Evolución de las Finanzas y la Actividad Financiera de México.

> En la medida en que la estructura jurídica y el régimen político permitan un sistema democrático: fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo mexicano, en esa medida nos alejaremos de los tributos y nos acercaremos a una contribución proporcional y equitativa al gasto público autorizado por la Cámara de Diputados.
>
> Reyes Vera, Ramón.
> Curso de Derecho Fiscal para Contaduría, Administración e Informática, 1994, Editorial Laguna, México, 1994.

Precursores de las Finanzas

En el desenvolvimiento histórico, el pensamiento financiero ha ido evolucionando. Se pensaba que todo lo relacionado con lo financiero era parte de la política del Estado, en otra época se considero como parte de la actividad económica. Esta ciencia se establece de manera independiente para comenzar a ser tratada de manera autónoma por diversos autores, a la ciencia financiera se le da una modalidad jurídica además de económica y política.

Diseños Financieros anteriores al Siglo XVII

Se debe tener en cuenta, especialmente, que en los Estados de la antigüedad la riqueza se obtenía mediante guerras y las conquistas de otros pueblos, es decir, en forma distinta al proceso actual. Se mencionan prácticas

financieras en Egipto, Grecia y Roma, pero no se tiene fundamento teórico de este hecho, ya que el poderío del Estado no permitía la discusión de los asuntos públicos, sólo se subrayan algunos escritos de Jonofonte que incluyen un breve examen de tipo financiero.

Los recursos surgieron de la acumulación de medidas para satisfacer las necesidades inmediatas de la población, se dice que estas medidas fueron diseñadas por autores que no tuvieron trascendencia. En esa época surgieron gravámenes tales como la *"liturgia"* ateniense, la "*vicesima hereditatum"* romana y el *"catastro"* florentino, pero éstos institutos eran establecidos, modificados o abandonados por motivos diversos y no por condiciones teóricas que así lo establecieran.

El Estado se identificaba con quien ejercía el gobierno, quien obtenía sus ingresos personales por conquistas guerreras o donativos que pagaban sus súbditos a cambio de justicia y protección. Los ingresos que hoy llamamos públicos se cubrían por ingresos personales del jefe de gobierno.

En ésta época se carecía de postulados económicos tales como los conocidos en nuestros tiempos, aún sin considerar que la concepción del Estado era completamente diferente. Se dice que las *gabelas*[1] y otros tributos exigidos por los señores feudales, eran obtenidas a cambio del privilegio para el vasallo, de usar la tierra y realizar trabajos viles, durante toda su vida, contando con la protección del noble poseedor del feudo[2].

Avances del Siglo XVII

La situación que narramos anteriormente comenzó a cambiar a partir del siglo XVII en materia financiera, se fundamentó al tomar mayor importancia la

[1] Gabelas: Tributo, impuesto o contribución que se paga al Estado: la crisis obligó al establecimiento de nuevas gabelas.
[2] Villegas B. Héctor. Manual de Finanzas públicas. Argentina. Ediciones Desalma. 2000. pag. 29.

soberanía del Estado sobre cualquier otro poder, aún cuando persistió la confusión de patrimonios entre monarca y Estado. Se desarrollaron las poblaciones urbanas en detrimento de las propiedades rurales de los señores feudales y creció el comercio. Fue disminuyendo el fraccionamiento feudal y apareció el concepto de Estado Nación. Como resultado de la evolución del Estado, la actividad financiera se modificó, por la necesidad de obtener mayores recursos para cubrir los gastos que se originaban por el reclutamiento de los hombres que formaban sus ejércitos y para, demás necesidades que se producían de manera pública. El primer concepto de Estado-Soberano obligó a aplicar reglas en materia económica y financiera.

Cameralismo

La evolución del pensamiento financiero comenzó con el Cameralismo, esta corriente se presentó con diferentes autores alemanes de los siglos XVII y XVIII, quienes tomaron el nombre por la derivación del vocablo *Kammer* que significa *Cámara o Gabinete Real*. Esta disciplina contiene nociones de Administración y gobierno, de Economía, Política Económica y de Finanzas Públicas.

Unos de los principales representantes de esta disciplina en el siglo XVIII fueron, Von Justi y Sonnenfels. La finalidad de las Finanzas Públicas se encuentra en el hecho, de que ella examina los problemas que atañen a la economía y a las finanzas desde el ángulo del Estado como sujeto de las actividades correspondientes.

Finalizó el Cameralismo con los destacados autores alemanes del silo XIX Von Stein, Adolfo Wagner y Schäffle y además las actuales doctrinas de política

económica y planificación. Este pensamiento fue la primera expresión de las Finanzas Públicas[3].

