

Capítulo II. Las finanzas del Estado.

1.-Política Fiscal y la Rectoría Financiera del Estado

Conceptos de política fiscal.

1.- Es el conjunto de medidas e instrumentos que toma el estado para recaudar los ingresos necesarios con el fin de realizar la función del sector público. Se produce un cambio en la política fiscal, cuando el Estado cambia sus programas de gasto o cuando altera sus tipos impositivos.

El propósito de la política fiscal es darle mayor estabilidad al sistema económico, al mismo tiempo que se trata de conseguir el objetivo de ocupación plena. La Política Fiscal tiene dos componentes fundamentales, el gasto público y los ingresos públicos.¹

2.- Política relacionada con la imposición o tarifas impositivas y el gasto público. Cuando se reducen los impuestos o se aumenta el gasto público para estimular la demanda agregada, se dice que la política fiscal es expansiva cuando se aumentan los impuestos, o se dice que la política fiscal es restrictiva cuando se reduce el gasto público. La política fiscal y la política monetaria (que se encarga de controlar la oferta monetaria) son las dos actividades más importantes de la política económica global de un gobierno.²

¹ Assael, Héctor. **Ensayos sobre política fiscal**. Fondo de Cultura económica, México 1975; página 40.

² M. De Navarrete, Ifigenia. **Política Fiscal de México**. UNAM, México 1964; página 19.

Para diseñar la política fiscal, el gobierno debe tomar una serie de decisiones sobre la cuantía de los impuestos directos, como el impuesto sobre la renta, y de los impuestos indirectos, como el impuesto sobre el valor agregado. También debe determinar la suma de gastos corrientes de la administración, (como los salarios de los funcionarios públicos) y cuánto hay que gastar en los distintos bienes y servicios, así como lo que ha de gastarse en construcción de hospitales o de carreteras.

En sus decisiones los gobiernos también deben tener presentes las tarifas impositivas de instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI, cuyos préstamos a los países menos industrializados suelen condicionarse al cumplimiento de determinadas medidas fiscales) o a los compromisos internacionales (como las contribuciones a las Naciones Unidas o al presupuesto de la Unión Europea, Organización de Estados Americanos y otros organismos internacionales).

Los gobiernos deben tener en cuenta también el grado de desempleo o de crecimiento económico, presentes y futuros del país, porque estas variables determinarán la cantidad de ingresos que se podrán obtener mediante los impuestos y los gastos necesarios para mantener el Estado de bienestar. Para afrontar los errores en las previsiones, en los presupuestos suele haber una partida de reserva para atender a gastos extraordinarios o a un menor nivel de ingresos impositivos.

3.- Es la actividad económica del Estado, de doble orientación. La primera es la actividad interna de la economía del sector público y se caracteriza por su contenido fundamental sobre: producción de bienes y servicios públicos mediante el mecanismo: *recursos y gastos*, los primeros para financiar los segundos y éstos para la obtención de bienes intermedios y factores de la producción.

La segunda es la proyección de la actividad económica del Estado sobre el sistema económico del mercado con el propósito y la intención de modificar el equilibrio de dicha economía y para alcanzar a otro equilibrio más satisfactorio en términos de bienestar.³

Para hablar acerca de lo que es la Política Fiscal, debemos de entender primero lo que es la Política Económica. El último objetivo de la economía es desarrollar políticas que puedan resolver nuestros problemas.

La política económica es una rama dirigida hacia el acondicionamiento de la actividad económica para evitar que ocurran fluctuaciones en los niveles del empleo y de los precios, así como para condiciones necesarias para el desarrollo.

³ Jarach, Dino. **Finanzas Públicas y Derecho Tributario**. Abeledo-Perrot, Buenos Aires 2003; página 100.

Para lograrlo, la política económica recurre a las ideas elaboradas en el campo de la teoría económica ya que a través de los principios, de las teorías, de las leyes y de los modelos ofrecidos por esta última, los resultados de las acciones prácticas desarrolladas adquieren mayor confiabilidad, seguridad y certeza. La formulación de la política económica comprende dos procedimientos interdependientes:

1. La determinación de los principales objetivos que se quieren alcanzar, necesariamente interrelacionados y cuantificados.
2. La elección de los instrumentos de acción que se utilizarán para la consecución de los objetivos determinados.

La política financiera

La actividad de producción de bienes y servicios públicos en sus dos partes de recursos y gastos tiene un gran número de zonas comunes con la economía de mercado, que van de la completa asimilación de la economía del sector público a la del mercado por la parte pertinente que ya hemos mencionado, hasta la modificación de la oferta, demanda y precios de bienes y factores en la economía del mercado por la existencia de gastos y recursos que al constituir el mecanismo propio de la economía del sector público, alteran la situación de todos los elementos de la economía del mercado.

Dejando de lado diversas teorías que toman en cuenta circunstancias temporales, se asignan como cometido de las finanzas públicas, esencialmente los propósitos que se reconocieron como posibles de ser alcanzados por los instrumentos de los recursos o de los gastos, ambos, solos o con el uso concomitante de otros instrumentos de política económica: Logro y mantenimiento de la plena ocupación y control de la inflación (política de estabilidad económica) y la promoción del desarrollo económico y social.

Por un uso peculiar de la terminología, esta política financiera, que en la literatura europea y en parte también latinoamericana se denominaba *extra fiscal*, se denominó en la doctrina de los Estados Unidos *fiscal policy*. A los fines mencionados debe agregarse el de la redistribución de ingresos, que ya había obtenido carta de ciudadanía en las finanzas clásicas por la influencia de A. Wagner.

La coexistencia de estas finanzas como instrumentos de política económica con las finanzas clásicas había creado en la realidad de los hechos y correlativamente en la doctrina un cierto desasosiego, lo que se pensaba y se adoptaba como conducta por los gobernantes, que estos propósitos de política económica pudieran ser perseguidos por los mismos recursos y gastos que estaban siendo utilizados para la producción de bienes y servicios públicos.

Ahora bien, esta convivencia cubre las finanzas clásicas y *la fiscal policy*, no es siempre posible salvo accidentalmente y en casos de pequeño volumen. En la gran mayoría de los casos, en cambio, los instrumentos concretamente utilizados para la producción de bienes y servicios públicos no sirven para la política de estabilización y de desarrollo, y sólo parcialmente a los efectos redistributivos.

2.- Teorías Financieras.

La doctrina alemana

Aludiendo a la doctrina alemana representada por varios autores como Lorenz von Stein, Rau, Carl Dietzel y, sobre todo, por Adolfo Wagner⁴ quienes se enfocan en la doctrina cameralista. Este último autor, sin desconocer el pensamiento económico clásico inglés y francés, concibe el fenómeno financiero como de producción de servicios públicos (Servicios Administrativos).

Sin embargo, según Wagner, el aspecto propiamente financiero no consiste en la forma de la producción ni en los gastos en que incurre el Estado para llevar a cabo esa producción, sino en el reparto de la carga presupuestaria entre los contribuyentes. Este reparto, de acuerdo con un principio de política social, debe tender a redistribuir de ingreso, mediante el impuesto progresivo. Wagner puede considerarse como el primer exponente de la moderna doctrina que admite al lado del fin del impuesto de cubrir el gasto, el propósito político social de la redistribución del ingreso.

⁴ Wagner, Adolf citado por Jarach, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario cit, página 24

Wilfredo Pareto y la escuela sociológica de las finanzas⁵

Este autor catedrático de economía en la universidad de Lausana: Suiza sucediendo a Walras, objeta la posición doctrinaria de los autores que, como Emil Sax, Antonio De Viti de Marco, Ugo Mazzola. Maffeo Pantaleoni y otros, pretenden asimilar el fenómeno financiero a la teoría del valor. Señala, por su parte, que la actividad financiera depende del carácter y naturaleza del fenómeno social Estado. Su actividad financiera encuentra un límite en la necesidad de mantener tranquila a la población y evitar una reacción que pueda derrocar al gobierno. Los servicios públicos no son bienes económicos que benefician al pueblo o a los individuos que lo componen, sino una simple pantalla para engañar a los ciudadanos.

La teoría financiera de Benvenuto Griziotti⁶

Como ya lo planteó Adolfo Wagner, Benvenuto Griziotti define el fenómeno financiero como la actividad del Estado tendiente a repartir la carga presupuestaria entre categorías clases y generaciones de contribuyentes.

⁵ Pareto, Wilfredo citado por Jarach, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario cit, página 25

⁶ Griziotti, Benvenuto citado por Jarach, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario cit, páginas 27 a 30.

Los gastos públicos, como los fines estatales que los motivan constituyen para la actividad financiera, un dato previo que se engloba en el concepto de "fabbisogno finanziario", o sea, de necesidad total de recursos para cubrir dichos gastos. Para el autor que nos ocupa, la decisión del Estado que determina sus gastos es previa a la elección de los recursos e independiente de éstos. Además, los fines del Estado son limitados; lo que limita también el monto total de los gastos públicos frente a una abundancia relativa de recursos a los que puede acudir el Estado.

*Doctrina Clásica.*⁷

La doctrina clásica, más propiamente, la doctrina liberal de las finanzas públicas, siguiendo las huellas de A. Smith, abogaba por la realización de los siguientes principios:

- a) Limitación de las tareas y cometidos del Estado en todos sus órdenes, reduciéndolos, sustancialmente, a tres grandes funciones: defensa exterior, seguridad interior y promoción del bien común con sus servicios de instrucción, de justicia y obras públicas.
- b) Neutralidad de la imposición, esto es, adopción de tributos que alterasen en el menor grado posible los precios del mercado y la distribución de los ingresos.
- c) Equilibrio del presupuesto anual del Estado, considerando como fenómenos patológicos tanto el déficit como los superávits del presupuesto.

⁷ Jarach, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario cit, páginas 31 a 32.

d) Distinción entre finanzas ordinarias y extraordinarias, admitiendo para las primeras como formas de cobertura de los gastos los recursos patrimoniales y los impuestos y para las segundas el endeudamiento y otras medidas monetarias y fiscales.

Al lado de estos principios, la doctrina clásica no liberal ni liberista admite cierta función extrafiscal de los impuestos a través del uso protector de ciertos derechos aduaneros a las importaciones, por un lado y, por el otro, reconociendo y propiciando el efecto redistributivo como principio de reparto social de la carga presupuestaria (Wagner).

La obra de John Maynard Keynes⁸

El marco histórico de sus trabajos

Sus obras y su actividad de economista evidencian una extraordinaria adherencia a los problemas reales de la vida económica y de los acontecimientos. Terminada la Primera Guerra Mundial escribe su libro sobre las "consecuencias económicas de la paz". De no menor resonancia es su ensayo sobre "El fin *de la laissez faire*".

⁸ Keynes, John M. citado por Jarach, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario cit, páginas 32 a 34.

Líneas fundamentales de sus teorías

Empieza su obra con la refutación de la doctrina económica clásica, principalmente representada por J. B. Say y J. Stuart Mill según la cual la oferta crea su propia demanda, con la consecuencia que no puede haber desocupación involuntaria más que transitoria. Critica, además, el supuesto de dicha doctrina, que la demanda y la oferta de bienes se efectúan fundamentalmente en términos reales, siendo el dinero un injerto posterior, que no altera la doctrina enunciada.

Por el contrario, Keynes construye una nueva teoría económica sosteniendo, a diferencia de la economía clásica, la posibilidad de un equilibrio con desempleo. La baja de la tasa de interés no basta para provocar el aumento de las inversiones y, por ende, la recuperación del pleno empleo, ya que el incentivo para invertir consiste en la "eficacia marginal del capital" y su magnitud ha de ser, por lo menos aproximadamente, igual a la tasa de interés.

La relación entre un aumento del ingreso total y el de la nueva inversión constituye el *multiplicador* (nuevo instrumento de análisis de Keynes que reconoce el antecedente de Kahn) que, a su vez, depende de *la propensión marginal a consumir*, éste también nuevo instrumento conceptual del análisis keynesiano. No es ésta la oportunidad de penetrar más profundamente en la doctrina keynesiana que será tenida en cuenta en el desarrollo ulterior de esta obra.

*La Teoría Financiera De Alvin Hansen.*⁹

Este autor, por un camino distinto paralelo a la teoría keynesiana, investiga los hechos y acontecimientos de la vida real para encontrar apoyo a la teoría pura de Keynes acerca de la existencia de un equilibrio de largo plazo sin plena ocupación.

Su punto de partida es la observación empírica respecto a que las inversiones necesitan, en los países industrializados de elevados ingresos, donde una porción importante de éstos se destina al ahorro, factores dinámicos que provoquen alicientes adecuados, tales como: el rápido incremento de la población, los grandes inventos y el ensanchamiento de las fronteras. A falta de estos factores, la inversión total del sector privado no logra absorber la totalidad de los ahorros, con la consiguiente desocupación de hombres y factores de producción.

La teoría de Hansen amplía la doctrina ya elaborada por economistas y adoptada por estadistas suecos, sobre la admisibilidad del déficit presupuestario en situación de desempleo y depresión económica. Especialmente por la parte del presupuesto destinado a la formación de capital, el llamado presupuesto de capital.

⁹ Hansen, Alvin citado por Jarach, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario cit, página 34.

Abba Lerner y la teoría de las "finanzas funcionales".¹⁰

Como extrema derivación del pensamiento keynesiano, debemos a Lerner la más revolucionaria teoría de las finanzas públicas. Niega este autor que el sistema tributario de un país tenga como objeto la cobertura de los gastos y le asigna un papel de instrumento para absorber poder adquisitiva del sector privado para impedir o combatir la inflación .

Esta concepción reduce el papel de las finanzas públicas a un mero instrumento de política económica y, en particular, de política de estabilización, dejando fuera del campo de estudio toda la problemática de las finanzas públicas, de la óptima asignación de los recursos entre el sector privado y el sector público de la economía y, en cierto modo, también la redistribución de ingresos.

Totalmente extrañas a este enfoque quedan también las investigaciones de las finanzas clásicas acerca de la justicia o igualdad de la imposición y sobre la eficiencia o economicidad de la actividad estatal para producir y suministrar servicios públicos.

¹⁰ Lerner, Abba citado por Jarach, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario cit, página 35.

Síntesis de las corrientes antagónicas de las finanzas

El antagonismo entre la corriente clásica del pensamiento financiero y la corriente keynesiana y poskeynesiana, no podía sino desembocar en una síntesis, que rescatara los enfoques clásicos (que, sin perjuicio de reconocer y mencionar algunos de los efectos de la actividad financiera sobre la economía de mercado, limitaba el fenómeno financiero a la producción de los servicios públicos, con especial énfasis en el aspecto de los recursos destinados a financiarlos); y, al mismo tiempo, comprendiese las finanzas keynesiana y poskeynesiana y la función redistribuidora de ingresos.

La posición Richard A. Musgrave¹¹

Debemos citar, como aporte magistral en esta tarea de síntesis, a Richard A. Musgrave, considera este autor la actividad financiera del Estado como una función múltiple. Asume, como hipótesis de trabajo, que la organización estatal se divida en tres departamentos con tareas asignadas separadamente a cada uno de los tres: el primero se ocupa de la asignación de los recursos para la producción de servicios públicos, siendo el problema económico a resolver el de la asignación óptima de los recursos disponibles para la satisfacción de las necesidades públicas y privadas.

¹¹ Musgrave R.A. citado por Jarach, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario cit, página 36.

El planteamiento de este problema supone que las necesidades públicas son necesidades sentidas o valoradas por los individuos que las ordenarán juntamente con las necesidades privadas en una escala de preferencias. Supone también que el departamento a cargo de la distribución de los ingresos haya resuelto, en concreto, el problema de la distribución justa y que, el tercer departamento a cargo de la tarea de asegurar la plena ocupación, haya solucionado satisfactoriamente su cometido.

Análogamente el departamento de distribución tiene que operar mediante el procedimiento *impuestos-transferencias* para lograr la distribución justa de los ingresos, partiendo del supuesto que el departamento de servicios haya logrado el óptimo en la asignación de recursos para la satisfacción de las necesidades públicas y que el departamento de estabilización haya alcanzado su objetivo de la plena ocupación y estabilidad del nivel de precios.

3.- La Hacienda Pública

Dentro de la política fiscal es nota inseparable del ingreso público el erigirse en el prototipo del medio de cobertura del gasto público. Por eso sólo cumplirán tal propósito aquellas percepciones que implique para el Estado la plena disposición sobre las mismas. Los medios de caución, como el depósito a favor del Estado no pueden, por ejemplo, ser calificables de ingreso público por no sustentarse en un título jurídico que posibilite la plena disponibilidad.

La vinculación ingreso público-financiamiento, no debe en modo alguno hacer pasar por alto los usos adicionales y los propósitos a que frecuentemente afecta a los ingresos, la Hacienda Pública moderna utiliza los instrumentos de captación de ingresos públicos adicionalmente como instrumentos de política económica, es decir a través de ellos, en ocasiones pretende además de allegarse medios de cobertura del gasto público, alcanzar determinados resultados en el ámbito de economía, por ejemplo estimular el ahorro; incentivar la creación de fuentes de empleo, reforzar la lucha contra los procesos inflacionarios restando liquidez a la economía, etc.

Concepto de la hacienda pública

En su sentido amplio, es el conjunto de bienes de producción que permiten el abastecimiento de una comunidad.

Para Maurice Duverger,¹² la Hacienda Pública, dentro de la concepción clásica, es la "ciencia de los medios por los que el Estado procura y utiliza los recursos necesarios para la cobertura de los gastos públicos, mediante el reparto entre los individuos de las cargas resultantes"; en la concepción moderna nos advierte que la noción de Hacienda Pública podría ser menos precisa, pudiéndose definir como "la ciencia que estudia la actividad del Estado cuando utiliza medidas especiales, llamadas medidas financieras: gastos, tasas, impuestos, empréstitos, medidas monetarias, presupuestos, etc."

¹² Duverger, Maurice citado por Faya Viesca, Jacinto. **Finanzas Públicas**. Porrúa, México 2001; página 123.

Otros autores han dado definiciones similares. Richard Musgrave¹³ ha dicho que "al conjunto de problemas que se centran en torno al proceso ingreso-gasto del Estado se le denomina tradicionalmente hacienda pública", refiriéndose por tales problemas principalmente a la asignación de recursos, la distribución de la renta, el pleno empleo, la estabilidad del nivel de precios, y el desarrollo.

Por su parte, Harold M. Groves¹⁴ ha puntualizado que el campo de investigación de la Hacienda Pública es el de estudiar "los ingresos y los egresos de los gobiernos, tanto federales como estatales y locales", así como que dicho estudio comprende fundamentalmente cuatro divisiones: recaudaciones públicas, gastos públicos, deuda pública y ciertos problemas del sistema fiscal en su conjunto", por ejemplo, la administración y política fiscales.

