

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE ESTUDIOS JURIDICO ECONOMICOS



EL PAPEL DE LA POLITICA FISCAL EN  
EL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO

TESIS PROFESIONAL

MARCO ANTONIO DE PAZ VILLAFAN

MEXICO, D. F.

1970



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A

ANTHONY ASSISTENTE  
M. A. V. U.

MARCO ANTONIO DE PAZ VILLAFAN

ESTA TESIS FUE ELABORADA EN EL  
SEMINARIO DE ESTUDIOS JURIDICO ECONOMICOS

MEXICO, D. F.

1970

A mis padres:

Lic. Juan de Paz Reyes y  
Mercedes Villafán de de Paz,  
con veneración y agradeci -  
miento, ya que todo en la -  
vida, se lo debo a ellos.

A mis hermanos,  
con fraternal cariño.

A la Srita.

Lilia Campos Sancén.

# EL PAPEL DE LA POLITICA FISCAL EN EL DESARROLLO

## ECONOMICO DE MEXICO.

### C A P I T U L O I

- a).- La Administración Pública.
- b).- Diferentes Organismos.
- c).- Sus Características.

### C A P I T U L O II

#### La Hacienda Pública Federal

- a).- El Presupuesto Federal.
- b).- El Gasto Federal.
- c).- Los Ingresos Federales.
- d).- Deuda Pública.
- e).- Las Exenciones de Impuestos y los Subsidios.
- f).- El Control de los Organismos Descentralizados y Empresas Propiedad del Gobierno Federal.

### C A P I T U L O III

- a).- El Fisco.
- b).- Su Concepto Legal.
- c).- Su Función como Autoridad.

### C A P I T U L O IV

- a).- La Función Política del Estado.
- b).- La Función Monetaria.
- c).- La Función Crediticia.

### C A P I T U L O V

- a).- El Poder Público del Estado.
- b).- Función Creadora del Derecho Fiscal.
- c).- El Código Fiscal de la Federación.

Consideraciones.

Conclusiones.

EL PAPEL DE LA  
POLITICA FISCAL  
EN EL  
DESARROLLO ECONOMICO  
DE MEXICO.

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

La evolución política de nuestra patria, no ha sido obra de un día, es labor de muchos años y de muchos hombres; sin embargo, cada día avanza en sus diferentes órdenes y el papel de la política fiscal en el desarrollo económico de nuestro México resulta fundado al atribuirle una acción creadora, que le ha dado un sentido específico a la vida de nuestro pueblo al través de la propia Administración Pública.

Si se examina el problema que plantea para el estudio de mi tesis profesional, requisito indispensable para coronar mis esfuerzos en mi querida Universidad y obtener el título de Licenciado en Derecho, desde el punto de vista de la organización política y económica de México, no podemos negar la preponderancia e influencia de la política fiscal, pues independientemente de ser una elaboración jurídica que además del atractivo propio que ofrece y que no obstante ello, ha sido un tema que pocas veces se ha abordado, deseo hacer hincapié en la influencia que ha ejercido en mi ánimo dicho tema, el hecho de ejercer mis actividades diarias como un humilde servidor de la Administración Pública.

Basado en las consideraciones expuestas, me propongo desarrollar el tema de mi tesis o sea el que denomino EL PAPEL DE LA POLITICA FISCAL EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO, empezando por hacer alusión a la Administración Pública; diferentes organismos; sus características.

En el Capítulo Segundo, estudiamos la Hacienda Pública Federal, constando de seis incisos, el primero se refiere al significado e importancia del Presupuesto General de Egresos de la



Federación, así como de los principales cambios que ha sufrido en el período de 1910 a 1970; en el segundo inciso, el Gasto Federal, se hace un análisis tanto cuantitativo como cualitativo de la política que en esta materia ha seguido el gobierno federal, destacando la importancia que ha tenido el Estado como impulsor de la actividad económica; El Ingreso Federal, es tratado de tal forma que resalten las modificaciones de más significación introducidas al sistema impositivo mexicano, tanto con el objeto de hacer más equitativa la distribución de la carga fiscal, como de procurar que el Estado cuente con los recursos necesarios para financiar un gasto público siempre creciente; En el inciso correspondiente a la Deuda Pública, se señala su importancia y su manejo, así como las medidas tomadas por el Gobierno Federal para restablecer el buen crédito de México en el extranjero destacándose como desde 1963 el gobierno mexicano pudo colocar en un mercado de valores extranjero, con aceptación inmediata y general, Bonos de los Estados Unidos Mexicanos para Fomento Económico, indicador suficiente por si mismo del prestigio financiero alcanzado por el país; las exenciones de impuestos y los subsidios, son tratados en el inciso e), señalándose la ayuda que por medio de la Ley de Industrias Nuevas o Necesarias, ha otorgado el Gobierno Federal. Además se hace un breve resumen de otras de las principales disposiciones destinadas a fomentar tanto la industrialización, como el establecimiento de las zonas fronterizas de nuestro país y el mejoramiento de nuestra actividad de exportación de productos manufacturados; En el inciso sexto, referente al Control de los Organismos Descentra-

lizados y Empresas Propiedad del Gobierno Federal, se indica la importancia de esta medida tomada por el Ejecutivo, la cual entro en vigor el 1o. de enero de 1965, y que, significa un avance de gran importancia para alcanzar un mejor uso de los recursos con que cuenta el sector público en nuestro país.

En el Capítulo Tercero, me refiero al estudio del Fisco, como parte de la Hacienda Pública, su concepto legal, su función como autoridad.

En el capítulo Cuarto a la Función Política del Estado, su función monetaria, su función crediticia.

En el Capítulo Quinto, al Poder Público del Estado, su función creadora del Derecho Fiscal y al estudio del Código Fiscal de la Federación.

Por último, a las consideraciones y conclusiones que modestamente apunto en este trabajo y que someto a la consideración de los insignes maestros que integrarán mi jurado.

~~4~~

## CAPITULO I.

- a).-La Administración Pública.
- b).-Diferentes Organismos.
- c).-Sus Características.

a).- LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Etimológicamente, administración deriva de la palabra latina "administratio", y administrar de "ad", "a", y "ministrare" servir; siendo por consiguiente, en su significado etimológico, el de servir, el de acción, el de actividad.

Corrientemente se entiende por administrar, servir y por administración, prestación de servicios, manejo de intereses dirigido a un fin; y todo servicio implica actuación práctica, realización, ejecución, gestión. Este es el concepto que esencialmente tenemos de la función que el administrador realiza.

En el orden de corporaciones públicas, la idea de administrar sin perder su característica esencial de gestión de asuntos e intereses, llega a adquirir variaciones y sentido peculiares que determinan esa administración específica que se llama ADMINISTRACION PUBLICA.

En resumen puede hablarse de cuatro distintas significaciones de la Administración:

1o.- Administración equivale a Gobierno, como acción general de dirigir y gestionar los negocios públicos.

2o.- Administración se identifica como acción que bajo la actividad de gobierno, provoca la inmediata satisfacción de las necesidades públicas por actos incesantes y continuos.

3o.-Administración se contrapone a Constitución, - como actividad teológica del Estado en su unidad.

4o.-Administración es una de las actividades funcionales del Estado, que se propone la satisfacción de las necesidades colectivas por actos concretos y bajo el orden jurídico propio del Estado de que se trata.

Si se considera a la Administración como función - tomando en cuenta su contenido objetivo y subjetivo, -- no podríamos negar que desde este punto de vista formal, se trata de un sistema de órganos constituidos --- mediante los cuales el Estado provee y ejercita activamente su autoridad para la satisfacción de las necesidades colectivas, tal y como lo explica Ferraris en su Obra de Derecho Administrativo.

El Maestro Andrés Serra Rojas (1) nos dice que el concepto de administración pública o sea la acción del Estado encaminada a la realización de sus fines, se considera en dos sentidos diversos o sean el objetivo y -- el subjetivo.

En su sentido objetivo la administración pública, de acuerdo con su contenido, es decir, como función --- administrativa, es la acción o actividad administrativa, con exclusión de la actividad política y la de gobierno.

En su sentido subjetivo o formal, la administración pública hace referencia al órgano que administra - y se integra con los diversos entes del poder público.

1.-Derecho Administrativo.-Andrés Serra Rojas.-Editorial Porrúa.- 1965.-Pags. 21 y sigts.

que son esferas jurídicas de competencia, a los -- que se encomienda en principio, el cumplimiento de los propósitos administrativos.

La Administración Pública es una organización\_ que tiene a su cargo la acción encaminada a realizar los fines públicos con elementos tales como: un personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos - idóneos que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares.

b).-DIFERENTES ORGANISMOS.

Los órganos al través de los cuales se realiza la función administrativa, son preferentemente los del Poder Ejecutivo, aunque otros órganos públicos cooperen también a la obra de la Administración. Su actividad tiene que ser esencialmente técnica para poder cumplir así mejor los fines del Estado que no pueden ser otros que la atención especializada en el cumplimiento de los servicios públicos.

La Constitución General de la República, previene en su artículo 90 que "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarías que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría".

Del postulado anterior, se infiere que la Administración Pública es el conjunto de organismos centralizados y descentralizados de que forman las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, constituyendo una unidad indivisible para la realización de la función de administrar todo lo que al Estado y a la Nación pertenece y que tiene como titular al Presidente de la República, según el artículo 89 de la Constitución Federal.

Así pues, los diferentes organismos son aquellos

en los que rige el principio de división de trabajo - y de tal manera que las leyes orgánicas de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos señalan a cada organismo su jurisdicción y el procedimiento que ha de seguir para desarrollar las labores que le incumbe.

Los funcionarios y empleados que forman las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos - forman los organismos centralizados que propiamente - forman la Administración Pública y que por estar dentro de ella, en su centro, reciben esa denominación.-

Al frente de los organismos centralizados se encuentra un funcionario ligado jerárquicamente con sus empleados, de cuya conducta oficial es responsable. - Las leyes y reglamentos señalan la competencia de los funcionarios y empleados, y cuando los primeros tienen la facultad de resolver los asuntos sin necesidad de acuerdo o autorización especial del Secretario de Estado o Jefe de Departamento, el organismo recibe el nombre de "autónomo". Cuando los organismos centralizados no tienen atribución para dictar una resolución que ponga fin al asunto en la vía administrativa, son simples dependencias del Gobierno, con facultades limitadas a la tramitación de los negocios.

Los organismos centralizados autónomos no son -- sin embargo, representantes del Estado, son simples - agentes del Presidente de la República en su función\_



de ejecutar las leyes y vigilar su exacta observancia. Por eso, cuando se recurre la resolución de un organismo autónomo, la autoridad demandada o responsable no es el Estado, sino el órgano de la Administración Pública, encargado de realizar la actividad que motiva la decisión. Si se admitiera que los organismos centralizados autónomos representaran al Estado, no sería posible reclamar sus decisiones en la vía administrativa sino tendría que promoverse juicio en contra de la Federación, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del artículo 105 constitucional.

En los tribunales administrativos instituidos para resolver las reclamaciones contra decisiones de los organismos autónomos, la acción se limita a la nulidad del acto o procedimiento del organismo.

Por cuanto a los Organismos Descentralizados, podemos afirmar que el Presidente de la República y sus colaboradores en su función administrativa no siempre cuentan entre los funcionarios y empleados públicos, con personas que tengan suficientes conocimientos, preparación para realizar determinada empresa o la experiencia indispensable para desarrollar eficientemente cierta actividad. Para suplir esa deficiencia de la burocracia, la ley crea organismos descentralizados, que tienen a su cargo labores que corresponden a la Administración Pública, pero que ésta no puede desempeñar a través del personal al servicio directo del --

Estado.

Los organismos descentralizados, nacidos del tecnicismo indispensable en toda actividad, son creados para la prestación de un servicio público, destinado a satisfacer necesidades colectivas de carácter permanente.

Por servicio público, se entiende toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad colectiva, económica o cultural, para cuya satisfacción es indispensable desarrollar un esfuerzo regular, continuo y uniforme. Aunque por regla general esos servicios están encomendados al Poder Público, hay veces que por razones económicas son encomendados a organismos descentralizados, pero no por ello cambia la naturaleza del servicio público.

Pues bien, el Estado puede crear organismos descentralizados para la satisfacción de necesidades nacionales de toda índole. Así, Petróleos Mexicanos y la Administración de los Ferrocarriles Nacionales, son organismos descentralizados para satisfacer necesidades económicas, al igual que el Instituto Mexicano del Seguro Social que presta un servicio público nacional, para cumplir necesidades colectivas de orden social, humanitario y la Universidad Nacional es organismo descentralizado que provee a la satisfacción de necesidades de orden cultural.

La creación de organismos descentralizados no tiene más límite que la disposición del artículo 28 consti---

tucional, que reserva al Estado las siguientes actividades que debe realizar a través de los organismos centralizados: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radio telegrafía y emisión de billetes. (2).

c).-SUS CARACTERISTICAS.

La Administración Pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines; ya dijimos que administrar es servir, es proveer por medio de servicios públicos a los intereses de una sociedad. Al ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión el Poder Ejecutivo realiza la importante función de administrar.

Antes de referirnos a las características de los organismos que forman la Administración Pública y que actúan en toda la República en materia federal, debemos de aclarar, que corresponden unos a la organización centralizada y otros a la organización descentralizada.

Pues bien, el Estado moderno se desenvuelve en formas cada vez más complejas ante la apremiante satisfacción de las necesidades colectivas y los grandes problemas sociales que lo rodean. Desde el punto de vista jurídico demanda la organización de estructuras o formas que coordinen, den unidad y eficacia, a un conjunto de órganos que nos presentan a la manera de un árbol genealógico o de una estructura piramidal, tal y como lo asienta el maestro Andrés Serra Rojas, en su Obra ya citada y es a través de la idea de persona jurídica como se logra la unidad y la acción tanto del estado en su conjunto, como de numerosas instituciones u organismos públicos que son pequeños o grandes círculos de competencias que se reparten o distribuyen la competencia total del poder público.

La Prestación de un servicio público constante y uniforme constituye una de sus características, cuyo --

servicio destinado a la satisfacción de una necesidad colectiva de carácter permanente y regular, tal como si lo diera la Administración Pública.