Los Fisiócratas

Inició con Quesnay y los autores como Mercier de la Rivière, Dupont de Nemours, Turgot, Mirabeau; los fisiócratas se caracterizan en las Finanzas Públicas por:

- Limitaciones de las funciones estatales y la eliminación de trabas, a las actividades individuales por la adopción del lema: *laissez faire, laissez passer*[4]*.*
- Establecieron la doctrina de que, el impuesto debe aplicarse sobre la renta de la tierra, o sea por el acrecentamiento neto de comerciantes.
- La teoría que establece que según el gasto público debe limitarse en su magnitud al producido por el impuesto.
- Morselli[5] estableció que los impuestos eran un sacrificio, mediante el cual los ciudadanos pagaban la protección del Estado.

Liberalismo Clásico

Se efectuó un análisis de la actividad económica en sus diversas etapas, se expusieron principios fundamentales, entre los cuales se destacan celebres reglas sobre la imposición, Sus seguidores fueron David Ricardo, John Stuart Mill, quienes se ocuparon de problemas financieros y especialmente el tributario (los cuales analizaremos detenidamente más adelante). Sus principios se fundaron en

[3] Jarach, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario, 3ra Edición. Buenos Aires. Editorial Abeledo Perrot. 2003, p. 4

[4] Según Turgot fue el grito dirigido a Colbert por un comerciante de nombre Legendre en una asamblea de comerciantes.
Colbert Jean Baptiste (1619-1683) Político Francés, en 1661 fue nombrado intendente de finanzas; en 1669, secretario de Marina y del Estado. Durante 13 años dirigió la política económica de Francia.

[5] Morselli, Los presupuestos científicos de la hacienda publica, Madrid, 1964, p. 97

la vigencia de la libertad de los individuos, quienes al buscar el logro de su propio beneficio obtenían el de toda la colectividad, aún cuando no se los propusieran. Adam Smith en su obra establece que en la Actividad Financiera, el sujeto "procura sólo su propia ganancia y en éste caso, una mano invisible lo conduce a lograr un fin que no formaba parte de su propósito"

El Pensamiento de Adam Smith

El pensamiento económico de Smith fue decididamente influido por los fisiócratas, no obstante tiende a discrepar algunas posturas.

Jarach[6] considera padre de la economía política a Adam Smith, de nacionalidad escocesa, escribió la obra de An Inquiry Into the Nature an Causes of the Wealth of Nations (Investigación sobre la Naturaleza y las Causas de las Riquezas de la Naciones), y fue publicada en el año de 1776, dedicó su V libro a las Finanzas Públicas bajo el título de "El Ingreso del Soberano o de la comunidad"

El pensamiento de Adam Smith en cuestión financiera, estuvo dirigido hacia dos temas:

- El papel del Estado
- Principios de la Imposición

En el primer tema, comenta Jarach que debe de limitarse a ciertos contenidos bien delimitados:

1. La defensa exterior.
2. La seguridad y la justicia interior.
3. Los trabajos públicos y las instituciones públicas destinadas a la promoción del comercio y a la educación de la juventud y a la instrucción de los hombres de cualquier edad.

[6] Jarach Dino. Op. Cit. p. 6.

En el segundo tema, que se denomina Principios de la Imposición, Adam Smith parte de la premisa de que los ingresos individuales derivan de tres fuentes diferentes: rentas, beneficios y salarios. Por tanto los impuestos deben ser pagados por algunas de estas tres fuentes o de las tres indiferentemente. Además en el plano fiscal se consideran útiles los cuatro principios que se relacionan con los impuestos en general, estos principios, dice Jarach que ya los había formulado de forma análoga William Petty:

Principio de las Facultades o de la Igualdad: Se dice que los súbditos de cada Estado deben contribuir al sustento del gobierno, lo más posible, en proporción de sus capacidades respectivas; en proporción con la renta que ellos gozan bajo la protección del Estado. A este principio posteriormente se le conoció como el Principio de Capacidad Contributiva.

Principio de Certeza: El impuesto que cada individuo esta obligado a pagar, debe ser cierto y no inadecuado. El tiempo, la manera y la cantidad de pago deben ser claros y simples para el contribuyente y para cualquier otra persona. Este postulado, posteriormente fue denominado Principio de Legalidad del Impuesto y la exclusión de la discrecionalidad de la administración recaudadora.

Principio de Comodidad: El impuesto debe ser recaudado en el tiempo o en el modo más conveniente para que al contribuyente no se le dificulte realizar su pago.

