	--	--	--	17.0	19.3
Ramo del Interior.....	16.0	6.0	--	--	--	--	--
Ramo de Defensa.....	180.3	472.3	611.0	300.0	136.7	190.0	399.0
Ramo del Interior.....	153.9	293.6	393.3	--	328.0	118.0	338.3
Ramo de Educación.....	2.197.9	7.206.7	5.752.4	1.227.4	1.749.2	671.9	3.640.2
Ramo de Salud Pública.....	842.9	1.480.9	2.115.9	2.867.5	1.671.8	4.491.0	4.933.3
Ramo de Trabajo.....	34.0	--	2.000.0	18.8	100.0	50.0	10.9
Procuraduría General de Pobres.....	96.1	30.0	--	--	--	--	25.0
Ramo de Economía.....	--	--	30.0	--	165.1	299.8	167.6
Ramo de Agricultura y Ganadería.....	186.7	1.197.3	2.245.1	1.373.6	1.260.2	2.295.9	4.850.0
Ramo de Obras Públicas.....	5.426.5	6.718.5	10.575.9	8.998.2	7.677.6	12.533.6	19.023.8
TOTALES.....	9.202.3	18.742.1	24.784.4	16.490.7	14.481.0	21.884.8	38.100.1

FUENTE: INFORMES COMPLEMENTARIOS CONSTITUCIONALES.

5 - PROGRAMAS DE OBLIGACIONES GENERALES

ANEXO No. 7.

(En Miles de Colones)

	<u>1964</u>	<u>1965</u>	<u>1966</u>	<u>1967</u>	<u>1968</u>	<u>1969</u>	<u>1970</u>
<u>OBLIGACIONES GENERALES</u>							
<u>DEUDA PUBLICA</u>	8.671.7	9.038.1	9.603.5	5.015.1	5.255.4	6.687.0	8.375.0
<u>CLASES PASIVAS</u>	11.076.4	12.141.1	12.951.5	13.908.2	14.536.3	15.182.7	15.840.1
<u>COTIZACIONES AL SEGURO SOCIAL</u>	2.436.7	--	2.441.3	--	597.0	--	13.002.9
<u>CONTRIBUCIONES A ORGANISMOS INTERNACIONALES</u>	--	--	3.138.4	511.0	1.340.6	1.137.8	2.199.7
<u>PROVISION PARA EMERGENCIAS, DEVOLUCIONES Y OBLIGACIONES DIVERSAS</u>	--	--	--	--	--	41.314.9	558.4
<u>TOTALES</u>	22.184.8	21.179.2	28.134.7	19.434.3	21.729.3	64.322.4	39.976.1

FUENTE: INFORMES COMPLEMENTARIOS CONSTITUCIONALES.

(En Miles de Colones, Incluye Compromisos)

	<u>1 9 6 4</u>	<u>1 9 6 5</u>	<u>1 9 6 6</u>	<u>1 9 6 7</u>	<u>1 9 6 8</u>	<u>1 9 6 9</u>	<u>1 9 7 0</u>
<u>TOTAL DE GASTOS</u>	204.578.9	238.989.3	250.136.9	236.644.4	234.392.8	291.891.9	303.341.8
<u>FUNCIONAMIENTO</u>	171.040.3	183.064.9	199.252.9	198.174.9	212.039.8	261.156.7	252.128.1
1.1 <u>GASTOS CORRIENTES</u>	125.081.3	136.260.0	142.049.7	148.085.5	155.149.1	160.289.5	164.049.7
1.2 <u>TRANSFERENCIAS CORRIENTES</u>	23.774.3	25.625.7	29.068.5	30.655.1	35.161.4	36.544.8	48.102.4
<u>TES</u>	1.184.4	1.238.3	1.255.3	1.244.2	1.472.7	1.332.9	1.498.7
Poder Legislativo.....	4.424.5	4.627.1	4.843.6	4.956.9	5.413.9	5.384.0	5.701.7
Poder Judicial.....	2.217.0	2.126.2	2.462.4	2.454.3	2.634.6	2.706.6	2.707.1
Corte de Cuentas de la República.....	582.9	614.3	987.8	1.148.8	1.170.5	402.1	1.061.2
Consejo Central de Elecciones.....	134.0	148.0	142.7	140.9	139.7	138.0	138.2
Tribunal de Servicio Civil.....	680.2	726.8	726.6	717.9	758.1	769.4	774.1
Fiscalía General de la República.....	3.425.2	3.915.8	4.628.0	4.662.6	5.563.7	4.959.3	7.680.1
Presidencia de la República.....	11.004.8	14.557.5	15.718.5	13.868.4	14.062.8	13.718.7	15.991.2
Ramo de Relaciones Exteriores.....	4.059.4	4.293.2	4.178.6	4.402.8	4.585.3	4.555.5	4.718.4
Ramo del Interior.....	5.137.1	6.920.6	7.162.5	6.100.9	5.697.6	5.775.6	7.968.5
Ramo de Defensa y Seguridad Pública.....	22.963.6	25.208.8	25.495.8	25.881.7	25.449.9	28.223.1	27.419.6
Ramo de Justicia.....	3.409.5	4.031.2	4.254.4	4.261.9	4.727.6	4.549.3	4.902.5
Ramo de Educación.....	45.293.1	54.650.7	57.363.6	57.362.0	62.659.1	66.772.2	74.883.7

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Ramo de Salud Pública y Asistencia Soc.	22.318.7	24.616.6	29.632.1	32.141.5	35.642.6	38.064.6	38.721.8
Ramo de Trabajo y Previsión Social.....	2.259.3	2.551.8	2.783.5	2.642.6	2.788.3	2.727.2	2.752.9
Procuraduría General de la República.....	1.872.0	1.968.1	1.971.3	2.019.6	1.081.8	1.039.5	1.071.5
Ramo de Economía.....	10.336.7	14.006.5	11.413.6	13.260.5	7.179.1	6.523.3	14.646.7
Ramo de Agricultura y Ganadería.....	15.445.2	21.249.8	18.037.1	12.926.3	11.664.9	12.843.2	16.643.5
Ramo de Obras Públicas.....	25.646.2	30.258.4	28.944.6	27.016.3	19.971.2	27.084.7	34.084.1
2. PRESUPUESTO DE CAPITAL.....	33.538.5	55.924.5	50.884.1	38.469.5	22.353.0	30.735.1	51.213.7
2.1 INVERSION DIRECTA....	9.202.3	18.742.1	24.784.4	16.490.6	14.480.9	21.884.8	38.100.1
2.2 TRANSFERENCIAS DE CAPITAL.....	24.336.2	37.182.4	26.099.7	21.978.9	7.872.0	8.850.3	13.113.5
3. OBLIGACIONES GENERALES.....	21.798.7	21.179.2	27.934.6	19.434.4	21.192.0	64.322.4	39.976.1
Deuda Pública.....	8.285.7	9.038.1	9.603.5	5.015.2	5.255.4	6.687.0	8.375.0
Clases Pasivas.....	11.076.3	12.141.1	12.951.5	13.908.2	14.536.3	15.182.7	15.840.1
Cotizaciones al Seguro Social.....	2.436.7	--	2.241.2	--	597.0	--	13.002.9
Contribuciones a Organismos Internacionales.....	--	--	3.183.4	511.0	1.340.6	1.137.8	2.199.7
Provisiones para Emergencias.....	--	--	--	--	--	41.314.9	558.4
Deuda Ejercicios Anteriores.....	--	--	--	--	--	--	--
Fondo Retiro Empleados Públicos.....	--	--	--	--	--	--	--

FUENTE: INFORMES COMPLETARIOS CONSTITUCIONALES 1964/1970.