La prestación de los servicios públicos no es función exclusiva del Poder Público, el que puede otorgar concesiones, licencias o autorización a empresas privadas para desarrollar esa actividad, siempre bajo estricta vigilancia del Estado para que el servicio sea eficiente.

Se afirma que esas empresas no pueden considerarse como organismos descentralizados, pues si su finalidad es satisfacer necesidades colectivas de carácter regular y permanente, carecen de las demás características como son la personalidad jurídica propia, esto es, facultad para realizar actos jurídicos y contratar que es el origen de los derechos y obligaciones inherentes al ejercicio de su función. Las leyes que crean los organismos descentralizados determinan a cuáles de sus funcionarios corresponde su representación, esto es, el ejercicio de su personalidad jurídica.

Otra de las características en los propios organismos descentralizados es que tienen un patrimonio propio, es decir, está formado con los bienes que el Estado les asigna para el desarrollo de sus funciones y aunque se afirme que pertenecen al propio Estado o son propiedad de la Nación, pertenecen al pueblo.

Debe entenderse que los servicios que prestan los organismos descentralizados no son gratuitos y sobre todo, que únicamente tienen la administración de sus bienes, para aprovechar sus productos en la realización de su función.

Es a la propia Administración Pública, a quien corresponde fijar las cuotas que deben pagar los usuarios.

Ahora bien, no hay que confundir otra de las características de dichos organismos descentralizados como lo es la Ausencia de Lucro; es decir, los servicios públicos están fundados en el orden social, en el interés de la colectividad sin perseguir lucro; en otras palabras, todo lo recaudado por concepto de "derechos" o sean todos los productos de los organismos descentralizados o sean las cuotas pagadas por la prestación del servicio, debe ser invertido, en primer término, en el mejoramiento del servicio.

Esta característica de los organismos descentralizados marca su notable diferencia con las empresas privadas que prestan un servicio público y que sí obtienen ganancias en la explotación, la que, por otra parte, está gravada con un uno por ciento más de la cuota del Impuesto Sobre la Renta y para mayor entendimiento es necesario decir, que si los ingresos del organismo son superiores a los gastos del servicio, el superavit no puede considerarse como utilidad semejante a la de una empresa mercantil. Ese sobrante deberá acrecentar el fondo que el Estado tiene constituido para los gastos públicos.

Otra característica, la encontramos en que existe realmente una separación de la burocracia; es decir, los organismos descentralizados llenan una función que originalmente corresponde a la Administración Pública y que -

ésta no puede cumplir por medio de sus funcionarios y empleados, incapacitados técnicamente para esa actividad.

Existe una diferencia o sea que en tanto que los empleados y funcionarios públicos que se encuentran al frente de los organismos centralizados o sea de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y que constituyen los organismos centralizados y que configuran a la Administración Pública y que por estar dentro de ella, como ya lo dijimos, es decir, se encuentran en su centro, por lo tanto reciben tal denominación, y que dichos empleados y funcionarios públicos son nombrados por el Presidente de la República, los servidores del organismo descentralizado son designados por los Directores de éste. Por la misma razón, la remuneración de los funcionarios y empleados públicos está señalada en el presupuesto anual de gastos que autoriza la Cámara de Diputados; los sueldos de las personas que están al servicio del organismo son señalados por sus Dirigentes. Sin embargo, cabe la aclaración de que de tal hecho, no puede deducirse que el personal de los organismos descentralizados sea ajeno a la Administración Pública y de ahí que no estén sujetos a la Ley Federal del Trabajo, sino al Estatuto de los trabajadores al servicio del Estado.

La intervención del Poder Público, constituye otra característica de los organismos descentralizados

o sea que se ha afirmado que los organismos descentralizados prestan un servicio que originalmente corresponde a la Administración Pública, esto es, suplen a ésta en esa actividad; pues bien, el Presidente de la República, vigila el manejo de los organismos descentralizados por medio de las Secretarías del Patrimonio Nacional y de la Presidencia de la República.

A este respecto, el Reglamento de la Ley de Secretarías de Estado, en el inciso XII del artículo 7º establece que corresponde a la primera "controlar y vigilar financieramente la operación de los organismos descentralizados" y la fracción V del artículo 16 encomienda a la - Secretaría de la Presidencia "Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados".

También se observa otra característica o sea la Delegación por el Estado de alguna de sus atribuciones es decir, con el fin de que los organismos descentralizados - puedan cumplir mejor su función, en algunos casos el Poder Público les hace delegación de facultades que al parecer significan la abdicación parcial de su potestad de autoridad.

Esta delegación es una de las objeciones más serias a la creación de los organismos descentralizados, pero - hay que considerar que siendo los organismos integrantes de la Administración Pública, ésta puede señalarles sus facultades y procedimientos, como lo hace tratándose de los organismos centralizados.

También se objetó, dice, el Lic. Luis Martínez López, en su Obra denominada Derecho Fiscal Mexicano, el



aumento incesante de organismos descentralizados en los últimos años. En los archivos públicos aparece el registro de 300 organismos y si esta cifra puede considerarse excesiva desde otros puntos de vista, demuestra que el Presidente de la República desconfía de la aptitud y eficiencia de la burocracia para la prestación de múltiples servicios públicos y que gradualmente la va sustuyendo -- con personal técnicamente preparado para el desempeño de esa labor. (3).

En síntesis, podemos afirmar que las características de los organismos descentralizados, no contrarían el concepto de que, con los organismos centralizados, forman la administración pública, pero existe radical diferencia en cuanto a su finalidad y la manera de cumplir sus funciones que les son encomendadas.

Los organismos centralizados que forman las Secretarías de Estado, tienen por objeto "el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación", como lo establece el artículo 90 de la Constitución General de la República, esto es, son oficinas encargadas de la tramitación y resolución en la vía administrativa de los negocios de la Nación, en tanto que los organismos descentralizados, son establecimientos destinados a prestar un servicio real, positivo y práctico para que la colectividad satisfaga sus necesidades permanentes de orden económico, social y cultural. Forman parte de la Administración Pública, no persiguen lucro y su patrimonio está formado con bienes pertenecientes al pueblo; y

las empresas estatales no son integrantes del Poder Público, su finalidad es lucrar y en la formación de su capital no interviene la colectividad, o sea que las cuotas o tasas que pagan los usuarios del servicio que presan - los organismos descentralizados tiene carácter de "derechos", que es la contraprestación requerida por el Poder Público en pago de servicios prestados por el mismo Estado y existe la diferencia en relación a las empresas estatales o empresas mercantiles que crea el propio Estado, en virtud de que el rendimiento que obtiene, en forma total o parcial, proviene de una explotación en que el Poder Público no presta servicio alguno.

A mayor abundamiento, diremos que los gastos de las empresas mercantiles, sólo pueden ser fijados por sus administradores con el propósito de obtener mayor utilidad y en esa actividad no puede tener intervención el Poder Público, porque es función ajena en absoluto a sus características y en cuanto al regimen fiscal de los organismos descentralizados, diremos que conforme a su naturaleza de personas morales y de carácter público, no gozan de exención de contribuciones, pues lo preceptúa el Código Fiscal de la Federación cuando establece que "son sujetos o deudores de un crédito fiscal, los establecimientos públicos y en general los organismos públicos con función descentralizada del Estado pero con personalidad jurídica propia.

## C A P I T U L O   I I

### LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL.

- a).- El Presupuesto Federal
- b).- El Gasto Federal.
- c).- Los Ingresos Federales.
- d).- Deuda Pública.
- e).- Las exenciones de Impuestos y los  
Subsidios.
- f).- El Control de los Organismos Descen  
tralizados y Empresas Propiedad del  
Gobierno Federal.

## LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL

### a).-- EL PRESUPUESTO FEDERAL.

El Presupuesto General de Egresos constituye la estimación en cifras de la acción financiera del Estado para cada ejercicio-fiscal. Esta acción es sancionada por el Poder Legislativo e incluye la previsión de la totalidad del gasto del gobierno federal y los recursos necesarios para financiarlo.

En igual forma que los individuos, los gobiernos pueden gastar hasta la totalidad del dinero que reciben y mantener de esta manera su situación financiera equilibrada; pueden también tener un saldo superavitario, por ahorros efectuados; y, finalmente, incurrir en endeudamiento, si su saldo es deficitario. Los gobiernos generalmente proyectan primero su gasto en función de las obligaciones a ellos encomendadas y después buscar la forma de cubrirlos.

La apreciación de éstas situaciones generales y su crítica o justificación, han evolucionado a través del tiempo como consecuencia de los cambios en la forma de pensar de los hombres de Estado, de los legisladores y de los economistas, así como también por las diferencias que en el tiempo y el espacio caracterizan a los países en un momento dado.

El presupuesto que constituye el documento en el que se plasma la política fiscal, es uno de los instrumentos económicos más importantes de que dispone el Estado moderno para intervenir en la economía, ya que a través de las políticas de gasto, ingresos y deuda pública, el Estado puede influir en la producción de bienes y de servicios de un país; en su distribución; en el número y disposición de personas ocupadas; en el monto relativo de ingre

que tiene cada habitante y en la cantidad que va a consumir y que va a ahorrar del ingreso que percibe. Contribuye también a regular la cantidad de dinero en circulación y a encauzar -- cuantitativamente y cualitativamente los bienes que se van a -- importar o que se van a consumir de la producción nacional.

De acuerdo a la ideología política del momento este importante instrumento económico, ha sido objeto de criterios divergentes , según que la intervención del Estado en la actividad económica sea considerada nociva o benéfica. México no ha escapado a esta situación.

En este apartado, se presenta una sinopsis cronológica de las variaciones que nuestro país ha sufrido en el concepto del presupuesto, cuál ha sido su estructura y los principales cambios que ha tenido desde 1910, tanto en su concepto general como en los aspectos concretos del gasto y de los ingresos públicos. Se señala la mecánica del presupuesto y finalmente, el significado de los déficit y superávit que han presentado los presupuestos a lo largo del periodo.

#### CONCEPTO CAMBIANTE DEL PRESUPUESTO.

Como se ha señalado el papel del presupuesto gubernamental no ha sido el mismo a través del tiempo, así, ha evolucionado en forma simultánea y paralela a los conceptos ideológicos que han condicionado la política en diversos momentos históricos. Cuando se consideraba que el Estado debía tener como únicas funciones las de la prestación de algunos servicios públicos y el mantenimiento del ambiente de seguridad para el desenvolvimiento de la actividad de los particulares, el presupuesto tenía como finalidad la distribución de los escasos ingresos públicos entre

los diversos gastos -particularmente administrativos-, sirviendo como instrumento de control del Poder Legislativo sobre las operaciones del Ejecutivo.

Esta concepción limitativa de la actividad gubernamental se apoyaba en la idea de que, dado que los individuos --podían garantizar al máximo sus intereses, en igual medida resultaban garantizados los intereses de la sociedad. Se consideraba que una forma de asegurar mejor los intereses individuales y colectivos era mediante una intervención mínima del Estado en la actividad económica. Dado el pensamiento de que el libre juego de las fuerzas del mercado era el mejor árbitro de la actividad económica, se pensaba que en esta forma, el Estado interfería el mínimo posible, permitiéndose por tanto, el máximo aprovechamiento de los recursos, sin que se provocara un desquiciamiento de las fuerzas del sistema económico.

De acuerdo con esta concepción de la actividad gubernamental, el presupuesto tenía un carácter que hacía de él un mero instrumento de control. Se consideraba que la mejor actuación gubernativa era la que estuviera basada en un menor presupuesto de gastos e ingresos, buscando el equilibrio al final de los ejercicios fiscales.

En la tercera década del presente siglo, como consecuencia de la depresión económica mundial, pierden actualidad los criterios hasta entonces en boga con respecto a la participación del Estado en la vida económica. Al revizar el sistema estructural se introdujeron cambios fundamentales en la concepción de la actividad gubernamental y el papel asignado al presupuesto de los gobiernos .

Las constantes altas y bajas de la actividad económica y los efectos de la depresión que se inició en 1929, pusieron de manifiesto que el mecanismo automático del mercado era insuficiente para mantener un constante progreso acompañado de estabilidad económica. Desde entonces, se convino en forma casi general que el Estado debía ejercer funciones rectoras de la actividad económica, buscando la mejor combinación para el aprovechamiento óptimo de los recursos, a fin de alcanzar las metas económicas y sociales que escapaban a las posibilidades e iniciativa de los particulares.

Esa aceptación, casi general de que una intervención estatal mas directa y activa en la economía es indispensable para mantener niveles adecuados de crecimiento, trajo consigo un cambio fundamental en el papel del presupuesto. En efecto, de acuerdo con la nueva concepción, el presupuesto constituye un acto de previsión y no simplemente de control; es la expresión en cifras del programa gubernamental y la forma como se han de lograr los recursos indispensables para financiar dicho programa.

En esta forma, el presupuesto se considera actualmente como la columna vertebral de la economía pública, tanto que, así como las decisiones del sector privado de la economía han sido enmarcadas en la denominación del principio del mercado, las decisiones del sector público, atienden a lo que se ha llamado principio del presupuesto. Pero, aún mas, el presupuesto como línea de acción del Estado, es también considerado como la estructura de los sistemas económicos modernos, ya que a través de la ejecución de los programas, se ejerce una impor

tante influencia en la economía, con los efectos a que se a hecho referencia en un principio.

Las teorías modernas, que impugnan el manejo del presupuesto como instrumento de política económica, ya no son tan estrictas respecto al equilibrio presupuestal. Se considera que las situaciones de superávit de déficit o de equilibrios, deben estar determinadas por las condiciones económicas importantes. El Presupuesto, con la importante función señalada, es pues un arma fundamental en el desarrollo económico.

Los países atrasados o con un menor grado de desarrollo económico relativo, se caracteriza por un bajo nivel de ingreso nacional, mala distribución del mismo y escasa capacidad de ahorro; por la poca diversificación de la producción, en donde predomina las actividades primarias, sin emplear totalmente los recursos humanos; por todos aquellos factores que son causa y consecuencia de su situación y que constituyen los principales obstáculos a todo progreso. Estas características que definen su situación económica interna y externa son el principal punto de enfoque de la política fiscal del gobierno, que a través de los impuestos, de los gastos y de la deuda pública, tiende a contrarrestar las condiciones adversas que se han señalado.