Principio de Economicidad: Todo impuesto debe ser estructurado de manera tal de quitar y mantener fuera de los bolsillos de la gente, la menor cantidad posible por encima de la suma que ingresa al Estado.

Ideología de David Ricardo

Realizó una obra titulada "Principios de Economía Política y Tributaria", su contenido se refiere a la teoría general de la distribución. Su doctrina consiste en la incidencia de los impuestos que afectan la renta de la tierra, a diferencia de aquellos que recaen sobre productos brutos. La renta ricardina o renta diferencial es mejor conocida como la renta de la tierra; se dice que si el producto no tiene renta, no pagará impuesto. David Ricardo hace un aporte fundamental a esta ciencia, la cual es la comparación entre un impuesto extraordinario y un empréstito como instrumento para financiar un gasto extraordinario.

John Stuart Mill
Teoría del Sacrificio y de la Doble Imposición del Ahorro.

Rompe con las enseñanzas del maestro Adam Smith, John Stuart continuó con el estudio del pensamiento económico, reemplaza el Principio del Beneficio por el Principio de Capacidad Contributiva, el cual contiene los principios de la Igualdad, Proporcionalidad y Minimización del sacrificio. Otra contribución para las Finanzas Públicas fue la Teoría de la Doble Imposición del Ahorro que dice: "un impuesto que grave con igual proporción toda la renta, tanto la parte de ella que se destina al consumo, como aquella que se destina al ahorro, es discriminatorio en perjuicio de esta última, ya que el impuesto grava por primera vez la renta ahorrada y luego periódicamente, los intereses que se obtienen de su inversión"[7]. La teoría de Mill ha tenido gran influencia sobre el desenvolvimiento posterior de la ciencia financiera, como también sobre la legislación tributaria y la política fiscal.

Villegas[8] establece que en esta corriente surgieron los siguientes principios básicos:

[7] Íbid. p. 12
[8] Villegas B. Héctor. Op. Cit p. 32.

1. El Estado se debía limitar en sus tareas y cometidos, sin interferir en la economía de la Nación. Lo recaudado por los impuestos se debía ceñir a obtener los recursos indispensables para satisfacer las necesidades públicas primarias (defensa exterior, seguridad interior, administración de justicia) y algunas secundarias como la instrucción y la realización de obras y establecimientos necesarios para toda la comunidad, pero de imposible o no rentable financiación para individuos o grupos.
2. Los impuestos deberían ser neutrales, se seleccionaran aquellos que causen el menor grado de alteración de los precios del mercado y de la distribución de los ingresos.
3. El presupuesto anual del Estado debía ser equilibrado, considerando fenómenos patológicos tanto el déficit como los superávit de dicho presupuesto.
4. Se hacía una clara distinción entre finanzas ordinarias, en las cuales los gastos se cubrían con impuestos y recursos patrimoniales y las finanzas extraordinarias, donde eran admisibles excepcionalmente el endeudamiento y otras medidas monetarias. Se advertía que la deuda pública era un peligro a largo plazo que podía llevar a la bancarrota.
5. Beneficiaba la división del trabajo, aún a nivel internacional, lo que permitía a cada grupo especializarse en una tarea determinada, obteniendo así los mejores resultados.

Finanzas Públicas como Disciplina Independiente de la Economía del Siglo XIX

Fue en este siglo, cuando la ciencia de las finanzas comenzó a sistematizarse como disciplina con contenido propio e independiente de la economía. En la primera mitad del siglo XIX, el pensamiento financiero tuvo demasiada influencia por los economistas clásicos, lo cual produjo que los

Estados Occidentales redujeran su actividad financiera, para asegurar las necesidades primarias de la población. Esto significa que la finalidad del Estado en cuanto a su actividad, era fiscal.

Es importante mencionar que en este siglo, sólo se podían adoptar resoluciones financieras mediante disposiciones legales establecidas en la Constitución, esto ha tenido trascendencia hasta nuestros días.

En la segunda mitad del siglo XIX surgieron talentos que estudiaron la actividad que lleva a cabo el Estado. En 1883 aparece Adolph Wagner, quien establece que el aspecto financiero no vasta con la protección y los gastos del Estado, sino también redistribución del ingreso, y propone que el impuesto sea progresivo. El objetivo de este autor era recaudar fondos de las clases más pudientes y distribuirlos, en forma de servicios públicos y otros beneficios, a los sectores más necesitados.