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO Y DE CAPITAL
 POR UNIDADES DE ORGANIZACION (INCLUYE COMPROMISOS)

ANEXO No. 9.

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
TOTAL DE GASTOS.....	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. FUNCIONAMIENTO.....	83.6	76.6	79.6	83.7	90.4	89.5	83.1
1.1 GASTOS CORRIENTES.....	61.1	57.0	56.8	62.6	66.2	54.9	54.1
1.2 TRANSFERENCIAS CORRIENTES.....	11.6	10.7	11.6	12.9	15.0	12.5	15.6
Poder Legislativo.....	0.6	0.5	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5
Poder Judicial.....	2.2	1.9	1.9	2.1	2.3	1.8	1.9
Corte de Cuentas de la República.....	1.1	0.9	1.0	1.0	1.1	0.9	0.9
Consejo Central de Enseñanzas.....	0.3	0.3	0.4	0.5	0.5	0.1	0.3
Tribunal de Servicio Civil.....	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Fiscalía General de la República.....	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Presidencia de la República.....	1.7	1.6	1.8	1.9	2.4	1.7	2.5
Ramo de Hacienda.....	5.4	6.1	6.3	5.7	6.0	4.7	5.3
Ramo de Relaciones Exteriores.....	1.9	1.8	1.7	1.8	1.9	1.6	1.6
Ramo del Interior.....	2.5	2.9	2.9	2.6	2.4	2.0	2.6
Ramo de Defensa y Seguridad Pública.....	11.2	10.5	10.2	10.9	10.8	9.7	9.0
Ramo de Justicia.....	1.7	1.7	1.7	1.8	2.0	1.6	1.6
Ramo de Educación.....	22.1	22.9	22.9	24.2	26.7	22.8	24.7
Ramo de Salud Pública y Asistencia Social.....	10.8	10.3	11.8	13.6	15.2	13.0	12.7
Ramo de Trabajo y Previsión Social.....	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2	0.9	0.9
Procuraduría General de la República.....	0.9	0.8	0.8	0.8	0.5	0.4	0.4
Ramo de Economía.....	5.0	5.8	4.6	5.6	3.1	2.2	4.8
Ramo de Agricultura y Ganadería.....	7.5	8.9	7.2	5.5	5.0	4.4	5.5
Ramo de Obras Públicas.....	12.5	12.7	11.6	11.4	8.5	9.3	11.2

En 1964, los gastos de consumo captaron el 68.8% de los gastos totales del Presupuesto y en 1970 el 59% de los mismos, presentan do una tasa acumulativa anual de crecimiento del 6% en el período.

Es el rubro "Remuneraciones" que comprende pago de salarios a empleados públicos y jornales a trabajadores el que capta la mayor parte de recursos del mismo, ya que en 1964 constituyeron el 51.4% del total de gastos públicos y en 1970 el 49% de los mismos, la tasa de crecimiento acumulativa anual es del 2.1%.

Esto nos indica claramente que las remuneraciones a las personas son los gastos que tienen y han tenido mayor prioridad dentro del Presupuesto.

En cuanto a la compra de bienes y servicios por parte del Gobierno, se puede apreciar que para 1964 representaron el 9.2% del gasto público y en 1970 el 8.7%, lo que nos refleja en el período, una tasa acumulativa del 4.8%.

Respecto a los intereses, estos comprenden el pago de los mismos sobre la Deuda Pública.

Transferencias Corrientes.

a) Al Sector Público.

Las transferencias corrientes, tanto al Sector Público como al Sector Privado, captaron en 1964 el 20.7% de los gastos del gobierno y en 1970 el 27.4%, como puede apreciarse, tienen el segundo lugar en importancia dentro del gasto público.

En este grupo tienen mayor participación las Transferencias al Sector Público que constituyen primordialmente las subvenciones que

el Estado otorga a los Organismos Descentralizados y Empresas Públicas.

Para 1964 representaron el 13.4% del total de egresos fiscales y para 1970 el 19.4%, mostrando un crecimiento en el período del 12.2% de crecimiento promedio anual.

Tienen un crecimiento bastante acelerado debido al incremento de Organismos Descentralizados en el período.

b) Al Sector Privado.

Constituyen traslados de recursos del Gobierno a las personas sin que reciba ninguna contraprestación por parte de éstas. Este rubro está constituido casi en su totalidad por las Pensiones y Jubilaciones, ayudas médicas, etc.

En 1964 se destinaron a este rubro fondos que representaron el 7% del total de gastos del Gobierno y en 1970 el 7.4% de los mismos, la tasa de crecimiento fue del 2.3% en el período.

Inversiones Públicas (Anexo 8)

En cuanto a los esfuerzos del Gobierno en la Inversión Pública, estos se reflejan en los Gastos de Capital que en 1964 absorvieron el 17.3% del total de gastos y en 1970 el 13.7% de los mismos, en términos porcentuales significaron en el período una tasa acumulativa de crecimiento anual del 1.7% en el período.

Como puede apreciarse, esta tasa de crecimiento es muy baja si se toma en cuenta que es a través de las Inversiones Públicas que se crea la infraestructura económica y social que es básica para el proceso de desarrollo.

En el capítulo referente a Gastos Públicos se hace un análisis más detallado de los Programas de Inversión del Gobierno.

CAPITULO IVFINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO FISCAL1.- Ingresos.

El Presupuesto Fiscal para poder cumplir sus propósitos de satisfacer las necesidades de la comunidad a través del gasto público, necesita de recursos financieros, los cuales capta del sector privado y del sector externo.

La principal fuente de recursos del Presupuesto Fiscal la constituyen los impuestos tanto directos como indirectos, correspondiendo a la tributación indirecta proporcionar el mayor flujo de recursos, como se analiza en páginas posteriores.

Por otra parte el Estado capta recursos mediante la venta de servicios y bienes fiscales y cuando los recursos internos no son suficientes para sufragar los gastos necesarios para satisfacer las necesidades colectivas, es cuando se recurre al endeudamiento público tanto interno como externo.

El Presupuesto Salvadoreño divide los ingresos en dos grandes grupos que son: Ingresos Corrientes e Ingresos de Capital.

Los ingresos corrientes constituyen la totalidad de las rentas ordinarias recaudadas y devengadas durante un ejercicio fiscal.

Los ingresos de capital constituyen los ingresos obtenidos por el ahorro del Presupuesto de Funcionamiento, Venta de Activos Fijos, reembolsos de préstamos concedidos por el Estado, y primordialmente los fondos provenientes de empréstitos o de créditos tanto in-

ternos como externos, ayudas o donaciones, etc.

A continuación se efectúa un análisis de los ingresos fiscales recaudados durante el período 1964-1970 y su estructura por fuentes específicas y sus respectivas relaciones porcentuales.

2.- ANALISIS A NIVEL DE IMPUESTOS

El breve bosquejo de la situación de los ingresos corrientes del Gobierno Central podrá comprenderse mejor al describirse a un nivel más detallado la evolución de los principales ingresos fiscales.

En el Anexo N° 16 se estudia la "Composición de la Tributación Directa e Indirecta y su relación porcentual con el total de Ingresos Tributarios", cuyo análisis es el siguiente:

Los ingresos provenientes de los Impuestos Directos crecieron en el período 1964-1970, a una tasa promedio del 6.2% anual y los indirectos a una tasa promedio de 4.4% anual, como puede apreciarse ha sido mayor el crecimiento de los tributos directos que los indirectos, esto obedece a las reformas a la Ley de Impuesto sobre la Renta y sobre el Patrimonio (Vialidad Serie "A"), ocurridas durante el período.