Para cumplir eficazmente su misión, el gobierno debe disponer de recursos proporcionados a sus necesidades, siendo muchas veces las reformas fiscales el mejor medio de suplir sus carencias. Dichas reformas no persiguen como único objeto el incremento sustancial de los ingresos, sino que intervienen en su gestación consideraciones de justicia social y equidad impositiva. Así, constituye un ejemplo sugestivo las modi



ficaciones de estructura tendientes a redistribuir el ingreso, por medio de medidas que obligan a los particulares, con ingresos elevados a pagar proporcionalmente mas que los de ingresos bajos, reduciéndose la carga fiscal de estos últimos, liberando así recursos, que incidirán favorablemente en estos últimos, con el destino que se le da al gasto público.

#### EVOLUCION DEL PRESUPUESTO EN MEXICO.

Antes de la Revolución y hasta 1925, el Estado Mexicano no procuraba mantener niveles de gasto e ingreso mínimo, pues era preocupación fundamental de los gobiernos obtener el equilibrio presupuestal.

La intervención estatal en esa época era relativamente poco importante y el presupuesto constituía solamente el documento que permitía a los poderes ejecutivo y legislativo controlar el uso de los recursos públicos. Su importancia como instrumento de política económica era escasa, consistiendo sólo en una simple relación de conceptos de gasto y fuentes de ingreso, sin que hubiera una distinción clara entre los diversos tipos de erogaciones y las diversas clases de ingresos.

En esa época el presupuesto del gobierno federal, de acuerdo con estimaciones aproximadas, era inferior al 5.0 % del ingreso nacional, y estaba compuesto en su mayor parte por gastos de carácter administrativo. Sin embargo, contenía la realización de algunas inversiones de tipo social, entre las que se puede mencionar la pavimentación de calles, la introducción de agua potable en algunas ciudades y el mantenimiento o conservación de los pocos caminos existentes. Las

fuentes mas importantes de ingreso, las constituía los-impuestos que gravaban al comercio exterior y algunos -impuestos que afectaban el gasto de los individuos, como lo era el del timbre.

A continuación se describe la forma de presenta -ción de los presupuestos de gastos e ingresos, por pe -riodos significativos.

El presupuesto de egresos hasta 1928.- De 1910 a-1928, el presupuesto de egresos aparecía clasificado ad ministrativamente por los ramos integrantes de la admi nistración pública, incluyendo el Poder Legislativo y -el Poder Judicial. En cada ramo, ministerio o departa -mento de Estado, se presentaba una relación de renglo -nes de gastos, a los que correspondían partidas numéri -cas progresivas, que no tenían ninguna relación con los conceptos de gastos similares que aparecían en otros ra mos.

La Ley Orgánica del Presupuesto del 28 de mayo de 1928, adoptó una nueva clasificación dividiendo los gas tos del gobierno federal en las siguientes categorías:

- I.-Gastos.
- II.-Elaboraciones.
- III.-Construcciones.
- IV.-Adquisiciones.
- V.-Inversiones.
- VI.-Cancelaciones de pasivo.

Los capítulos anteriores se dividían en otros con ceptos y éstos a su vez, se subdividían en tantos ren -glones como tipos de gasto existían en las diversas ra -mas de la administración.

Al mismo tiempo que se adoptó la nueva clasificación de gastos, se estableció un sistema de partidas -- que permitían, mediante los dígitos correspondientes, -- identificar la Secretaría o Departamento de Estado que había realizado el gasto, la categoría o tipo de erogación realizada y aún podía conocerse el concepto específico del gasto.

Cambios a los presupuestos de 1928 a 1960.- A partir de 1925, el gobierno de México, empieza a tener una mayor ingerencia en la actividad económica, la que se ha acentuado con el transcurso del tiempo por las nuevas concepciones de la actividad gubernamental, congruentes con la necesidad de lograr un mayor ritmo de desarrollo económico, con objetivos sociales.

Consecuente con dichos cambios, el presupuesto -- gubernamental en México tuvo que sufrir modificaciones en su estructura, presentación y manejo para convertirse en un instrumento eficaz que demandaba la política económica del gobierno federal.

En esta forma, aunque de 1930 a 1954, siguió en vigor la clasificación presupuestal adoptada en 1928 para los gastos y sólo se añadió a la misma el capítulo de "Erogaciones Especiales", se introdujeron modificaciones importantes en el manejo y en la administración presupuestal, con objeto de lograr una mayor productividad de los recursos, la mejor canalización de los mismos y evitar las sangrías y fugas de recursos públicos.

En este periodo, se crearon algunas nuevas Secretarías o Departamentos de Estado, suprimiéndose o reestructurándose aquellos ramos de la Administración Públi

ca que se consideraba que no llenaban eficientemente las necesidades por las cuales se habían establecido, se sentaron las bases para evitar la duplicidad de funciones administrativas, y por último, se tomaron las providencias necesarias para que se diera mayor atención a las inversiones del gobierno federal, jerarquizándolas y encargando su planeación a oficinas especiales. (Comisión de Inversiones de 1954 a 1958 y Dirección de Inversiones, de la Secretaría de la Presidencia, desde 1959).

En 1955 se adoptó una nueva clasificación de los gastos, en los siguientes capítulos:

- 1.-Servicios personales.
- 2.-Compra de bienes para administración.
- 3.-Servicios generales.
- 4.-Transferencias.
- 5.-Adquisición de bienes para fomento y conservación.
- 6.-Obras públicas y construcciones.
- 7.-Inversiones financieras.
- 8.-Erogaciones especiales.
- 9.-Cancelaciones de pasivo.

Cada uno de los capítulos anteriores se subdividió en renglones específicos de gasto a fin de conocer cuánto gasta el gobierno federal por concepto v.g., en materias primas y materiales.

Las modificaciones que se introdujeron permitieron conocer que tipo de gastos realizan los diversos ramos de la administración, así como conocer el efecto que el gobierno federal ejerce en la demanda de servicios, de bienes de consumo y el monto de la contribu -

bución federal a la capitalización del país.

Poco antes, en 1953, se había hecho la estructuración de las partidas presupuestales de acuerdo con una clasificación funcional del gasto, bajo los siguientes conceptos:

- 1.-Comunicaciones y transportes.
- 2.-Fomento agrícola ganadera y forestal.
- 3.-Promoción forestal y fomento comercial.
- 4.-Servicios educativos y culturales.
- 5.-Servicios asistenciales y hospitalarios.
- 6.-Bienestar y seguridad social.
- 7.-Ejército, armada y servicios militares.
- 8.-Administración general.
- 9.-Deuda pública.

La introducción de la clasificación funcional permitió conocer el monto anual de las erogaciones que el gobierno federal destina a cada una de las actividades anteriores y conocer, precisamente, cual es el importe que tiene sobre las mismas.

Además, en la política de gastos del gobierno federal las necesidades económicas de las entidades federativas han tenido atención preferente. En efecto, en los últimos años de este período, poco más de las dos terceras partes de los gastos federales han sido canalizados hacia las entidades federativas, aunque han contribuído con un poco menos del 50% de los recursos de que ha dispuesto el gobierno federal.

El Presupuesto de 1960 a 1970.-En el período que nos ocupa, el presupuesto general de ingresos de la federación sufrió una modificación de gran importancia en relación a su estructura administrativa, con la creación de un nuevo ramo llamado "Erogaciones Adicionales de Organismos Descentralizados y Empresas Propiedad del Gobierno Federal". Este ramo tiene su origen en la nece-

sidad de controlar y vigilar en forma permanente, los egresos propios de diversos organismos y empresas del sector para-estatal.

En otro aspecto, se introdujeron nuevos conceptos de gasto, es decir, se crearon nuevas partidas presupuestales cuya ejecución tienen la finalidad primordial de complementar y adecuar los gastos de inversión gubernamentales, en función, principalmente, de las necesidades económicas del país. Las nuevas erogaciones se extienden al efecto de las erogaciones presupuestales de los Organismos descentralizados y Empresas Propiedad del Gobierno Federal.

Finalmente, con el objeto de mostrar en forma más precisa los campos de la acción gubernamental, el desglose por funciones a que se destinan los recursos presupuestales se ha hecho más específico. Así, los diferentes grupos homogéneos de gasto (Comunicaciones y Transportes; Fomento y Conservación de Recursos Naturales Renovables; servicios educativos y culturales; Ejército, Armada y Servicios Militares, etc.), muestran una subdivisión más amplia y precisa de las actividades que comprenden.

La clasificación funcional, a partir de 1962 comprende los siguientes conceptos:

- 1.-Comunicaciones y Transportes.
- 2.-Fomento y Conservación de Recursos Naturales Renovables.
- 3.-Fomento, Promoción y Reglamentación Industrial y Comercial.
- 4.-Servicios Educativos y Culturales.
- 5.-Salubridad, Servicios Asistenciales y Hospitalarios.
- 6.-Bienestar y Seguridad social.

7.-Ejército, Armada y Servicios Militares.

8.-Administración General.

9.-Deuda Pública.

Dentro de los renglones clasificados en estos conceptos hubo algunas modificaciones destacando las siguientes: En comunicaciones y transportes se desglosó correos y telegrafos y se creó el rubro telecomunicaciones; en fomento, promoción y reglamentación industrial y comercial, se presupuesta en dos renglones diferentes lo correspondiente a apoyo a empresas comerciales y a las industriales, además, se crea el renglón turismo; en servicios educativos culturales se separa a la educación preescolar de la primaria y se crean rubros especiales para enseñanza normal y otras enseñanzas; y, por último en ejército, armada y servicios militares se creó pensiones y jubilaciones.

Desde el punto de vista de la clasificación económica, se crearon nuevas partidas destinadas a permitir un mayor control de las erogaciones, así como poder precisar mejor el impacto en la actividad económica. En este aspecto, destaca la creación de cuatro partidas cuyo concepto se refiere a los fondos para inversión u operación de los Organismos Descentralizados y Empresas Propiedad del Gobierno Federal.

En aspecto Administrativo, la estructura actual del Presupuesto General de Egresos de la Federación presenta veinticinco ramos, debido a la inclusión a partir de 1965 de las erogaciones que efectuarán los Organismos Descentralizados y Empresas Propiedad del Gobierno Federal, control al que nos referimos posteriormente.

A través de la política de gasto, el gobierno ha proseguido prestando atención a la necesidad de aplicar geográficamente y en forma equitativa los ingresos que se obtienen en -

toda la República por conceptos tanto de la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación como por los Organismos Desc. centralizados y Empresas Propiedad del Gobierno Federal controlados presupuestalmente. En esta forma, tenemos que según cifras del presupuesto para 1970, la distribución del peso fiscal es la siguiente:

Ingresos.

	Directos del Gbno. Fede-- ral.	Organismos Desc. y Em presas del Gobierno.	Total
	<u>A</u>	<u>B</u>	<u>A+B</u>
Distrito Federal	\$0.57	\$0.39	\$0.46
Estados y Terri- torios.	0.43	0.61	0.54
Total:	\$1.00	\$1.00	\$1.00

Egresos

	Directos del Gbno. Fede-- ral.	Organismos Desc. y Em presas del Gobierno.	Total
	<u>A</u>	<u>B</u>	<u>A+B</u>
Distrito Federal	\$0.26	\$0.30	\$0.28
Estados y Terri- torios.	0.74	0.70	0.72
Total:	\$1.00	\$1.00	\$1.00

Los ingresos del gobierno federal de 1910 a 1925.-El ingreso del gobierno federal provenía en 1910 de las siguientes fuentes:

I.-Impuestos sobre el comercio exterior, que comprendían además de los impuestos a la importación y a la exportación, los diversos ingresos percibidos por la prestación de servicios gubernamentales necesarios al traslado y movilización de las mercancías;-

II.-Impuestos interiores que se causaban en toda la federación; estaban formados, entre otros por el impuesto del timbre, la contribución federal, algunos impuestos especiales co-



mo tabacos labrados, sobre bebidas alcohólicas, hilados y tejidos de algodón, etc., y algunos derechos como los de pesas y medidas, marcas y patentes y fundición, afinación y ensaye de metales;

III.-Impuestos interiores aplicables sólo en el Distrito y los Territorios; destacaban el impuesto predial, sobre profesiones y ejercicios lucrativos, sobre sucesiones y donaciones, y algunos derechos como el de patente, por servicios municipales, por inscripciones y cancelaciones en el Registro Público de la Propiedad, etcétera;

IV.-Ingresos provenientes de la prestación de servicios públicos, que estaban integrados por los derechos de correo, telégrafos y servicios prestados en las escuelas, museos y oficinas y establecimientos industriales sostenidos por el gobierno federal;

V.-Ingresos por concepto de productos, que incluían los provenientes del arrendamiento, explotación o venta de bienes patrimoniales del gobierno federal, y

VI.-Diversos productos y aprovechamientos, en los que quedaban incluidos los productos de la lotería nacional de los bonos de ferrocarriles, algunos derechos, premios, multas, rezagos, etc.

Además de los renglones de ingresos mencionados, que entonces se consideraban como ordinarios, el gobierno federal contaba con los de carácter extraordinario formados por dos provenientes de operaciones de crédito público y algunos otros que no quedaban específicamente considerados en los renglones o conceptos ordinarios.

Las diversas fuentes de ingreso mencionadas sufrieron una modificación de importancia en 1918, como consecuencia de que por habersele otorgado autonomía presupuestal en materia de gas

tos al Distrito Federal, hubo la necesidad de señalarle algunas fuentes específicas de ingreso. El gobierno federal, para resarcirse de la pérdida que esto le significaba, buscó nuevas fuentes de ingreso y estableció nuevos impuestos, que -- afectaban particularmente al consumo. Entre los nuevos impuestos establecidos, destacaban los impuestos especiales sobre la producción de petróleo, sobre el uso y aprovechamiento de aguas públicas, sobre terrenos petrolíferos y contratos petroleros, sobre el consumo de luz y fuerza eléctrica, sobre teléfonos, sobre cerillos y fósforos, entre otros.