Además en este período se presentaron obras de grandes escritores en materia de Finanzas, como Maffeo Pantaleón, Antonio De Viti De Marco, Giuseppe Rica-Salerno, Leo Mazzola, Knut Wicksell, Emil Sax y Edwin Seligman, por mencionar algunos[9].

Tendencias Contemporáneas del Siglo XX

La caída del liberalismo se debió a la perdida de la vigencia que tuvieron sus principios ante las instituciones económicas de esta época.

Después del conflicto bélico de la Primera Guerra Mundial se desataron crisis económicas que culminaron con la depresión económica del año de 1930, este hecho influyó en el pensamiento económico-financiero. Al igual que la Segunda Guerra, contribuyó a dejar a un lado las ideas liberales acerca del

[9] Íbid. p. 33.

automatismo del mercado y del papel pasivo que en la economía debía desempeñar el Estado.

Las Finanzas Públicas modificaron su objetivo, ya que, no sólo era la actividad financiera la obtención de recursos para satisfacer el gasto público sino que surgió la actividad financiera que influye además, directamente en la economía de la Nación. Dio origen al enfoque jurídico y surgió la Actividad Financiera en su aspecto tributario, en la actualidad lo conocemos como Derecho Financiero y Derecho Tributario.

Mencionaremos a los máximos exponentes de Derecho Tributario en España: Sáinz de Bujanda, Ferreiro Lapatza, Pérez de Ayala. González García y demás autores que han ido destacando en la actualidad. En Italia encontramos grandiosas obras como las de Graziani, Tangorra, Ingrosso, Tesoro y Pugliese. En Francia encontramos a Gastón Jéze y de Allix. En Argentina podemos mencionar a Giuliani Fonrouge.

En lo que a Derecho Tributario se refiere, se encuentran los brasileños Gómez de Sauza, Baleereio, Souto Mayor Borges, Becker, De Barros Carvalho y Ataliba. En Italia se encuentran las obras de Allorio y de Alessi-Stammati, Giannini y Berliri, sus obras fueron continuadas por Micheli y Maffezzoni. En Alemania se menciona a Albert Hensel. En Uruguay se encuentra Ramón Valdés Costa a quien se le considera “Padre del Derecho Tributario Latinoamericano”. En Argentina encontramos a Dino Jarach, García Belsunce, Luque, Andreozzi, Bielsa y De Juano, se menciona que Manuel López Varela fue un brillante antecesor de todos estos autores[10].

[10] Íbid. p. 34.

Neoliberalismo o "Liberalismo Pragmático"

De acuerdo a la experiencia de los años, decidieron implementar las ideas de los liberales clásicos, ya que habían sufrido demasiados fracasos. La nueva concepción del Neoliberalismo o "liberalismo pragmático" se inició en 1979, cuando los conservadores subieron al poder en Gran Bretaña; continuó en 1980 en los Estados Unidos, en 1982 en Alemania, Bélgica y Luxemburgo, En Francia, en 1983, con un gobierno en manos de los socialistas, se produjo un giro hacia una especie de liberalismo de izquierda y algo similar ocurrió en España. Se tenía como objetivo conciliar el interés general de la Nación con el particular de los individuos, sin renunciar a la idea de solidaridad. Es de considerar que los criterios mencionados admiten ciertos principios básicos, como ejemplo, podremos mencionar el Principio de Propiedad Privada de los medios de producción y de la riqueza, la libertad de transacción en mercados organizados y la disminución de funciones por parte del sector público.

Actividad Financiera

El Estado no esta orientado al cumplimiento de sus leyes fundamentales, ni de sus objetivos políticos, sino a la organización de la Actividad Financiera. La sociedad nos exige que el Estado muestre estructuras para el mejor funcionamiento del mismo, mediante el establecimiento de formas para la obtención de ingresos, el manejo de recursos y para la distribución del gasto; con esto podemos considerar la tarea ardua que realiza el Estado para satisfacer las necesidades básicas de la población, que a su vez constituye la Actividad Financiera del Estado. Con la palabra financiera se relaciona todo lo correspondiente a Hacienda.

Definición y Elementos del Estado

La palabra "*Estado*" etimológicamente tiene varias acepciones y aún dentro de la terminología jurídica se aplica indistintamente para significar diversos

conceptos. La palabra Estado proviene, del vocablo latino "*Status"* que denota "*situación*", "*posición*", "*postura*" o "*condición*" en la cual se encuentra una persona o una cosa.

Sin embargo la palabra "Estado" en el Derecho tiene una acepción diferente, no es equivalente a una situación, posición, postura o condición sino que es la designación de un ente que estructura a una comunidad humana.