Al analizarse el Anexo de mérito se aprecia que en 1964, los Impuestos Directos alcanzaron la cifra de 44.9 millones de colones y en 1970 una cifra de 64.6 millones de colones, que en términos porcentuales representaron el 24.2% del total de Ingresos Tributarios del período; en cambio los Impuestos Indirectos tuvieron un monto de \$153.7 millones de colones en 1964 y en 1970 llegaron a \$199.7 millones de colones que representaron el 75.8% del total de Ingresos

Tributarios.

Del análisis anterior se deduce que el sistema tributario salvadoreño descansa básicamente sobre la tributación indirecta, ya que es ésta la que representa el mayor porcentaje de los Ingresos Gubernamentales.

2.1.- Impuestos Directos.

A continuación se presenta un breve análisis de los principales impuestos directos.

a) Impuesto sobre la Renta.

En los años de 1961 y 1963 se introdujeron sustanciales reformas en la Ley de Impuesto sobre la Renta que originaron incrementos de importancia en los montos devengados en los años posteriores al cambio y aumentos considerables en las cuentas de impuestos por cobrar que han disminuido en algunas épocas al tomarse algunas medidas coactivas por parte del Ministerio de Hacienda y campañas tendientes a recuperación de impuestos por mora mediante el otorgamiento de varias clases de incentivos, facilidades de pago a los contribuyentes morosos.

En el período de análisis se observa un pequeño crecimiento en el producto de estos tributos durante el período de análisis de 1964-1970, los rendimientos obtenidos en el año de 1964 ascendieron a \$35.0 millones de colones que significaron el 78% del total de impuestos directos y el 16.1% del total de Ingresos del Gobierno, para 1970 el total recaudado fue de \$39.7 millones de colones

que representaron el 61.4% del total de impuestos directos y el 12.6% del total de ingresos del Gobierno.

Durante la serie en estudio el crecimiento acumulativo anual de este tributo fue del 2.0% es decir se ha mantenido constante el rendimiento de este impuesto.

Solamente en el año de 1968 se observa un alza a ₡44.4 millones y esto se debe a la inclusión de ₡6.5 millones por concepto de retenciones que fueron transferidas de la cuenta Fondos Ajenos en Custodia al Fondo General y específicamente al rubro -Impuestos sobre la Renta Personal-; de tal manera que al disminuirse dicha transferencia se observa que el rendimiento del gravamen baja a los ₡37.9 millones de colones, cifra que es igual al rendimiento obtenido en el ejercicio anterior. Para el año de 1969 se puede apreciar que se obtuvo un rendimiento de ₡38.1 millones de colones, cifra que nos refleja un crecimiento del 1%, y para 1970 se observa un crecimiento en las recaudaciones que alcanza a los ₡39.7 millones de colones, que comprende los impuestos sobre las utilidades no capitalizadas o no distribuidas durante el período 1966-1969 conforme lo dispone el Decreto Legislativo N° 609 de fecha 20 de mayo de 1966. (Ver Anexo N° 1).

b) Impuesto sobre el Patrimonio y Propiedades.

El total de ingresos percibidos en esta fuente de ingresos durante el año de 1964 fue de ₡9.8 millones de colones que representaron el 22% de los impuestos directos recaudados y en 1967 llegó a la cifra de ₡11.2 millones que representaron el 22.8% de los

impuestos directos obtenidos en dicho año, en el período 1964-1967 se refleja una tasa de crecimiento anual del 1.8%. A partir de 1968 en que se introdujeron a esta ley sustanciales reformas se experimentó un incremento del 13.2% de crecimiento al obtenerse en 1968 ₡20.8 millones de colones que en términos porcentuales reflejó un incremento del 212.2%. Como puede observarse para los años 1969 y 1970 se ha producido un rendimiento estable de este tributo (Ver Anexo N° 1).

2.2.- Impuestos Indirectos.

a) Impuestos sobre el Comercio Exterior.

En el Anexo N° 17 se analiza cual ha sido la participación de los impuestos sobre el comercio exterior con relación a los ingresos tributarios en el período de estudio 1964/1970.

Al examinarse el cuadro de mérito se puede apreciar que existe una marcada tendencia a la baja en la participación de estos tributos en el total de ingresos del Gobierno.

El total recaudado por concepto de impuestos sobre importaciones en 1964 fue de ₡63.9 millones de colones que representaron el 32.2% del total de ingresos tributarios y en 1970 el total recaudado por este rubro fue de ₡65.0 millones de colones representando un porcentaje del 24.6% del total de ingresos tributarios. En lo que concierne a los impuestos sobre las exportaciones en 1964 fue recaudado un total de ₡31.6 millones de colones que representaron el 15.9% de ingresos tributarios y en 1970 se recaudaron ₡48.5%

del total de ingresos tributarios, que representaron el 18.3% de los Ingresos Tributarios.

Como puede apreciarse en el período de estudio la participación mayor en las recaudaciones por Ingresos Tributarios fue de los Impuestos sobre la importación ya que mostraron un promedio del 27.8% anual mientras que los Impuestos sobre la Exportación únicamente reflejaron un 15.1% anual del total de Ingresos Tributarios.

El crecimiento del período en estudio fue del 2.9%, tasa relativamente baja.

2.3.- Impuestos a la Importación.

Al estudiarse el Anexo N° 1 se aprecia un constante descenso en las recaudaciones por este rubro ya que en el año de 1964 se observa una recaudación de \$63.9 millones de colones y en 1968 de \$52.9 millones, estos resultados obedecen a las franquicias otorgadas por leyes de fomento industrial y a la política de libre comercio centroamericano al reducirse las importaciones gravables que con respecto a países de fuera del área centroamericana constituyeron en 1964 el 64.9% y y en el año de 1970 el 52.5%.

Al entrar en vigencia el Impuesto de Estabilización Económica (Protocolo de San José) es que el rendimiento de estos tributos mejora notablemente, observándose a partir de 1969 que la recaudación de estos tributos creció al 8% y en 1970 al 13.7%.

La importancia de estos tributos dentro del total de ingresos tributarios, del 29.3% que representó del total de Ingresos en

1964 bajó al 20.7%, según se observa en el Anexo de mérito.

Durante el período 1961-1968 se registraron cambios en las tasas aplicables a las partidas de la nomenclatura arancelaria uniforme centroamericana (NAUCA), debido al proceso de equiparación, especialmente durante los años 1966-1969, este proceso de equiparación significó un aumento en las tarifas preexistentes, sin embargo, ese aumento fue absorbido parcialmente por un cambio en la estructura de las importaciones extraregionales.

En términos generales, la baja en el rendimiento de este tributo se debió a la erosión de la base, consecuencia de la política de exoneraciones de los últimos años y al crecimiento del libre comercio centroamericano.

En la política de exoneraciones a la importación, las originadas por el fomento industrial son las más significativas, como se puede apreciar en otra parte de este trabajo,

2.4.- Impuestos a la Exportación.

Esta fuente de ingresos tributarios obedece principalmente al impuesto sobre la exportación de café y su tradicional fluctuación en los rendimientos es el resultado de su dependencia del mercado internacional de dicho producto.