Otra modificación importante, por ser el antecedente -- del principal gravámen de nuestro sistema impositivo, es la -- que se refiere al establecimiento del impuesto sobre la renta en 1925, a la que se hará referencia en forma más amplia en -- la parte correspondiente a los ingresos.

Por vez primera en 1926 los ingresos se presentaron clasificados administrativamente dentro del presupuesto, pero -- sin hacer una distinción clara entre impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

Los Ingresos Federales de 1928 a 1960.--Las leyes de Ingresos de la Federación enviadas al Congreso de la Unión para ser discutidas y aprobadas, no incluían las cifras probables de recaudación, tipo de estimaciones que aparece por primera vez en la ley de ingresos de 1928.

Los ingresos se siguieron presentando en el presupuesto en su clasificación administrativa, pero haciendo clara distinción entre los provenientes de impuestos, productos y aprovechamientos, ordenando las fracciones que los comprenden, de tal manera que se facilitó la clasificación económica de los ingresos.

Gracias a las reformas administrativas y contables introducidas, la clasificación de los ingresos permite conocer el rendimiento de cada fuente particular y el probable efecto económico de los diversos gravámenes del gobierno federal, distinguiendo los que provienen de fuentes tributarias de las no tributarias; y, entre los primeros, los que recaen sobre ingresos, la propiedad o el consumo de los contribuyentes.

Otras modificaciones importantes introducidas en este período, fueron las tendientes a delimitar la jurisdicción impositiva de las diversas entidades que integran el sistema político administrativo mexicano, con objeto de lograr una mejor administración de los impuestos, de evitar problemas a los causantes, atenuar la evasión y disminuir los costos de administración, todas ellas encaminadas a dar un mayor grado de flexibilidad orgánica y administrativa a la estructura impositiva, para que pueda ser usada como un instrumento fiscal de mayor alcance.

Con el fin de delimitar la jurisdicción impositiva de las diversas entidades políticas mexicanas, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha auspiciado la celebración de las convenciones fiscales, forma democrática a través de la que se busca eliminar la concurrencia en materia impositiva y al mismo tiempo proporcionar a las entidades federativas y a los municipios, fuentes de ingreso indispensables para la satisfacción de sus necesidades. Se ha buscado también, evitar los efectos negativos que tienen sobre la actividad económica múltiples impuestos que afectan a una misma fuente generadora de ingresos.

Hasta 1930, la principal fuente de ingresos del gobierno federal estaba constituida por los impuestos del comercio exterior, particularmente el de importación, que proporcionaba al

rededor del 40% del total de ingreso. Con los cambios introducidos en estos años, la estructura impositiva mexicana se ha modificado adquiriendo cada día mayor importancia los impuestos que recaen sobre el ingreso, fundamentalmente el impuesto sobre la renta, que en 1960 representaba el 33.0% de los ingresos totales del fobierno federal.

Una de las realizaciones más importantes en esta materia, fué el establecimiento del impuesto sobre ingresos mercantiles, el que, además de facilitar el tratamiento a los causantes, -- afectaban a la actividad industrial y comercial del país, en los estados que se adhieren al impuesto (denominándose por --- ello convencionados).

Las modificaciones de carácter administrativo y la manipulación de las tasas y la base de los impuestos, permitieron a la estructura impositiva mexicana convertirse en un instrumento capaz de fortalecer el proceso de crecimiento económico del país; a través de los incentivos fiscales, colaborar en -- forma directa en el proceso de industrialización del país; lograr una mejor distribución del financiamiento de la actividad y, por último, proporcionar los recursos necesarios para realizar los programas de gasto público, indispensables para aumentar y mejorar los servicios administrativos e incrementar el ritmo del desarrollo económico del país.

El establecimiento de una política de subsidios y fomento a las actividades económicas que necesitan protección y --- aliento, ha permitido que la carga fiscal que soportan las diversas actividades generadoras de ingresos sea la más adecuada a su capacidad económica y financiera, contribuyendo así al establecimiento en el país de industrias productoras de bienes -- indispensables al consumo y al proceso de industrialización.

Por otro lado, los impuestos al comercio exterior empezaron a ser manipulados no como fuente de recursos fiscales, sino como instrumento de política de comercio exterior, con el fin de garantizar la satisfacción plena de la demanda interna y atenuar los efectos negativos que la entrada de mercancías extranjeras puede significar tanto a la industria doméstica como a la balanza de pagos, estimulando además las exportaciones de los productos nacionales.

Los Ingresos Federales 1960-1970.-Durante este período se prosiguió con la adecuación del sistema impositivo a las necesidades señaladas por la dinámica del desarrollo económico nacional.

Se crearon, derogaron y modificaron impuestos, destacando el establecimiento de una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, que sustituyendo a la vigente de 1964, eliminó la estructura cedular del impuesto e incorporó el tratamiento global a los ingresos de las personas y empresas. Además, se concedieron por este impuesto facilidades a las empresas para financiarse con recursos propios, al eliminarse el gravamen sobre las utilidades que deban distribuir dichas empresas cuando sean destinadas a nuevas inversiones que redundaron en su mejoramiento o ampliación.

Se permitieron deducciones al ingreso gravable de las personas físicas por cargas familiares y otros gastos, para la determinación de la base de aplicación del impuesto al ingreso global de las personas físicas.

En el aspecto administrativo, destaca la creación del Registro Federal de Causantes, con objeto de lograr un mejor control de la recaudación y tratar de evitar la evasión fiscal.

El impuesto sobre importación fué modificado en 1964, cambiándose su nomenclatura y desglosándose fracciones genéricas en específicas, lo que ha dado como resultado que se disminuya el coeficiente medio impositivo de este renglón.

Finalmente, a partir de 1965, se controlan los ingresos de algunos organismos descentralizados y empresas propiedad del gobierno federal.

#### La Mecánica del Proceso Presupuestal.

En la mecánica presupuestal seguida en México, se pueden distinguir las siguientes fases principales:

**Elaboración.**-Se inicia seis meses antes de tener vigencia el Presupuesto General de Egresos de la Federación, formulándose un calendario para la preparación del mismo.

Antes del 31 de julio todas las dependencias del ejecutivo deben enviar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las observaciones y modificaciones que juzguen pertinentes para su siguiente ejercicio fiscal.

Antes del 10. de Septiembre, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debe enviar a cada dependencia las modificaciones realizadas al Instructivo para la formación del presupuesto y comunicar las indicaciones especiales necesarias a cada ramo.

Antes del 10. de octubre, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público debe comunicar a las Dependencias Federales, la suma que el Ejecutivo ha previsto para el presupuesto del ramo y la distribución proyectada de dicha suma.

Entre los días 16 y 31 del mes de octubre, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debe convocar a los representantes de las Dependencias Federales para darles instrucciones para la preparación del proyecto del presupuesto y unificar el criterio respecto a los problemas que se hubieran presentado.

Con límite al 10. de noviembre, las Dependencias Federales deben enviar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sus proyectos preliminares de presupuesto ajustados a la suma aprobada por el Ejecutivo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante estudios previos, revisiones e investigaciones que estime necesarios, da a conocer las modificaciones pertinentes con el objeto de obtener una mayor economía y eficiencia de cada Ramo.

Los dictámenes a que se lleguen serán dados a conocer a los Jefes de las Dependencias Federales.

Con límite al día 10. de diciembre, las Dependencias Federales deben presentar los proyectos definitivos con las modificaciones sugeridas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Dirección de Egresos de dicha Secretaría.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, formulará el proyecto del Presupuesto General definitivo y juntamente con el informe en que se hagan constar los datos y consideraciones oportunas, lo presenta al señor Presidente de la República.

El Presidente de la República debe presentar a más tardar el 15 de diciembre, a la Cámara de Diputados, el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, para su aprobación.

Sanción.-En el Artículo 65, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se faculta al Congreso a examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo.

El Artículo 74 Constitucional señala las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, en su fracción IV, se re

fiere a la aprobación del Presupuesto Anual de Egresos, discutiendo primero las contribuciones que, a juicio, deben decretarse para cubrirlo.

El presupuesto de Egresos de la Federación aprobado -- por la Cámara de Diputados, entra en vigor el 1.º de enero -- de cada año.

Ejecución.--En el Artículo 32 de la Ley Orgánica del -- Presupuesto de Egresos de la Federación, señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuidará de la exacta -- aplicación del Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados y para esta función tendrá amplias facultades para hacer las inspecciones y comprobaciones de aplicación presupuestal que juzgue necesarias.

Ningún acto o contrato que implique un gasto con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, se considerará -- legalmente celebrado si no ha sido autorizado y registrado -- por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Control.--En el Artículo 10., fracción IV de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, se estipula que es competencia y atribución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el vigilar la estricta ejecución -- del Presupuesto de Egresos y marcar las normas a que debe sujetarse ésta.

Comprobación.--Por último y en forma a posteriori, el Poder Legislativo, a través de la Contaduría de la Federación, se vale de las pólizas y órdenes de pago expedidas, para comprobar la correcta ejecución del Presupuesto.

Resultados Presupuestales.

Visto el instrumento presupuestal como todo, es pertinente señalar que en México se ha considerado que no es absolutamente indispensable para la buena marcha de la economía



que el gobierno termine sus ejercicios fiscales en perfecto equilibrio de gastos e ingresos. Sin embargo, este equilibrio ha si buscado para la totalidad del sector público.

Según los datos de que se ha podido disponer el gobierno federal tuvo particular interés en mantener presupuestos equilibrados y aún acumular saldos superavitarios - en los años anteriores a 1930. Es explicable que en el período que duró la fase armada de la Revolución, el gobierno federal haya tenido que incurrir en presupuestos deficitarios, sin embargo, no se cuenta con información para conocer cuál fue el resultado de las operaciones presupuestales en ese tiempo, particularmente de 1913 a 1917.

De 1910 a 1913 y de 1917 a 1938, el resultado de las operaciones presupuestales del gobierno federal fue superavitario con excepción de los años 1917, 1936 y 1938.

A partir de 1939, el gobierno adquiere conciencia plena de la importancia del presupuesto como arma de capitalización nacional. Desde entonces, el gobierno federal ha seguido una política presupuestal cuyos resultados han estado condicionados a las circunstancias económicas imperantes, justificándose los resultados deficitarios por razones de carácter económico (una mayor capitalización del país) o de índole social (política redistributiva del ingreso).

Con el objeto de que los resultados deficitarios en que ha incurrido el gobierno federal en los últimos años tengan los efectos más positivos sobre el nivel de actividad económica y menos perjudiciales sobre las reservas internacionales del país, el gobierno federal ha procurado que los recursos provengan de fuentes no infraccionarias y que sean capitalizados hacia inversiones que incrementen en forma rápida la

capacidad productiva del país. Además , en los últimos años se han contratado estudios tendientes a manejar los pagos y las contrataciones de deuda pública en el exterior, en función del comportamiento de las reservas internacionales y - particularmente del movimiento estacional de las exportaciones y de las importaciones.

b).-EL GASTO FEDERAL.

El concepto del gasto público.

Con la formación de los estados constitucionalistas a partir de la Revolución Francesa, se inició una nueva etapa en el desarrollo económico y social de la humanidad. La principal característica de esta nueva forma de sociedad se cristaliza, pocos años después, en un desarrollo creciente de la forma como los hombres están organizados y luchan por satisfacer sus necesidades, encontrándose actualmente el ser humano en una sociedad cuyo mecanismo es cada vez más complejo; ante tal circunstancia, resulta inevitable la intervención del Estado en el campo económico.

La política del gasto público en cualquier país, refleja el grado de intervención así como la orientación que quiera dar el Estado al desarrollo económico, y este a su vez está condicionado por las particulares circunstancias de cada nación, es decir, por los factores que condicionan, retrasan, obstaculizan o propician dicho desarrollo.

El Gasto Público hasta 1929.-El Gasto Público tradicional se definía como el conjunto de erogaciones del Estado para el cumplimiento de sus obligaciones. Dicha definición aglutina las erogaciones efectuadas por el gobierno, sin considerar las finalidades o principios que con dichos gastos se trata de alcanzar.

Al analizar el comportamiento del gasto público nos encontramos con dos grandes corrientes de pensamiento: El clásico y el moderno, los fundamentos de la teoría clásica descansan en la aceptación de un mínimo de funciones del gobierno federal, donde el presupuesto debe ser orientado a cumplir únicamente con las funciones inherentes a un "Estado Guardián", limitado a la prestación de servicios públicos básicos, tales como: vigilancia y conservación, educación y salubridad; y eventualmente algunas funciones de carácter social.

El Gasto Público a partir de 1929.-La teoría moderna -- del gasto público surge a raíz de la gran depresión, cuando se hace patente, como afirma Sommers "la vital necesidad de adoptar un programa de gastos" para sacar a la economía de la fase depresiva en que se encontraba y corregir las deficiencias en el funcionamiento del sistema económico, frente a las cuales -- las políticas, bancarias, comerciales, etc., habían fracasado.

El colapso económico y social derivado de los desajustes que en 1929 alcanzaron su máxima significación, demostró -- la incapacidad del sistema liberal para mantenerse, por sí solo, la producción, el empleo y el consumo a niveles adecuados -- de desarrollo. Es a partir de esta etapa donde se aprecian cambios profundos en la concepción del gasto público, modificándose de acuerdo con las nuevas funciones del Estado.

Así es como surgen los gastos de inversión pública en -- gran escala, como medio para combatir los efectos emanados por la gran crisis (el desempleo creciente y crónico y la caída de la demanda efectiva), también se incrementan los gastos sociales, tendientes a crear estímulos a la inversión privada y a -- evitar incontrolables consecuencias políticas.

En la actualidad el gasto público se define como el conjunto de erogaciones efectuadas por el Estado con el fin de impulsar el crecimiento económico, a través de una asignación nacional de los recursos y niveles óptimos de ocupación productiva, que redundan en el máximo de beneficio social.

La política de gasto público se ha orientado a canalizar hacia inversiones productivas cantidades crecientes de los recursos disponibles en el país, sean éstos obtenidos por la vía impositiva, por las utilidades de las empresas propiedad del Estado o mediante la captación de ahorro interno y externo.