Diversos autores, al definir el concepto de Hacienda Pública y al tratar de enmarcar su contenido, han enfatizado con mayor insistencia la actividad financiera del Estado con relación al ingreso y los gastos públicos. Algunos otros se han interesado más en los empréstitos o en la moneda y, para muchos, la Hacienda Pública es el gran marco de la actividad financiera estatal que comprende la totalidad de las medidas y las políticas financieras y económicas de que el Estado dispone para cumplir con sus fines.

¹³ Musgrave, R.A. citado por Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas cit, página 125.

¹⁴ M. Groves, Harold citado por Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas cit, página 130.

4.- La Actividad Financiera Del Estado

Aspectos generales.

Como se ha venido comentando, es evidente la necesidad que tiene el Estado para cumplir con el fin original de su creación, justificación e incluso legitimación, el bien común.

De esta manera, el Estado para lograrlo debe desarrollar una serie de actividades y mantener funciones con el propósito de satisfacer las necesidades de la colectividad agrupada bajo su estructura jurídica.

El Estado a través del poder ejecutivo desarrolla una actividad que se encamina a la realización de los servicios públicos y a la satisfacción de las necesidades generales, es lógico que la administración de un Estado tenga que utilizar medios personales, materiales y jurídicos para lograr el cumplimiento de sus fines resultando uno de los sectores más importantes de la actividad administrativa esta constituido precisamente por la gestión de intereses económicos esa actividad ha recibido el nombre de “ actividad financiera” la cual cumple el estado para administrar el patrimonio, para determinar y recaudar los tributos para conservar, destinar o intervenir las sumas ingresadas y se distingue de todas las demás en que no constituye un fin en si mismo, o sea en que no atiende directamente a la satisfacción de una necesidad de la colectividad, sino que cumple una función instrumental de fundamental importancia.

La Actividad del estado cubre diversos aspectos tales como: el económico, político, jurídico y sociológico. En el aspecto económico la actividad financiera tiene una dimensión económica por cuanto que ha de ocuparse de la obtención o inversión de los recursos de esta índole misma que son necesarios para el cumplimiento de aquellos fines.

En el aspecto Político la actividad financiera no puede considerarse mas que como, la actuación en concreto de la facultad que constituye la esencia misma del concepto de soberanía. Así la actividad Financiera se dice que tiene naturaleza política, por que político es el sujeto agente, políticos son los poderes de los que este aparece investido, políticos son también estos mismo fines, para cuya obtención se desarrolla la actividad financiera.

En el aspecto Jurídico la actividad financiera del estado se encuentra sometida al derecho positivo. La actividad financiera es una rama de la actividad administrativa y aparece como tal regulada por el derecho objetivo, lo que implica la administración del dinero publico, del dinero que es sustraído a la economía privada para la satisfacción de las necesidades publicas y por que la enorme masa de la riqueza destinada a esos fines da origen a un complejo de realizaciones cuyo ordenado desenvolvimiento requiere un sistema de disposiciones imperativas.

En el aspecto Sociológico la actividad financiera resulta que el régimen de los tributos y de los gastos públicos ejercen una determinada influencia, mas o menos decisiva, sobres los grupos sociales que operan dentro del estado, y por los elementos sociales a los que afecta.

Momentos de la actividad financiera

El Estado requiere de la realización de diversas actividades para cumplir con sus finalidades. A través del Poder Ejecutivo desarrolla complejas actividades que van encaminadas a la realización de los servicios públicos y a la satisfacción de necesidades generales. Por esta causa la actividad financiera del Estado conoce tres momentos fundamentales:

- a) El de la obtención de ingresos, los cuales pueden afluir al Estado tanto por institutos de Derecho privado, como es la explotación de su propio patrimonio (empresas industriales, renta de inmuebles, venta de bienes etc.), como por medio de institutos de derecho público, por ejemplo los diversos tipos de tributo o, por institutos mixtos, como la contratación de empréstitos o la emisión de bonos.
- b) La gestación por manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente.
- c) La realización de un conjunto variadísimo de erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación de los servicios públicos y la realización de otras muy variadas actividades y gestiones que el Estado, moderno se ha echado a costas.

La obtención de los recursos estará regulada por el derecho financiero, el manejo por el derecho patrimonial y la erogación por el derecho presupuestario.

Fines de la actividad financiera

Generalmente se hace una clasificación de las necesidades o fines que debe satisfacer el estado, las cuales se dividen en: Necesidades individuales que son aquellas que afectan al individuo independientemente de sus relaciones con la sociedad y con el estado por ejemplo, las necesidades individuales de alimentación, vestido, el albergue etc.

Necesidades colectivas: Son las que surgen cuando los individuos viven en sociedad haciendo que surjan determinadas necesidades que derivan precisamente de esa convivencia por ejemplo: la necesidad de cultura, de asistencia social.

De entre las múltiples y variadas funciones del Estado algunas son demasiado complejas pero indispensables para la consecución de sus fines. El Estado no sólo está orientado al cumplimiento de sus leyes fundamentales y de sus objetivos políticos más trascendentes; también dirige su actividad diaria hacia grandes objetivos y metas sociales y económicas. La selección de objetivos socioeconómicos, la obtención de medios para alcanzarlos, las erogaciones que realiza y la administración y gestión de los recursos patrimoniales son varias de las tareas más importantes del Estado, que constituyen precisamente la actividad financiera. Con la palabra "financiero" se designa generalmente a todo lo concerniente a la Hacienda Pública.

La gran mayoría de los tratadistas aceptan que las anteriores funciones corresponden necesaria y naturalmente al Estado. Sáinz De Bujanda¹⁵, por ejemplo, sostiene que "la facultad del Estado de procurarse los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines pertenece al ámbito de los poderes de supremacía o de imperio, que corresponden, *ab origine*, al ente público".

Las finanzas públicas tienen como sujeto al Estado y, por lo tanto, toda su actividad está contenida y normada por leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que el mismo Estado establece para regular su economía.¹⁶

Los postulados financieros del Estado son mandatos obligatorios, dejando un escaso margen a las excepciones de discrecionalidad que los propios ordenamientos legales contemplan. Aun en el caso de los Estados formal y realmente democráticos, su actividad financiera dista mucho de asemejarse a la de los particulares. Esta última tiende a la satisfacción de intereses privados; aquella, siempre a la satisfacción de intereses públicos. En la actividad financiera privada la libertad de elección es la regla; en la estatal, el marco es siempre el interés público, las leyes y los programas trazados previamente.

¹⁵ Sáinz de Bujanda citado por Faya Viesca, Jacinto. **Rectoría del Estado y Empresa Pública**. Porrúa, México 1987; página 25.

¹⁶ Fon Rouge, Giulliani; Masci y Griziotti citados por Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas cit, página 234.

Disciplinas que se relacionan con la Actividad Financiera del Estado

Fundamentalmente la ciencia de las finanzas públicas se ocupa, como dice Griziotti¹⁷, de "los principios de la distribución de los gastos públicos e indica las condiciones de su aplicación". En cambio, la política financiera se encarga de estudiar los fines que en esta materia persigue el Estado y los medios de que se vale para su obtención. Para este autor la política financiera consiste en la "elaboración y sistematización de los principios directivos o la selección de los ingresos públicos", teniendo esta política el carácter de arte cuando establece los criterios de selección, y el carácter de ciencia por el estudio que hace de los instrumentos escogidos por las entidades públicas para obtener los ingresos necesarios. Por último, precisa que el Derecho financiero expone "las normas jurídicas de las leyes que determinan la distribución de las cargas públicas, con el objeto de indicar su exacta interpretación".

Por diversas razones la Hacienda Pública tiene también una estrecha relación con la contabilidad. Prueba de ello son las técnicas contables empleadas en materia de presupuesto, cuenta pública, contabilidad de las empresas públicas, etc. Igualmente se entrelaza con el Derecho, tanto público como privado. La totalidad de los actos hacendarios tienen que estar supeditados a normas jurídicas con el fin de dotar de legalidad a las actividades que el Estado realiza en materia hacendaría. Las normas impositivas tendrán que respetar estrictamente las disposiciones constitucionales y los derechos particulares de los habitantes.

¹⁷ Griziotti citado por Jarach, Dino. .Finanzas Públicas y Derecho Tributario cit, página 60

La existencia de normas procedimentales para el cobro de los impuestos y de normas destinadas a la defensa de los particulares frente al Estado como recaudador se debe al cumplimiento de disposiciones legales del sistema jurídico particular de cada país.

La Hacienda Pública guarda una estrecha relación con la economía, desde el momento en que ésta trata de la administración de recursos limitados para la satisfacción de las necesidades humanas. Los asuntos que se refieren a la imposición de tributos y los efectos del gasto público constituyen una parte esencial de la economía. En determinadas circunstancias los mecanismos que el Estado utiliza para corregir la economía de un país son propios de la Hacienda Pública; por ejemplo, las políticas de ingreso, de gasto, de crédito, etc.

Las finanzas públicas tienen características diferentes según sea el grado de relación que guarden con el sector privado de la economía nacional, o según sea el sistema político en el que aquéllas se fundamentan. Una Hacienda Pública que opere en una economía de mercado descentralizada conduce siempre a un sistema de economía mixta, como en los países occidentales. En este caso el Estado requiere de ingresos para cubrir las necesidades de la comunidad y para orientar de alguna manera la economía nacional.

Decía Ferrara¹⁸ que, en una visión positiva, el impuesto es un consumo impedido y otro consumo producido en su reemplazo.

¹⁸ Ferrara citado por Jarach, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario cit, página 59.

Esta formulación supera, dialécticamente, la dicotomía del mismo autor: concepto filosófico *versus* concepto histórico del impuesto; aquél considera el impuesto como el valor del servicio que presta el Estado, éste lo considera como una calamidad, un despojo, en una palabra, una destrucción de riqueza. La formulación positiva de este autor viene a relativizar el contraste entre el bien y el mal.

El impuesto será un bien, si el consumo impedido representa una utilidad menor que el consumo producido en su reemplazo; será un mal en el caso contrario. Ampliando la formulación de Ferrara podemos decir que la actividad financiera implica:

- a) Un consumo impedido y otro efectuado en su reemplazo;
- b) Un consumo impedido y una inversión efectuada;
- c) Una inversión impedida y un consumo efectuado;
- d) Una inversión impedida y otra efectuada.

Sostiene Grizioti¹⁹ que la actividad financiera no es de naturaleza económica, por cuanto no hay igualdad de las partes en juego, ni hay tampoco, libertad de contratación y finalmente, porque no hay la premisa necesaria para toda actividad económica, que es la limitación de los medios susceptibles de empleo alternativo frente a fines ilimitados. Esta concepción del ilustre maestro no es aceptable.²⁰

¹⁹ Grizioti, B. *Considerazioni sui metodi, limiti e problemi delle Scienza pura della Finanza*", *enjudidi Scienza delle Finanze e Diritto Finanziario*. T.I. Giuffrè. Milano. 1956. páginas. 458-488.

²⁰ Jarach, Dino. *Finanzas Públicas y Derecho Tributario* cit, página 60.

La igualdad de las partes y la libertad de contratación no definen la naturaleza económica de la actividad sino a la economía del mercado (esto con la ulterior observación de que, aún, en la economía de mercado no siempre hay igualdad de partes ni libertad de contratación).

En cuanto a la limitación de los fines estatales y a la abundancia relativa de los medios, que, siempre según Griziotti, el Estado puede obtener de las generaciones pasadas (patrimonio acumulado), de las generaciones presentes (principalmente, tributos) o de las generaciones futuras (deuda pública), nos parece que se trata, de una abundancia de procedimiento pero no de medios, siendo éstos siempre escasos en relación con los fines estatales, los que, a su vez, no son limitados sino por la propia decisión del Estado, según las fuerzas políticas que predominan.

Lo económico consiste en la aplicación del principio económico o de racionalidad en la actividad de utilización de medios escasos y susceptibles de empleo alternativo para fines dados.

Aplicabilidad universal del esquema de la actividad financiera

El esquema desarrollado hasta aquí es igualmente aplicable a cualquier forma de Estado. Si se trata de un Estado autocrático, modelo Luis XIV, (concepto que responde a la famosa afirmación de Luis XIV: *L ' État c'est moi* o a la menos famosa de su sucesor Luis XV *e'est mon bon plaisir*), la actividad financiera buscará su *optimum* en el cotejo entre utilidad y costo para el autócrata, según los fines que éste se proponga e imponga a la organización estatal. Y nada impide aun, en esta hipótesis extrema, que un buen rey tenga entre sus deseos o ambiciones la de favorecer al pueblo y satisfacer principalmente las necesidades de éste. Asimismo nada impide que, siendo más débil el autócrata aunque, por simple hipótesis, contemple mucho más los intereses de los gobernados que los propios, sea derrocado y ajusticiado por el pueblo, como les tocó en suerte a Carlos I, Luis XVI y Nicolás II.

Si se trata de un gobierno oligárquico, como la república de Venecia, la actividad financiera tenderá a maximizar la utilidad y minimizar los costos, con referencia a los fines de la clase dominante, mercaderes y armadores, pudiendo, sin embargo, al hacerla así, satisfacer eventualmente, también fines e intereses de los gobernados, aunque éstos no pertenezcan a dicha clase.

Si se trata de un gobierno donde prevalezca la clase burguesa o una fracción de ella, por ejemplo la alta burguesía industrial o financiera, las finanzas públicas buscarán su optimización a través del cotejo de utilidades y costos para dicha clase o fracción.

También en este caso, pueden satisfacerse fines y necesidades de la colectividad, por la accidental coincidencia entre éstos y los de la clase dominante.

Lo mismo puede decirse en el caso de un gobierno en el que prevalezca la clase proletaria. A pesar de la poca realidad de la hipótesis, por lo menos entre los países de Occidente, también en el caso de Estados en los que predomine un grupo étnico sobre otros, como en los casos de Burundi, de Nigeria o de Bangladesh, cuando ésta pertenecía al Pakistán, de la Unión Sudafricana o de Rhodesia del Sur; la optimización se referirá a los fines y necesidades del grupo étnico dominante aunque, accidentalmente, satisfaga también fines y necesidades de la población étnicamente diferente y políticamente sometida.

En la hipótesis, verificable sólo milagrosamente, de una perfecta identificación entre gobernantes y gobernados en el Estado cooperativo de De Viti de Marco²¹ o en el modelo de Abraham Lincoln del "gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo", el cálculo económico se verificará sobre la base de la utilidad y el costo para el Estado, pero dicho cálculo coincidirá con el de la utilidad y el costo para la colectividad, concebida como la suma de los individuos. Pero, aun en este caso, la optimización de la actividad financiera se logra fuera del mercado y a través de un mecanismo extraño a la economía de mercado.

²¹ Viti De Marco citado por Jarach, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario cit, página 65.

5.- Las finanzas Públicas.

Las finanzas públicas constituyen la actividad económica del sector público con su peculiar estructura que convive con la economía de mercado, en una suerte de asociación biológica o *simbiosis*. Esta imagen biológica de las mutuas relaciones entre la economía de mercado y la economía del sector público da una concepción más amplia y menos comprometida ideológicamente, que utiliza como imagen de la relación entre la economía del sector público y la de mercado el fenómeno del parasitismo (Pantaleoni, Pareto, Fasiani y Cosciani).²²

El estado como sujeto protagónico de las finanzas públicas

El Estado es una organización humana con determinados cometidos o funciones que le asignan en relación con factores de variado carácter: históricos, geográficos, étnicos, culturales, filosóficos, religiosos, sociales, económicos, etcétera, las fuerzas políticas predominantes en un determinado contexto espacio temporal. Estas funciones o cometidos dependen de la asunción por parte del Estado, de determinados fines:

- a) de existencia y mantenimiento de la organización;
- b) originados por los propósitos u objetivos perseguidos por dicha organización.

²² Cosciani, Cesare citado por Dino, Jarach. Finanzas Públicas y Derecho Tributario cit, página 39.

El papel del Estado en relación con las finanzas públicas ha sido y es, aún, tema de profundas controversias doctrinales como se expondrá someramente.

Una observación directa del fenómeno financiero en cualquier país y en cualquier época a partir de la edad moderna, indica al Estado como sujeto activo de la actividad financiera, tanto en el aspecto de las finanzas clásicas como en el de las finanzas modernas.

Negación del papel del Estado

La doctrina financiera clásica y, especialmente, la doctrina marginalista, tendió a restar importancia a ese papel observado así empíricamente, para enfatizar el aspecto individual de las finanzas, concebidas como la actividad económica de los individuos destinada a la satisfacción de una categoría especial de necesidades, para las que se consideraba como un instrumento más económico al Estado. Sin embargo, las doctrinas que profundizaron la teoría de las finanzas partiendo de las premisas marginalistas, como: Sax, Pantaleoni, De Viti de Marco, Mazzola, Wicksell y Lindahl, volvieron a reconocer la actividad financiera como actividad del Estado.

El Estado como sujeto activo de las finanzas públicas en la doctrina keynesiana y poskeynesiana. También consideran al Estado como sujeto de la actividad financiera la doctrina keynesiana, la de Hansen y la de Lerner, pero desconocen o pasan a un rol secundario la función de producción de servicios públicos y enfatizan el papel regulador de la actividad financiera del Estado.

La negación de este papel activo y la tendencia hacia la desmitificación del Estado se halla en Pareto y en la escuela sociológica que sigue sus huellas, quienes consideran al Estado como una simple pantalla detrás de la cual se esconde la minoría gobernante con sus intereses, ideologías y apetitos.

6.- Las Necesidades Públicas

Los fines del Estado determinan las necesidades públicas. No son las necesidades públicas las que determinan los fines y cometidos del Estado para satisfacerlas; el concepto de necesidad pública no preexiste a la existencia del aparato estatal, ni éste es un instrumento para la satisfacción de necesidades individuales y colectivas preordenadas.

El concepto de necesidades públicas es coetáneo y consustancial con la misma existencia del Estado y su desenvolvimiento histórico.

Históricamente el Estado ha ido adoptando funciones crecientes en número y en intensidad, algunas con carácter de exclusividad, otras en concurrencia con las actividades libradas a la iniciativa privada. El concepto de necesidades públicas proviene de los fines que el Estado persigue de acuerdo con las decisiones de quienes representan las fuerzas políticas dominantes.

Es así que la existencia de fines del Estado y la conciencia de su insatisfacción crea, al lado de las necesidades originadas por la mera existencia y mantenimiento de la organización, otras necesidades específicas que pueden variar según las características políticas del Estado y los fines que le asignan las fuerzas políticas dominantes. Los factores que determinan los fines del Estado son de carácter étnico, religioso, económico, social, cultural, geográfico y evolucionan a través del tiempo. Por tanto son históricos.

Es así como son necesidades públicas, por ejemplo, la defensa de la nación contra enemigos externos; la seguridad pública en el interior del país; la higiene pública y la salud de los habitantes; la instrucción y la educación; el mantenimiento de la paz social mediante la administración de la justicia; la protección de los menores y de los ancianos; el esparcimiento y el deporte; la cultura y la promoción de la ciencia y de las artes; la liberación del hombre del miedo y del hambre, a través de la llamada seguridad social.