CUADRO N° 3

<u>AÑOS</u>	<u>Impuestos sobre Exportación</u>	<u>Impuestos sobre Café</u>	<u>Porcentaje</u>
1964	31.554.5	30.461.4	96.5%
1965	36.789.6	36.011.3	97.9%
1966	33.720.2	32.556.1	96.5%
1967	31.060.4	30.144.6	97.1%
1968	24.415.0	23.659.7	96.9%
1969	27.403.8	26.524.4	96.8%
1970	48.472.8	43.121.2	89.0%

Se nota en el cuadro anterior, que en el período de estudio el Impuesto sobre Café representó en promedio el 96.0% del total de ingresos por Impuestos sobre Exportación. Con respecto al total de ingresos tributarios, en el año de 1964 según Anexo N° 1 y Cuadro 3, tuvo una participación de 15.3%; en 1965 el 17.1% y un descenso en 1966 que lo lleva al 15.6%, para posteriormente en el año de 1968 representar únicamente el 10.9%, ya que muestra su nivel más bajo al obtenerse un rendimiento de \$26.524.4, como puede observarse en el cuadro N° 3. Esta baja obedeció al Decreto Legislativo que establece la exoneración de impuesto a las exportaciones de café a los llamados "Mercados Nuevos", a pesar de que en esa época las exportaciones alcanzaron un alto volumen y los precios habían mostrado mejoría.

Es a partir de octubre de 1968 que los precios comienzan a mejorar y se obtiene la más elevada cotización en el mes de mayo de

1970 y que dio por resultado las mayores recaudaciones del período.

Sin embargo, en noviembre y diciembre de 1970 se observan oscilaciones tendientes a la baja en los precios, ocasionada por las discusiones de cuotas a mercados tradicionales por la OIC que sobrestimó la demanda mundial y las expectativas de mayor oferta en dicho producto y como resultado hizo que bajaran sustancialmente los precios del café.

2.5.- Impuesto sobre Consumo de Productos y Servicios.

Este rubro agrupa una serie de tributos tales como impuestos al consumo de licores, cerveza, gaseosas, cigarrillos, productos derivados del petróleo y otros, su crecimiento en el período de estudio fue del 5.9% anual que es bastante satisfactoria. (Ver Anexo N° 1).

Este tipo de tributos ocupó el segundo lugar en la estructura tributaria salvadoreña hasta 1966, a partir de ese ejercicio el rendimiento de este impuesto pasó a ocupar el primer lugar, de tal manera que la cifra de \$50.6 millones de colones recaudada en 1964 se elevó a \$71.7 millones de colones en 1970.

Sin embargo el aumento de las recaudaciones se explica en una gran proporción por el impuesto al consumo de productos derivados del petróleo, ya que al sustituirse su importación por producción nacional se convirtió en un impuesto al consumo.

2.6.- Impuestos y Gravámenes sobre Actividades Productivas y Comerciales, Actos Jurídicos y Transacciones (Ver Anexo N° 1).

En las recaudaciones obtenidas por estos tributos tiene pri

mordial importancia el Impuesto de Timbres Fiscales que experimentó en el período 1964-1969 una tasa de crecimiento acumulativa anual del 7.0%.

En el año 1970 mediante reforma introducida a la Ley que origina este tributo, de fecha 27 de agosto de 1970, se elevó la tasa de este impuesto del uno por mil hasta el uno por ciento a las transacciones comerciales, y a esta reforma obedece el incremento sustancial obtenido en el rendimiento de este tributo en dicho ejercicio fiscal.

3.- OTROS INGRESOS.

3.1.- Otros Impuestos y Gravámenes Diversos (Ver Anexo N° 1).

En este rubro se han incluido impuestos y gravámenes que se separaron del grupo de "Impuestos y Gravámenes sobre Actividades Productivas y Comerciales, etc.", se observa una tasa acumulativa de crecimiento del orden de 4.8% anual. Estos gravámenes no constituyen ingresos muy significativos dentro de la estructura tributaria.

3.2.- Ingresos no Tributarios (Ver Anexo N° 1).

Este grupo de ingresos revela una tasa acumulativa anual del 5.2% en el período y una participación porcentual promedio en el período de estudio 1964-1970 del 5.2% del total de ingresos del Gobierno Central.

En el grupo de ingresos clasificados en este rubro se encuentran los siguientes: Venta de Envases y Tapones de Seguridad, Utilida

des de Empresas Estatales y Tasas, Derechos y Otros Cargos por Servicios.

El crecimiento de este grupo de rentas procede en su mayor parte del incremento derivado de la venta de envases y tapones de seguridad que mostró aumentos significativos dentro del período.

3.3.- Ingresos por Transferencias Corrientes.

Al estudiar el Anexo N° 1 se puede apreciar que en 1964 el rendimiento de este rubro fue del 1.8 millones de colones y en 1970 estos ingresos fueron del orden de los \$2.9 millones de colones lo que nos refleja una tasa acumulativa anual de crecimiento de 8.1%.

En este grupo de ingresos están involucradas las multas a los impuestos sobre la renta, al patrimonio y transferencias de propiedades.

3.4.- Otros Ingresos Corrientes. (Ver Anexo N° 1).

En esta fuente de ingresos están comprendidas las devoluciones de gastos de ejercicios anteriores y otros ingresos corrientes no clasificados, debido a la naturaleza errática de estas fuentes que no obedecen a ninguna tendencia es imposible prever su incremento o decrecimiento.

3.5.- Ingresos de Capital.

Al analizarse el Anexo N° 1 se observa que en 1964 este grupo de ingresos fue del orden de los \$7.8 millones de colones y en 1970 de \$32.1 millones.

En este grupo están comprendidos en su mayoría los préstamos internos y externos y para el año de 1969 la Emisión de Bonos de la Dignidad Nacional y en 1970 la Emisión de Bonos del IRA.

Como es fácil de comprender la tendencia creciente o decreciente de este rubro depende básicamente de los requerimientos de recursos para inversión por parte del Fondo General de la Nación.

4.- CRECIMIENTO DE INGRESOS CORRIENTES Y GASTOS DE FUNCIONAMIENTO.

Al analizarse el Cuadro Anexo Nº 19, se puede observar que en el período 1964-1965 los ingresos corrientes se mantuvieron a un nivel ligeramente superior a los gastos de funcionamiento.

Se observa que en cifras absolutas los ingresos corrientes en el año de 1965 se percibieron \$224.5 millones y los Gastos de Funcionamiento fueron de \$183.0 millones, aunque en términos relativos el crecimiento de los ingresos fue de 6.7% y el de los gastos de 7.0%.

En el año de 1966 se observa un decremento en los ingresos corrientes con respecto al año anterior y un crecimiento con relación al año base de 6.2%, mientras los Gastos de Funcionamiento crecieron al 16.5%, en los siguientes años hasta 1969 se puede apreciar la misma tendencia, es decir a un crecimiento de los Gastos de Funcionamiento mayor que los Ingresos Corrientes, cuyas causas pueden atribuirse a la alta tasa demográfica a que crece el país, que redundo en mayores exigencias de servicios y obras sociales que debe satisfacer el Estado.

Al estudiarse el año 1970 se puede apreciar que se frenan

los gastos públicos y el aumento de los mismos es solamente de \$4.7 millones, mientras que en los ingresos corrientes el incremento es de \$38.9 millones, las cifras más altas del período de estudio.

Esto obedece en gran medida al incremento de las recaudaciones en el comercio exterior básicamente por mejoras en los precios del café, modificación de la tasa de impuesto sobre el timbre y por el incremento sobre los impuestos y gravámenes sobre consumo de productos y servicios, como consecuencia lógica del proceso natural de crecimiento.