El Estado es una sociedad jurídicamente organizada para hacer posible la convivencia pacifica, la realización de la totalidad de los fines humanos.

Cuando una estructura jurídico-política comprende a una población asentada en un cierto territorio, se origina un fenómeno que consiste en la formación de una persona moral llamada Estado, el cual es el fin de todo proceso evolutivo, en el que se encadenan sucesivamente diversos factores. Por lo mismo se concluye que el Estado no produce el Derecho sino que el Derecho crea el Estado, dotando a este de personalidad y que a su vez el Derecho, se establece por un poder generado por la comunidad nacional con el fin de organizarlo jurídicamente o políticamente.

Para que el Estado pueda cumplir sus fines sociales, culturales, económicos o políticos, el Derecho lo dota de una actividad llamada *poder público,* desarrollado generalmente por los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. A esto se le denomina gobierno en un sentido amplio.

Existen tres elementos que conforman el Estado: Territorio, Población y Soberanía (Gobierno):

Territorio: Como medio de acción del Estado, el territorio es un "instrumento de Poder", puesto que "*a quien tiene el suelo tiene el habitante*", siendo más fácil, vigilar y constreñir a los individuos si se les puede asegurar por medio del territorio en el que viven.

El territorio de un Estado no sólo comprende el territorio continental sino que éste comprende también, el mar territorial y el espacio aéreo. Fijados por normas de Derecho Internacional Público y Tratados Internacionales.

Población: Es un grupo natural humano, integrado por varias comunidades nacionales, y que están asentados en un territorio determinado.

La población es el elemento humano por el cual actúa el Estado, con quien el Estado ejerce su actividad. Esto significa que la población son los destinatarios de los múltiples actos de autoridad en el que el propio poder se manifiesta.

Soberanía: Con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos en su Artículo 39 establece lo siguiente:

> La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

El pueblo es quien decide la organización jurídica y política, creando al Derecho, que a su vez da vida al Estado como persona moral. La nación es quien se autodetermina, con esto me refiero a que se otorga una estructura jurídico-política, que expresa el ordenamiento fundamental (la Constitución). La autodeterminación quiere decir, que el poder no esta sujeto a ninguna potestad extraña a la comunidad nacional.

Fines del Estado

El Estado es una organización humana con fines a lograr y obligaciones por cumplir, esto nos permite comprender la naturaleza y el alcance de la Actividad Financiera. El concepto de necesidades públicas es simultáneo y consustancial con la misma existencia del Estado y su desenvolvimiento histórico. Con el paso del tiempo el Estado ha ido adoptando funciones crecientes en número y en intensidad. El concepto de necesidades públicas proviene de los fines que el

Estado persigue, de acuerdo con las decisiones de quienes tengan el poder político[11].

Jacinto Faya establece en su obra denominada Finanzas Públicas[12] que entre las múltiples y variadas funciones del Estado, algunas son demasiado complejas pero indispensables para la obtención 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 la administración y gestión de los recursos patrimoniales son varias de las tareas más importantes del Estado, que constituyen precisamente la Actividad Financiera. La Hacienda Pública se constituye por la Actividad Financiera del Estado.

Las Necesidades Humanas

Las necesidades humanas en general son diversas y aumentan conforme el país mejora su calidad de vida. En la actualidad las necesidades humanas son una satisfacción indispensable para la vida del hombre, las cuales son saciadas, ya sea por un sujeto o incluso por el Estado.

Reflexionando que el hombre desde tiempos inmemorables vive en comunidad y por tal, satisfacer necesidades en grupo es una tarea ardua para que sea atendido de manera individual. La vida colectiva genera necesidades diferentes, por ejemplo la seguridad, el transporte, la comunicación, entre otros. Estas necesidades pueden ser satisfechas por un grupo o por el Estado, y cuando sucede esto último, toman el carácter de servicios públicos, cuando son prestados por el Estado.

[11] Íbid. p. 44.
[12] Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas, Porrúa, México, 1986, p. 10.