Todas estas necesidades no tienen caracteres inherentes a su esencia en razón de los cuales deban ser consideradas como públicas y como tales ser satisfechas por el Estado. Pero son públicas en cuanto el Estado, en un determinado momento histórico, las asuma como propias y se disponga satisfacerlas o hacerlas satisfacer dentro de un marco legal de condiciones, modalidades y garantías que el mismo Estado fije en general o en particular. Tampoco es inherente a la esencia de ciertas necesidades públicas la característica de ser satisfechas por el Estado con total prescindencia de una demanda y del pago de un precio.

*¿Quién siente las necesidades públicas?*²³

Las necesidades públicas son *sentidas* por los dirigentes de la organización o, mejor dicho, por los órganos con función decisoria de la organización estatal. No hay en ello ninguna asimilación forzada de fenómenos políticos con fenómenos psicológicos, sino simplemente una deducción lógica de las premisas. La sola existencia de fines y el reconocimiento de que hay que cumplirlos, origina en los dirigentes del Estado la sensación de carencia o insatisfacción que se define como *necesidad pública*.

De ello deriva también la consecuencia que no hay exigencia lógica alguna para definir las necesidades públicas como una categoría especial de necesidades colectivas; y éstas, como necesidades de los individuos en la colectividad y en cuanto componentes de la misma o, directamente, como necesidades de la colectividad.

²³ Jarach Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario cit, página 46.

Esta definición traería la dificultad de determinar, en la primera alternativa, cuáles son los sujetos capaces de sentir y apreciar las necesidades colectivas y expresar su voluntad de satisfacerlas; en la segunda alternativa, cuáles serían los intérpretes autorizados para reconocer y manifestar las necesidades de la colectividad.

Concebidas; en cambio, las necesidades públicas como la consecuencia inmediata y tautológica de la existencia de fines de la organización estatal, se hace innecesario tratar de escrutar la naturaleza y el contenido de las necesidades públicas. Ello, sin embargo, no excluye que se pueda determinar, a través de la investigación histórica y de la comparación de las organizaciones y actividades de diferentes países en el tiempo y en el espacio, cuáles son las necesidades públicas que uniformemente o prevalentemente los Estados asumen como propias, en relación con los fines que se proponen.

Origen de las necesidades públicas

En general, el Estado, tratándose de un fenómeno natural o social, voluntario o no, es una organización humana a la cual sus componentes o sus dirigentes cualesquiera ellos fueren, o sus dueños contingentes, asignan o han asignado determinados fines y, en relación con éstos, determinados cometidos.

Es éste un carácter común a todas las formas de Estado y sistemas de gobierno, carácter que no es solamente jurídico formal. La existencia del Estado como organización, implica la necesidad de proveer al establecimiento de los organismos que componen la organización, antes y con prescindencia del contenido especial de los cometidos que le serán asignados en relación con los fines que ha de perseguir.

7.- Bienes y Servicios Públicos.

El paso siguiente en el proceso de la actividad financiera consiste en producir o hacer producir los bienes materiales o inmateriales capaces de satisfacer las necesidades públicas. Tales bienes se llamarán, en consecuencia, bienes públicos. En realidad, predominan entre ellos los bienes inmateriales a los que, en determinados casos, pueden acceder bienes materiales. Por ello, se habla preferentemente de servicios públicos. Estos bienes y servicios pueden ser adquiridos en el mercado y prestados en esas mismas condiciones por el Estado o bien ser producidos por el Estado a través de una verdadera transformación y combinación de bienes intermedios y factores productivos.

Cuando el Estado otorga a particulares la concesión de un servicio, éste sigue siendo público porque el Estado lo considera como propio, lo que se prueba por el hecho mismo de la concesión. Consecuentemente, también los bienes y servicios públicos son tales por ser considerados como propios por el Estado y por él producidos o concedidos a particulares y no son producidos por el Estado por ser públicos

Servicios públicos divisibles

Hay servicios que satisfacen necesidades públicas y, al mismo tiempo, necesidades particulares, de modo que es posible que los sujetos que sienten dichas necesidades puedan demandar dichos servicios y también someterse al precio o prestación pecuniaria que el Estado quiera exigir de ellos. En este caso, el servicio se denomina divisible. Pero es erróneo afirmar que el Estado presta el servicio para satisfacer una necesidad individual. La necesidad que el Estado pretende satisfacer es siempre una necesidad pública, que nace de los fines que constituyen los propósitos de la organización estatal, en determinadas condiciones de tiempo y lugar, por determinación de las fuerzas políticas dominantes.

La divisibilidad es una característica del servicio que satisface, al mismo tiempo que la necesidad pública, también una necesidad individual y es, por tanto, susceptible de una demanda del usuario. Este carácter puede extenderse a la hipótesis de los servicios de uso obligatorio, siempre que se presten individualmente a determinados usuarios, sin la demanda voluntaria de éstos.

Servicios públicos indivisibles

Hay otros servicios que el Estado presta persiguiendo sus propios fines y, por tanto, necesidades públicas que no pueden ser susceptibles de demanda individual, por no corresponder a necesidades individuales concomitantes. Se trata, pues, de servicios indivisibles. La prestación de éstos no implica un consumo individual excluyente del consumo por otros sujetos. Es ésta la característica de las necesidades públicas que Musgrave denomina "*social wants*" (necesidades sociales). Pero es erróneo considerarlas como necesidades sentidas por los individuos.

Los servicios indivisibles y la manifestación de las preferencias individuales

Musgrave rechaza, con respecto a dichas necesidades, el esquema de las doctrinas voluntaristas de Sax, Mazzola, Pantaleoni, De Viti de Marco, Wicksell y Lindahl; pero, en su estructura nominativa, postula como inherente a la racionalidad de la actividad financiera y al principio de la optimización de la asignación de los medios escasos, la necesidad que los componentes de la sociedad manifiesten sus preferencias mediante votaciones de los gastos relativos a dichos servicios y de los recursos correspondientes

Los individuos pueden experimentar esas necesidades como una apreciación intelectual de los fines del Estado y su concordancia con ellos. En consecuencia, los que contribuyen a formar la voluntad estatal, Poder Ejecutivo y Parlamento, o sólo Ejecutivo, o Soberano o Tirano, determinarán la necesidad pública de un determinado servicio (su aumento o disminución) como consecuencia de la elección de los fines políticos del Estado y como una decisión sobre la utilidad del servicio, o del gasto pertinente, y sobre el sacrificio del recurso correspondiente, con referencia a los fines del Estado y no con referencia a fines o intereses individuales dicen Colm, Dalton, Masci y Jarach.²⁴

La consolidación de las necesidades públicas

Algunos autores, especialmente italianos, han sostenido que los individuos pueden sentir la *necesidad* del servicio público indivisible cuando dicho servicio no se presta. Así, por ejemplo, las poblaciones fronterizas pueden experimentar la necesidad de la defensa nacional cuando los enemigos externos invadan sus tierras o amenacen sus hogares o sus bienes.

Los habitantes de una ciudad experimentan la necesidad de la seguridad pública, cuando la policía u otras fuerzas de seguridad no pueden asegurar la tranquilidad y el respeto de las personas y de sus bienes frente a delincuentes de todo tipo. Pero aclaramos que, también, en estos casos hay coincidencia de necesidades individuales con las públicas y no identificación de las dos.

²⁴ Colm, Dalton y Jarach Dino citados en Finanzas Públicas y Derecho Tributario cit, página 53.

Caso concreto de México: las políticas financieras conforme a un nuevo concepto de federalismo

En los Estados federales la política financiera corre a cargo primordialmente de la autoridad central. En nuestro país, las grandes líneas de política económica son elaboradas e implementadas por el Ejecutivo Federal. El monto del Presupuesto de Egresos de la Federación y las leyes y reglamentos permiten que el Ejecutivo Federal lleve a cabo los grandes programas gubernamentales que influyen en forma decisiva en los sectores público, social y privado.

Las autoridades de los Estados participan en la realización de algunas actividades del sector público federal y, además, manejan sus propios presupuestos. La participación de los Estados en la ejecución de los programas federales ha ido incrementándose paulatinamente, sobre todo en los últimos sexenios, pero la participación de las entidades federativas aún no se da en el diseño de la política económica del país. Quizá esto último se deba a que los montos de los presupuestos estatales son, en términos relativos, de poca cuantía en relación al de la Federación.

En la mayoría de los Estados federales el gobierno central acapara y controla por facultad constitucional los ingresos más importantes de la nación. Por otra parte, los Estados miembros disponen de todas aquellas fuentes de Ingresos que no hayan sido reservadas expresamente para la Federación, tal y como acontece en México.

Actualmente se concibe el fortalecimiento del federalismo sólo mediante el previo robustecimiento económico de cada uno de los Estados que integran la Federación; es decir, la vigencia del federalismo como institución política se considera posible únicamente si existen entidades Federativas económicamente autosuficientes. Consecuentemente, el gobierno federal ha realizado esfuerzos considerables para que las entidades federativas dispongan de mayores recursos económicos y participen de los ingresos federales. La participación de los gobiernos estatales en la elaboración y ejecución de los programas a cargo del Ejecutivo Federal es, ciertamente, un camino para vigorizar la estructura federal.

8.- Gasto Público

Los gastos públicos constituyen las erogaciones que efectúa el Estado para adquirir bienes instrumentales o intermedios y factores para producir bienes y servicios públicos; o para adquirir bienes de consumo a distribuir gratuitamente o contra el pago de una retribución directamente a los consumidores; o bien para transferir el dinero recaudado con los recursos a individuos o empresas, sin ningún proceso de producción de bienes o servicios.²⁵

En cuanto al gasto público, este se define como el gasto que realizan los gobiernos a través de inversiones públicas. Un aumento en el gasto público producirá un aumento en el nivel de renta nacional, y una reducción tendrá el efecto contrario.

²⁵ Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo Segundo Curso**. Porrúa, México 2002; página 201.

El gasto público se ejecuta a través de los Presupuestos o Programas Económicos establecidos por los distintos gobiernos, y se clasifica de distintas maneras pero básicamente se consideran el Gasto Neto que es la totalidad de las erogaciones del sector público menos las amortizaciones de deuda externa; y el Gasto Primario, el cual no toma en cuenta las erogaciones realizadas para pago de intereses y comisiones de deuda pública, este importante indicador económico mide la fortaleza de las finanzas públicas para cubrir con la operación e inversión gubernamental con los ingresos tributarios, los no tributarios y el producto de la venta de bienes y servicios, independientemente del saldo de la deuda y de su costo.

Clasificación del gasto público.²⁶

Gasto Programable: es el agregado que más se relaciona con la estrategia para conservar la política fiscal, requerida para contribuir al logro de los objetivos de la política económica. Por otro lado resume el uso de recursos públicos que se destinan a cumplir y atender funciones y responsabilidades gubernamentales, así como a producir bienes y prestar servicios.

²⁶ Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo Segundo Curso**, cit. Págs. 202 a 210.

La clasificación económica permite conocer los capítulos, conceptos y partidas específicas que registran las adquisiciones de bienes y servicios del sector público. Con base a esta clasificación, el gasto programable se divide en gasto corriente y gasto de capital. Estos componentes a su vez se desagregan en servicios personales, pensiones y otros gastos corrientes dentro del primer rubro, y en inversión física y financiera dentro del segundo.

Gasto corriente: Dada la naturaleza de las funciones gubernamentales, el gasto corriente es el principal rubro del gasto programable. En él se incluyen todas las erogaciones que los Poderes y Órganos Autónomos, la Administración Pública, así como las empresas del Estado, requieren para la operación de sus programas. En el caso de los primeros dos, estos recursos son para llevar a cabo las tareas de legislar, impartir justicia, organizar y vigilar los procesos electorales, principalmente. Por lo que respecta a las dependencias, los montos presupuestados son para cumplir con las funciones de: administración gubernamental; política y planeación económica y social; fomento y regulación; y desarrollo social.

Por su parte, en las empresas del Estado los egresos corrientes reflejan la adquisición de insumos necesarios para la producción de bienes y servicios. La venta de éstos es lo que permite obtener los ingresos que contribuyen a su viabilidad financiera y a ampliar su infraestructura.

Gasto de Capital: El gasto de capital comprende aquellas erogaciones que contribuyen a ampliar la infraestructura social y productiva, así como a incrementar el patrimonio del sector público. Como gastos; gastos de Defensa Nacional, también se pueden mencionar la construcción de Hospitales, Escuelas, Universidades, Obras Civiles como carreteras, puentes, represas, tendidos eléctricos, oleoductos, plantas etc.; que contribuyan al aumento de la productividad para promover el crecimiento que requiere la economía.

Los rubros del gasto público, por ser muchos se clasifican de acuerdo con las necesidades del análisis, las más usuales son:

Gastos ordinarios. Su carácter es normal para administrarlos y por lo tanto se pueden prever y presupuestar oportunamente, mientras que los gastos extraordinarios son las erogaciones que se efectúan en situaciones especiales.

Gastos efectivos. Representan una erogación de los recursos monetarios del Estado, es decir, implica desembolsar una cierta cantidad de dinero .

Gastos virtuales. Sólo quedan generalmente registrados en los libros, sin que exista verdaderamente transferencia monetaria.

Gastos reales. Comprenden los egresos para adquirir bienes y servicios.

Gastos de transferencia. Otorgan poder de compra a un sector tomando de otro; la transferencia puede ser gratuita o un medio de pago por derechos de propiedad existente. Los gastos de transferencia se dividen por su importancia en: subsidios y pagos de interés.

Gastos forzosos. Son todos los gastos imprescindibles e inaplazables. Los gastos optativos son por su propia naturaleza se pueden aplazar.

Gastos corrientes. Representan el costo de la administración, las transferencias al consumo, etc. los gastos de capital son los que se destina a las obras públicas, construcciones directas, transferencias para la inversión etc.

Gastos de preservación. Están encaminados a mantener las condiciones de la vida ya existentes, y los gastos para el mejoramiento de la vida buscan elevar los actuales niveles de vida.

Gastos directos. Son erogaciones del Estado efectuadas como contraprestación a los bienes y servicios recibidos.

Conforme se incrementan las funciones del Estado crece el gasto público, que se ha convertido en un importante instrumento de la política económica. El Estado devuelve a la comunidad, mediante el gasto, aquellas cantidades que obtuvo de ésta bajo la forma de bienes y servicios como: alumbrado público, vigilancia y seguridad, salud, educación comunicaciones y obras de infraestructura.

Como acontece habitualmente en toda ciencia también en la de las Finanzas Públicas se efectúan clasificaciones de distintos fenómenos, cuya validez debe juzgarse en razón de su utilidad para el mayor y mejor conocimiento de los objetos estudiados. Así es como el fenómeno gastos públicos ha dado origen a variadas clasificaciones, algunas ya existentes, otras de reciente creación.

Aparte de considerar las clasificaciones de orden contable o jurídico, se han tomado en cuenta los que producen efectos en el enfoque político-económico. Por lo cuál, se agregan, las siguientes clasificaciones²⁷:

- a) gastos ordinarios y extraordinarios,
- b) gastos productivos y de transferencia,
- c) clasificación funcional de los gastos y
- d) gastos corrientes y de inversión.

²⁷ Jarach Dino. **Finanzas Públicas y Derecho Tributario**, cit. Páginas 171 a 177.

Gastos ordinarios y extraordinarios

La doctrina financiera clásica distinguía los gastos públicos en gastos ordinarios y extraordinarios. Esta clasificación tenía, como propósito principal, establecer una correlación con la análoga clasificación de los recursos en ordinarios y extraordinarios. Se sostenía, al respecto, que mientras los gastos ordinarios, es decir, corrientes, periódicos, nacidos de la normal producción de los servicios públicos, debían ser financiados con recursos ordinarios como los tributos, tarifas de empresas públicas o producto de monopolios fiscales los gastos extraordinarios, como los originados por guerras, calamidades o catástrofes naturales, debían financiarse con recursos del crédito o con gravámenes de emergencia, como el impuesto al capital.

De ahí que, al perder la correlación entre gastos ordinarios y recursos ordinarios o entre gastos extraordinarios y recursos extraordinarios, ha perdido interés la clasificación de los gastos en ordinarios y extraordinarios.

Gastos productivos y de transferencia

Otra clasificación distingue los gastos públicos en gastos productivos y gastos de transferencia. Según esta clasificación son gastos productivos los que corresponden a la adquisición de bienes intermedios y factores para la producción de los bienes y servicios públicos.

Tales gastos producen un aumento de la renta nacional. Son, en cambio, gastos de transferencia los que consisten en el pago de una suma a determinadas personas, sin ninguna retribución al Estado y no generan un aumento de la renta nacional sino sólo una diferente distribución de la misma. Esta clasificación, que debemos a Pigou²⁸, reproduce sustancialmente la que en anteriores ediciones de su obra había expuesto entre gastos consuntivos (exhaustivos) o reales y gastos de transferencia.

Clasificación funcional de los gastos

Otra clasificación agrupa los gastos públicos según el tipo de servicios a los que sirve: educación, defensa, seguridad, salud pública, seguridad social, justicia, administración financiera, etcétera, a veces reuniendo algunos de estos servicios. Tratándose de una clasificación funcional porque sirve a los efectos de conocer el contenido o las funciones de la actividad financiera del Estado, pero no la inteligencia de la estructura de dicha actividad.

Gastos corrientes y gastos de inversión

La clasificación con criterio económico que prevalece en la doctrina moderna es la ya aludida de gastos corrientes y de inversión. A su vez, los gastos corrientes se distinguen en gastos de consumo y gastos de transferencia.

²⁸ Pigou, A.G. citado por Jarach, Dino. Finanzas Públicas y Tributación, cit. Página 173.

Gastos corrientes de consumo

Son gastos de consumo todos aquellos que sirven para la producción de los servicios del Estado. La calificación de gastos de consumo se debe al supuesto, harto controvertible, que dichos servicios son bienes finales, de utilidad directa para los destinatarios, tanto si se trata de servicios divisibles como indivisibles. Esta suposición contradice la esencia del fenómeno financiero, por cuanto no sólo los servicios indivisibles, sino que también muchos de los divisibles son prestados no sólo a consumidores finales sino también a empresas y son complementarios de los demás bienes para la producción de bienes y servicios que se ofrecen en el mercado.

Gastos de inversión

El gasto de inversión puede definirse como la erogación estatal destinada a la adquisición o producción de bienes instrumentales o de capital, que incrementen el activo fijo del Estado y sirvan como instrumentos de producción, para el propio Estado, de los bienes y servicios públicos. En toda época y en todo lugar, el Estado ha efectuado gastos de inversión: edificios como sede de los distintos órganos y oficinas; obras de urbanización; acueductos; cloacas; calles y rutas o caminos; canales; puertos; diques y embalses; en tiempos más recientes se agregaron turbinas, oleoductos, distribución de gas y electricidad, etcétera. Sin embargo, la evolución histórica señala no sólo una variación cualitativa de esos gastos, sino un diferente enfoque de la política de inversiones, puesto que éstas adquieren la función de suplir las deficiencias de la demanda de bienes de consumo o de inversión por el sector privado y contribuir a la estabilización y al desarrollo.