Debe aclararse que en este análisis se han excluido los ingresos y gastos de emergencia ocurridos en 1969 con motivo del conflicto con Honduras, por su naturaleza eminentemente extraordinaria.

5.- AHORRO DE FUNCIONAMIENTO.

Una de las fuentes de financiamiento del Presupuesto de Capital y generada con recursos presupuestarios nacionales, es la diferencia resultante entre la comparación de los "Ingresos Corrientes" y los "Gastos de Funcionamiento", esta diferencia se denomina "Ahorro de Funcionamiento".

En el Anexo N° 20, se aprecia una tendencia sostenida al alza durante los ejercicios fiscales de 1964 y 1965 al crecer en una forma mayor los ingresos que los gastos. Pero al crecer más aceleradamente los gastos a partir de 1966 que los ingresos, se aprecia una marcada tendencia a la baja en el ahorro de funcionamiento la cual llega al nivel más crítico del período de estudio en el año 1969 en que baja

a ₡14.7 millones, representando el 5.3%.

Para el ejercicio 1970 se observa una mejora en el ahorro de funcionamiento como consecuencia de mejoramiento en los precios del café, aplicación del impuesto de estabilización y modificaciones a la Ley de Timbre, analizados en otro capítulo, ya que llega a ₡40.4 millones y en términos porcentuales al 13.8%.

Al estudiarse la serie 1964-1970 se observa que los Ingresos Corrientes, acumulados ascendieron a ₡1.689.8 millones de colones para sufragar los Gastos de Funcionamiento, o sea un porcentaje de 87.3% que dio como resultado un Ahorro de Funcionamiento de ₡210.0 equivalentes al 12.7% del total de Ingresos Corrientes.

Del análisis anterior se deduce que el ahorro de funcionamiento es bastante reducido y tiende a continuar esa tendencia a la baja como consecuencia lógica del incremento de los gastos de funcionamiento y del estancamiento del sistema tributario vigente, lo que hace bastante difícil la situación de financiamiento del Presupuesto de Capital.

Como consecuencia de lo anterior es la política de incremento de la Deuda Pública que forzosamente tiene que llevar a cabo el Gobierno si no desea reducir las inversiones públicas que ocasionarían un estancamiento en el desarrollo económico del país.

5.1.- Requerimientos de Inversión.

En el Anexo N° 21, se hace una comparación entre el Ahorro de Funcionamiento y las necesidades de recursos de inversión de los

Programas de Capital.

Se aprecia que la participación del Ahorro de Funcionamiento para financiar los Programas de Capital fue del orden del 76.4% en promedio en el período en estudio 1964-1970 con una participación de ₡210.0 millones de colones, lo que refleja una participación bastante importante en dichos programas.

Es preciso hacer notar que debido a la existencia de programas de inversiones públicas que no son financiadas por medio del Fondo General sino a través de Presupuestos Extraordinarios no se puede hacer un análisis completo de la verdadera magnitud del requerimiento de inversiones públicas.

6.- DEUDA PUBLICA.

En el Anexo N° 15, se estudia el crecimiento de la Deuda Pública Directa del Gobierno Central y la Garantizada, durante el período 1964-1970. De un total de 173.4 millones de colones en 1964 se incrementó para el año de 1970 a ₡321.1 millones de colones o sea un incremento en cifras absolutas de ₡147.7 millones de colones al finalizar el período de estudio, y que equivale en términos porcentuales a un 85.3% de incremento en relación con el año base de 1964.

Se puede apreciar que la Deuda Pública alcanzó sus niveles más altos en la Deuda Externa que de ₡111.7 millones de colones que tenía en 1964 se elevó a ₡223.5 millones de colones, o sea un incremento absoluto de ₡111.9 millones de colones y relativo en términos porcentuales de 110.2%. En cuanto a la Deuda Interna, en el mismo pe

ríodo de estudio 1964-1970, de \$61.6 millones de colones que tenía en 1964 pasó a \$97.6 millones en 1970, o sea un incremento en cifras absolutas de \$35.8 millones y porcentual relativo de 58.2% con respecto al año base de 1964.

Como se dijo anteriormente, el monto total de la Deuda Pública (Interna y Externa) creció en el período 1964-1970 en \$147.7 millones de colones, los Ingresos Corrientes en el mismo período, según se puede apreciar en el Anexo N° 1.

7.- DESEQUILIBRIO PRESUPUESTARIO, CAUSAS.

7.1.- Vulnerabilidad frente al Sector Externo.

El desequilibrio presupuestario es un fenómeno ocasionado por la dependencia económica del sector externo y por factores estructurales del sistema fiscal interno.

En El Salvador, como la mayor parte de los países en vías de desarrollo, y con una economía eminentemente agraria, se puede observar que gran cantidad de recursos humanos y materiales del país se encuentran desocupados o subutilizados.

Consecuencia de ello es el resultado de que exista alto grado de dependencia del sector externo ya que el sector productivo es principalmente exportador de bienes primarios, sujeto a las variaciones en el precio del mercado internacional, en nuestro caso es el café el que ha provocado sustanciales reducciones en los ingresos fiscales en varios ejercicios al producirse bajas en el precio.

Lo afirmado anteriormente se demuestra al analizar el Anexo

Esta debilidad del sistema tiende a agravarse si se toma en cuenta que los planes de desarrollo contemplan aumentos considerables de gastos para el financiamiento de la infraestructura necesaria para crear condiciones favorables al desarrollo.

En El Salvador, para poder hacer elástica la tributación de ben reestructurarse las bases y tasas impositivas, revisar la legislación y reglamentación tributaria con el propósito de que no sea un conjunto aislado de impuestos y disposiciones legales en los cuales los objetivos que se persiguen con un tributo se contrarresten con los efectos contrarios de otro, como sucede en la actualidad.

Otra condición básica debe ser la de que cada impuesto en particular y el sistema en su conjunto tengan tal grado de sencillez y simplicidad que su administración no requiera de oficinas de grandes complicaciones. En El Salvador tenemos el caso del impuesto sobre la renta el cual está lleno de exenciones y excepciones de casos aislados que hacen muy difícil su administración y que por lo tanto muchos contribuyentes, amparados en la ley efectúan cuantiosas evasiones tributarias.

Otro punto a tratarse podría ser la eliminación de infinidad de impuestos específicos al consumo tales como cigarrillos, gaseo sas, etc. que perfectamente pueden incluirse en un impuesto a las ventas.

Por otra parte, estimo que perfectamente puede crearse como en otros países, una sola oficina recaudadora de impuestos pues de es ta manera se facilitaría el control de contribuyentes ya que en la práctica una misma persona tributa en varios tipos de impuestos.

8.- ENDEUDAMIENTO CON BANCO CENTRAL.

Con respecto al endeudamiento por deficiencias transitorias de caja en razón del comportamiento estacional de los ingresos corrientes, el Artículo 59 de la Ley Orgánica de Presupuestos contempla esta emergencia y autoriza al Ministerio de Hacienda por medio de las Disposiciones Generales de la Ley de Presupuesto para que, sin previa autorización legislativa especial, pueda contratar préstamos a corto plazo hasta por una suma que no exceda del 15% del promedio anual de los ingresos corrientes percibidos por la Dirección General de Tesorería durante los cinco ejercicios fiscales anteriores.