A este respecto, Dudley Dillard en su libro "La Teoría de J.M. Keynes" (4) dice: "Los gastos no deben determinarse en términos de la pérdida o ganancia del Estado mismo, sino más bien en función de los efectos que tales gastos han tenido sobre el funcionamiento pleno y eficaz de los Estados, como un todo".

Así, el gasto público ha sido dirigido hacia obras y gastos que coadyuvan al desarrollo económico y a la formación de la "infraestructura", es decir, las condiciones económicas adecuadas (Ferrocarriles, Petróleo, Energía Eléctrica, Obras Hidro-eléctricas, Caminos, etc.), que crean el clima propicio para la inversión privada. Con ello, el gobierno ha proporcionado mejores servicios básicos y contribuido a crear las llamadas "economías externas".

Las obras básicas y los gastos mediante los cuales se logren las citadas economías externas, así como los

(4) Dillard, Dudley. "La Teoría de J.M. Keynes"; Ediciones Aguilar, S.A., Madrid. 1968.

destinados a procurar el bienestar y la seguridad social, significan beneficios sociales que no podrían ser atendidos por las empresas privadas, tanto porque no podrían financiar los volúmenes de gasto que se necesiten, como porque no sabrían cuanto y como cargar a cada individuo por concepto de precio del servicio. Erogaciones de esta clase, son las que corresponden a la actividad gubernamental.

Las grandes necesidades colectivas que en la actualidad estan a cargo del Estado y los limitados recursos de que dispone, exigen una adecuada jerarquización y programación del gasto público, de manera que se logren los mayores beneficios económicos y sociales.

Con estos objetivos podemos decir, en términos generales que el gasto público debe orientarse fundamentalmente a la obtención de más altos niveles de vida de la población, con especial atención a los sectores más debiles económicamente, con objeto de lograr un mayor y más armonico desarrollo económico.

#### Tendencia del gasto federal en México.

El ideario económico y social de la Revolución Mexicana ha encontrado en las modernas concepciones y teorías del gasto público el instrumento adecuado para buscar el desarrollo económico y un bienestar mayor para la población. Ya se ha dicho en la parte relativa al Presupuesto, como el gasto del gobierno federal estuvo inicialmente orientado a la atención de los servicios administrativos y de defensa y se utiliza después como factor capitalizador de la nación,

a fin de mantener niveles adecuados de ocupación y acelerar la tasa de desarrollo económico.

Los gastos del gobierno federal muestran una marcada tendencia ascendente, con excepción de los años 1917, 1930 y 1953, en que se alcanzan niveles inferiores a los de años anteriores. El descenso de 1917 se explica por las inquietudes políticas y los residuos del movimiento armado; el de 1930, como reflejo de la crisis de 1929 que afectó a todo el mundo; y, el de 1953 por las consecuencias deflacionarias que originó en México la recesión norteamericana.

El gasto del gobierno federal, que para 1910 fué de 81.0 millones de pesos, alcanzó un nivel de 131.0 millones en 1920, o sea que en 10 años aumentó poco más del 60%; en el período 1920-1930, al pasar de 131.0 millones de pesos en el primer año, a 260.2 millones en 1930, registró un aumento del 99% aproximadamente. En las siguientes décadas, el comportamiento fué el siguiente: de 1930 a 1940 el gasto total de gobierno federal tuvo un aumento ligeramente superior al 109%, acentuándose más de 1940 a 1950 en que se incrementa en aproximadamente un 399%, relación semejante a la guardada en 1960 con respecto a 1950, y un incremento de 69% entre 1960 y 1964. Lo anterior muestra, que en todo el período el gasto del gobierno federal se ha incrementado en poco más de 245 veces, aunque expresado en términos reales significaría un incremento menor por el alza registrada en el nivel de precios.

Las principales causas que han motivado el incremento en términos monetarios el gasto estatal en México en los últimos años, han sido el aumento de los precios; el creci

miento de la población; la construcción de obras de infraestructura; el auxilio a los grupos débiles económicamente; el aumento de las funciones gubernamentales y, la política-compensatoria de la actividad económica.

Las causas anteriores generalmente se presentan -- todas a la vez y juntas motivan, en mayor o menor grado, la elevación de las erogaciones públicas.

El gobierno al cubrir sus diversos renglones de gasto, paga sueldos y salarios convirtiéndose en un factor de ocupación cada vez más importante: Compra bienes para la -- administración; paga rentas de diversos tipos; ayuda y subsidia a distintos entes y actividades; realiza obras básicas de desarrollo económico (Carreteras, presas, plantas eléctricas, puentes, escuelas, etc.), demandando los bienes necesarios; adquiere valores; concede créditos, etc.

Se debe insistir en que lejos de ser el gobierno federal un factor competitivo de la iniciativa privada, facilita y prepara los campos de inversión, impulsando la capitalización nacional y propicia tasas elevadas de desarrollo económico.

#### Estructura del Gasto Federal de 1910 a 1966.

Período armado (de 1810 a 1920).-- La crisis política derivada del movimiento revolucionario se reflejó en la estructura del gasto del gobierno federal a través de la alteración de sus principales renglones. En efecto, en esta etapa histórica se observa un notable incremento de los gastos destinados a la fabricación, adquisición y renovación del equipo militar que acentuó aún más la importancia que-

ya antes tenían respecto al total de gastos. En esas condiciones, el ramo de Guerra y Marina (actualmente Defensa Nacional, Marina e Industria Militar) que en el periodo 1909-1910 absorbió un 24% del gasto federal, pasó a representar un 47% en 1912-1923 y 70% en 1917. Tales variaciones significaron incrementos de 97% y de 194% respecto a 1909-1910.

Dichos aumentos originaron reducciones correspondientes -- relativos en los otros ramos, particularmente en Gobernación, Hacienda, Comunicaciones y Transportes y Educación Pública, -- cuya importancia conjunta varió de 52% en el periodo de 1909-1910 a 42% en 1912-1913 y a 20% en 1917. Estas variaciones representan disminuciones de 19% respecto a 1909-1910.

Para 1919 los gastos de defensa mantuvieron su importancia con respecto al total, debido a la efervescencia política existente.

Años de 1920 a 1935.-De 1920 a 1935 se registró un cambio completo en la estructura del gasto federal. En efecto, los gastos militares empezaron a disminuir en 1920, pasando de 50% que representaba del gasto total en ese año, a 33% en 1925 y a 23% en 1935, tendencia que se debe interpretar como índices de fortalecimiento del gobierno de la Revolución.

También perdieron importancia los gastos de algunos renglones de la administración, particularmente los correspondientes a los Ramos Legislativos, Presidencial, Judicial, Gobernación, Relaciones Exteriores y Procuraduría.

Las disminuciones anteriores permitieron el aumento de -- los gastos de otras Secretarías con objetivos más directamente vinculados con la actividad económica y el bienestar de la población, como Hacienda, Agricultura, Comunicaciones, Economía, Educación Pública y Salubridad y Asistencia.



Años de 1935 a 1960.-De 1925 a 1960 se acentuó aún más la tendencia a disminuir la importancia de los gastos en de fensa dentro del total de erogaciones de la Federación, au- mentando dentro de los destinados a cubrir las necesidades\_ indispensables de seguridad, de servicios públicos y parti- cularmente se canalizaron mayores recursos hacia el fomento directo del desarrollo económico.

Esta aseveración está confirmada con las cifras siguien- tes: Los ramos Legislativo, Presidencial, Judicial, Goberna- ción, Relaciones Exteriores y Procuraduría, absorbieron en - conjunto un 7% en 1935, un 6% en 1940 y un 4% para 1945, --- 1950 y 1960, Los ramos de Hacienda, Industria y Comercio y - Patrimonio Nacional (antes Bienes Nacionales) variaron su -- importancia conjunta de 24% en 1935, a 12% en 1940, 9% en -- 1945 y 6% para 1950 y 1960.

A su vez, los ramos de Agricultura, Comunicaciones y O- bras Públicas(Comunicaciones y Transportes y Obras Públicas- a partir de 1960), Asuntos Agrarios y Colonización, Recursos Hidráulicos (antes Comisión Nacional de irrigación, e inver- siones), cuyos gastos son particularmente de inversión y de\_ fomento económico, absorvieron en 1935 el 30% de los gastos\_ totales, el 29% en 1940, el 37% en 1945, 44% en 1950 y 34% - en 1960. Por otro lado, los Ramos de Educación Pública, Salu- bridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social y Erogacio-- nes Adicionales que están vinculados tanto en el bienestar - Social como con el fomento económico, representaron sólo el\_ 18% en 1935, el 21% en 1940, el 19%, el 24% en 1950 y ascen- diendo hasta el 40% en 1960.

Los crecimientos anteriormente mencionados determinaron un reajuste importante en los gastos de carácter militar, ---

que en 1960 absorbieron sólo el 10% del gasto del gobierno federal.

Sin embargo, se debe aclarar que la escasa importancia de los gastos de carácter militar se acentúan aún más, si se considera que inversiones que se realizan a través de los ramos correspondientes, como las de Marina, contribuyen al logro de una mayor actividad económica.

Aprovechando la clasificación funcional del gasto público se observa que en los últimos años los destinados al fomento económico, particularmente los que tienen por objeto la integración del sistema vial del país y los destinados al fomento y promoción de la agricultura, de la industria y de la actividad comercial, absorbieron en 1960 un 44% del gasto total del gobierno federal.

Por lo que se refiere a los gastos tendientes a mejorar los servicios educativos y culturales, los de seguridad social y los servicios asistenciales y hospitalarios, el gobierno federal destinó en 1960 un 29%, mientras que sólo el 27% fué para atender los servicios administrativos a cargo del gobierno federal, los gastos, del ejército y la armada y las cancelaciones de obligaciones a cargo del Erario Federal.

La clasificación económica pone de manifiesto la acción gubernamental en la actividad económica. En el año de 1960, el gobierno federal destinó los gastos corrientes el 66% destacando en este tipo de gastos, los gastos de administración que absorbieron el 40% y dentro de estos los gastos personales que representaron el 33% el total del gasto de la federación. Otro renglón de importancia de los gastos corrientes fueron las transferencias del Estado hacia otros sectores, que representaron el 21% del total de gastos sobresalientes los subsidios al

consumo con un 14% del total de los Egresos Gubernamentales. El gobierno, con el fin de contribuir la formación de capital, canalizó el 34% de sus egresos de gastos de capital, destinando el 28% a la Inversión Física.

Años de 1960-1968.-La estructura del gasto del gobierno federal en función de los Ramos para los años 1960-1968 fué la siguiente: Legislativo, Presidencial, Judicial, Gobernación, Relaciones Exteriores y Procuraduría, captaron el 4% en 1960 y el 3% en 1968. Los Ramos de Hacienda Industria y Comercio y Patrimonio absorbieron el 6% en el año de 1960 y 5% en 1968.

Los gastos destinados a los Ramos de Agricultura y Ganadería, Comunicaciones y Transportes Asuntos Agrarios y Colonización Recursos Hidráulicos, Obras Públicas e Inversiones, representaron durante 1960 el 34% y en 1968 el 20%. Por su parte, los Ramos de Educación, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social y Erogaciones Adicionales, se incrementaron en aproximadamente en 190% en el lapso comprendido y representaron el 40% en el año de 1960 y el 42% para 1968 del total de gastos.

La clasificación económica muestra una tendencia creciente y ascendente de los gastos corrientes, ya que de 66% que representaban en 1960, ascendieron al 6% en 1968; el incremento más notable dentro de este renglón, se registró en los subsidios y transferencias que se incrementaron en 205%.

Los gastos de capital disminuyeron en términos relativos, ya que en 1960 fueron el 34% y en 1968 el 33% pero en términos absolutos pasaron de 1960 a 1968, de 3,998.5 (millones de pesos a 10,384.7 (millones de pesos).

La clasificación funcional determina la canalización de los recursos conforme a las políticas gubernamentales; en materia de Comunicaciones y Fomento a la Agricultura, Comercio e Industria,

el gobierno destinó en el año de 1960 el 44% y en 1968 el 39%. Los gastos en materia educativa y cultural, Seguridad Social y Servicios Asistenciales han permanecido constantes, ya que representaron el 30% para los años de 1960 y 1968.

Por lo que respecta a los gastos del Ejército y Armada, Administración General y Deuda, en 1960 representaron el 27% y en 1968 el 31% del gasto del gobierno federal.

Como se vé, autoridades federales se han preocupado porque la política de gastos contribuya a acelerar el ritmo de desarrollo económico del país y a mejorar el grado de preparación y bienestar de la población mexicana. Solo destina los recursos indispensables, que México son relativamente reducidos a la atención de la administración de los gastos de defensa y sus obligaciones por la Deuda Pública.

#### Efectos del Gasto Federal desde 1910.

Los efectos económicos del gasto público dependen de su orientación como el origen de los recursos empleados para sus financiamientos.

Los gastos corrientes incrementan a corto plazo la demanda de bienes y servicios, lo que puede determinar un mejor aprovechamiento de las inversiones realizadas con la autoridad; por su conducto el gobierno está en posibilidad de prestar servicios indispensables para la sociedad, como son los de salubridad, sanidad educación etc.; y además, por medio de los subsidios y subvenciones, el gobierno realiza su política de transferencia de ingresos a los sectores populares, con lo que fortalece su demanda efectiva y se imprime un verdadero sentido social al desarrollo.

Por medio de los gastos de capital, se construye y conservan obras de infraestructura de importancia indurable en cuanto a la creación de economías externas que permitan el incremento de la productividad, así como el aumento de la propensión a invertir

por parte del sector privado. También por medio de este tipo de gastos, se adquiere equipo y maquinaria que al mismo tiempo que aumenta el capital fijo de la nación incrementada la oferta interna de esos bienes. Se construyen escuelas, hospitales, centros de capacitación técnicas, que permiten aumentar la productividad al nivel nacional. Del mismo modo, a través de gastos de capital en forma de créditos y adquisiciones de valores financieros, se proporcionan considerable ayuda a diversos entes públicos y privados, que permite orientar y mantener la actividad de sectores de primordial importancia.

En la forma en que se ha descrito, puede verse como ha variado la orientación del gasto federal en México en los últimos años, por lo que sus efectos económicos han sido diferentes según la diversa orientación que las condiciones políticas de cada época le han impuesto.