La programación del gasto público. Los Egresos del Presupuesto Egresos de la Federación.

Son las erogaciones que realiza el estado para adquirir bienes y servicios, y de esta forma satisfacer las necesidades públicas.

Clasificación funcional:

1. Administración general
2. Defensa
3. Seguridad
4. Salud
5. Educación
6. Desarrollo - Economía
7. Bienestar social
8. Ciencia y técnica
9. Deuda pública

Clasificación económica:

1. Gastos corrientes u operativos: son los necesarios para el normal funcionamiento de los servicios y para el mantenimiento de los bienes patrimoniales utilizados para esa prestación, así como los originados por los intereses de la deuda pública.
2. Gastos de capital: son los que contribuyen a incrementar el patrimonio del estado.

Magnitud del gasto público:

Depende de:

- Factores demográficos: elevadas tasas de crecimiento de la población y el prolongamiento del promedio de vida.
- Exigencias de los consumidores: a medida que la población tiene acceso a mayores niveles de información, demandará buenos servicios públicos.
- De índole política: el rol o participación del estado dentro del sistema económico variará si nos encontramos frente a una economía de mercado, dirigida o mixta.

La mezcla exacta de participación del sector público y privado en la economía está influida por la filosofía política de cada gobierno en particular.

La Ley de Presupuesto citada contiene las siguientes disposiciones sobre la programación del gasto público:

ARTÍCULO 1. El ejercicio, control y la evaluación del gasto público federal para el año 2004, se realizará conforme a las disposiciones de este Decreto y las demás aplicables en la materia. En la ejecución del gasto público federal, las dependencias y entidades deberán realizar sus actividades con sujeción a los objetivos, estrategias y prioridades establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, así como a los objetivos y metas de los programas aprobados en este Presupuesto.

La Auditoría Superior de la Federación, en los términos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, deberá corroborar el ejercicio de las asignaciones aprobadas en este Presupuesto, la aplicación de los calendarios de gasto y el avance de las metas. Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los entes públicos federales, se sujetarán a las disposiciones de este Decreto en lo que no se contraponga a los ordenamientos legales que los rigen.

El incumplimiento por parte de los servidores públicos a que se refiere el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a las obligaciones que les impone el presente Decreto, será sancionado en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables.

ARTÍCULO 2. Para efectos del presente Decreto se entenderá por:

I. Adecuaciones presupuestarias: a los trasposos de recursos y movimientos que se realizan durante el ejercicio fiscal a las estructuras funcional-programática, administrativa, económica, a los calendarios de presupuesto, así como a las ampliaciones y reducciones líquidas al mismo, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas aprobados en este Presupuesto;

II. Balance primario: a la diferencia entre los ingresos y el gasto neto total, excluyendo de este último el costo financiero de la deuda pública del Gobierno Federal o de las entidades;

III. Balance financiero: a la diferencia entre los ingresos y el gasto neto total, incluyendo el costo financiero de la deuda pública del Gobierno Federal o de las entidades;

IV. Cámara: a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión;

V. Dependencias: a las Secretarías de Estado incluyendo a sus respectivos órganos administrativos desconcentrados, y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. La Presidencia de la República se sujetará a las mismas disposiciones que rigen a las dependencias.

Asimismo, la Procuraduría General de la República y los tribunales administrativos se sujetarán a las disposiciones aplicables a las dependencias, en lo que no se contraponga a sus leyes específicas. Las atribuciones en materia presupuestaria de los servidores públicos de las Secretarías de Estado, se entenderán conferidas a los servidores públicos equivalentes de la Presidencia de la República, la Procuraduría General de la República y los tribunales administrativos;

VIII. Entes públicos federales: a las personas de derecho público de carácter federal con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IX. Entidades: a los organismos descentralizados; a las empresas de participación estatal mayoritaria, incluyendo a las sociedades nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros, instituciones nacionales de fianzas y las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como a los fideicomisos públicos en los que el fideicomitente sea la Secretaría o alguna entidad de las señaladas en esta fracción, que de conformidad con las disposiciones aplicables sean considerados entidades paraestatales. Se entenderán como comprendidas en esta fracción las entidades a que se refiere el Anexo 1.D. de este Decreto, así como aquéllas incluidas en los Tomos de este Presupuesto;

X. Entidades apoyadas presupuestariamente: a las entidades a que se refiere la fracción IX de este artículo, que reciben transferencias y subsidios con cargo al Presupuesto;

XI. Entidades federativas: a los estados de la Federación y al Distrito Federal;

XII. Entidades no apoyadas presupuestariamente: a las entidades a que se refiere la fracción IX de este artículo, que no reciben transferencias ni subsidios con cargo al Presupuesto;

XIII. Función Pública: a la Secretaría de la Función Pública;

XIV. Gasto neto total: a la totalidad de las erogaciones aprobadas en este Presupuesto, correspondientes al Gobierno Federal y a las entidades a que se refiere el Anexo 1.D. de este Decreto, con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos de la Federación.

XV. Gasto no programable: a las erogaciones que el Gobierno Federal realiza para dar cumplimiento a obligaciones que corresponden a los ramos generales 24 Deuda Pública, 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, 29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero, 30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores, y 34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca; así como las erogaciones correspondientes al costo financiero de las entidades incluidas en el Anexo 1.D. de este Decreto;

XVI. Gasto programable: a las erogaciones que se realizan en cumplimiento de funciones correspondientes a los ramos autónomos; a los ramos administrativos; a los ramos generales 19 Aportaciones a Seguridad Social, 23 Provisiones Salariales y Económicas, y 25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos; a las erogaciones que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios realizan, correspondientes a los ramos generales 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, y 39 Programas de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas;

Así como aquéllas que efectúan las entidades incluidas en el Anexo 1.D. de este Decreto, sin incluir el costo financiero de éstas;

XVII. Informes trimestrales: los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública que el Ejecutivo Federal presenta trimestralmente al H. Congreso de la Unión;

XVIII. Percepciones extraordinarias: a los estímulos, reconocimientos, recompensas, incentivos y pagos equivalentes a los mismos, que se otorgan de manera excepcional a los servidores públicos, condicionados al cumplimiento de compromisos de resultados sujetos a evaluación; así como el pago de horas extraordinarias de trabajo y demás asignaciones de carácter excepcional autorizadas en los términos de la legislación laboral y de este Decreto;

XIX. Percepciones ordinarias: a los pagos, incluyendo las respectivas prestaciones, que se cubren a los servidores públicos de manera regular como contraprestación por el desempeño de sus labores cotidianas en los Poderes Legislativo y Judicial, los entes públicos federales, y las dependencias y entidades donde prestan sus servicios;

XX. Presupuesto: al contenido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004, incluyendo sus 21 Anexos; así como los Tomos II. A. Ramos Autónomos; II. B. Ramos Generales; III. Ramos Administrativos; IV. Entidades de Control Presupuestario Directo; V. Entidades de Control Presupuestario Indirecto; y, VI. Programas y Proyectos de Inversión;

XXI. Presupuesto regularizable de servicios personales: a las erogaciones que con cargo al Presupuesto implican un gasto permanente en subsecuentes ejercicios fiscales en materia de servicios personales, por concepto de percepciones ordinarias de la estructura ocupacional o, en su caso, plantilla de personal, autorizadas por la Secretaría, incluyendo el incremento salarial y, en su caso, las prestaciones previstas en las medidas salariales y económicas aprobadas para el ejercicio;

XXII. Ramos administrativos: a los ramos por medio de los cuales se asignan recursos en este Presupuesto, a las dependencias; a la Presidencia de la República; a la Procuraduría General de la República; a los tribunales administrativos, y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;

XXIII. Ramos autónomos: a los ramos por medio de los cuales se asignan recursos en este Presupuesto a los Poderes Legislativo y Judicial, así como a los entes públicos federales;

XXIV. Ramos generales: a los ramos cuya asignación de recursos se prevé en este Presupuesto, que no corresponden al gasto directo de las dependencias, aunque su ejercicio está a cargo de éstas;

XXV. Secretaría: a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XXVI. Subejercicio de gasto: las disponibilidades presupuestarias que resultan, con base en el calendario financiero autorizado y de metas aprobado, sin cumplir las metas contenidas en los programas;

XXVII. Subsidios: a las asignaciones de recursos federales previstas en este Decreto que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad o a las entidades federativas, para fomentar el desarrollo de actividades prioritarias de interés general como son, entre otras, proporcionar a los usuarios o consumidores los bienes y servicios a precios y tarifas por debajo de los de mercado. Asimismo, a los recursos federales que el Gobierno Federal otorga a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, como apoyos económicos no recuperables, y

XXVIII. Transferencias: a las asignaciones previstas en los presupuestos de las dependencias, destinadas a las entidades bajo su coordinación sectorial y a sus órganos administrativos desconcentrados; así como, en el caso de la Secretaría, adicionalmente las asignaciones para las entidades no coordinadas sectorialmente; para sufragar los gastos de operación y de capital, entre otros, remuneraciones al personal; construcción y/o conservación de obras;

"Las proposiciones de las entidades en los términos de los artículos 17 y 21 esta ley se presentarán a la Secretaría de Hacienda, a través y con la conformidad de las Secretarías o Departamentos Administrativos correspondientes cuando proceda. Asimismo, a las Secretarías o Departamentos mencionados les será enviada la información y permitida la práctica de visitas a que se refieren los artículos 37 Y 41"²⁹.

Presupuesto de Egresos de la Federación es un documento elaborado por la secretaria de Hacienda que el Ejecutivo Federal envía a la Cámara de Diputados para su revisión y aprobación. Contiene en su primera forma una enumeración dependencias administrativas generales como a las Secretarías de Estado, departamentos administrativos y demás organismos antes mencionados, y la global que posteriormente desarrollará la misma secretaria pormenorizando o total del presupuesto. Este documento se denomina: "Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2004", el cual se encuentra publicado en el D. O. F. del 31 de diciembre de 2003.

²⁹ Zubizarreta Gutiérrez, José. **Derecho Fiscal**. Tercera edición. Madrid, 1958, página. 95.

Objetivo y efectos del gasto público.

A través del gasto público el estado puede influir para lograr los propósitos de su política económica, de manera general este gasto tiende a incrementar la producción, porque significa un aumento en la corriente de la circulación de los medios adquisitivos.

Mediante los subsidios, el Estado busca estimular la producción en aquellas áreas socialmente necesarias y que están descuidadas. Por su parte los empréstitos que financian el gasto público han sido duramente criticados, al afirmar que los pagos de las amortizaciones y de los intereses son una pesada carga para los países deudores. Sin embargo, un empréstito externo adiciona realmente recursos para invertir, lo que permite un aumento potencial de la producción.

Los efectos del gasto público en la distribución se determinan por la forma en que éste proporcionada a los individuos los ingresos monetarios y los bienes o servicios los cuales satisfacen sus necesidades. En virtud de que el Estado capta sus recursos mediante el sistema impositivo, puede contribuir a redistribuir la riqueza generada.

La forma y producción con que se distribuye el gasto público representa el grado de influencia que tienen en el desarrollo los aspectos moral, cultural, de seguridad, de salud y político. El examen de la estructura del presupuesto de gastos permite conocer los propósitos que animan al Estado.

Los efectos de los gastos públicos deben ser reconocidos a través de los efectos de los bienes y servicios públicos, en un supuesto, en los otros, directamente de las consecuencias de las erogaciones.

En todos los casos, sin embargo, los efectos de los gastos pueden variar según el tipo de recursos empleados para su financiación. Más precisamente, el análisis de los efectos de los gastos debe efectuarse suponiendo un determinado recurso, repitiéndolo sucesivamente suponiendo, uno por uno, los otros tipos de recursos.

Su papel en la actividad financiera

La etapa lógica siguiente en la estructura de la actividad financiera, es la de adquirir los bienes intermedios y los factores productivos para la combinación que da origen a los bienes y servicios públicos. En el esquema de la actividad financiera tendiente a la producción de bienes y servicios públicos para la satisfacción de necesidades públicas que, a su vez, surgen de los fines de la organización estatal. este papel corresponde al gasto público.

En este planteamiento, el gasto público consiste en la erogación que el Estado efectúa para adquirir bienes intermedios y factores de la producción, a fin de combinarlos adecuadamente para la producción de bienes y servicios públicos o para adquirir directamente bienes en el mercado destinados a asumir la función de bienes, públicos, sin necesidad de transformación por el Estado.

Otras formas de empleo del gasto público

Con prescindencia del rol de instrumento para la adquisición de bienes intermedios y factores para la producción de servicios públicos, el gasto del sector público interviene como un integrante de la demanda global y, por tanto, actúa como un determinante del nivel de empleo y del nivel de producción como también de la balanza de pagos. El Estado puede usarlo deliberadamente para este propósito, independientemente de su función de instrumento para la "asignación" de los recursos materiales y humanos en las diferentes ramas de la producción y determina el desplazamiento de recursos del consumo a la inversión o viceversa.

El gasto público tiene, finalmente, efectos redistributivos que pueden ser buscados deliberadamente por el Estado, alterando la composición del ingreso nacional y el bienestar de la colectividad. Sin embargo, también en estos roles de instrumento para la estabilidad y/o el desarrollo, la asignación óptima de los recursos productivos, etcétera, los efectos del gasto no pueden aislarse de los efectos de los ingresos, con los que se financie.

Dicho de otro manera, los efectos del gasto dependen, entre otros factores, de los recursos que se emplean para financiarlos.

Nivel óptimo de los gastos públicos

Se ha planteado, por algunos autores³⁰, sobre “ el nivel optimo de los gastos públicos”, concepto que, en realidad, debería corregirse por "dimensión óptima del presupuesto estatal". El problema se vincula con el del crecimiento de los gastos públicos que ya hemos analizado y de las relaciones del presupuesto estatal con la economía nacional en su conjunto y, en particular, con los efectos de los gastos y recursos (que se han analizado hasta aquí).

Con respecto a los servicios indivisibles no susceptibles de una demanda individual, Fasiani distingue dos categorías³¹. La primera comprende aquellos servicios cuya indivisibilidad depende del fenómeno de la consolidación de las necesidades. Esta consolidación consiste en el hecho que los individuos no advierten o no sienten las necesidades públicas mientras los servicios estatales las satisfagan. A contrario sensu, dichas necesidades empiezan a ser sentidas individualmente no bien el servicio estatal sea deficiente.

³⁰ Cosiani, Musgrave y Fasiani citados por Jarach, Dino. Finanzas Públicas y Tributación, cit. Pág.198.

³¹ Fasiani, M. citado por Jarach, Dino. Finanzas Públicas y Tributación, cit. Página 199.

Diferencias entre el gasto privado y el gasto público

Importa mucho distinguir entre gasto público y gasto privado. La definición clásica de los gastos públicos es de carácter esencialmente jurídico: el gasto público lo es tal por ser una erogación nacida de la voluntad estatal o por emanar de un órgano o institución de carácter estrictamente público. A la vez, la Hacienda Clásica ha considerado que los gastos privados son aquellos que provienen de los particulares o de las colectividades de particulares, como son las sociedades, las asociaciones, etc. Esto significa que el carácter de público o privado depende del sujeto que eroga: Es público cuando el sujeto es el Estado o cualquiera de sus órganos o instituciones; y es privado cuando el sujeto es un particular o una asociación de particulares.

Viendo así las cosas, no es difícil distinguir si un gasto es de tipo público o de tipo privado. Sin embargo, a partir del siglo xx, y principalmente después de las dos guerras mundiales, la diferencia entre uno y otro gasto es mucho más complicada debido a la creciente intervención del Estado en la vida económica de una nación. El abandono del patrón rígido del Estado liberal ante el surgimiento de un Estado más dinámico y rector de la vida social y económica de un país vino a propiciar la creación de numerosas empresas por la vía de constitución de sociedades en forma originaria y, otras veces, por la vía de la nacionalización.

Empresas estatales como las de construcción de ferrocarriles, de generación, conducción y venta de energía eléctrica, de petróleo y petroquímica, entre muchas, alteraron radicalmente la concepción del gasto público. Aunque estas empresas están generalmente organizadas según los modelos de organización de corte privado, esto no significa que sus erogaciones sean consideradas gasto privado, inclusive ni cuando sus bienes y servicios sean muy similares a los producidos por una empresa privada.

Con el nacimiento y proliferación de este tipo de organismos se hace más difícil precisar la diferencia de naturaleza entre la erogación pública y la privada, distinguir entre un gasto público y un gasto privado no resulta tan obvio cuando se trata de organismos públicos de composición mixta.

9.- Los Ingresos.

Gestión Tributaria o Ingresos Públicos³²

La Gestión Tributaria mide el conjunto de acciones en el proceso de la gestión pública vinculado a los tributos, que aplican los gobiernos, en su política económica. Los tributos, son las prestaciones en dinero que el Estado, en su ejercicio de poder, exige con el objeto de tener recursos para el cumplimiento de sus fines.

³² Jarach, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario, cit. Página 115.

La Gestión Tributaria es un elemento importante de la política económica, porque financia el presupuesto público; Es la herramienta más importante de la política fiscal, en él se especifica tanto los recursos destinados a cada programa como su financiamiento. Este presupuesto es preparado por el gobierno central y aprobado por el Congreso, es un proceso en el que intervienen distintos grupos públicos y privados, que esperan ver materializadas sus demandas. Es un factor clave que dichas demandas se concilien con las posibilidades reales de financiamiento, para así mantener la estabilidad macro económica. La pérdida de control sobre el presupuesto es fuente de desequilibrio e inestabilidad con efectos negativos insospechados. Es importante mencionar que los ingresos y gastos gubernamentales se ven afectados por el comportamiento de otras variables macro económicas, como el tipo de cambio, los términos de intercambio, el crecimiento del PIB, etc.

Concepto de Ingreso Publico

Los ingresos públicos constituyen los flujos monetarios que tienen, un sector importante de ellos, como destino inmediato las arcas públicas y como fin ser un medio de cobertura de los gastos públicos.

Los ingresos por lo tanto, entrañan una nota de dinamismo, pues se traducen en un flujo monetario. Los ingresos públicos constituyen sólo un sector de los recursos de que dispone el Estado para encarar el financiamiento de las necesidades públicas. Sus bienes patrimoniales no son, en consecuencia, un ingreso público, mas sí lo producido por ellos.

El concepto de ingreso público tiene un uso restrictivo, pues bajo tal acepción sólo se comprenderán las percepciones monetarias que percibe el Estado y que tiene por propósito ser medios de cobertura del gasto público. Quedan por lo tanto excluidos de tal categoría las percepciones en especie, que aun si bien es cierto son susceptibles de valoración económica, sin embargo, no son expresables en unidades monetarias en los sistemas de contabilidad pública.

Existe una infinidad de percepciones por parte del Estado no susceptibles de ser calificables como ingresos, no obstante tratarse de bienes afectos a la satisfacción de necesidades públicas. Las provenientes de la confiscación o expropiación son un buen ejemplo de ello y por dicha razón se encuentran reguladas no por el derecho financiero sino por el administrativo.