El vivir en sociedad implica la generación de necesidades que no pueden ser privadas, porque es una vida colectiva, las cuales procrean necesidades diferentes; es por eso que deben ser públicas, se presentan cuando, el individuo decide vivir en sociedad. Esto lleva a formularse los ideales comunes que, primeramente son los de defenderse recíprocamente, crear normas de convivencia y velar por su limitación, así como buscar el medio para resolver las controversias y castigar las infracciones con el mayor grado de justicia. Estos ideales dan lugar a las necesidades públicas

Necesidades Públicas

La necesidad es pública en la medida que es una necesidad del Estado, por identificarse con los fines de éste. La condición o carácter de público de una necesidad implica, en principio la exigencia de que su satisfacción debe quedarse en manos del Estado, esto forma parte de los fines del Estado. Con el paso de los años se formó el Estado, el cual consta de tres elementos: población, territorio y gobierno (los cuales ya mencionamos). El último elemento es el que representa al Estado. No existen necesidades exclusivamente públicas, no siempre y para siempre se consideraran así. Las necesidades públicas nacen a partir de la existencia del Estado como forma de organización política, no son realidades preexistentes a él cuya satisfacción deba de cubrir. "*La necesidad pública no es un dato previo al Estado, sino consecuencia de la existencia del mismo*[13]**".**

Existen varias definiciones en cuanto a este concepto, Villegas menciona que, "*las necesidades públicas, son aquellas que nacen de la vida colectiva y se satisfacen mediante la actuación del Estado*". La sociedad presenta necesidades, las cuales no pueden ser cubiertas de manera individual, es por eso que el ser humano busca a alguien que unifique esos esfuerzos. Harold Groves[14] dice que el

[13] Jiménez, Antonio. Lecciones Derecho Tributario. Thomson, México, 2002, p. 14.
[14] Groves, Harold. Finanzas Públicas. México, 1961, pag. 231

pueblo es a quien le corresponde la soberanía y el Estado pertenece al pueblo y este puede utilizarlo de la forma que más convenga a su bienestar. Es el Estado quien dicta los preceptos normativos para regular la conducta social reciproca, para contar con la coactividad suficiente para que tales efectos normativos sean respetados, limitar la propia acción gubernamental mediante la Constitución. Todo esto se logra, con el único objetivo de velar por el intereses social. Se dice por los autores que hay necesidades públicas primarias o abstractas las cuales son esenciales, constantes, vinculadas o desarrolladas por el Estado y de satisfacción exclusiva de él, las otras son las necesidades públicas relativas, las cuales son contingentes, mudables, y no vinculadas a la satisfacción misma del Estado[15].

Debemos de considerar, que no siempre en el curso de la historia, se tuvo plena conciencia de lo que realmente eran necesidades públicas y cuales eran las necesidades privadas, es por eso que no se tiene la certidumbre de que servicios deben ser cubiertos por el Estado y cuales por los particulares.

El Estado como organización humana tiene necesidades esenciales a su propia existencia y mantenimiento, comparables con las necesidades biológicas individuales y a los fines de las fuerzas políticas dominantes en cada país, quienes asignan la existencia de necesidades

Bienes y Servicios Públicos

La actividad financiera se encarga de producir o hacer producir los bienes tangibles o intangibles y tiene como finalidad la satisfacción de las necesidades públicas, por tal estos bienes reciben el nombre de bienes o servicios públicos[16]. El concepto como la teoría de los bienes y servicios públicos se constituyen

[15] Villegas B. Héctor. Op. Cit. p. 4

[16] Bienes públicos: Calificación de los bienes a que están llamados a participar todos los miembros de la comunidad. Servicios públicos: Complejo de elementos personales y materiales, coordinados por los órganos de la administración pública y destinados a atender una necesidad de carácter general, que no podría ser adecuadamente satisfecha por la actividad de los particulares, dados los medios de que éstos disponen normalmente para el desarrollo de la misma. Rafael de Pina. Diccionario de derecho. México, Editorial Porrúa. 2003. p. 130 y 453

conforme al Derecho Constitucional y al Derecho Administrativo. Son instituciones de tal relevancia que el Derecho Administrativo se confecciona sobre la noción de servicio público, visión de León Duguit, citado por Antonio Jiménez.

Los bienes y servicios públicos por definición se encuentran apegados a la satisfacción de necesidades colectivas, sociales o públicas, por tal en su prestación siempre se encuentra presente el Estado como responsable de interés público[17]. Los modos de gestión o prestación de servicios públicos son dos, ya sea que el Estado la asuma en forma directa, encomendándola a un Órgano o Institución Pública o bien que posibilite que concurran a ellos los particulares y se presenta mediante la concesión[18].

De acuerdo a su esencia, los servicios Públicos pueden ser divisibles o indivisibles. *Los servicios son divisibles* de acuerdo a la forma en que son determinados y concretados en relación con los particulares que el servicio incumbe, como ejemplo podríamos mencionar la administración de justicia, servicios postales, emisión de documentos de identidad. Si el servicio es divisible, el costo se puede dividir de manera más o menos delimitada de aquellos a quienes esa actividad beneficia.