La información estadística de que se dispone no hace fácil calificar acertadamente los posibles efectos del Gasto del Gobierno Federal en el periodo 1910-1920. Sin embargo, atendiendo a las circunstancias políticas imperantes, a la incapacidad del país para la fabricación de armamentos y el desajuste sufrido por la actividad económica, particularmente la agrícola y la minera, es probable que sí haya presionado los precios al alza y se hayan incrementado las importaciones.

A partir de 1925, ya consolidado el régimen revolucionario, se modificó la orientación del gasto federal. Los gastos de carácter militar comenzaron a ser desplazados por erogaciones que tienen efectos directos sobre la capacidad productiva del sistema económico y sobre el bienestar de la población, es destinarse mayores sumas al fomento económico, particularmente agrícola; el mejoramiento de las comunicaciones y a la elevación del grado de preparación a nivel de vida de la población.

Esta nueva orientación del gasto federal, hizo indispensable que se sentaran las bases institucionales y se modificara en forma considerable el aparato administrativo, para lograr una adecuada canalización de los recursos del gobierno federal e iniciar una política intensa de obras públicas.

A tal fin en el periodo 1925-1940 se crearon diversos organismos que tenían como función principal canalizar recursos financieros hacia actividades económicas cuyo fortalecimiento se consideró necesario. En esa época se crearon entre otras instituciones financieras nacionales, El Banco de México, la Nacional Financiera, el Banco de Crédito Agrícola y el Banco de Crédito Ejidal.

En materia de obras públicas se crearon organismos como la Comisión Nacional de Irrigación, la Comisión Nacional de Caminos Vecinales, la Comisión Federal de Electricidad, y se realizaron arreglos administrativos para que algunas dependencias del poder ejecutivo federal realizaran obras públicas de necesidad urgente.

Una de las realizaciones más importantes que puede mencionarse en el periodo que se está analizando, es la que se refiere a la expropiación de la industria petrolera y la creación de Petróleos Mexicanos, como institución descentralizada encargada del manejo de la industria.

Con el objeto de aumentar el nivel de preparación de la población y en particular la de la campesina, se crearon las escuelas agrícolas y normales rurales, así como el Instituto Politécnico para la preparación de los técnicos especializados, que se consideró serían indispensables al proceso de industrialización que se estaba iniciando.

Se puede señalar que en el periodo 1940-1950 el gobierno fe

deral, sin desatender otros renglones importantes de la economía, dió especial énfasis al desarrollo industrial del país. Dicha política tuvo por objeto aprovechar en la mayor medida posible el incremento registrado por las exportaciones como un medio de financiamiento y para substituir la demanda de importación de artículos de consumo y de producción indispensable, cuya entrada al país presentaba cierta limitación por las condiciones bélicas imperantes.

Dentro del gasto público, la política de industrialización consistió en canalizar mayores recursos hacia la creación de obras de infraestructura; fomentar directamente determinadas actividades industriales mediante la creación de empresas descentralizadas; y, canalizar mayores volúmenes de recursos a través de la Nacional Financiera.

En este periodo también recibió atención preferente de las autoridades federales el mejoramiento del nivel de vida de la población, creándose para ello el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Nacional Distribuidora y Reguladora. El primero, para proporcionar atención médica y servicios asistenciales a los trabajadores y la segunda, para lograr una mejor distribución de los productos indispensables al consumo y la estabilización de los precios.

A fin de incorporar a la vida económica y social un mayor número de ciudadanos, en el periodo 1940-1950, las autoridades federales dieron especial atención al problema educativo y se instituyó la Campaña Nacional de Alfabetización.

En 1950 los gastos corrientes absorbieron aproximadamente un 62% de los gastos del gobierno federal y se destinó a los gastos de capital un 38%.

A partir de 1951 y hasta 1953 los gastos corrientes del gobierno federal perdieron importancia respecto al total, favoreciendo dicho descenso a los gastos de capital. Desde 1954 se nota cierta tenden-

cia al crecimiento de la importancia relativa de los gastos corrientes a expensas de los gastos de capital directo, con objeto, particularmente, de incrementar el poder adquisitivo de los servidores públicos y el consumo para así aprovechar al máximo la productividad de la planta nacional.

Sin embargo, a pesar de que los gastos de capital entre 1960-1968 han perdido importancia respecto al total de los gastos del gobierno federal, han aumentado la cantidad absoluta -- tanto las inversiones directas como las indirectas, lo cual ha permitido mantener el ritmo de crecimiento del país, mediante la construcción de las obras básicas indispensables y a través de la creación de condiciones cada vez mas favorables para la operación de las inversiones privadas.

Es importante destacar que el aumento en la inversión pública ha sido conjunto a la del sector privado, lo que es un buen indicador de como han fructificado las obras de infraestructura.

En el periodo de 1960-1968 los gastos de capital del gobierno federal se canalizaron principalmente hacia la inversión física directa, a la que correspondió el 60% del gasto de capital del periodo, habiéndose destinado fundamentalmente al mejoramiento de las comunicaciones y los transportes, tales como las carreteras, ferrocarriles, obras marítimas, aeropuertos, correos, telégrafos y telecomunicaciones; y, a gastos de fomento agrícola-ganadero y forestal.

A la inversión indirecta del gobierno federal, o sea aquella que se realiza a través de las empresas descentralizadas con fondos del gobierno federal, correspondió en este mismo lapso el 16% de los gastos de capital, habiéndose incrementado entre 1950 y 1960 en 149% y de 1960 a 1968 en 287%. Del total de



fondos canalizados hacia la inversión física indirecta en el último periodo mencionado, los mayores por cientos han sido -- absorbidos por obras para la generación de energía y para la -- rehabilitación de los ferrocarriles, a través de aportaciones de capital a la Comisión Federal de Electricidad y a los Ferrocarriles Nacionales de México; también ha correspondido un por ciento de cierta importancia al fomento agrícola, ganadero e -- industrial, a través de inversiones en el capital de los Bancos de Crédito Agrícola y Ganadero y de Crédito Ejidal, con el fin de que canalicen mayores recursos crediticios hacia el --- agro mexicano.

Las inversiones financieras, o sean todas aquellas, erogaciones hechas con el fin de canalizar mayores recursos a través de la creación de fideicomiso o de la compra de valores -- existentes de las empresas privadas, particularmente industriales, representaron de 1960 a 1968 el 23% de los gastos de capital.

Otros gastos de capital como son la adquisición de inmuebles, representaron en conjunto solo el 3% de las erogaciones de capital en el periodo.

El aspecto educacional ha recibido en estos últimos años una especial atención por parte del gobierno federal. --a efecto, en 1951 se inició la construcción de la Ciudad Universitaria y se han aumentado los subsidios que el gobierno federal otorga -- tanto a la propia Universidad Nacional como a las Universidades de los Estados; se ha incrementado la construcción de Escuelas y en 1959 se sentaron las bases para solucionar en un periodo -- de 11 años el problema educativo del país. Esta situación puede apreciarse en el nivel de gasto que el gobierno federal destina

a los servicios educativos y culturales, que se han incrementado en 196% entre los años de 1960 y 1968.

De lo anterior se puede concluir que el gasto público en México en el periodo revolucionario y particularmente desde 1925, se ha orientado fundamentalmente hacia la capitalización del país, hacia la solución de los problemas que dificultan el proceso de desarrollo económico y a atenuar la mala distribución del ingreso nacional, procurando llevar el nivel de vida de la población.

Tal tendencia cobra cada año mayores impulsos, como lo demuestran las cifras crecientes dedicadas a la administración, que se traducen en demanda de bienes y servicios producidos en México; en cantidades mayores destinadas a los subsidios, que elevan el nivel de vida de las clases de bajos ingresos y las sumas que se destinan a la inversión, que aumentan la capitalización del país.

Esta última, cada vez se realiza en forma más sistemática, de acuerdo con nuestras necesidades y sus características. Sus beneficios, son cada vez mayores, pues se procura integrar la economía en los renglones básicos para el desarrollo económico, disponiendo de las fuentes de materias primas y de energía, como en el caso del petróleo y de la electricidad; de los productos que se derivan de ellos, como en el caso de la industria petroquímica; o de la distribución, como en la electricidad mecanizada en 1960 para beneficio de México.

La acción de las empresas y organismos paraestatales, que es otro medio de la Política fiscal para contribuir a acelerar el desarrollo económico, a alcanzado una gran importancia por la magnitud lograda por tal sector. Los programas de inversión que formulan, son un instrumento importante para la promoción del de

desarrollo tanto sectorial como general. Así bajo estos programas se han llevado a cabo inversiones en diversas industrias en su mayor parte con fines de estímulo.

e).-LOS INGRESOS FEDERALES.

Introducción.

En los últimos 55 años, la estructura impositiva federal recibió la influencia conjunta de dos hechos importantes: El cambio en la situación política y económica que significó la revolución mexicana y la aceptación de que la actividad gubernamental es indispensable para compensar y atenuar las limitaciones de la economía.

Hasta 1925 el sistema impositivo mexicano tenía por objeto proporcionar al gobierno federal los recursos indispensables para el sostenimiento de su aparato administrativo y la prestación de servicios públicos indispensables; después de ese año, se ha venido convirtiendo en un instrumento fiscal de gran importancia por los objetivos económico-sociales perseguidos a través de esta estructura.

Las fuentes tradicionales de ingreso del Estado Mexicano son: Los Impuestos, los Derechos, los Productos y los Aprovechamientos. Dentro de estas fuentes, la más importante es la que se refiere a los ingresos obtenidos a través de impuestos, no solo porque su participación dentro de los ingresos totales es la mayor, sino por que el impuesto significa la aportación de una parte proporcional de la riqueza de los particulares, deducida por la autoridad pública, con el fin de proveer la parte de los gastos de utilidad general, que no cubren las rentas patrimoniales del Estado. Es una prestación unilateral a través de la cual se puede ayudar a una mejor distribución del ingreso

nacional o a lograr determinados fines específicos.

El Artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la obligación que tienen los Mexicanos de "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"; el Artículo 73 establece la facultad del Congreso de la Unión "para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto".

La Ley de Ingresos, de acuerdo con el artículo 65 constitucional que faculta al Congreso para constituirlo como un acto legislativo, es el ordenamiento básico para la determinación de las fuentes generadoras de ingresos indispensables al gobierno federal para sufragar el gasto público, coadyuvar a un adecuado control sobre la distribución del ingreso nacional y, junto con otros instrumentos de política económica, procurar un adecuado nivel de ingresos. En consecuencia, son las variaciones que ha sufrido este ordenamiento legal en los últimos 55 años, las que mejor reflejan el cambio experimentado en materia impositiva.

Periodo de 1910 a 1913.

La Ley de Ingresos para el año fiscal del 1.º de julio de 1909 al 30 de junio de 1910, establecía que los ingresos del tesoro federal se compondrían de los "productos" siguientes:

Impuestos al Comercio Exterior, que a su vez se dividían en:

I.-Derechos de importación.

II, III y IV.-Derechos de exportación que recaían sobre maderas, raíz de zacatón, guayule en yerba, cueros y pieles sin curtir y exportación de moneda mexicana.

La ley enumeraba a continuación una serie de renglones de ingresos, que denominándose al igual que los anteriores "derechos

correspondía a la significación que en la actualidad se da a este término, hasta llegar a la fracción XIII "Impuestos Interiores -- que se causan en toda la federación" y que comprendían:

1.- Los productos de la renta del timbre provenientes de:

A.-El impuesto sobre actas, documentos y contratos.

B.-La contribución federal. Participación que recibía la -- Federación sobre los enteros hechos en las oficinas recaudadoras de los Estados y Municipios.

C.-Impuesto anual sobre pertenencias mineras.

D.-Impuestos interior del timbre sobre el oro y la plata.

E.-Impuesto a los tabacos labrados.

F.-Impuesto sobre las bebidas alcohólicas de producción nacional.

G.-Impuesto a la hilaza y tejido de algodón.

H.-Impuesto a las dinamitas y explosivos.

2.- Los obtenidos de autorización y verificación de pesas y medidas y los de marcas y patentes de invención, rubros que en la actualidad se consideran derechos.

La fracción XLV establecía los derechos de fundición, afinación, ensaye de metales, etc.

También se establecía en dicha ley una serie de impuestos denominados "Impuestos interiores que se causan en el Distrito y Territorios Federales", en que se incluía la contribución predial, contribución sobre profesiones y ejercicios lucrativos y los derechos de patente.

Se obtenían además, ingresos por los conceptos denominados "Impuestos y Derechos por ramos municipales y diversos en el Distrito Federal"; "Productos de contribuciones sobre territorios"; "Impuestos sobre sucesiones y donaciones" que tenían vigencia únicamente en el Distrito Federal y Territorios; "Derechos del seis-

al millar sobre el valor de las líneas y establecimientos metalúrgicos", con el mismo alcance que el anterior; "Derechos que se cobran por inscripciones, cancelaciones, anotaciones y certificados en el Registro Público de la Propiedad"; y diversos derechos, productos y aprovechamientos.

La descripción anterior de la Ley de Ingresos para 1909-1910, da una idea de las fuentes que en esa época gravaba el gobierno federal, siéndole la recaudación más importante la obtenida por importación con el 44% del total de ingresos totales del gobierno federal, los que en dicho año fiscal ascendieron a 106 millones de pesos. Seguían en importancia las recaudaciones por concepto de "Impuestos sobre Actas, Documentos y Contratos"—comprendidos en los impuestos del timbre—que representaron el 15% y la contribución federal el 7% de los ingresos totales del gobierno federal; con una importancia similar, estaban los ingresos obtenidos de pertenencias mineras, metales preciosos, tabacos labrados e impuestos a la hilaza y tejidos de algodón.

También eran de consideración las contribuciones directas del Departamento del Distrito Federal, que en conjunto representaban cerca del 10% de los ingresos totales, y los obtenidos por servicios públicos y por productos y aprovechamientos diversos.