Medio de financiamiento. Fines fiscales

Nota inseparable del ingreso público lo es el erigirse en el prototipo del medio de cobertura del gasto público. Por eso sólo cumplirán tal propósito aquellas percepciones que implique para el Estado la plena disposición sobre las mismas. Los medios de caución, como el depósito a favor del Estado no pueden, por ejemplo, ser calificables de ingreso público por no sustentarse en un título jurídico que posibilite la plena disponibilidad.

La vinculación ingreso público-financiamiento, no debe en modo alguno hacer pasar por alto los usos adicionales y los propósitos a que frecuentemente afecta a los ingresos, la Hacienda Pública moderna utiliza los instrumentos de captación de ingresos públicos adicionalmente como instrumentos de política económica, es decir a través de ellos, en ocasiones pretende además de allegarse medios de cobertura del gasto público, alcanzar determinados resultados en el ámbito de economía, por ejemplo estimular el ahorro, incentivar la creación de fuentes de empleo, reforzar la lucha contra los procesos inflacionarios restando liquidez a la economía, etc.

Ingresos Federales en México.

Ingreso público es el dinero que reciben el Estado y los demás entes de derecho público, por diferentes conceptos legales y en virtud de su poder de imperio o autoridad. Toda recepción de numerario en las arcas del Estado debe considerarse como un ingreso, aunque no tenga el carácter de definitivo. El artículo 4 del Código Fiscal de la Federación define los créditos fiscales en estos términos:

Art. 4 "Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

La recaudación proveniente de todos los ingresos de la Federación, aun cuando se destinen a un fin específico, se hará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que dicha Secretaría autorice."

Numerosas clasificaciones se han formulado de los ingresos del Estado. Las leyes administrativas determinan la naturaleza del ingreso público que tienen en ocasiones finalidades exclusivas como en "los ingresos para atenuar gastos" que son retenciones que hace el Estado para propósitos ulteriores; y ingresos propiamente dichos como los impuestos. Indudablemente las vías de derecho público, revisten mayor importancia que las vías de derecho privado.

Una clasificación más adecuada divide a los *ingresos del Estado* en dos grupos importantes. El primer grupo alude a *los ingresos tributarios*, que comprenden los impuestos, las aportaciones de seguridad social, derechos, contribuciones especiales y tributos o contribuciones accesorias.

El segundo grupo alude a *los ingresos financieros* y comprende los empréstitos, la emisión de moneda, la emisión de bonos de deuda pública, la amortización y conversión de la deuda pública, moratorias y renegociaciones, devaluaciones, reevaluaciones, productos y derechos, expropiaciones, decomisos y nacionalizaciones.

Como puede comprobarse *los ingresos tributarios* comprenden las obligaciones económicas de los mexicanos para contribuir a los gastos públicos.

Por lo que se refiere a los *ingresos financieros* ellos provienen de las diversas fuentes de financiamiento, necesarias para complementar y para integrar las exigencias del Presupuesto Nacional.

De acuerdo con el Código Fiscal de la Federación (*D. O. F.* del 31 de diciembre de 1981), las contribuciones se clasifican, artículo 2º en *impuestos, aportaciones de seguridad social*. Decreto por el que se reforma el artículo 250 del Código Fiscal de la Federación: *D. O. F.* del 28-XII-1983. Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que modifica decreto de carácter mercantil (entre ellas el Código fiscal de la Federación). *D. O. F.* del 30 de noviembre de 1983. Reforma Leyes Fiscales (entre ellas el Código Fiscal de la Federación, *D. O. F.* del 31-XII-1984).

Por su parte la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995 considera los ingresos siguientes: *D. O. F.* del 28 de diciembre de 1994.

I. *Impuestos*: 1. Impuesto sobre la renta. 2. Impuesto al activo. 3. Impuesto al valor agregado. 4. Impuesto especial sobre producción y servicios. 5. Impuesto por la prestación de servicios telefónicos. 6. Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón. 7. Impuesto sobre adquisición de inmuebles. 8. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos. 9. Impuesto sobre automóviles nuevos. 10. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación.

11. Impuestos al comercio exterior: A) A la importación. B) A la exportación 12. Accesorios.

Los ingresos ordinarios; y los públicos del Estado se clasifican en dos grupos: a) Ingresos ordinarios e Ingresos extraordinarios.

a) *Los ingresos ordinarios* son aquellos que legalmente percibe el Fisco en forma regular, renovándose en el presupuesto fiscal de cada año y que se destinan a cubrir los gastos públicos de la Federación, de los Estados y de los municipios Los ingresos ordinarios son los que normalmente se destinan a cubrir el presupuesto y están comprendidos en las previsiones presupuestales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los impuestos pertenecen a esta categoría de ingresos ordinarios, así como las tasas o los derechos, las contribuciones especiales, productos y aprovechamientos.

b) *Los ingresos extraordinarios* son aquellos que se perciben cuando existen circunstancias anormales o irregulares que obligan al Estado a imponerlos. Los ingresos extraordinarios son los que hacen frente a necesidades urgentes e imprevistas. Se recurre con frecuencia a los empréstitos públicos, o financiamientos adicionales o emisiones de moneda para cubrir estos gastos. El derecho fiscal también incluye entre los ingresos del Estado los derechos extraordinarios, los empréstitos, las emisiones de moneda, la expropiación por causa de utilidad pública y los servicios personales.

Por último en la doctrina se clasifican los recursos del Estado en dos grupos: "Los provenientes de bienes y actividades del Estado; y los provenientes del ejercicio de poderes inherentes a la soberanía o al poder del Estado."³³

Actualmente la tendencia moderna es utilizar el impuesto como un instrumento privilegiado de intervención estatal, y así se perfilan con claridad sus tres funciones: La financiera, que es la de cubrir los gastos públicos; La económica, que es la de orientar la acción de las empresas en función de los objetivos esta tales, por ejemplo, con subsidios fiscales para mejoramiento del territorio o para la exportación. La política, que es la de redistribuir las riquezas mediante la liberación fiscal de ingresos bajos, y la imposición de un mayor gravamen sobre los ingresos altos con tarifas fuertemente progresivas.

"Entre los muchos principios referentes a la distribución óptima de los ingresos se pueden distinguir dos grandes grupos, a saber: (Por una parte, tenemos el concepto general de que los individuos deberían ser gravados de acuerdo con las ventajas o beneficio que cada uno pueda recibir del Estado. Y, por otro lado tenemos el principio general de que la población debería ser gravada en forma que se logre un reparto deseable de los sacrificios o, dicho de otra manera, que los impuestos fueran establecidos de forma tal que se logre aquellas redistribuciones de las rentas que la sociedad considere justas."³⁴

³³ Fonrouge, **Leyes tributarias, Procedimiento impositivo**. Ediciones Depalma, Buenos Aires 1999. Pág. 49.

³⁴ Paúl A. Samuelson. **Curso de economía moderna**. Ed. Aguilar. Madrid 1982. Pág. 182

10.- Las Contribuciones.

La existencia de los tributos dentro de una economía se explica y justifica a la vez a partir de la existencia de una “doble necesidad”. Por una parte la sentida por la sociedad de que se le garantice la satisfacción de una amplia gama de carencias lo que no es posible lograr a través de los mecanismos usuales del mercado (oferta, demanda y precio), dada la naturaleza misma de la necesidad. No es posible, por ejemplo, adquirir en el mercado seguridad pública, justicia, servicios de salud que garanticen mínimos de bienestar para la colectividad, etc.

El estado por otra parte, como organización política, al coincidir sus fines con tales necesidades asume su satisfacción como cometido estatal, tornándose de esa manera las mismas en necesidades públicas. Asegurar la provisión de los bienes y servicios que satisfagan tales necesidades constituye la más alta prioridad para el Estado, lo que lo vincula fatalmente con el problema de financiamiento público, es decir con la arbitración de mecanismos que garanticen el flujo de los recursos financieros necesarios para encarar tal cometido.

La única vía que le garantiza la certeza y en parte la suficiencia de recursos. A través del tributo, se posibilita que sólo se llame a contribuir para el financiamiento del gasto público a quien detenta capacidad contributiva y sólo dentro del límite de la misma.

Concepto

El término contribución, es una denominación moderna y útil (psicológicamente hablando) para permitirle al Estado allegarse de recursos vía tributaria. Como se comentó con anterioridad, históricamente ha evolucionado hasta alcanzar incluso la característica de deber cívico.

Por contribución debemos entender aquella aportación pecuniaria o en especie que todo particular debe proporcionar al Estado en que habite siempre que su legislación lo marque. La contribución es un concepto genérico que engloba a todo los que auxilia a sufragar los gastos del Estado.

Características de las contribuciones

Como características de las contribuciones se pueden encontrar las siguientes:

- 1.- Que su naturaleza es netamente personal.
- 2.- Que sus aportaciones son pecuniarias.
- 3.- Que su producto se debe destinar a cubrir los gastos públicos de los entes federales, estatal y/o municipal.
- 4.- Que la aportación debe ser proporcional y equitativa.
- 5.- Que esta obligación se puede establecer solo mediante disposición legal.

Se dice que es una obligación personal de acuerdo con el principio fundamental, ya que el derecho origina relaciones jurídicas cuyo contenido, facultades y obligaciones vinculan a las personas y solo a ellas es por ello que la obligación, que constituye un elemento de la relación jurídico-tributaria, es de naturaleza personal.

En cuanto que es una aportación pecuniaria es indiscutible que se puede contribuir para con el estado de muy diversas maneras, sin embargo, cuando se habla de que la aportación es para gastos, solo podemos pensar que será de naturaleza pecuniaria por ser las que con mayor facilidad puede utilizar el estado dada la naturaleza monetaria de la economía moderna ya que antiguamente eran más comunes los tributos pagaderos en especie.

En cuanto a lo referente al gasto público tenemos que a diferencia de los ingresos del derecho privado, los gastos son debidos en virtud de negocios jurídicos privados (compraventa, arrendamiento, transporte etc.) los tributos en cambio, son ingresos que el estado percibe en virtud de su soberanía esto es de su potestad de imperio. El producto de las contribuciones solamente se puede destinar para los gastos público y no para otro fin pues el destino que se da a los impuestos es elemento esencial de los tributos, la masa global de los ingresos tributarios se harán las aplicaciones a aspectos particulares del gasto público, aunque también existe la posibilidad de destinar el producto específico de un tributo a un fin particular, claro esta, siempre apoyados en una disposición legal.

En cuanto que es proporcional y equitativa se determina la proporcionalidad de la idea de una parte de algo haciendo alusión a una parte de alguna cosa con características económicas de lo que se deduce que el tributo se debe establecer en proporción a la riqueza de la persona sobre la que va a incidir, en cuanto a su equidad se origina en la idea de la justicia del caso concreto, de la aplicación de la ley en igualdad de condiciones a los que se encuentran en igualdad de circunstancias, debido ello la Suprema Corte de Justicia de la Nación contempla estos conceptos al manifestar que el tributo cumple con los requisitos de proporcionalidad exigidos por el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política ya que es equitativo en cuanto se aplica en forma general a todos los que se encuentran en la misma situación tributaria, y es proporcional puesto que se cobra según la capacidad de los causantes concluyendo así que habrá proporcionalidad y equidad cuando la carga del impuesto sea de acuerdo con la capacidad contributiva de los sujetos y se aplique a todos aquellos que se encuentren en el supuesto señalado por la ley.³⁵

En cuanto a su disposición legal tenemos que el mandato constitucional establece la exigencia de que las contribuciones solo se pueden imponer por medio de una ley conforme a la división de poderes el acto legislativo es facultad del Congreso de la Unión, razón por la cual él y solo él podrá emitir leyes en sentido formal y material, cuando se trata de leyes relativas a las contribuciones, se requiere que la cámara de origen sea precisamente la cámara de Diputados la cual, conforme a la teoría constitucional, es la representante de la población.

³⁵ Arrija Vizcaíno, José. **Derecho Fiscal**. Ed. Themis, México 2000. Página 234.

El sistema constitucional mexicano prevé dos excepciones al principio general: cuando se trate de situaciones de emergencia que pongan en grave peligro la seguridad del país y cuando el Ejecutivo sea autorizado por el Legislativo para dictar leyes a fin de regular la economía del país y del comercio exterior, en estos casos y solo en ellos, el Ejecutivo podrá ejercer facultades Legislativas emitiendo los llamados decretos-ley, que son formalmente decretos del Ejecutivo y materialmente normales jurídicas generales, impersonales y abstractas.

Clasificación de las contribuciones.

En el propio Código Fiscal en su artículo 2º, se encuentra que las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, así como los accesorios que tengan su origen en situaciones tributarias.

La figura tributaria por excelencia son los impuestos determinados como los tributos más representativos ya que se tratan como gravámenes a cargo de los particulares diferentes de las aportaciones de seguridad social, de las contribuciones de mejoras y de los derechos denominados estos como tasas los cuales han dado lugar a gran número de controversias respecto su naturaleza tributaria ya que una corriente representativa no considera a los derechos como tributos en virtud de que la obligación se genera por la voluntad del sujeto que solicita el servicio, pero la generalidad de la doctrina lo incluye como tales, entre otras figuras que la ley de ingresos de la federación señala son las que se catalogan también como tributos refiriéndose a las aportaciones para INFONAVIT.

Y las cuotas para el Seguro Social, conocidas como aportaciones de seguridad social, así como también Las contribuciones de mejoras, las cuales participan de la naturaleza tributaria sobre todo por la imposición unilateral de la exacción y el fin de su producto para un gasto de naturaleza pública.

En cuanto a las denominaciones de las aportaciones cuotas o atribuciones, más que jurídicas son económicas ya que se refieren a un contenido económico pero no nos informan de su estructura y mucho menos sobre los elementos jurídicos que las conforman estos nombres solo se utilizan para caracterizarlas con alguna diferencia nominal de los demás tributos.

A fin de precisar la naturaleza jurídica de estos gravámenes la doctrina nos proporcional una figura adecuada a la tasa denominada contribuciones especiales, mismo que se establece por imposición unilateral del estado en función del beneficio claramente obtenido por el deudor, que se genera por la realización de obras públicas o por el establecimiento de servicios cuyo producto se destina a cubrir el gasto originado por la obra o el servicio.

Las especies de contribuciones son: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. En los impuestos el presupuesto de hecho esta representado por cualquier actividad de contenido económico que el estado, a través del poder legislativo considere suficiente para que al efectuarse se genere la obligación, en cuanto a los derechos tenemos que el presupuesto de hecho es la prestación de un servicio particularizado al contribuyente o el uso u aprovechamiento de bienes de dominio público.

En las aportaciones de seguridad social el presupuesto de hecho será el beneficio recibido por el contribuyente como consecuencia del establecimiento de un servicio de seguridad social realizado por el estado, o por haber sido sustituido por el mismo en una obligación de seguridad social; y en las contribuciones de mejora, lo será el beneficio que obtendrá el sujeto como consecuencias de la realización de una obra pública.

*Los Impuestos*³⁶.

Para poder llegar a una definición concreta del concepto de impuestos es preciso hacer alusión a las diversas teorías existentes al respecto dentro de las cuales encontramos las siguientes:

La Teoría de la Equivalencia considera al impuesto como el precio correspondiente a los servicios prestados por el estado a favor de los particulares, la cual no es aceptable por que nadie recibe los beneficios de los servicios públicos en proporción a los impuestos que paga, y en muchos casos, el beneficiario particular es inversamente proporcional al impuesto pagado.

La Teoría del Seguro considera al impuesto como una prima de seguro que los particulares pagan por la protección personal, por la seguridad que es sus bienes y en su persona les proporciona el estado, no podemos aceptar que el estado tenga como única función la protección individual, su existencia sobre pasa con mucho este cometido, además de que el producto de los impuestos tiene muy diversas finalidades.

³⁶ Faya Viesca, Jacinto. **Finanzas del Estado**, cit. Página 135.

La Teoría del Capital Nacional establece que los impuestos representan la cantidad necesaria para cubrir los gastos que demanda el manejo del capital del estado, a fin de mantener y desarrollar la planta generadora de riqueza de un país, pero el fin de los impuestos no puede circunscribirse solo a esa actividad.

La Teoría del Sacrificio identifica al impuesto como una carga que debe ser soportada con el mínimo esfuerzo, el fundamento y la justificación jurídica de los impuestos se encuentra en la propia disposición constitucional que establece la obligación de contribuir a los gastos públicos del ente político al cual esta ligado el individuo, ya sea por razones de nacionalidad o de economía.

En cuanto al Código Fiscal el artículo 2º. Fracción I define al impuesto como las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este mismo artículo.

Es por ello que se dice que el impuesto es la prestación en dinero o en especie que establece el estado conforme a la ley, con carácter obligatorio a cargo de personas físicas y morales para cubrir el gasto público, y sin que haya para ellas contraprestación o beneficio especial directo o inmediato. Así podemos determinar que los impuestos tienen cinco elementos básicos que son:

1. - El sujeto del impuesto.
2. - El objeto del impuesto.

3. - La determinación de la base.
4. - La aplicación de la tasa, tarifa o cuotas
5. - La forma, medio y fecha de pago.

Las principales leyes fiscales en México son:

- Ley del Impuesto sobre la renta.
- Ley del impuesto al Valor Agregado.
- Ley del Impuesto Especial sobre la Producción de servicios.
- Ley del Impuesto al activo de las Empresas.
- Ley del Impuesto sobre Automóviles nuevos.
- Ley sobre Tenencia y uso de Vehículos.

Principios de los Impuestos según Adam Smith³⁷.

El ejercicio de la potestad tributaria debe observar una serie de principios. La aplicación indiscriminada y arbitraria de impuestos puede provocar graves consecuencias económicas, políticas y sociales en un estado, de ahí la existencia de los principios fundamentales o esenciales:

³⁷ Smith, Adam citado por Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo segundo curso, cit. Págs. 234 a 236.

- a) Principio de justicia o igualdad: es aquel en que los habitantes de una nación deben contribuir al sostenimiento del Gobierno en una proporción lo más cercana posible a sus necesidades económicas y de la observancia del precio de esta máxima depende lo que se llama equidad o falta de equidad en la imposición, este principio parte de la generalidad y de la uniformidad. Que el principio sea general significa que comprenda a todas las personas cuya situación coincide con la hipótesis que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal. Que el impuesto sea uniforme significa en principio que todas las personas sean iguales frente al tributo, el impuesto será uniforme si la ley trata igual a situaciones iguales y desigual a situaciones desiguales.
- b) Principio de certidumbre: es aquel en el que todo impuesto debe poseer fijeza en sus elementos esenciales para evitar actos arbitrarios por parte de la autoridad, los elementos necesarios son el objeto, sujeto las exenciones, tarifa, época de pago, infracciones y sanciones.
- c) Principio de comodidad: consiste en que todo impuesto debe recaudarse en la época y en la forma en la que es más probable que convenga su pago, el contribuyente es por ello que debe escoger aquellas fechas o periodos, en atención de la naturaleza del gravamen, que sea mas propicia y ventajosa para que el causante realice su pago.
- d) Principio de economía: consiste en que el rendimiento del impuesto debe ser el mayor posible y para ello su recaudación no debe ser onerosa, o sea, que la diferencia entre la suma que se recaude y la que realmente entre en las arcas de la nación tiene que ser la menor posible.