Los servicios indivisibles son los que por su naturaleza, es imposible su desintegración con respecto a los usuarios. El costo del beneficio de un servicio indivisible se sufraga con cargas generales que deben ser soportadas por la comunidad; es decir la forma de financiamiento, es mediante la masa de recursos comunes recaudados por la comunidad. Estos servicios; menciona, Villegas[19] de utilidad pública no son susceptibles de demanda, podríamos mencionar la defensa externa, la seguridad interna, la diplomacia, la emisión de moneda; ya que el servicio no es prestado de manera particular sino de forma colectiva. Resulta

[17] Interés Público: Ventaja, material o moral que se deriva en favor de un conjunto de personas en virtud del ejercicio de un derecho cuya titularidad les corresponde. Rafael de Pina. Diccionario de derecho. México, Editorial Porrúa. 2003. pag. 328
[18] Jiménez, Antonio. Op. Cit. p.15.
[19] Villegas, Héctor. Op. Cit. p. 9.

imposible determinar en cada caso, cual es la cuota de beneficio o satisfacción que cada individuo recibe por la prestación de los mismos.

Un servicio será divisible o indivisible, en la medida en que sea susceptible o no de satisfacer en forma simultánea una necesidad pública o una particular. Unas de las principales diferencias de estos servicios son:

El servicio Indivisible

- No satisface necesidades particulares, beneficia de manera colectiva.

El servicio Divisible

- Satisface necesidades de manera simultánea, de manera tal que el particular puede demandar la prestación del servicio y obligarse a pagar a cambio de la contraprestación debida, bien el precio o una suma fijada por el Estado en forma unilateral, como sería el caso de un derecho o tasa.

El problema del financiamiento del servicio que otorga el Estado, es que debe ser a cargo de recursos aportados por la comunidad en general, es decir que los ingresos del Estado, deberán de cubrirse mediante impuestos que se comprometen satisfacer los ciudadanos por mandato Constitucional.

Concepto de Finanzas Públicas

Para Villegas[20] la ciencia de las Finanzas (o Finanzas Públicas) se le llama también -especialmente por los tratadistas españoles- ciencia de la Hacienda (o de la Hacienda Pública), considera el concepto: “La Hacienda Pública, es la coordinación económica activa, de personas y de bienes económicos, establecida por los habitantes localizados en un territorio, con la finalidad de satisfacer las necesidades del orden colectivo o común que los individuos no podrían atender

[20] Villegas, Héctor. Op. Cit. p. 64.

individualmente". Con relación a esto; Jarach[21] establece que las Finanzas Públicas conciben al Estado como un instrumento destinado a satisfacer ciertas necesidades que merecen, por su naturaleza, el calificativo de públicas, colectivas o sociales.

Etapas de la Actividad Financiera

La Actividad Financiera permite que el Estado, realice sus actividades satisfactoriamente. Tomando en cuenta esto, Antonio Jiménez[22] comenta en su obra que, la Economía Pública o Actividad Financiera se desarrolla en tres grandes momentos:

- La primera parte la conforman las decisiones o acciones del Estado para recaudar los recursos, los cuales pueden ser obtenidos mediante distintas fuentes y de diversas formas jurídicas, gracias a su poder de imperio, de los cuales podríamos mencionar los siguientes: decretando tributos, enajenando bienes que integren su patrimonio y obteniendo como contraprestación un precio o bien acudiendo a los mercados financieros, tanto nacionales como extranjeros y obteniendo una suma de recursos vía crédito o empréstitos.

- La segunda fase es la "aplicación de los recursos monetarios", obtenidos en la primera fase de acuerdo a las acciones y decisiones relacionadas con el gasto público.

- La tercera fase de la Actividad Financiera, se sitúa en la gestión o administración del patrimonio; es decir la administración de los bienes del Estado.

[21] Dino, Jarach. Op. Cit. p. 42.
[22] Jiménez, Antonio. Op. cit. p.18.

Con esto podríamos considerar que la Actividad Financiera funciona de acuerdo a tres grandes instituciones: Ingreso, Patrimonio y Gasto.

Los Órganos de la Actividad Financiera

La autoridad encargada para la ejecución de las disposiciones fiscales o tributarias, hasta el momento se le ha considerado "*Fisco*". La palabra Fisco, proviene del vocablo latino "*Fiscos*" y era quien en el imperio Romano tenía el cargo de tesorero del Rey o del Embajador. Con el surgimiento del Estado se le denominó "*Erario*" lo cual se utilizaba para designar al Tesoro del Estado.