Aunque con ligeros cambios, de tasas y administrativos, esta misma estructura impositiva permaneció hasta el año fiscal de 1911-1912, aunque para este último ejercicio el nivel de ingresos del gobierno federal había experimentado, como consecuencia de la situación política interna, un descenso en su nivel que resultó inferior no solo al del ejercicio fiscal anterior, sino también al de 1909-1910. Sin embargo, se incre

mentó la recaudación en lo referente a "Contribuciones directas del Distrito Federal", las de servicios públicos y las de productos y aprovechamientos diversos, incrementos que no compensaron el descenso de los derechos (impuestos) a la importación y sobre actos, documentos y contratos, contribución federal y --- otros de menor importancia.

Esta disminución de la recaudación provocó que en el ejercicio fiscal 1912-1913 se establecieran impuestos adicionales a la importación de 5 y 10%, sobre la exportación del oro; y, un impuesto sobre la producción de petróleo crudo, que se consideró fué la modificación más importante, no por el monto de su recaudación, sino porque fué el primer intento del gobierno federal de participar en las utilidades derivadas de la explotación del petróleo, industria que ya empezaba a cobrar auge en el panorama económico mundial. Este impuesto de \$ 0.02 por barril, no obstante ser inferior al que pagaban por idéntico concepto en los Estados Unidos, provocó el enojo y reacción desfavorable de las Compañías que se dedicaban a la extracción de este combustible.

Estos nuevos impuestos, junto con el incremento de los --- principales impuestos del timbre (actos, documentos y contratos y contribución federal) y la mejoría de la recaudación de los --- de menor importancia, determinaron que en este ejercicio fiscal se obtuvieran ingresos superiores a los años anteriores.

Periodo de 1914 a 1916.

Durante los años de 1914, 1915 y 1916 se modificaron una serie importante de impuestos como por ejemplo: sobre capitales, exportación e importación, timbre, bebidas alcohólicas, petróleo crudo, metales, pulque, etc. Estas modificaciones no surtieron el efecto deseado, por el agudizamiento que durante estos años ---

experimentó la lucha armada en nuestro país, que trajo como consecuencia la inestabilidad del gobierno, así como por el poco o nulo control ejercido en las diversas zonas del país, por la misma situación. Esta condición determinó que durante estos años no se llevara el control estadístico necesario para conocer la verdadera situación de la Hacienda Pública.

Periodo de 1917 a 1920.

Al triunfo del ejército constitucionalista en 1917, la situación económica del país, era un fiel reflejo del largo conflicto armado, por lo que, no obstante la aparición de nuevos impuestos, los ingresos del gobierno federal fueron inferiores en 50% a los obtenidos durante el periodo fiscal de 1912 a 1913.

De 1917 a 1920, desaparecieron de la Ley de Ingresos los diferentes nombres con que se clasificaban y separaban los derechos de exportación y se unifican en un solo impuesto, cobrándose además impuestos sobre producción de licores, sobre botella cerrada, luz y fuerza, petróleo, cerillos, avisos y anuncios, teléfono, pulque, etc. Además, se estableció el año fiscal igual al año natural y continuó siendo el impuesto a la importación uno de los más importantes, así como la contribución federal por la que se obtienen ingresos superiores al de actos, documentos y contratos, que en este periodo cambian su denominación por el de estampillas comunes. De los nuevos impuestos, adquirieron importancia el impuesto al petróleo, al que en 1918 se denominó "Petróleo y Rentas Petroleras" y los impuestos sobre alcohol y licores, botella cerrada, vino y cerveza.

En 1918 se estableció el impuesto sobre el "Uso y aprovechamiento de Aguas Públicas" y en 1919 el impuesto adicional de 15% en las importaciones y exportaciones por vía postal, que más tarde se elevó al 25%; se derogó el impuesto sobre el pulque en el Dis-



trito Federal así como el impuesto sobre avisos y anuncios.

En 1920 se estableció un impuesto de salubridad y se reformaron los impuestos sobre botella cerrada; timbre, etc.

Período de 1921 a 1925.

En estos años registran cambios muy importantes en la estructura del sistema. Durante 1921, "la política fiscal sufrió una transformación radical con el impuesto del Centenario de 1921. Aún cuando éste fué un impuesto transitorio, marca el arranque del impuesto sobre la renta en México... Se creó para construir barcos; sus rendimientos se iban a destinar a la formación de una flota mercante y de guerra". (5)

Esta primera Ley es sólo el antecedente del impuesto sobre la renta, ya que se estableció como impuesto de carácter extraordinario y pagadero una sola vez, "grabó los ingresos del comercio, de la industria, de la ganadería, los obtenidos por los profesionistas y los asalariados, así como los provenientes de la imposición de capitales en valores a rédito y de participaciones o dividendos de las empresas". (6)

El impuesto se pagó en estampillas que llevaban la leyenda de "Centenario", siendo denominadas las distintas actividades gravadas como "Cédulas" y aplicándose tasas progresivas -- que iban del 1% al 4%.

En los años 1922 y 1923, se reformaron y derogaron un número considerable de impuestos, pero estas modificaciones -- carecieron de importancia, ya que la mayoría eran administrativas o variaciones en las tarifas, que no alteraron la estructura impositiva imperante. Entre los nuevos impuestos se de-

(5) Hugo B. Margáin: "Ley del Impuesto sobre la Renta de -- 1954, y sus reformas de 1956".

(6) Ibid.

ben citar, por su importancia, el de la contribución federal, los impuestos sobre capitales con garantía hipotecaria, el 10% sobre la importación de automóviles, el impuesto sobre la propiedad rústica y urbana, el impuesto ad-valórem sobre los tabacos labrados y el impuesto sobre los ingresos brutos de los ferrocarriles.

En 1924 se aprobó la Ley que significa el antecedente directo del actual impuesto sobre la renta, la que era semejante a la del Centenario pero de carácter permanente. Se promulgó el 21 de febrero con el nombre de "Ley para la Recaudación de los impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigente sobre sueldos, salarios, emolumentos, honorarios y utilidades de las sociedades y empresas".

Este impuesto fue creado con el objeto de gravar los ingresos personales provenientes de sueldos, honorarios y utilidades de las empresas, señalándose límites de exención y cierto grado de progresividad de las tasas. Fué adicionado en abril del mismo año, a fin de gravar los ingresos de las sociedades extranjeras obtenidos de fuentes de riqueza situadas en el territorio nacional.

El artículo 30 de la Ley del Impuesto que se comenta, determinaba que de su rendimiento correspondía un 10% al Estado e idéntica proporción al municipio en donde se hubiera originado el ingreso gravable.

"La Ley de 1924 abre definitivamente en México la época del Impuesto sobre la Renta, inicia como era de esperarse un período de carácter experimentado". ( ? )

( ? ) S.H.C.P. "Compilación de Leyes del Impuesto sobre la Renta (1921-1953) XIX".

El impuesto sobre los ingresos no pudo tener un principio más modesto ya que en 1924 únicamente se recaudaron menos de tres millones de pesos, cifra inferior al 1% de los ingresos del gobierno Federal, y más baja que la obtenida por conceptos tales como 10% sobre entradas brutas de los ferrocarriles, herencias y legados, etc.

Durante este mismo año se reformaron, aclararon y modificaron varios impuestos como el del timbre, 10% sobre entradas brutas de los ferrocarriles, herencias y legados y minería; se crearon los impuestos sobre derrama de cerveza, impuesto único al henequén, aguamial y productos de su fermentación; y, se derogó el impuesto sobre aguas gaseosas.

Durante 1925 se prosiguió introduciendo mejoras de importancia en la estructura fiscal, siendo las más significativas, las modificaciones que se hicieron al impuesto sobre la renta y la celebración de la Primera Convención Nacional Fiscal.

El 18 de marzo de 1925 se creó y se emplea por primera vez en México la Ley del Impuesto sobre la Renta, la que estuvo vigente, aunque con varias modificaciones, durante 16 años, o sea hasta 1941, siendo el ordenamiento que arraigó definitivamente esta clase de impuestos en el medio mexicano.

La legislación de 1925 tiene sobre las anteriores un mayor criterio de orden, agrupando las actividades económicas en siete cédulas con sus respectivas tarifas. "Se inicia la Ley con la determinación de los sujetos del impuesto, personas físicas y morales, mexicanas o extranjeras, domiciliados o no en la República que obtengan ingresos provenientes de fuentes de riqueza situadas o de negocios realizados en el --

territorio nacional". ( 8 ).

Al igual que en la Ley de 1924, continuaron exentas del pago de este impuesto las empresas, sociedades, cámaras y corporaciones que operaran con fines benéficos, así como las de cultura o de servicios públicos.

La Ley de 1925 tomó de la de 1924 la idea de dar una -- participación del 10% al Estado y al Municipio en el que se generara el ingreso gravable pero la condicionó al hecho de -- que esas entidades no gravaran las mismas fuentes y en todo -- caso, de estar gravadas, se redujeran sus tarifas en una proporción equivalente a la participación correspondiente.

Se dejó, al igual que en el anterior, un límite de exención y se concedieron una serie de deducciones que le imprimieron características técnicas que no volvió a tener la Ley del Impuesto sobre la Renta hasta que entró en vigor el nuevo ordenamiento en enero de 1965. Así, para los causantes sujetos al impuesto sobre los sueldos, salarios, emolumentos, etc., se establecía en su artículo 30 que "de los ingresos totales se deducirán anualmente siempre que se cumpla con las condiciones y términos que fije el reglamento.

- I.- Por una persona que efectivamente sostenga el causante. . . . . \$ 250.00
- II.- Por dos personas que efectivamente sostenga el -- causante. . . . . \$ 350.00
- III.- Por tres personas que efectivamente sostenga el -- causante. . . . . \$ 400.00

( 8 ) S.H.C.P. Compilación de Leyes del Impuesto sobre la Renta. (1921-1923).

IV.-Por cuatro o más personas que efectivamente sostenga el causante.....\$ 450.00

El Reglamento de esta Ley se estableció el 22 de abril de 1925.

Durante este mismo año, y derivada de la necesidad de evitar los problemas de concurrencia fiscal que provoca nuestra organización política federal, se convocó la Primera Convención Nacional Fiscal, para tratar de evitar dicha superposición de gravámenes sobre una misma fuente de ingresos.

En la exposición de motivos de la convocación que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público giró el 22 de julio de 1925 a los Gobernadores, se señalaba que:

I.-La base del sistema fiscal estaba constituida por impuestos indirectos que repercutían en forma inversamente proporcional a la capacidad económica del contribuyente;

II.-El impuesto indirecto desalentaba el espíritu de empresa y era un obstáculo en la circulación de bienes;

III.-Faltaba el criterio técnico en la Legislación Fiscal, por lo que había complejidad, inelasticidad y multiplicidad de gravámenes que recaían sobre determinadas fuentes de riqueza, dejando otras libres de gravamen;

IV.-Sin tomar en cuenta las diferentes cuotas, reglamentación, plazos pago e impuestos municipales, existían en la República más de 100 impuestos diversos, lo que se traducía en complejidad del sistema fiscal y en un aumento desproporcionado e injustificado de gastos de recaudación, inspección y administración de los ingresos públicos, y

V.-No había, en suma ningún elemento técnico o moral que orientara o coordinara las legislaciones impositivas de la República, trayendo en consecuencia la anarquía fiscal y el rom-

pimiento de la unidad económica de la Nación.

En la convocatoria se concluía que " es indispensable por lo tanto proceder desde luego a delimitar las competencias lo\_ claes y la competencia federal en materia de impuestos, así -- como a determinar un plán nacional de arbitrios para unificar\_ el sistema fiscal en toda la República... Es necesario por úl\_ timo proveer a la creación de un órgano permanente que se ocu\_ pe de estudiar las necesidades y las circunstancias siempre -- cambiantes de la economía nacional... Vigilar el cumplimiento\_ del plán único de impuestos que se establezcan". ( 9 )

En esta convención se estudiaron siete problemas fiscales teoría impositiva; la concurrencia fiscal; exposición del sis\_ tema fiscal imperante; productividad de los impuestos; necesi\_ dades presupuestales de la Federación; Estados y Municipios; - plán nacional de arbitrios; y distribución de arbitrios, admi\_ nistración y productos.

Entre las recomendaciones más importantes derivadas de -- esta primera Convención se deben citar la del pago de partici\_ paciones a los Estados por medio de estampillas y la delimita\_ ción de impuestos privativos por entidades públicas.

Durante este mismo año se hicieron modificaciones de es-- casa importancia en los impuestos del timbre, 10% sobre entra\_ das brutas de los ferrocarriles, producción de cerveza, venta\_ de gasolina y alcohóles; se derogó el impuesto único al hene-- quén; se exceptuó de la contribución federal lo destinado a me\_ joras materiales; y, se creó el impuesto sobre consumo de gaso\_ lina.

La importancia del impuesto sobre la renta era todavía -- reducida, recaudándose 13.3 millones de pesos que representa--

( 9 ) Memoria de la Primera Convención Nacional Fiscal.

representaron el 4.2% de los ingresos totales del gobierno, que siguieron descansando en los impuestos al comercio exterior y los diferentes impuestos del timbre.

Periodo de 1926 a 1935.

Durante el periodo 1926-1935, la estructura fiscal permaneció sin cambios de importancia, aunque en materia administrativa se realizaron avances importantes como fué la creación de las Oficinas Federales de Hacienda en el año de 1926. También se modificó en 1935 el impuesto sobre la renta, agrupando en la cédula primera las actividades que en la Ley de 1925 estaban gravadas en las tres primeras, y reduciendo en consecuencia el número de cédulas de 7 a 5. En este periodo se determinó que lo recaudado por herencias y legados pasaría a la Beneficiencia Pública y se creó el antecedente directo de los impuestos sobre migración.

Durante este lapso se modificaron varios impuestos, sobre todo los de importación y exportación que son los que en forma constante han tenido variaciones importantes, motivadas fundamentalmente por la diversidad de artículos que son objeto de comercio internacional. Por otra parte, no se puede pasar por alto que los impuestos a la importación seguían constituyendo el más importante renglón de ingresos del gobierno.

Durante todo el lapso 1926-1935 el monto total de los ingresos ordinarios no experimenta variaciones de consideración, ya que pasan de 312.0 millones en 1926 a... 313.1 para 1935, es decir, registran un crecimiento de solo 0.4 para los 10 años, no observándose además ninguna tendencia en la recaudación, pues hubo años en que los ingresos decayeron, como sucedió en 1932, año que su monto fué de solo 212.3 millones.