Clasificación de los Impuestos.

Existen dos criterios principales para distinguirlos, un criterio basado en la repercusión de los impuestos y un criterio conocido como administrativo, según el primer criterio los impuestos directos son aquellos en los que el legislador se propone alcanzar inmediatamente al verdadero contribuyente; suprime a todo intermediario entre el pagador y el fisco, de manera que las calidades de sujeto pasivo y pagador del impuesto se confunden.

Los impuestos indirectos según el criterio de repercusión, el legislador no grava al verdadero contribuyente sino que lo grava por repercusión, las calidades del sujeto del impuesto y el pagador son distinto. El legislador grava al sujeto a sabiendas de que este trasladara el impuesto al pagador. En los impuestos indirectos el sujeto que esta legalmente obligado a pagar el impuesto, traslada el impuesto a un tercero, sujeto pagador, es quien verdaderamente lo paga.

Desde el punto de vista del criterio administrativo los impuestos directos son los que recaen sobre las personas, la posesión o el disfrute de la riqueza, gravan situaciones normales y permanentes, son relativamente estables y pueden recaudarse según listas nominativas conocidas como padrones de los contribuyentes, mientras que los impuestos indirectos son aquellos que se perciben en ocasiones de un hecho, de un acto, de un cambio aislado, o accidental, por lo que no pueden formarse listas nominativas de los contribuyentes.

- Directos: ISR.
- Indirectos: IVA, IEPS, ISAN.

Por lo que hace a los impuestos directos, éstos se dividen en:

- Personales.
- Reales.

Los *Impuestos Personales* son aquellos en los que se toma en cuenta las condiciones de las personales de los entes con carácter de sujetos pasivos; en principio recaen sobre el total de la capacidad contributiva del sujeto pasivo, teniendo en consideración su situación especial. Por ejemplo, el impuesto sobre la renta a las personas físicas.

Los *Impuestos Reales* recaen sobre la cosa objeto del gravamen sin considerar la situación de la persona que es dueña de ella y que es sujeto del impuesto, como en el Impuesto Predial.

Aportaciones de Seguridad Social.

Las aportaciones de seguridad social son aquellas contribuciones establecida en ley a cargo de individuos que son sustituidos por el estado, en cumplimiento de sus obligaciones fijadas por la constitución en materia de seguridad social, contribuciones como las aportaciones patronales al Instituto Mexicano del Seguro Social, al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, son sustituidas de las obligaciones marcadas por la constitución que quedan a cargo del patrón.

El Código Fiscal de la Federación por su parte en su artículo 2°. Fracción II define a estas como las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo estado.

Contribuciones de mejoras.

De acuerdo con el Código Fiscal en su artículo 2° fracción III establece que dichas contribuciones son las establecidas en la ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

Un ejemplo puede ser la contribución que se paga por el uso del sistema de distribución de agua en la ciudad de México.

Derechos.

Los Derechos son aquellas contribuciones que establece la ley con los siguientes objetivos:

- Uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, por ejemplo explotación de bosques.
- Por recibir servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público; ejemplo expedición de pasaportes.
- Las contribuciones a cargo de organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del estado, ejemplo el uso del agua.

El Código Fiscal define a los derechos como las contribuciones establecidas en ley por uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este ultimo caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la ley federal de derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del estado.

La potestad tributaria.

Es el poder jurídico del Estado para establecer las contribuciones forzadas, recaudadoras y destinarlas a expensar los gastos públicos. El poder tributario es exclusivo del Estado y éste lo ejerce, en primer lugar, a través del Poder Legislativo, pues en observancia del principio de legalidad este poder expide las leyes que establecen los tributos y que deben contener los elementos esenciales de los mismos, en segundo lugar a través del Poder Ejecutivo, pues éste debe aplicar la Ley Tributaria y proveer en la esfera administrativa para su cumplimiento, y finalmente a través del Poder Judicial, Cuando éste dirime controversias entre la Administración y el gobernado. Se observa, que la potestad tributaria del Estado comprende tres funciones: la normativa, la administrativa y la jurisdiccional, para cuyo ejercicio el Estado tiene facultades de legislación, de reglamentación, de aplicación, de jurisdicción y de ejecución que ejercen los tres poderes de acuerdo con la competencia que le confieren las leyes.

Marco legal de las contribuciones³⁸

El artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

“Son obligaciones de los mexicanos, contribuir para los gastos públicos así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes ... “

³⁸ Carrasco, Hugo. **Derecho Constitucional Fiscal**. Colección Textos Universitarios. México 1997. Pág. 298.

El párrafo anterior, nos habla acerca de las contribuciones, para ser consideradas como tales, deben contener los tres principios jurídicos fundamentales que son la Proporcionalidad, la Equidad y la Reserva de Ley.

Caracteres Jurídicos Del Impuesto

Artículo 1º del Código Fiscal de la Federación: "Las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas; las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto. Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico." "La Federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente cuando las leyes lo señalen expresamente.

"Los Estados extranjeros, en casos de reciprocidad, no están obligados a pagar *impuestos*. No quedan comprendidas en esta exención, las entidades o agencias pertenecientes a dichos Estados". "Las personas que de conformidad con las leyes fiscales no estén obligadas a pagar contribuciones, únicamente tendrán las otras obligaciones que establezcan en forma expresa las propias leyes".

Los caracteres jurídicos del impuesto en nuestro sistema tributario se desprenden del artículo 31, fracción IV de la Constitución, del artículo 2 del Código Fiscal de la Federación y de otros elementos consignados en las leyes fiscales.

Los autores de derecho fiscal coinciden en los rasgos salientes del impuesto en su aspecto jurídico y se esfuerzan por sistematizar esos elementos. Se señalan como principios jurídicos y económicos del impuesto los siguientes:

- a) De legalidad;
- b) De limitación;
- c) De generalidad;
- d) De proporcionalidad y equidad;
- e) De certeza;
- f) De numerario del impuesto; y
- g) De relación con el gasto público.

Rossy³⁹ considera que el rasgo más importante es el que se refiere a que "el impuesto es una *institución jurídica financiera* que contiene facultades en sí misma".

a) *El principio de legalidad*

El impuesto es un acto de soberanía gobernado por disposición de derecho público. Estamos en presencia de una necesidad política derivada del origen y evolución del Estado, que requiere de elementos que le proporcionan los mismos administrados. El Estado se creó para atender finalidades sociales que no pueden ser debidamente satisfechas por los particulares.

³⁹ H. Rossy citado por Arrijo Vizcaíno. Derecho Fiscal cit. página. 155

El Estado actúa en materia impositiva como autoridad revestida de un poder soberano y coactivo que ejerce sobre una comunidad social que tiene intereses y necesidades comunes y asume la obligación de atenderlas.

El Estado actúa unilateralmente ordenando sobre bases de estricto derecho un pago o contribución. Con esta expresión se está indicando que el poder público actúa en determinadas condiciones mandando, o imponiendo su voluntad sin requerir la intervención de la voluntad de los ciudadanos por medio de mandatos unilaterales. "

b) *El principio de limitación*

Los gastos del Estado son crecientes, apremiados por el incontenible desarrollo demográfico que trae aparejado nuevas y más complejas necesidades sociales, que es imperioso atender.

La capacidad económica de los pueblos no es ilimitada, sino todo lo contrario, por lo que los entes públicos no pueden llevar la acción fiscal hasta convertirla en un elemento expropiatorio, porque esto conduciría a la destrucción económica, por lo menos en el estado democrático federal.

"Tenemos pues, dice Rossy⁴⁰, otro principio jurídico del impuesto: *el de limitación*. En virtud de él hallará justificación el ente público *para moderar la exigencia de un impuesto cuyas tarifas sean exageradamente altas* cuando en el curso de un ejercicio económico se manifieste un superávit que asegure la cobertura del presupuesto de gastos:

c) *El principio de generalidad*

Se hace hincapié en la *generalidad y temporalidad del impuesto*. El artículo 73 fracción VII señala como facultad del Congreso: "Para imponer las contribuciones necesarias a *cubrir el presupuesto*", y el artículo 74, fracción. II de la misma Constitución da facultad al Congreso para "Examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo." Entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados señala el artículo 74, fracción IV de la misma Carta: "IV. Aprobar el *presupuesto anual de gastos*, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse *para cubrir aquél*."

El Congreso tiene dentro de sus facultades, la de revisar las leyes impositivas haciéndoles las reformas que estime necesarias. El artículo 72 inciso *f)* de la Constitución dice: "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación."

⁴⁰ H. Rossy citado por Arrijo Vizcaíno, Derecho Fiscal, cit. Página 158

En el párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución que ordena:

"El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el *Presupuesto fiscal de cada año*, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida."

d) *El principio de proporcionalidad y equidad del impuesto*

El artículo 31, fracción IV de la Constitución señala entre las obligaciones de los mexicanos la de "contribuir a los gastos públicos de la Federación, Estados y municipios, de la manera *proporcional y equitativa que dispongan las leyes*". La manera es el modo y forma como se ejecuta una cosa y ellos están contenidos en la ley fiscal. Los juristas antiguos decían que la equidad se refiere a la esencia" y no a la forma de las cosas.

De acuerdo con el principio constitucional es facultad del legislador imprimir a la ley fiscal ese sentido de proporcionalidad y equidad que reclama la doctrina tributaria.

No se debe dejar de aludir que el citado artículo 31, fracción IV de la Constitución, arranca de la concepción liberal del impuesto. Ya Adam Smith había sostenido que: "Los súbditos de un Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno, en proporción, cada uno, con la mayor exactitud posible a sus propias facultades, o sea, en proporción al ingreso de que disfrutan bajo la protección del Estado."⁴¹

El criterio de proporcionalidad del impuesto ha sido un tema ampliamente discutido y se han emitido distintos pareceres. Proporcional es lo perteneciente a la proporción o que la incluye en sí. Proporción es la disposición, conformidad o correspondencia debida de las partes de una cosa con el todo o entre cosas relacionadas entre sí. El criterio liberal de "proporcionalidad" se enfrenta actualmente a los problemas de "una justa distribución de la riqueza pública".

La equidad es una igualdad de ánimo, un sentimiento que nos obliga a actuar de acuerdo con el deber o con la conciencia, más que por los mandatos de la justicia o de la ley. La equidad es un medio racional para limitar la excesiva generalidad de la ley.

No es suficiente la proporcionalidad de un impuesto, es necesaria la equidad para que la justicia y la razón no hagan más onerosa una carga social, que en sus términos precisos es de absoluta necesidad. El artículo 22 de la Constitución no considera como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas.

⁴¹ Adam Smith. **La riqueza de las naciones**. Fondo de Cultura Económica de México 1958. Página 726

Este artículo debe ser limitado por otros textos constitucionales que exigen que el impuesto sea proporcional y equitativo en su determinación y en su percepción.

La proporcionalidad y equidad del impuesto en el régimen fiscal mexicano han sido ampliamente discutidas. Desde la época de Vallarta, se aceptó su punto de vista de que: *La proporción en el impuesto no se toma de la universalidad su de pago, sino de su relación con los capitales que afecta.*⁴² Sobre la apreciación de la proporcionalidad y equidad del impuesto, existen dos tesis:

a) La que afirma que corresponde a la Suprema Corte la determinación o estimación de la proporcionalidad y equidad de un impuesto.

b) La que afirma que corresponde al Poder Legislativo pronunciar la última palabra en dicha materia, sin que puedan los tribunales revisar esa decisión. La jurisprudencia actual de la Corte confirma la siguiente tesis jurídica sobre la equidad y proporcionalidad de los impuestos. Tesis número 11, Pleno:

"Aunque la jurisprudencia sentada por la Suprema Corte, en ejecutorias anteriores, estableció que la falta de proporcionalidad y equidad del impuesto no puede remediarse por medio del juicio de amparo, es conveniente modificar dicha jurisprudencia, estableciendo que sí está el Poder Judicial capacitado para revisar los decretos o actos del Poder Legislativo, en cada caso especial, o cuando aparezca que el impuesto es exorbitante y ruinoso o que el legislador se ha excedido en sus facultades constitucionales.

⁴² Vallarta, Ignacio citado por Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo segundo curso, cit. Página 238.

Aun cuando el artículo 31 de la Constitución, que establece los requisitos de proporcionalidad y equidad del impuesto, como derecho de todo contribuyente, no está en el capítulo relativo a las garantías individuales, la lesión de este derecho sí es una violación de garantía, por lo que, si se demanda ante el Poder Judicial el amparo contra una ley que establezca un impuesto exorbitante y ruinoso," no puede negarse la protección federal, diciendo que el Poder Judicial no está el capacitado para remediar dicha violación y que el remedio contra ella se encuentra en el sufragio popular, pues, en tal caso, se haría nugatoria la fracción I del artículo 103 constitucional, y la misma razón podría invocarse para negar todos los amparos que se enderezan contra leyes o actos del poder legislativo."⁴³

e) *El principio de certeza*

Otro carácter del impuesto se refiere a *su aplicación que debe ser estricta* en sus términos y sin que se aplique por analogía. El artículo 11, del Código Fiscal, ordena:

"Cuando las leyes fiscales establezcan que las contribuciones se calcularán por ejercicios fiscales, se aplicarán las reglas que el mismo precepto establece."

Este principio de certeza combate arbitrariedades, ensayos, indecisiones, malentendidos en materia fiscal. El desarrollo de la técnica fiscal no sólo se extiende al campo de la acción económica del Estado, sino a una protección eficaz del contribuyente.

⁴³ Carrasco Hugo. Derecho Constitucional Fiscal, cit. Pág. 300.

f) *El principio numerario del impuesto*

En leyes anteriores se afirmó que *son impuestos las prestaciones en dinero o en especie*. Con esto lo que hace es indicar que el impuesto se obtiene sin que implique ninguna contraprestación para el Estado. Se trata de un acto del poder público, que ejerce disposiciones del orden público encaminadas a obtener de los contribuyentes los elementos necesarios para el sostenimiento del Estado, en dinero y excepcionalmente en especie.

g) *Principio de relación con el gasto público*

El impuesto tiene por finalidad atender a los gastos públicos y realiza una importante función económica. Algunos autores consideran que no es un acierto aludir a los gastos públicos en su definición de impuestos, pero no debemos olvidar que este binomio económico, impuesto y gasto público, es una relación fundamental sin la cual el impuesto pierde su carácter y justificación.

El artículo 31, fracción IV de la Constitución señala entre las obligaciones de los mexicanos la de contribuir para los *gastos públicos de la Federación, Estados y municipios* de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Para la Suprema Corte, tesis jurisprudencial número 50, "por gastos públicos no deben entenderse todos los que pueda hacer el Estado, sino aquellos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos".

El gasto público son las erogaciones del Estado debe hacer con motivo del cumplimiento de sus fines, en concreto la ejecución de las leyes, y el mantenimiento de los servicios públicos. Los fondos públicos provenientes de los impuestos se incorporan al patrimonio del Estado y se erogan de una manera general.

El gasto público es obligatorio cuando las autoridades administrativas no pueden sustraerse a él. El gasto público facultativo queda sujeto a la voluntad discrecional del órgano administrativo competente.

"Los impuestos deben tener por objeto inmediato cubrir los gastos públicos, y que es en esencia común a todos ellos; y otro objeto mediato consiste en la realización de ciertos propósitos, como la protección a ciertas industrias, de modo que el impuesto, para que se considere como tal, no es forzoso que deba tener como único objeto el inmediato de que se ha hablado." Sem. Jud. Fed. T. 24, pág. 159. VI época.

Aportaciones De Seguridad Social Y Derechos

De acuerdo con el artículo 2º , fracción II del Código Fiscal, *las aportaciones de seguridad social* son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

La fracción IV del mismo precepto expresa que *derechos* son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Ley de ingresos de la Federación.

Art. 1, fracción III. Numerosos ejemplos se pueden citar a propósito del cobro de derechos, tales como servicios consulares, comunicaciones telegráficas y de correo, consulares y legalización de firmas, registros, documentos, salubridad, educación, inspección y otros.

Emilio Margáin Manautou⁴⁴ nos precisa cuáles son las analogías y diferencias entre impuestos y derechos: "Los impuestos y los derechos coinciden en que ambas figuras tributarias son creadas por la ley y se pagan obligatoriamente.

⁴⁴ Margain Manatou, Emilio citado por Arrijo Vizcaíno. Derecho Fiscal, cit. Página 159.

"Por el contrario, las principales diferencias entre unos y otros, son: *a)* Los impuestos se utilizan para cubrir servicios públicos generales o individuales; los derechos son para cubrir servicios públicos o divisibles; *b)* Los impuestos pueden ser a cuota fija, proporcional, progresiva, etc.; los derechos son proporcionales a la extensión del servicio y excepcionalmente cuota fija; y *c)* Los impuestos se aplican también para satisfacer otros servicios que no son individuales, los derechos únicamente para los particulares."

El mismo autor estudió estos conceptos en los artículos "Los derechos, tasas o taxes y la contribución especial." El artículo 1 fracción II menciona: "Aportaciones de seguridad social:

1. Aportaciones y abonos retenidos por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

2. Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.

3. Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores.

4. Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.

II. *Contribución de mejoras.* Contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica.

El artículo 1º fracción IV enuncia entre los *derechos*:

1. Por recibir servicios que presta el Estado en funciones de derecho público.
2. Por la prestación de servicios exclusivos del Estado a cargo de organismos descentralizados.
3. Por el uso y aprovechamiento de bienes del dominio público.
4. Derecho extraordinario por la extracción de hidrocarburos.
5. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores *pendientes de liquidación* o de pago. Las fracciones VI y VII del artículo 1º enuncian los *productos y los aprovechamientos*.

Seguramente en leyes de ingresos posteriores se hará la debida coordinación con lo establecido en el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación Véase además, la Ley Federal de Derechos. D. O. F. del 31 de diciembre de 1981.

Otros Ingresos Federales

Como ya se ha mencionado, la ley de Ingresos de la Federación vigente alude a otros ingresos. Artículo 1º , fracciones VII y IX, y son los siguientes:

VII. *Aprovechamientos*. Art. 3 C. F. F. "Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. *"Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el antepenúltimo párrafo del artículo 21 de este Código, que se apliquen en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza.*

"Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado. Art. 3.VIII. Ingresos derivados de financiamientos. IX. . Otros ingresos: 1. De organismos descentralizados; y 2. De empresas de participación estatal. 3. Financiamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

11.- Los Recursos públicos

Otro paso pero no posterior, lógica o cronológicamente, en el proceso de la actividad financiera, está constituido por los recursos, o sea por la obtención del poder de compra necesario para que el Estado pueda efectuar sus gastos. Hay aquí una gama muy amplia de recursos:

a) Precios de la venta de bienes y servicios en el mercado, incluyendo beneficios de las empresas del Estado y demás actividades que dan origen a beneficios de empresario cualquiera fuera el organismo administrativo que opera en el mercado;

b) Tributos en sus diferentes formas y, especialmente, impuestos;

c) Deuda pública en sus diferentes formas;

d) Emisión de papel de moneda en sus diferentes formas y otras operaciones monetarias que producen ingresos;

e) Otros recursos (por ejemplo: penas pecuniarias; producido de la venta forzosa de bienes decomisados o confiscados, etc.).