Esta clase de préstamos es lo que se conoce como "Deuda Flotante" y en realidad constituyen anticipos de rentas para remediar deficiencias temporales de ingresos, la Ley Orgánica de Presupuestos, establece que dicha deuda deberá quedar extinguida, a más tardar dentro de los doce meses siguientes al cierre del ejercicio durante el cual se contrajo.

CAPITULO V

EGRESOS DEL PRESUPUESTO FISCAL1.- GASTO PUBLICO

Es a través del gasto público, o sea la parte correspondiente a los egresos del presupuesto en donde se refleja la política fiscal del Gobierno, ya que al estudiarse éste, se puede apreciar hacia qué sectores se están dedicando mayores recursos.

A medida que la población crece y alcanza mayores niveles de desarrollo económico los gastos públicos tienden a crecer en una proporción mayor pues una economía en evolución tiende a demandar mayores servicios por parte del Estado, especialmente en servicios sociales y económicos como los de vivienda, salud, educación, nutrición y trabajo.

Según la Ley Orgánica de Presupuestos, la principal división de gastos públicos es: Gastos de Funcionamiento y Gastos de Capital. Los Gastos de Funcionamiento tienen por objeto la prestación de servicios gubernamentales y de administración de las actividades del Estado; y los Gastos de Capital se entienden aquellos a través de los cuales se ejecutan las acciones tendientes a la creación de bienes de capital o mejoras permanentes para la comunidad, es decir todas las inversiones del gobierno para formación de bienes de capital.

1.1.- Clasificación Programática del Gasto Público.

El gasto público en el Presupuesto Salvadoreño se encuentra

clasificado según su estructura programática en los Programas siguientes:

- 1.- Programas de Funcionamiento.
- 2.- Programas de Transferencias Corrientes.
- 3.- Programas de Inversiones Públicas.
- 4.- Programas de Transferencias de Capital.
- 5.- Programas de Obligaciones Generales.

Programas de Funcionamiento.

Los Programas de Funcionamiento son aquellos que se refieren a la prestación de servicios gubernamentales o a la administración de las actividades de los organismos de gobierno.

Programas de Transferencias Corrientes.

Los Programas de Transferencias Corrientes comprenden los egresos corrientes del Gobierno en favor de Empresas o personas que corresponden a transacciones que no suponen una contraprestación en servicio o bienes.

En estos programas están básicamente contenidas las subvenciones a Instituciones Autónomas, Empresas Públicas y Organismos Descentralizados que comprenden la mayor parte de transferencias, subsidios a Municipalidades y Transferencias a personas.

Programas de Inversiones Públicas.

Comprende este grupo los Programas a través de los cuales se ejecutarán las acciones tendientes a la creación de bienes de capital o mejoras permanentes para la comunidad, o para el mejoramiento

de la prestación de servicios por parte del Estado.

Programas de Transferencias de Capital.

Comprenden estos Programas los egresos a favor de entidades u organismos públicos o privados destinados a fines de inversión.

Programas de Obligaciones Generales.

En este grupo se encuentran los Programas destinados a la Deuda Pública, Clases Pasivas (Pensiones y Jubilaciones), Cotizaciones al Seguro Social y Provisión para Emergencias, Devoluciones y Obligaciones Diversas.

En el Anexo N° 2 , se presenta un análisis de los Programas del Gobierno Central en el período 1964-1970. Se puede apreciar que los Programas de Funcionamiento en promedio, representan el 58.9% del Gasto Público, lo que nos refleja que la administración y prestación de servicios por parte del Gobierno sustrae la mayor parte de recursos gubernamentales.

En segundo lugar se encuentran las Transferencias Corrientes que participan en un 12.9% en promedio del gasto público, tiene primordial importancia en estos programas las Subvenciones a las Instituciones Autónomas y Empresas Estatales.

En tercer lugar se encuentran las Obligaciones Generales que representan en promedio en el período, el 12.0% del gasto público, como ya se explicó tienen preponderancia las Clases Pasivas que representan el 39.6% del Gasto Público en Obligaciones Generales; las Cotizaciones al Seguro Social que participan en el 32.5% de este grupo y la Deuda Pública con un 20.9. Estos programas requieren mayores recur

sos del Gobierno Central debido a que las pensiones y jubilaciones tienden a crecer constantemente; en el período reflejan un crecimiento del 6.1%; asimismo las cotizaciones al seguro social que continuamente exigen del Estado mayores recursos al crecer la población laboral, y por último la Deuda Pública que crece debido a la incapacidad del Estado para captar mayores recursos del sector privado.

Es lógico que de no tomarse medidas a corto plazo para fre-nar este tipo de obligaciones el desfinanciamiento presupuestario será cada vez mayor, entre estas medidas se recomiendan la promulgación de la Ley de Retiros a todos los sectores de servidores del Estado sin excluir a determinados grupos como son los militares, profesores, em-pleados de ANTEL, etc., que tienen privilegios discriminatorios en cuan-to a la Ley de Pensiones y Jubilaciones, ya que estos sectores pueden jubilarse con el 100% del mayor sueldo devengado y con cierto tiempo de servicio, generalmente 30 años, mientras que la mayoría de emplea-dos públicos sólo pueden hacerlo al cumplir 60 años de edad y con una pensión que no pasa de los \$200.00 mensuales; en cuanto a las cotiza-ciones al seguro social, debe efectuarse un estudio detenido ya que siendo una Institución autofinanciable no es lógico que distraiga la cantidad de recursos que el Gobierno necesita para atender a otros sectores de la población que requieren urgentemente de atención financie-ra por parte del Estado; en cuanto a la Deuda Pública, tiende a cre-cer, como dijimos antes, pero esto es inevitable si se toma en cuenta que nuestro país necesita, en alto grado, del endeudamiento externo, para sus obras de infraestructura económica para lograr salir del esta-

do de subdesarrollo en que se encuentra, debido a la incapacidad del Estado, para obtener mayores recursos a corto plazo.

En cuanto a las contribuciones a Organismos Internacionales, estos gastos son necesarios pues nuestro país necesita de asistencia técnica para poder transformar su economía, para sus relaciones internacionales y además obtener créditos de los mismos Organismos Financieros.

Posteriormente, en Anexos Nos. 8 y 9, se efectúa la presentación desglosada por Instituciones de estos Programas.

De estos programas no se presenta análisis, por estar efectuado el mismo en otra parte de este capítulo, ya que además, el Presupuesto Salvadoreño se encuentra clasificado, según la Ley Orgánica de Presupuestos en vigencia, en PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO, que comprende los Programas de Funcionamiento, de Transferencias Corrientes, de Obligaciones Generales y PRESUPUESTO DE CAPITAL, que abarca los Programas de Inversiones Públicas y de Transferencias de Capital; es en esta parte que se efectúa un análisis de los mismos.

1.2.- Gastos de Funcionamiento; Gastos de Capital y Obligaciones Generales.

En Anexos Nos. 8 y 9 se presenta la clasificación del Gasto Público en Gastos de Funcionamiento, de Capital y Obligaciones Generales y su estructura porcentual, incluyendo pagos de compromisos para el período de estudio 1964/70.

En dichos cuadros al clasificarse Institucionalmente, se aprecian los requerimientos de las diferentes Unidades de Organización

del Presupuesto de Funcionamiento y las demandas globales del Presupuesto de Capital y las Obligaciones Generales.

a) Funcionamiento.

Al analizar el cuadro de mérito se observa cual ha sido la tendencia de los gastos de funcionamiento realizados por las diferentes Unidades de Organización las cuales han demostrado un crecimiento, a partir de 1964, representando una tasa promedio del 6.7 que en términos porcentuales significa una participación promedio del orden de 83.1% del gasto total durante el período de estudio.