A los órganos de esta actividad, la ley castellana antigua le dio el nombre de Fisco o Cámara del Rey, las consideraron así porque era el patrimonio de la Casa Real y la denominación de Erario se considero al tesoro público del Estado. La palabra Hacienda tiene su origen en el latín *"facera";* aún cuando algunos autores consideren que es *"ckásena"* de origen árabe, que significa Cámara del Tesoro. Con el paso de los años a la Hacienda se le agregó el adjetivo de "*pública*" que significa, la vida económica de los entes públicos, por tal se refiere directamente a los ingresos y a los gastos que realiza el Estado. La Hacienda Pública aparece por primera vez con Felipe V quien fué el que creó la Secretaría de Hacienda dentro de la organización del Reino Español[23]**.**

Al llegar a colonizar los españoles territorio que hoy llamamos México, se le conoció como Secretaría de Hacienda, con el paso del tiempo se le agregó la expresión de "y de Crédito Público".

En la actualidad se considera "*Fisco*" a la concertación Jurídica-Económica de Estado, la cual se encarga de organizar, administrar y disponer de la Hacienda Pública. Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación se entiende por Fiscal,

[23] De la Garza, Sergio. Derecho Financiero Mexicano. México. Editorial Porrúa. 24 Ed. 2002. p. 81.

todo lo perteneciente al Fisco[24], que significa la parte de la Hacienda Pública formada de contribuciones (mencionando todos los ingresos de la Federación), siendo autoridades fiscales las que intervienen en su recaudación por mandato legal.

Podemos considerar que en nuestro país el Fisco esta representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), la cual, como dependencia del Ejecutivo, tiene señaladas sus facultades en el Articulo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 31.- A la S.H.C.P. le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

> II.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;
>
> III.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del departamento del Distrito Federal;
>
> XI.- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
>
> XIII.- Representar el interés de la federación en controversias fiscales;
>
> XV.- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del departamento del Distrito Federal, a consideración del Presidente de la República;
>
> XIX. Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica, así como establecer las normas y procedimientos para su organización, funcionamiento y coordinación;

Por otro lado, el Código Fiscal de la Federación (C.F.F.) establece en su Artículo 4° segundo párrafo, lo siguiente:

Artículo 4° del C.F.F.

[24] Méndez Galeana, Jorge. Introducción al Derecho Financiero, México. Trillas. 2003, p. 32.

La recaudación proveniente de todos los ingresos de la federación, aún 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.

Cuando las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales hagan referencia u otorguen atribuciones a la S.H.C.P., o a cualquiera de sus Unidades Administrativas, se entenderán realizadas por el Servicio de Administración Tributaria (S.A.T.).

Sujeto Activo de la Actividad Financiera

El Estado tiene la personalidad propia, su finalidad y autoridad independientemente de los individuos; gestor de la Actividad Financiera; es decir, es el encargado de los distintos componentes de los recursos y gastos públicos por utilizar, en su instrumento denominado Presupuesto, al que se sujetaran de acuerdo a la forma de gobierno del Estado.

Varios Autores[25] sostienen que, la concepción pública del Estado coincide con la del grupo dirigente que lo encarna. Es decir, el Estado, no es sino la fachada de un grupo minoritario que nutre abundantemente sus arcas personales y se satisface con los placeres del poder, sin atender en lo más mínimo las verdaderas necesidades de la población**.**

[25] Villegas, Héctor. Op. cit. p. 17.

Conclusión

Podemos afirmar que la Actividad Financiera es el mecanismo por el cual el Estado se regula para la satisfacción de las necesidades básicas de la población. El fenómeno financiero tiene indiscutiblemente un aspecto económico derivado del hecho que implica a la administración y asignación de recursos escasos a fines alternativos; tiene asimismo, un aspecto de carácter político sociológico, en la medida que el fenómeno financiero es producto de decisiones políticas y genera repercusiones de esa naturaleza; tiene un aspecto ético en la medida, en que a través del ingreso y gasto se pretende servir a determinados valores sociales; asimismo tiene un aspecto contable dado que los movimientos producidos por el proceso ingreso-gasto deben ser contabilizados dentro del sistema de contabilidad del sector público, Podría seguir mencionando los aspectos que integran la Actividad Financiera sin embargo mencionamos los sobresalientes para nuestro estudio jurídico.

La nación cuenta con organismos para llevar a cabo sus funciones, en este caso es la S.H.C.P., el organismos centralizado para desarrollar el despacho de los negocios en materia administrativa, encomendado al poder ejecutivo, de acuerdo a lo que establece el Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.