También los recursos, amén de componentes del recurso-gasto, característico del sistema económico peculiar del sector público, tienen efectos sobre la economía del mercado, que el Estado puede proponerse como objetivo exclusivo de su establecimiento o juntamente con el instrumental de financiar los gastos públicos,

La función de los recursos

Nada más sencillo que estas operaciones aritméticas. Sin embargo, la dificultad aparece muy pronto al intentarse establecer cuáles son los impuestos indirectos a estos fines. Se suele decir que los impuestos a considerar para los fines del cómputo de la Renta nacional, son aquellos que están incluidos en los precios de los bienes finales y se asocia este concepto con la traslación de los impuestos, por cuanto se considera que los impuestos que afectan a los precios de los bienes en el mercado son los que los contribuyentes trasladan con el mecanismo de los precios.

Concepto de Recurso

Constituyen recursos del Estado los procedimientos mediante los cuales éste logra el poder de compra necesario para efectuar las erogaciones propias de su actividad financiera. Repetimos que el estudio de los recursos en este orden, después de los gastos, no significa que en el proceso de la actividad financiera la determinación de los gastos sea previa a la de los recursos ni que ésta dependa de aquélla.

Las utilidades positivas y negativas de los gastos y de los recursos, respectivamente, son apreciadas no en cantidades finitas expresadas en números cardinales, sino a través de preferencias y postergaciones, según los números ordinales, o a veces, mediante el empleo de cuantificación relativa con los conceptos de mayor, igualo menor.⁴⁵

⁴⁵ Jarach, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario, cit. Página 210.

Por otra parte, los recursos pueden distinguirse por connotaciones de diferente naturaleza: ora económicas, ora políticas, ora jurídicas y ora técnicas, lo cual contribuye a la complejidad del problema de la clasificación de los recursos.

Clasificación de los Recursos⁴⁶

Recursos ordinarios y extraordinarios

Se ha hecho mención de esta clasificación en oportunidad de examinar la clasificación de los gastos en ordinarios y extraordinarios y se dijo al respecto que se trata de una clasificación permitida, sobre todo a causa de la doctrina moderna que ha refutado la correlatividad entre gastos y recursos ordinarios y gastos y recursos extraordinarios.

En efecto, gastos destinados al pago de sueldos y salarios del personal administrativo del Estado pueden financiarse con endeudamiento, cuando así lo exija la coyuntura económica y, por el contrario, gastos excepcionales como los de movilización total de la Nación para la defensa en caso de guerra, pueden financiarse con impuestos en alta proporción, a fin de evitar la explosión inflacionaria.

⁴⁶ Jarach, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario, cit. Página 203.

Recursos originarios y derivados

Esta clasificación distingue los recursos obtenidos por el Estado de su propio patrimonio o del ejercicio de actividades comerciales, industriales, mineras, agrícolas, ganaderas, bancarias, de seguros; los que, por proceder de los bienes o de las empresas propias del Estado, se consideran originarios de aquellos que son extraídos del patrimonio ajeno por el poder de imperio del Estado y que se denominan derivados.

La clasificación de los recursos en originarios y derivados se identifica parcialmente con la clasificación de los recursos en patrimoniales y tributarios. La coincidencia no es total, por las observaciones que se han formulado respecto de los recursos del crédito y de la emisión de otras operaciones monetarias.

Diferentes Géneros De Recursos

Los recursos del Estado son agrupables, según su naturaleza, en las siguientes categorías:

- a) Recursos patrimoniales.
- b) Recursos tributarios.
- c) Recursos del crédito.
- d) Emisión monetaria.
- e) Varios.

Recursos Originarios o Patrimoniales

Son estos recursos obtenidos por el Estado mediante el aprovechamiento económico de su patrimonio. Pueden encuadrarse en estos recursos: el producto de tierras de propiedad del Estado a través de su explotación directa o por arrendamiento o aparcería, como también el resultado de la venta de tierras públicas tanto rurales como urbanas o suburbanas; el producto de bosques o florestas tanto naturales como artificiales, por explotación directa o por concesión a particulares; el producto de empresas del Estado o de sus entidades autárquicas, en la minería, la industria y el comercio, incluyendo empresas de transporte marítimo, terrestre o aéreo, de carga y de pasajeros, de entidades bancarias o financieras; de las empresas de seguros y reaseguros, de capitalización y ahorro; las explotaciones de juegos de azar (casinos, loterías, quinelas, apuestas en hipódromos y similares); el producto de la explotación del patrimonio artístico y turístico (entradas en museos, templos e iglesias, monumentos y ruinas históricas, visitas de castillos, palacios y jardines; entradas para el acceso a lugares de particular belleza natural, como parques nacionales, cascadas, volcanes, grutas, etcétera.

Constituyen también recursos originarios o patrimoniales los frutos de la participación estatal en empresas mixtas de capital privado y estatal y en sociedades de capital con mayoría privada. Económicamente, todos los recursos originarios o patrimoniales cuyas fuentes hemos ejemplificado, son precios. En muchos casos se advierte también la connotación jurídica de pertenecer su régimen al ámbito del derecho privado.

Pero esto no ocurre siempre. En efecto, como ya se ha dicho, hay reparticiones estatales o entidades descentralizadas que prestan determinados servicios al público, por lo que perciben precios, aunque estén sometidas a un régimen netamente de derecho público.

Recursos patrimoniales y tributarios. Límites de separación

En suma, los recursos originarios son precios en los que la finalidad del Estado de producir ciertos servicios es cada vez más importante que la necesidad individual que los servicios mismos satisfacen. Dicha finalidad pública hace que el Estado provea en cantidad creciente o financie el servicio con recursos diferentes del precio, de modo que, a medida que crece la importancia relativa de la finalidad pública decrece el precio cargado al sujeto usuario del servicio.

Los precios de los servicios y los subsidios encubiertos a los consumidores

Desde otro ángulo puede afirmarse que la finalidad pública que mueve al Estado a prestar un servicio es tan importante que el Estado subsidia a los usuarios, haciéndoles pagar precios inferiores a los que se formarían libremente en el mercado, de modo que, en el caso en que la oferta del servicio en determinada cantidad al precio de oferta no estaría cubierta en su totalidad por la demanda, el subsidio del Estado cubre la brecha en lugar de limitar la oferta del servicio.

De ahí que se pueda inferir que los recursos patrimoniales a veces ocultan, a través de precios no compensatorios, un gasto de transferencia que se traduce en un subsidio a la producción de servicios públicos no totalmente rentables.

Claro está que ello es cierto sólo cuando responde a una política preconcebida y llevada a cabo deliberadamente. No sirve, en cambio, para encubrir la ineficiencia de la explotación del servicio, que no puede financiarse enteramente con los precios pagados por los usuarios, a pesar que estos precios sean todo lo altos que la rigidez de la demanda pueda aguantar.

12.- El presupuesto estatal.

Concepto y Técnica Del Presupuesto

La fuerza del Estado Moderno, democrático y federal, proviene de su organización política y de su estructura económica que le permite realizar sus altas finalidades entre las que destacan por su importancia el desarrollo de la economía nacional y la redistribución de la renta nacional. El Gobierno Federal ha expresado: "*Crece sin distribuir es el regreso: distribuir sin crecer, es la miseria. Crece y distribuir es el progreso*".⁴⁷

⁴⁷ López Portillo, José citado por Retchkiman K. Benjamín. **Política Fiscal Mexicana (Reflexiones)**. UNAM. México 1979, página 49.

Los elementos que integran el poder público descansan en sus posibilidades financieras. La propia organización coactiva y material, requiere de una fuerte posibilidad de inversión para mantener la paz pública interna y la seguridad exterior, como factores básicos del desarrollo total de una nación.

El *presupuesto* ha sido definido como el "estado de cuentas provisional y limitativo, sancionado por una decisión que le convierte en ejecutivo y le proporciona fuerza obligatoria, de los gastos e ingresos que deben efectuarse durante cierto período por un individuo o por una colectividad"⁴⁸. Ellos mismos agregan: "El valor de un presupuesto depende de la precisión y exactitud de las valoraciones que han influido sobre las decisiones adoptadas.

Su importancia depende de la forma en que los aspectos elegidos sean reales. Su alcance reside en el rigor con el cual sean aplicables. El Diccionario de la Real Academia considera que "*presupuestar* es formar el cómputo de los gastos e ingresos o de unos y otros, que necesaria o probablemente han de resultar en un negocio de interés público o privado". "El presupuesto será una institución jurídica, dice Sainz de Bujanda⁴⁹ *cuando su contenido no puede ser arbitrariamente fijado por la Administración*, es decir, cuando exista un núcleo de normas fundamentales que determinen *el cómo, el cuándo y el porqué* de los gastos y de los ingresos públicos.

⁴⁸ Bernard y Colli. **Diccionario de Derecho Administrativo**. Harla. México 2001, página 122.

⁴⁹ Saínz de Bujanda citado por Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo segundo curso, cit. Página 245.

Las dificultades que el jurista habrá de resolver para la elaboración del nuevo derecho presupuestario serán, sin duda inmensas. Pero la dificultad de una tarea no puede justificar nunca el darle la espalda. La inhibición del jurista ante los problemas de su tiempo trae consigo problemas mucho más graves que aquellos que por pereza o indiferencia dejan de abordarse en el momento oportuno."

De lo expuesto se debe considerar que el régimen financiero del Estado depende en esencia del sistema económico en el que se desenvuelve. En nuestro sistema económico se emplean aquellos mecanismos financieros derivados de nuestra propia realidad, aunque en numerosos aspectos la economía mundial incide en los problemas internos, como los graves desquiciamientos que actualmente se viven, que injustamente sufre nuestro pueblo.

Presupuesto⁵⁰

Instrumento puramente administrativo y contable. Hoy es mucho más que eso: es una herramienta política, en cuanto expresa en transacciones concretas y resultados propuestos, decisiones gubernamentales, y contribuye a través del ejercicio del poder a ejecutarlas; es un instrumento de planificación en cuanto contiene metas que cumplir con determinados medios; y es un instrumento de administración en cuanto debe realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas.

⁵⁰ Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas, cit. Página 301.

El Presupuesto Estatal⁵¹

El conjunto de las actividades financieras del Estado se concreta en el documento llamado "Presupuesto" (en inglés y francés "*Budget*", en alemán "*Staatshausha*", en italiano "*Bilancio*"). Formalmente, el Presupuesto constituye una ley cuyo contenido se divide en dos partes: autorización de gastos y previsión de recursos.

Funciones del Presupuesto

Las funciones que cumple el Presupuesto son fundamentalmente las siguientes:

- a) Determinar en cifras y por un período de tiempo la futura actividad del estado para el cumplimiento de los cometidos que ha asumido;
- b) Permitir el conocimiento y el control, por parte de la opinión pública y del Poder Legislativo, de la actividad financiera del gobierno;
- c) Evidenciar el cálculo económico de la actividad financiera del Estado a través del cotejo de los gastos y de los recursos aprobados por el Parlamento;

⁵¹ Jarach, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario, cit. Página 117.

d) Coordinar el plan económico del sector público con el plan económico general. Esta función, cuya importancia aparece más notoria en las finanzas modernas por el papel que asume el Estado al redistribuir la riqueza y tender a asegurar la estabilidad y el desarrollo económicos, no se puede excluir, tampoco, en el esquema de las finanzas clásicas. por las limitaciones que se imponen al Estado en cuanto a la asignación óptima de los recursos y a la neutralidad del plan presupuestario.

Principios Generales del Plan Presupuestario

La doctrina y la práctica presupuestarias han elaborado algunos principios generales no sólo aplicables en un sistema de finanzas liberales, si no hasta cierto punto con vigencia en sistemas de economía dirigida y aun de economía socialista.

La validez científica de esos principios puede determinarse únicamente en relación con las funciones del Presupuesto. Serán válidos en cuanto sean relevantes para el cumplimiento de dichas funciones y no lo serán en cuanto carezcan de esa relevancia.

Los principios generales del Presupuesto que examinaremos son los siguientes:⁵²

- a) Publicidad;
- b) Claridad;
- c) Exactitud;
- d) Integralidad o universalidad;
- e) Unidad;
- f) Anticipación;
- g) Especificación;
- h) Anualidad;
- i) Equilibrio.

Publicidad

El conocimiento general y particularizado del Plan presupuestario es condición fundamental para el control de la acción del Estado por la opinión pública y para que el sector privado ajuste sus propias actividades en función de la economía del sector público, tanto en lo referente a los gastos como a los recursos, ya que ambos han de ocasionar efectos en la demanda y en la oferta de bienes y servicios. El principio de la publicidad se proyecta sobre la preparación y sobre la ejecución del Presupuesto.

⁵² Clasificación sintetizada de las posiciones sostenidas por Andrés Serra Rojas, Dino Jarach y Jacinto Faya Viesca en las obras citadas con anterioridad en este trabajo.

Claridad

Este principio está, en cierto modo, implícito en el anterior, puesto que el conocimiento del Presupuesto se malogra si las previsiones presupuestarias no son claras. Debe observarse que, si bien la especificación detallada de las distintas partidas puede contribuir a la claridad del Presupuesto, el excesivo parcelamiento puede también provocar oscuridad en el conocimiento del Plan estatal. Veremos más adelante cómo se observa este principio en los presupuestos por programas.

Exactitud

Este principio exige que las previsiones del Presupuesto, tanto en lo referente a los gastos como a los recursos, sean lo más exactas posible. Ello no excluye la posibilidad de error en todas aquellas cifras que son fruto de estimaciones de eventos futuros, pero no justifica la astucia o la mala fe de los hombres de gobierno, tanto del Poder Legislativo como del Ejecutivo, que pretendan burlar la opinión pública con previsiones de gastos o recursos abultadas o disminuidas intencionalmente. Los errores cometidos involuntariamente o debidos a cambios sobrevenidos en las circunstancias económicas exigen, en homenaje al principio de exactitud, proponer y sancionar una ley modificatoria del Presupuesto. La validez científica de este principio surge por sí sola, si se piensa en cualquiera de las funciones del Presupuesto que hemos expuesto arriba.

Integralidad o universalidad

Este principio expresa la exigencia que el Presupuesto contenga, por separado, todos los gastos y todos los recursos. Dicha exigencia se explica por la función *política* del Presupuesto, como también por su función de racionalidad de la actividad financiera, lo que supone el cotejo entre recursos y gastos como base del cálculo económico de esa actividad.

Son corolarios de este principio:

a) Que los gastos y recursos se registren en bruto, o sea, sin deducciones, ni compensaciones.

b) Que no haya afectación directa de uno o más recursos para cubrir ciertos gastos. Sin perjuicio de los inconvenientes que puede acarrear esta afectación cuando los recursos sean insuficientes para cubrir los gastos en cuestión o sean excesivos, la afectación significa un aislamiento de una actividad del Estado y su sustracción al cálculo económico de la actividad financiera en su conjunto. La afectación por la ley de uno o más recursos para sufragar determinados gastos se suele justificar por el propósito de asegurar, contra los humores o caprichos de gobernantes circunstanciales, el cumplimiento de un determinado servicio.

c) En el caso que exista un régimen de participación de los recursos del Estado federal a estados miembros o viceversa o análogo régimen entre Estados y Comunas, o bien de subvenciones entre distintos niveles gubernamentales, puede adaptarse el método de presupuestar el recurso recaudado por su monto neto, con deducción del importe participado; o bien por su monto bruto y computar como gasto el monto de la subvención acordada. No hay, a nuestro juicio, un criterio único que justifique para todos los efectos el cómputo del recurso neto de participación o bruto. Convendrá una solución u otra, según los propósitos de la previsión presupuestaria.

d) También se plantea un problema análogo en el caso de la destinación de recursos determinados para la creación de fondos especiales destinados a obras o inversiones públicas o a su mantenimiento. La práctica de la creación de fondos especiales no debe aceptarse como justificada, ya que ella por lo general deriva de una supervaloración de los objetivos de inversiones o servicios a los que se pretende financiar de esa forma, o bien del deseo de ciertos funcionarios o ramas de la administración pública de manejar, en forma autónoma, los fondos especiales y la prestación del servicio o la ejecución de la obra a que dichos fondos están destinados.

e) Los gastos y recursos de las empresas del Estado y de las otras reparticiones técnicas descentralizadas pueden no figurar por separado en el presupuesto general, sino sólo por el déficit de explotación o por las nuevas inversiones que el Estado toma a su cargo, o bien, por la utilidad neta que el Estado puede apropiarse según las normas de las leyes respectivas.

Esta aparente excepción al principio de la integralidad o universalidad del Presupuesto se pretende justificarla, para el caso de empresas organizadas sobre el modelo de las empresas privadas. Pero, a nuestro entender, las empresas privadas también, cuando sean de gran dimensión, necesitan de un Presupuesto económico-financiero; no es, pues, justificado el argumento de que las empresas del Estado, por su asimilación a las privadas, puedan sustraerse al plan presupuestario y al control respectivo.

Unidad

Este principio expresa la exigencia que todos los gastos y todos los recursos estén reunidos en un solo Presupuesto, fundamentalmente por la razón que la separación en dos o más presupuestos, amén de conspirar contra la claridad, impide el juicio político de valoración de la magnitud global del sector público y dificulta la adecuación de la actividad financiera a un cálculo económico.

Anticipación

Como no sólo su nombre sino su propia esencia de plan económico del sector público exige, el Presupuesto debe ser sancionado con anterioridad al comienzo del período para el cual ha de regir.

Pero no se justifica que el Estado aparente prestar observancia formal a los dos principios de exactitud y de anticipación, calculando desaprensivamente gastos y recursos con la debida antelación y confiando luego en la posibilidad de correcciones, para cuando, en el curso de la ejecución surgiera el error y la necesidad de enmendado. Las violaciones al principio de anticipación pueden atribuirse a negligencias o dificultades incurridas en la etapa de preparación del Presupuesto en el seno del Poder Ejecutivo o bien en la esfera parlamentaria o en ambas etapas.

Especificación

F. Neumark⁵³, distingue tres aspectos de este principio: el cualitativo, el cuantitativo y el temporal. *El aspecto cualitativo* es el que propicia la especificación detallada de las diferentes partidas del gasto y la respectiva asignación de los recursos. Este principio es susceptible de atenuaciones, cuando se utilizan los excedentes de recursos no utilizados para un gasto determinado en la partida respectiva para otro gasto indicado en una partida diferente para el cual la previsión presupuestaria hubiera sido insuficiente. Esto, que constituye una evidente violación del principio, puede ser realizado legalmente si la ley del Presupuesto autoriza, expresamente, la transferencia de fondos de una partida a la otra; o bien mediante una ley especial, que constituirá un suplemento de la Ley de Presupuesto. A fin que se respete sustancialmente el principio, se debe limitar esta transferencia sólo para cuando se haga entre gastos de la misma clase o similar.