La participación más baja se aprecia en 1965, que alcanza el 76.6%, para elevarse hasta el 90.4% en 1968, en que se observa la participación más alta del período, comenzando a tener una declinación a partir del año de 1969 y 1970 en que se produce nuevamente una baja al alcanzar 89.5% y 83.1% respectivamente. Esta situación de declinación en el gasto de funcionamiento es fácilmente comprensible debido a la situación anormal que vivió el país con motivo de la conflagración bélica con Honduras.

De acuerdo al Anexo en estudio, se puede apreciar que se han clasificado los gastos por Unidades de Organización y la importancia que cada una de ellas tiene dentro de las funciones que desempeña en la Administración General, ya sea en lo que respecta a prestación de servicios administrativos, como de servicios orientados a alcanzar el desarrollo económico y social del país.

Al estudiarse el cuadro de mérito se aprecia que el Gobierno ha dedicado la mayor parte de recursos del Presupuesto, en el pe-

ríodo, hacia los servicios de Educación y Salud Pública, ya que de --
\$45.2 millones que tenía el Presupuesto de Educación para 1964, en
1970, se incrementa a \$74.9; representando términos porcentuales para
1964 el 22.1% del Presupuesto y para 1970 el 24.7% respectivamente;
para Salud Pública se aprecia en 1964 una cifra de \$22.3 millones, e-
quivalente al 10.8% del Presupuesto y para 1970, \$83.7 millones, equi-
valentes al 12.7% del Presupuesto; se puede notar en dicho análisis,
que el Gobierno ha destinado mayores recursos hacia la solución de
problemas sociales, de educación y salud.

En cuanto a los gastos en obras públicas se aprecia una ci-
fra de \$25.6 millones para 1964, equivalente al 12.5% de los gastos y
para 1970 una cifra de \$34.1 millones, equivalentes al 11.2% del to-
tal de gastos, se aprecia una baja a partir del año 1966 que alcanza el
más
bajo nivel en el año de 1968 y una recuperación a partir del año
1969 y 1970. Se deduce pues, que también se han dedicado fondos en un
porcentaje importante tendientes a la formación de una infraestructu-
ra física a través del gasto efectuado por el Ramo de Obras Públicas.

De la estructura porcentual de los Ramos de Educación, Sa-
lud Pública y Obras Públicas, se puede observar que en conjunto, du-
rante el período de estudio han absorbido el 48.7% en promedio del
gasto total, lo que nos refleja claramente hacia qué sectores se ha
orientado el gasto público.

Se puede apreciar que también se han dedicado recursos del
Presupuesto en una cuantía bastante elevada hacia Defensa y Seguridad
Pública y que de \$22.9 millones gastados en 1964 que representan el
11.2% del Presupuesto de Funcionamiento para 1970 se gastaron \$27.4

millones que representaron el 9.0% del total de gastos de funcionamiento.

Los gastos militares tienen gran preponderancia dentro del Presupuesto Fiscal, esto obedece primordialmente a la carrera armamentista originada por los problemas con Honduras; esta clase de gastos se considera improductiva y deberían reducirse gradualmente para dedicar estos recursos a otros sectores que necesitan de ellos ya que como se dijo antes, los problemas de vivienda, educación y salud pública, alimentación, etc., necesitan de mayor prioridad ante una población que crece a una tasa muy considerable.

En cuanto al Ramo de Agricultura, necesita que se le dé la importancia que le corresponde, ya que es en ese Sector en donde descansa la mayor parte de nuestra economía, se aprecia que para el año de 1964 tuvo un total de gastos de ₡15.4 millones que equivalen al 7.5% del gasto total y que para el año 1970 esta cifra se elevó a ₡16.6 millones equivalentes al 5.5% de los gastos de funcionamiento, como puede verse este rubro ocupa el quinto lugar en importancia dentro de los gastos del Gobierno.

Las demás Unidades Primarias no tienen mayor significación dentro del total de gastos públicos y basta una simple mirada a su monto y porcentaje, presentado en el Anexo de referencia, para formarse una idea clara de su participación en el gasto público.

b) Inversión.

El Presupuesto de Capital que comprende la inversión directa y transferencias de capital absorbe el 16.9% del total del gasto

público. Se puede apreciar que la Inversión Directa ejecutada dentro de los programas de inversión arroja un crecimiento que oscila desde ₡9.2 millones de colones en 1964 a ₡38.1 millones de colones en 1970, mientras que las transferencias de capital han reflejado una tendencia contraria ya que de ₡24.3 millones en 1964 descendieron a ₡13.1 millones en 1970, lo cual nos indica que dentro del gasto público las inversiones directas fueron del orden del 12.6% en términos porcentuales y las transferencias de capital en promedio llegaron al 4.3% debido a su comportamiento errático dentro de la participación del gasto público ya que del 15.5% en 1965 descendieron al 3% en 1969 en que por razones del conflicto con Honduras la inversión fue sustancialmente reducida; posteriormente se hace un análisis del destino de estas inversiones y el reflejo de su tendencia en el período.

c) Obligaciones Generales.

En cuanto a las obligaciones generales también han manifestado una tendencia creciente dentro del gasto público y se observa que de ₡21.8 millones de colones en 1964, un incremento a ₡39.9 millones en 1970. Entre estos rubros se destacan principalmente las clases pasivas que de ₡11.1 millones en 1964 que representaba el 5.4% pasa a ₡15.8 millones en 1970 representando el 5.2% de las obligaciones generales. Como se ve, en términos absolutos, representa un fuerte incremento en los pagos por Pensiones y Jubilaciones por parte del Estado, que año con año tiende a incrementarse al crecer el número de personas pensionadas. Este rubro representa un fuerte impacto dentro del Presupuesto General de la Nación que solamente podrá reducirse al de-

cretarse la Ley de Retiros de los Empleados Públicos que tanta falta hace dentro de la legislación salvadoreña, tanto por sus alcances sociales, como en beneficio de los recursos fiscales. Al estudiarse la Deuda Pública se aprecia que de ₡8.3 millones en 1964, que representa el 4.0% de obligaciones generales pasa a ₡8.4 millones, que significan el 2.8% de los gastos.

1.3.- Clasificación del Gasto según su objeto.

Las Instituciones Estatales necesitan adquirir diversos bienes y servicios para su funcionamiento tales como servicios personales, no personales, arrendamientos de edificios, compras de materiales, papelería, útiles, etc.

Mediante el uso del "objeto específico del gasto", se puede almacenar información que permita conocer las clases generales de gasto de cada programa o subprograma, o bien de los gastos de funcionamiento, de inversión y de transferencias de la Administración Pública Central a otros Organismos del Sector Público o Privado.

La clasificación por objeto del gasto fue la base del llamado presupuesto tradicional o presupuesto "enumerador de ítem". En este tipo de presupuesto los conceptos de gasto se desglosan ampliamente con el objeto de efectuar un completo control contable de las operaciones fiscales.

Al estudiarse el Anexo N^o 12, se puede observar que dentro de los gastos de funcionamiento adquieren primordial importancia los gastos corrientes con una tasa de crecimiento del 4.6% y dentro de éstos el rubro más importante es el de Servicios Personales, que compre

de principalmente pagos de sueldos y salarios a los empleados públicos y pagos de jornales de obras públicas; en el año de 1964 este rubro alcanza la suma de \$98.8 millones de colones que representa el 51.4% del total de gastos del ejercicio y para el año de 1970 este rubro alcanza la cifra de \$131.1 millones de colones, que representa el 51.2% del total de gastos públicos; en el período de análisis de — 1964/1970, el crecimiento del rubro servicios personales fue de 4.8%, en tanto que el total de Gastos de Funcionamiento, que en 1964 tuvieron un total de \$165.9 millones de colones, para 1970 arrojaron una cifra de \$237.6 millones de colones que representa un crecimiento del 6.2%.

Del anterior análisis se desprende que el Estado en sus Gastos de Funcionamiento gasta la mayor parte en el pago de remuneraciones a las personas, con dicha política se da mayor poder de compra a la población y mayores oportunidades de empleo, dicha tasa no es exagerada si se compara con el crecimiento de los Gastos de Funcionamiento que es mayor que el crecimiento de los Servicios Personales en el período de estudio.

Como es fácil de interpretar comparativamente entre las cifras globales y los porcentajes establecidos, en orden de importancia siguen las transferencias corrientes que han arrojado una marcada tendencia al alza como resultado de la exigencia de mayores recursos por parte de las Instituciones Autónomas y Empresas Públicas que reciben subvención del Gobierno.

Al examinarse el Presupuesto de Capital se observa que están divididos en dos grupos: Presupuesto de Capital y Transferencias de

Capital. Los gastos de capital representan durante el período estudiado el 5.2%, promedio de su participación sobre el gasto total, en cambio las transferencias de capital representan el 8.2%. Dentro de los Gastos de Inversión, tienen mayor significación los Servicios Personales que en 1964 tuvieron una cifra de \$4.2 millones y para 1970 ----- \$12.1 millones que constituyen la mayor parte de los gastos de inversión.

De lo anterior se deduce que la adquisición de maquinaria, equipos, construcciones, etc., ha tenido una menor participación en el gasto público, en el período estudiado, lo que denota que ha habido por parte del Estado poco interés en la capitalización de este tipo de bienes, debido a la utilización del Sistema de Contratos por el Ramo de Obras Públicas, Instituto de Vivienda Urbana, etc., para este tipo de transacciones.

CAPITULO VICONCLUSIONES

- 1.- *La adopción de la técnica de Presupuesto por Programas en El Salvador que inicialmente tuvo como objeto convertirse en el instrumento de corto plazo (ejercicio fiscal) para ejecutar los objetivos y metas señalados en los Planes Globales y Sectoriales de Desarrollo Económico y Social, no ha cumplido los propósitos iniciales, ya que al no haber control de avance de trabajos, de metas propuestas y convertirse en una simple lista de ingresos y egresos deja de ser un Presupuesto por Programas.*
- 2.- *En los que respecta a los Programas de Inversión del Gobierno, que son elaborados por el Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica sí se ha programado para el ejercicio fiscal la parte correspondiente dentro del Presupuesto de la Nación.*
- 3.- *Dentro del Programa General de Inversiones y de Ahorro Público, no ha habido una política definida de endeudamiento por parte del Gobierno Central ya que son las Empresas Estatales las que hacen generalmente uso de la venta de valores públicos.*
- 4.- *La economía es eminentemente agraria, casi monocultivista, por lo tanto dependiente en alto grado del Sector Externo, surgen los desequilibrios presupuestarios ante las fluctuaciones de los precios del primer producto de exportación, en nuestro caso el café cuando bajan los precios.*

- 5.- *El Sistema Tributario Salvadoreño es arcaico, por lo tanto es inelástico e incapaz de captar mayores recursos más que proporcionales al incremento del Producto Interno Bruto, la proporción que toma del excedente económico es muy baja y por este motivo es que la carga tributaria per-cápita tiende a permanecer estática y es baja; existe todavía un potencial tributario que no puede utilizarse mientras no se tomen medidas por parte del Estado.*
- 6.- *La tributación indirecta representa la mayor proporción de ingresos tributarios y se caracteriza por la proliferación de impuestos, muchos de ellos improductivos o con altos costos de recaudación.*
- 7.- *La política de incentivos fiscales ha tenido como objetivo cambiar la estructura agraria del país, es decir, hacerla menos dependiente del Sector Agrícola, como consecuencia de esta política el Estado ha dejado de percibir ingresos tributarios que tienden a desfinanciar el Presupuesto Fiscal.*
- 8.- *Rigidez de la estructura económica consecuencia de las formas de propiedad y tenencia de la tierra y la desigualdad en el ingreso, por consiguiente existencia proliferada de minifundios y muchos latifundios.*
- 9.- *Tendencia al déficit fiscal ante el requerimiento de mayores servicios de la comunidad, es decir crecimiento de los gastos mayor al crecimiento de los ingresos, como consecuencia, el ahorro público tiende a eliminarse.*

- 10.- Crecimiento de la Deuda Pública como consecuencia de la escasez de ahorros del gobierno.

RECOMENDACIONES

- 1.- Implantación del Sistema de Presupuesto por Programas a todos los Organismos del Sector Público, con el propósito de racionalizar el gasto público para adaptarlo mejor a los Planes y Programas de Desarrollo de la Nación, es decir usando el presupuesto como herramienta de planificación.
- 2.- Evaluación de los Programas Presupuestarios a ejecutarse durante el año por parte del Departamento de Control y Evaluación de la Dirección General del Presupuesto en coordinación con los responsables de Programas en todas las Instituciones Públicas, con el propósito que se cumplan las metas fijadas y se pueda medir el avance realizado de las mismas para tomar las providencias del caso en caso de que no se estén cumpliendo los propósitos deseados.
- 3.- Debe de existir una política adecuada de Inversiones Públicas y establecer los niveles de ahorro público para elaborar una política adecuada de endeudamiento público.
En cuanto al endeudamiento interno debe de evaluarse las necesidades de recursos de las Instituciones y Empresas estatales con el propósito de asignar y asegurar a dichas Entidades los recursos provenientes de este tipo de deuda. En la actualidad la CEPA, CEL, IVU, ANTEL y otros Organismos Estatales emiten diversos tipos de

bonos en diferentes condiciones, plazo, interés, garantía, etc. que traen como consecuencia rebajar el crédito del Sector Público. Debe haber pues un adecuado programa de endeudamiento, el Gobierno debe emitir un solo tipo de títulos de deuda a largo plazo y establecer las condiciones, tipo de interés, amortizaciones, etc., para proporcionar los recursos a las Instituciones.

4.- Debe reestructurarse las bases y tasas impositivas, revisar la legislación tributaria vigente (en la mayoría de casos obsoleta) con el propósito de que no sea un conjunto aislado de impuestos y disposiciones legales en los cuales los objetivos que se persiguen con un tributo sean contrarrestados con efectos contrarios por otros.

5.- Establecer una sola Dirección General de Impuestos, como existió antes en el país, ya que de esta manera se facilitará el control de contribuyentes.

6.- Eliminar variedad de impuestos específicos al consumo, tales como cigarrillos, gaseosas, etc. y sustituirlos por un solo impuesto a las ventas.

Eliminar las exenciones y excepciones como las que presenta el Impuesto sobre la Renta a fin de hacer más fácil su administración y evitar evasiones de impuestos amparados a dicha ley.

Sustitución del actual impuesto de timbres sobre ventas y servicios por un solo a las ventas.

Todas estas medidas anteriores son para procurar un incremento en

los ingresos del Estado para hacer frente a déficit fiscales del Presupuesto, y no frenar el gasto público ni la política de inversiones públicas que paralizaría todo el proceso de desarrollo.