⁵³ Neumark F. Citado por Jarach, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario, cit. Página 108.

El principio de especificación en su *aspecto cuantitativo* exige que se contraigan o realicen gastos sólo hasta el importe de los recursos previstos para ellos en el Presupuesto. Quedan, pues, prohibidos tanto los gastos que excedan las previsiones presupuestarias como los gastos totalmente fuera del Presupuesto. La fundamentación de este aspecto del principio de especificación es que es inherente a la función política y político-financiera del Presupuesto. Aquí también puede atenuarse el rigor del principio, admitiendo, por ley, las transferencias de una a otra partida como en el caso del aspecto cualitativo; o bien aprobando un presupuesto suplementario, lo que puede originar una cierta trasgresión al principio de la unidad del Presupuesto como, en ciertos casos, al principio de la anticipación.

En el *aspecto temporal*, el principio de especificación exige que los gastos deben ser contraídos, asignados y pagados dentro del período para el cual hayan sido votados. La adopción rigurosa de este principio que también es consustancial con el propio Presupuesto en su significación política y financiera, puede crear dificultades prácticas al desarrollo de la actividad estatal, cuando al cierre del período presupuestario existan fondos asignados y aún no pagados, lo que, en el caso de las obras públicas, puede entorpecer la marcha y ejecución de las mismas.

Anualidad

Este principio exige la fijación para el Presupuesto de un período anual que puede coincidir o no con el año calendario. Puede haber desviaciones de este principio por razones contingentes como, por ejemplo, el cambio de fecha de iniciación y cierre del período presupuestario. Pero puede haber verdaderas excepciones o negaciones del principio de anualidad, en virtud de consideraciones fundamentales de política financiera o económica. Es éste el caso de la adopción de presupuestos plurianuales en general o con respecto a una parte del Presupuesto, también el de los gastos de inversión o de capital o de los Presupuestos cíclicos.

Equilibrio

Este principio, que es fundamental en las Finanzas clásicas, ha sido negado por las Finanzas modernas no sólo en su realización práctica sino también en sus bases teóricas. Empecemos con decir que, en un aspecto formal o contable, el Presupuesto ha de estar siempre equilibrado, en el sentido que los gastos efectuados siempre han de contar con la financiación por algún recurso, en última instancia mediante alguna operación de endeudamiento, aunque fuera de corto plazo, o de emisión monetaria, con cargo al Estado, por el Banco Central. En el caso que los recursos superen los gastos, también existe el equilibrio presupuestario, en cuanto el superávit sea utilizado para el pago de deudas o se destine a la formación de algún fondo especial o a incrementar fondos ya creados.

Naturaleza Jurídica Del Presupuesto

El presupuesto tiene en el Estado moderno una importancia notable, porque es un instrumento poderoso para encauzar el desarrollo económico, y regular adecuadamente el proceso de planeación nacional. Entre los planes financieros del Estado, el presupuesto se destaca como un elemento coordinador adecuado al desarrollo económico.

El sistema presupuestal moderno ha acompañado al crecimiento del gobierno representativo y a la importancia creciente de las actividades gubernamentales. En la mayoría de los Estados, con la marcada excepción de los Estados Unidos, el sistema presupuestal se estableció primero en un plano nacional, para aplicarse después a los gobiernos locales y provinciales.

El presupuesto extraordinario se caracteriza a la vez por su independencia con respecto del presupuesto ordinario y por su equilibrio realizado por medio de recursos excepcionales. Los presupuestos adicionales o complementarios eran frecuentes bajo el régimen de facultades extraordinarias, en los que se facultaba al Presidente de la República para legislar en el ramo de hacienda. Al amparo del artículo 131 de la Constitución se ejercen los presupuestos adicionales o suplementarios que son más tarde aprobados por la Cámara de Diputados.

Los presupuestos del sector paraestatal siguen los lineamientos de sus leyes y no se confunden con el presupuesto de la Federación aunque necesariamente forman parte de él. Las leyes administrativas fijan el mecanismo de elaboración y aprobación de estos presupuestos. Dentro de la estructura constitucional y administrativa mexicana, esos presupuestos rompen con la tradición jurídica presupuestal y principalmente con el control que sobre ellos ejerce el Gobierno Federal a través de las Secretarías de Estado antes citadas, aunque en los últimos años ya se han incorporado al presupuesto general.

Los Organismos Administrativos que manejan el Presupuesto⁵⁴

La materia financiera da origen a competencias diversas en materia federal, local y municipal. Tanto la Federación como las entidades federativas y municipales y otros entes públicos, a los que vamos a hacer referencia, elaboran sus presupuestos en su doble consideración de ingresos y de egresos. En lo que se refiere al presupuesto federal, es indudable que el Poder Ejecutivo está más capacitado para analizar circunstancias y detalles, necesidades e intereses de la acción gubernamental, considerando unitariamente, la vida económica nacional.

⁵⁴ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo segundo curso, cit. Página 210.

La materia financiera federal se encuentra distribuida entre varias dependencias del Ejecutivo. En ellas se encuentran los objetivos financieros más importantes de la política económica del Estado. Fundamentalmente corresponde a estos importantes organismos financieros "proyectar y calcular los ingresos y egresos y hacer una glosa preventiva de los mismos, tanto de la Federación, como del Departamento del Distrito Federal y otros entes públicos".

El artículo 31 de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal contiene estas disposiciones que corresponden a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: 1. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas y las leyes de ingresos federal y del Departamento del Distrito Federal:

Determinada la competencia formal del Poder legislativo para expedir la ley de ingresos por el Congreso de la Unión y aprobar el presupuesto de egresos por la Cámara de Diputados del propio Congreso, debemos estimada en sentido material. En ese sentido hemos dicho es una ley, es decir, acto regla, creador de situaciones jurídicas generales con los atributos asignados a toda norma jurídica, las materias contenidas en el presupuesto como la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, no le resta su carácter de generalidad. La ejecución de esas leyes, su aplicación a casos concretos o particulares, son análogas a la aplicación de las demás leyes aunque no debemos olvidar que se trata de un conocimiento especializado.

Aunque la materia sigue siendo discutible, el presupuesto es un acto legislativo anual, por el cual son previstos y autorizados los ingresos y los gastos anuales del Estado y de otros servicios que las leyes subordinen a las mismas reglas.

El presupuesto de egresos de la federación

En lo general el Presupuesto es el cómputo anual de los gastos y de los impuestos. El presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2004 fue publicado *en el D.O.F.* del 31 de diciembre de 2003. Consideramos de capital importancia el estudio los artículos de esta ley, que contiene la política presupuestal del Estado Mexicano.

El gasto público está constituido por el conjunto de los egresos del Estado, empleados en los servicios públicos, obras públicas, etc., y en la realización de una política económica de desarrollo y justicia social. El documento que contiene enumeración de esos egresos se denomina: "Presupuesto de Egresos de la Federación".

El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública, que realizan:

- I. El poder legislativo,
- II. El poder judicial,
- III. La presidencia de la república,

IV. Las secretarías de estado y departamentos administrativos y la procuraduría general de la república,

V. El departamento del distrito federal,

VI. Los organismos descentralizados,

VII. Las empresas de participación estatal mayoritaria,

VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal, el departamento del distrito federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII.

Solo para los efectos de esta ley, a las instituciones, dependencias, organismos, empresas y fideicomisos antes citados se les denominara genéricamente como "entidades", salvo mención expresa. "

“El estudio del gasto público, desde el punto de vista histórico, no puede reducirse a una catalogación de la estadística financiera referente a este tema.

Es un hecho de gran significación política y económica a la vez. En su aspecto económico revela la exigencia de las necesidades del Estado, dadas por la misma realidad, que se impone a despecho de los propósitos convencionales que puedan abrigar los gobernantes; son motivaciones recibidas que no siempre pueden limitarse. Ello explica la falta de concordancia y armonía entre los gastos públicos la capacidad económica de la nación.

En su aspecto político se manifiesta influjo que sobre la economía del Estado ejercen los factores políticos como elementos determinantes. Y todo ello, estimado en conjunto, representa la dirección fundamental de la hacienda tanto en lo económico como en lo político"⁵⁵.

El gasto público comprende: los gastos corrientes, los gastos de transferencia, los gastos de capital y otros gastos o en palabras de la Ley "erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública".

Art. 13 de la ley mencionada: "El gasto público federal se basará en el presupuesto que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán parara cada año calendario y se fundarán en costos".

Art. 14. La Secretaría de Hacienda al examinar los presupuestos cuidara simultáneamente se defina el tipo y fuente de recursos para su financiamiento. Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público.

⁵⁵ A. E. Back citado por Mario A. de Tezanos Pinto **El presupuesto en los gobiernos de hoy. La legislación presupuestable de los países latinoamericanos..** Impresores Peuser, S. A. Buenos Aires, 1946. página.692.

Proceso de preparación de proyecto de presupuesto de egresos.

En la preparación del proyecto intervienen diversos órganos de la administración pública, pertenecientes en su mayoría a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin embargo todas las secretarías mandan un informe de los gastos del año anterior. La acción financiera del Estado es una labor de equilibrio que busca lograr, aunque en proporciones limitadas, el desarrollo integral del Estado.

La Secretaría de Hacienda es el órgano del Estado a quien se confía esa cuidadosa labor de establecer cuáles serán los posibles ingresos del Estado en su ejercicio financiero y fijar a cada dependencia la suma que debe ejercer. Si el presupuesto de egresos no se sujeta a reglas precisas e invariables, las dependencias premiadas por las exigencias públicas lo ejercerían en el primer mes de su ejercicio creando un gravísimo problema de la administración pública.

La Constitución en su artículo 74 fracción IV nos dice como será el proceso de aprobación del presupuesto de egresos:

ARTICULO 74. Son facultades exclusivas de la cámara de diputados:

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

El ejecutivo federal hará llegar a la cámara la iniciativa de leyes de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación a mas tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearan los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la republica.

La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la cuenta publica, la cámara de diputados se apoyara en la entidad de fiscalización superior de la federación. Si del examen que esta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinaran las responsabilidades de acuerdo con la ley.

Si del examen que realice la contaduría mayor de hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinaran las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La cuenta pública del año anterior deberá ser presentada a la cámara de diputados del h. congreso de la unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Solo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de ley de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la cámara o de la comisión permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

Sin embargo, al depender de la cámara de diputados la aprobación y discusión del presupuesto de egresos, el ejecutivo federal no puede ejercer el veto sobre esa ley, supuesto contemplado por la Constitución en el artículo 72 h) y j):

ARTICULO 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

H.- La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la cámara de diputados.

J.- El ejecutivo de la unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del congreso o de alguna de las cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la cámara de diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales.

La naturaleza jurídica del presupuesto es que es un acto formalmente legislativo, por emanar de la Cámara de Diputados; y materialmente administrativo, al ser una autorización para realizar los gastos públicos. Los requisitos que debe llevar el presupuesto están contenidos en el artículo 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público:

ARTÍCULO 19. - El proyecto de presupuesto de egresos de la federación se integrara con los documentos que se refieran a:

I. Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su valuación estimada por programa.

II. Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales.

III. Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, incluyendo el monto y clasificación correspondiente a las percepciones que se cubren en favor de los servidores públicos.

El presupuesto es el resumen sistemático, realizado para períodos regulares, de las previsiones de gastos del estado, que en principio tiene carácter obligatorio, y las estimaciones de ingresos para cubrirlos.

De esta forma, el estado exterioriza sus decisiones en materia social y económica.

ARTICULO 73. El congreso tiene facultad.

VIII. Para dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la republica en los términos del artículo 29.

Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el gobierno del distrito federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El ejecutivo federal informara anualmente al congreso de la unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el jefe del distrito federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El jefe del distrito federal informara igualmente a la asamblea de representantes del distrito federal, al rendir la cuenta pública;

Presupuesto Equilibrado

La idea del equilibrio del Presupuesto es consustancial con el mismo concepto de Presupuesto; aun en su aspecto formal el instrumento en que se expone la totalidad de los gastos y de los recursos que le sirven de cobertura implica que las dos partes deben ser iguales en sus montos globales.

El Concepto básico del Presupuesto implica, pues, el adjetivo de equilibrado. Es éste el fundamento de las normas del derecho presupuestario que establecen que cualquier nuevo gasto que se agregue al Presupuesto no podrá ser aprobado, si no se aprueba también el correspondiente recurso.

Las finanzas clásicas abogaban por el equilibrio presupuestario en el sentido económico-financiero, esto es, que los gastos estuvieran financiados con recursos genuinos, patrimoniales y tributarios, con exclusión de toda clase de endeudamiento. Cuando éste se produjera por circunstancias ineludibles, debía proveerse muy prontamente y aun antes de efectuarse la operación de crédito, a crear recursos para amortizar la deuda.

En la doctrina financiera moderna ha caído el "ídolo del Presupuesto equilibrado". Este cambio se debe esencialmente al descubrimiento que, con independencia del cumplimiento de los servicios públicos y su importancia para el sector privado de la economía, el Presupuesto estatal puede ser utilizado como instrumento de corrección de las fluctuaciones cíclicas o de compensación de la disminución de carácter secular de las inversiones privadas, o de estabilización automática de la economía en su conjunto.⁵⁶

Por último debe subrayarse que, como lo observa Samuelson citado por Neumark⁵⁷, el gasto público en Presupuesto equilibrado exige un mayor aumento para conseguir el mismo resultado que con *déficit spending* y que, como lo acota el mismo Neumark; el teorema del Presupuesto equilibrado es capaz de ser tópico de polémicas sagaces, mas no puede considerarse medio prácticamente útil para combatir la depresión político-financiera ni para llegar *al full employment*.

Cómo se Realiza el Equilibrio del Presupuesto del Gobierno Federal⁵⁸

El Secretario de Hacienda y Crédito Público ha expresado: "Una de las características más importantes del presupuesto es de orden metodológico tanto en su elaboración cuanto en su presentación. Se trata de *establecer paulatinamente la técnica de presupuesto por programas y actividades*, es decir, *tiene orientación programática*." y agrega:

⁵⁶ Jarach, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario, cit. Página 106.

⁵⁷ Neumark citado por Jarach, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario, cit. Página 124.

⁵⁸ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo segundo curso, cit. Página 239.

"El presupuesto por programas es un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones, tendiente a lograr una mayor racionalización de la función administrativa.

Es un sistema que pretende orientar la toma de decisiones en la asignación de recursos escasos. Parte del establecimiento de objetivos y metas, llevando consigo la determinación de las acciones alternativas que pueden ejecutarse, la selección de las más adecuadas, su agrupación en programas, su cuantificación en función del destino del gasto y la determinación de funciones y responsabilidades."

Presupuesto por Programas

Aquí no se trata sino de una nueva forma de redacción del Presupuesto, a fin que este instrumento ponga en evidencia para qué cosa se utiliza, se prepara un listado de diferentes partidas, secciones y anexos y se distinguen los gastos en personal y otros gastos, siendo éstos las erogaciones para adquirir bienes y servicios; asimismo por qué y para qué deben afluir a la Tesorería recursos monetarios recaudados en diferentes formas para cubrir dichos gastos. El Presupuesto por programas viene a llenar un claro de mucha importancia para de elaborar los objetivos de los gastos (e, implícitamente de los recursos).

Es éste el resultado de una técnica presupuestaria más sofisticada y que revela, mucho más que el Presupuesto tradicional, el carácter del Presupuesto como plan de la economía del sector público. Va de suyo que la realización útil de esta técnica supone la existencia de una planificación pormenorizada en el corto plazo, para la fijación de las metas a alcanzar y de los medios necesarios para su logro. El costo de los distintos programas debe ser fijado en modo preciso, y se deberá determinar el beneficio de la actividad del Estado en cada uno de los programas, de forma tal de hacer posible una buena aproximación al cálculo comparativo de costos-beneficios.

Sin embargo, a este respecto resulta difícil este cálculo en una materia que carece del elemento ineludible de la formación de los precios para valorar el beneficio de los servicios indivisibles y de los divisibles que el Estado no quiere costear, total o parcialmente con el pago de precios por los consumidores o usuarios.

El presupuesto por programas puede absorber o hacer suya la duplicidad del Presupuesto corriente o de gestión por un lado y del Presupuesto de Capital, por el otro. El Presupuesto por programas no debe reemplazar al Presupuesto tradicional, sino que debe acompañarlo, constituyendo una suerte de fundamentación o exposición de motivos del presupuesto tradicional.⁵⁹

⁵⁹ Jarach, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario, cit. Página 129.

Dado el concepto que el Presupuesto por Programas es un verdadero plan del sector público explicitado en sus objetivos y en los medios necesarios para alcanzarlos, mientras que este carácter de planificación sólo puede desentrañarse con mucha dificultad y una buena dosis de imaginación por parte de quien estudie el Presupuesto estatal en su forma tradicional, podemos concluir, como lo dijimos en el párrafo anterior, en la necesidad de proceder a la elaboración de esta forma de presupuesto, para acompañar el presupuesto tradicional, cuidando la correlación total de los dos instrumentos de las finanzas públicas.

Se cubrirán de este modo todas las exigencias del presupuesto tanto en el enfoque de las finanzas clásicas como en el de las finanzas modernas. La completa demostración de los programas del plan presupuestario servirá de enlace con la planificación del sector privado para el logro de los objetivos del plan económico nacional.

Los objetivos del presupuesto de egresos son:

Apoyar la generación de empleos. Coadyuvar a mantener un crecimiento alto y sostenido. Propiciar una mejoría en el nivel de vida de la población, ampliándose la cobertura en los renglones básicos de la alimentación, educación y salud con especial prioridad para los grupos y zonas marginadas y al Programa de productos básicos.

Controlar la inflación mediante el uso integrado de los instrumentos de política a efecto de lograr una tasa inferior a la anterior y una tendencia descendente. Fortalecer los programas en las áreas y regiones prioritarias del *sector* rural, social y de comunicaciones y transportes. En nuestros días el Estado manifiesta una política anti-inflacionaria, política de industrialización, un desarrollo integral del *sector* agropecuario, progresivamente para crear las fuentes de empleo necesarias, los autores italianos llaman *balance del Estado* a: "Todos los hechos financieros de un Estado, resultantes de ingresos, y de gastos públicos, que adquieran una forma de síntesis mediante aquel instrumento representativo que se llama *balance*".

El Estado como cualquier empresa privada necesita una coordinación precisa de sus ingresos y de sus egresos. Esta tarea no es sencilla porque los ingresos del Estado siempre son limitados frente a las grandes necesidades sociales que es necesario atender. A esto obedece principalmente la limitación de vigencia de los presupuestos, que se denomina el *ejercicio financiero*. En nuestro país ese período de tiempo.