Entre los impuestos que se crearon en estos años, deben citarse el impuesto a la explotación forestal y el impuesto a las estaciones radiodifusoras, así como otros de breve duración, como el impuesto a la cerveza, al azúcar y el impuesto sobre el ausentismo que gravaba las rentas, ganancias, regalías y toda clase de ingresos derivados de bienes ubicados en el país y que se situaron o remitieron al extranjero.

Entre los fenómenos económicos de mayor significación por lo que a materia impositiva se refiere, uno fué, sin lugar a dudas, el descenso considerable que experimentó la contribución federal que pasó de 21.5 millones en 1926 a 12.4 millones en 1935, explicable por los acuerdos particulares a favor de algunas entidades federativas, entre otras Veracruz, - Nuevo León, Aguascalientes, que dejaron de cubrir este impuesto, así como a las disposiciones federales para no cubrirlo - si los fondos se dedicaban a fines de indiscutible interés colectivo como son las obras públicas y la educación. Otro fenómeno importante acaecido durante estos diez años, fué la segunda Convención Nacional Fiscal convocada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 11 de mayo de 1932, en la -- que se discutieron los temas siguientes:

I.- Revisión de las conclusiones de la Primera Convención Nacional Fiscal;

II.-Consideración del problema de delimitación de las jurisdicciones fiscales de la federación, de los estados y municipios;

III.-Determinación de las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos con el sistema federal, y



IV.- Estudio y determinación de los medios más adecuados para la ejecución de las decisiones de la Asamblea y constitución del órgano más capacitado para encargarse de ello.

La Convención no se realizó sino hasta el 20 de febrero de 1933, cuando fueron aprobadas las siguientes recomendaciones:

I.-Dar vida a las convenciones dentro del régimen constitucional, considerándolas como un organismo de coordinación y consulta obligatoria para la Federación y los Estados.

II.-Como norma general, cada fuente impositiva debería ser objeto de un solo gravamen que se establecería por la autoridad más capacitada para ello y a la que correspondería el provecho del gravamen, y

III.-Delimitar competencias en materia de legislación, recaudación y aprovechamiento de los impuestos de acuerdo con las siguientes bases:

a).-El impuesto predial sería privativo para los Estados así como los impuestos sobre contratos o actos jurídicos no comerciales, tasas y derechos sobre los servicios locales o municipales.

b).-A la Federación correspondería privativamente los impuestos sobre el comercio exterior, sobre la renta, sobre la explotación de los recursos naturales y sobre la industria, así como los servicios públicos y concesiones federales.

c).-Los impuestos sobre herencias y legados se establecerían por los Estados, participando la Federación tanto en su rendimiento como en la determinación de tarifas.

d).-La imposición general al comercio a la industria se establecería legalmente por el Congreso de la Unión, corres--

pondiendo la recaudación a los Estados pero participando Federación y Municipios en su rendimiento.

e).-Los Estados y Municipios deberían participar en el rendimiento de los impuestos que en forma privativa estableciera la Federación.

f).-Se proscibiría la imposición sobre productos agropecuarios, tanto por la Federación como por los Estados.

g).-Desaparecería la contribución federal.

Como se puede observar, en la Segunda Convención Nacional Fiscal se hizo el primer intento para delimitar las fuentes impositivas de los Municipios, de los Estados y de la Federación, dejándose como privativos de ésta los impuestos más lucrativos; sin embargo, se pretendió que los Estados participaran en los rendimientos y se logró un descenso importante en la contribución federal que las entidades federativas deberían pagar.

Periodo de 1936 a 1947.

Durante este periodo se logró la consolidación absoluta de los regímenes revolucionarios, lo que se tradujo en un mejor funcionamiento de la Hacienda Pública, habiéndose registrado una serie de fenómenos y modificaciones que afectaron las fuentes y niveles de ingreso del gobierno federal.

Se modificó en 1941 el impuesto sobre la renta; surgieron algunos nuevos impuestos, se separaron del impuesto general del timbre los impuestos especiales; y, se reunió la Tercera Convención Nacional Fiscal que determinó por una parte el establecimiento del impuesto sobre ingresos mercantiles, y por otra la desaparición de la contribución federal.

Estos años también se caracterizan por el crecimiento considerable que experimentaron los ingresos del gobierno federal,

situación que contrasta notablemente con lo observado en el período anterior, en que los ingresos no tuvieron variaciones de importancia. De 1936 a 1947 los ingresos del gobierno federal pasaron de 385.2 millones a 2.054.7 millones de pesos. Se crearon posteriormente se derogaron los impuestos de emergencia que fueron establecidos durante la segunda guerra mundial y los impuestos sobre la exportación de capitales en 1936. Se suprimió la Ley que gravaba con impuesto especial los productos textiles de algodón y se creó en 1938 un impuesto que gravaba las utilidades de las instituciones de crédito.

Durante 1939 entraron en vigor nuevos impuestos especiales entre los que destacan el de consumo de energía eléctrica, el adicional al azúcar y el impuesto sobre la sal.

Con el fin de promover el desarrollo económico del país, se estableció en 1940, la llamada Ley de Industrias Totalmente Nuevas, por medio de la cual se concedía la excensión de impuestos a las industrias que se establecieran en ramos no explotados y que elaboraran materias primas de producción nacional o satisficieran necesidades del mercado interno cubiertas anteriormente con importaciones.

En 1941 se crearon los impuestos sobre el alcohol, aguardientes y mieles incristalizables y la Ley de Impuestos sobre expendio de bebidas alcohólicas.

La reforma fiscal más importante de este año es la que se refiere a la restructuración del Impuesto sobre la Renta, teniendo principalmente a aclamar la Ley, ya que las diversas modificaciones introducidas a la de 1925 la habían convertido en un ordenamiento de difícil comprensión que se prestaba a diversas interpretaciones. Se caracterizó esta nueva Ley por el au-

mento general de las tasas, la clara determinación de las obligaciones de las instituciones de crédito, el sistema de participaciones de los Estados en el caso particular del impuesto sobre bonos hipotecarios y por una serie de modificaciones tendientes a lograr una mayor claridad en el impuesto. Se derogó la Ley -- del superprovecho establecida en 1939, aduciéndose que no deberían gravarse las utilidades legítimas en un país en el que se requería de fuertes estímulos a la iniciativa privada.

Durante 1942 se creó por la Ley de emergencia, el impuesto de compensaciones; se exceptúan el impuesto sobre la renta -- las exploraciones mineras realizadas durante el periodo de guerra; se decreta el impuesto sobre el benzol, xilol, toluol y -- naftas, etc., y, con el objeto de regular el comercio con el exterior, se crea un comité coordinador de importaciones.

En 1943 se impuso un gravámen al hule, un impuesto suplementario a la producción de oro y se estableció el impuesto sobre aguas envasadas en sustitución del derogado en 1942 sobre -- aguas gaseosas.

Durante el año de 1944 se creó el impuesto sobre despepite de algodón y se concedió subsidio de 100% al suplementario a la producción de oro.

Para el año de 1945 la más importante de las modificaciones es la del impuesto sobre la renta, cambiándose el impuesto sobre dividendos por el de ganancias distribuibles modificándose la progresividad de las Cédulas IV y V, y considerándose sujetos del impuesto a los productos de películas cinematográficas. Se establece el impuesto al ixtle de lechuguilla y se disuelve el Comité Coordinador de Importaciones.

Durante 1946 se concedió subsidio con cargo al impuesto -- sobre ixtle de lechuguilla, con objeto de tratar de unificar a

los productores; es decir, que el impuesto tiene características extrafiscales. También se modificaron las tarifas del impuesto --- sobre la renta en las Cédulas IV y V, y en el orden administrativo, se creó la Dirección del Impuesto Sobre la Renta.

Durante 1947 se suspendió el cobro del impuesto adicional sobre el azúcar y se separaron del impuesto del timbre, los gravámenes sobre loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos, la Ley del petróleo y sus derivados y la de portes y pasajes.

Tuvo particular importancia durante este año la celebración de la Tercera Convención Nacional Fiscal, la que tenía las si--- guientes finalidades:

I.-Trazar un plan de arbitrios, es decir, un sistema de --- distribución de los gastos públicos entre los contribuyentes; --

II.-Planear la forma en que la Federación, Estados y Muni-- cipios, deben distribuirse el costo de los servicios públicos, -

y

III.-Lograr bases de colaboración entre las diversas auto-- ridades.

Los principlaes resultados de dicha convención fueron la -- recomendación para establecer el impuesto sobre ingresos mercan-- tiles; derogación de la contribución federal; y, la recomenda--- ción para crear los impuestos sobre llantas y cámaras de hule y sobre la producción de cemento.

Atendiendo a las recomendaciones de la Convención Fiscal, - se crearon, aunque no inmediatamente, los impuestos sobre automóviles y camiones ensamblados; sobre producción de aguas envasa-- das y sobre expendios de bebidas alcohólicas; este impuesto fue de corta duración.

Casi todas las leyes de los impuestos especiales estable--- cieron participaciones a las entidades federativas, siendo parti

cularmente importante la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, que al unificar la tributación al comercio y a la industria, logró un avance considerable en materia impositiva simplificándose en forma importante la administración y recaudación del impuesto. Es conveniente destacar que la derogación de la contribución federal saneó considerablemente las finanzas locales.

Periodo 1948-1960.

Durante este periodo, se incrementó en forma considerable la recaudación del impuesto sobre la renta, que se constituyó desde estos años, en el principal renglón de ingresos del gobierno federal. A este impuesto se le hicieron modificaciones de importancia en 1954 y 1956.

Por otra parte, la política impositiva del gobierno federal se vio afectada por la situación internacional, que determinó que el impuesto a la exportación fuera un gravamen de importancia decreciendo, por las menores cuotas efectivas del impuesto. Como resultado de las variaciones del tipo de cambio de nuestra moneda, el gobierno ha participado en las ganancias cambiarias del sector exportador, elevando las tasas del impuesto en 1948 y 1954.

El impuesto sobre la importación tuvo un marcado ritmo ascendente como consecuencia del efecto sobre la importación del aumento de la producción nacional, lo que hizo indispensable la compra de las materias primas y los bienes de capital necesarios. También influyó la adquisición en el exterior de los bienes de consumo que no se producen en el país. A través de este impuesto se ha perseguido con éxito, fines proteccionistas para la industria.

La recaudación del impuesto sobre ingresos mercantiles,

ha mantenido una tendencia constante al crecimiento, igualmente que los impuestos especiales, aunque algunos, como son los que persiguen fines extrafiscales, no reflejan la verdadera situación de la actividad que gravan.

Periodo de 1960 a 1970.

Entre 1960 y 1970, se siguieron introduciendo modificaciones de importancia en la Ley de Ingresos de la Federación, destacando la creación de impuestos especiales a la petroquímica; al uso o tenencia de automóviles, a la importación de mercancías consideradas suntuarias con objeto de formar un fondo de fomento a las exportaciones de productos manufacturados nacionales, al cacao, sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón; un impuesto adicional al azúcar para estabilización en su precio; a la compraventa de vidrio y cristal; sobre servicios expresamente declarados de interés público por Ley; un impuesto sobre egresos; y, algunos derechos por la prestación de servicios públicos.

Por otro lado, se establecieron impuestos al consumo de algodón, primera venta de oro y plata y sobre ingresos brutos de las estaciones de radio y televisión.

Se derogaron los impuestos sobre herencias y legados, donaciones y anhídrido carbónico.

A partir de 1967 se reduce el número de preceptos en la Ley de Ingresos, dejando sólo los que efectivamente se perciban en su vigencia, sin perjuicio de las disposiciones para su aplicación. Que complementa este aspecto, con una reforma al Presupuesto de Egresos para que comprenda disposiciones de anteriores leyes de ingreso, como son subsidios, exenciones, etc. y que propiamente son erogaciones. Este es el caso de participa--

ciones diversas otorgadas a Entidades Federativas y Municipios aprobados previamente por el Legislativo.

Asímismo se incluyen disposiciones reglamentarias para - organismos descentralizados y empresas de propiedad estatal; - para ministrar ayuda y hacer donativos.

Por otra parte, el Poder Legislativo a partir de ese año establece, reforma y adiciona ordenamientos fiscales derivados de la experiencia de su aplicación en Decreto por separado, de jando en forma definitiva en las leyes tributarias respectivas los preceptos anteriores ya aprobados, evitando su repetición anual en la Ley de Ingresos de la Federación.

El principal gravámen del sistema tributario mexicano, - el impuesto sobre la renta, sufrió en este periodo dos impor-- tantes modificaciones; la primera de ellas en diciembre de --- 1961 y la segunda en diciembre de 1964, aceptándose la estruc-- tura del impuesto e introduciendo una tasa de ingresos acumula-- dos (posteriormente ingreso global de las personas físicas), - con lo que ha evolucionado en la siguiente forma:

Conceptos	Hasta 1961	Hasta 1964.
Cédular:		
Cédula I	Comercio.	Comercio.
Cédula II	Industria.	Industria.
Cédula III	Agricultura, Ganadería y Pesca.	Agricultura, Ganadería y Pesca.
Cédula IV	Trabajo Asalariado.	Trabajo Asalariado.
Cédula V	Trabajo Profesional.	Trabajo Profesional.
Cédula VI	Imposición de Capitales. Ganancias Distribuibles y Regalías entre Particulares.	Imposición de Capitales.
Cédula VII	Enajenación de concesio-- nes y sus regalías.	Ganancias Distribuibles.
Cédula VIII	X	Arrendamientos, sub-- arrendamientos y rega-- lias entre particulares



Conceptos	Hasta 1961	Hasta 1964.
Cedular:		
Cédula IX	X	Enajenación de concesiones y sus regalías.
Tasas Complementarias:		
Sobre Utilidades Excedentes		
	Sobre Utilidades Excedentes en Cédulas I, II y III.	Sobre Utilidades Excedentes en Cédulas I, II y III.
Sobre Ingresos Acumulados	X	Sobre Ingresos Acumulados provenientes de dos o más cédulas.
1% sobre ingresos gravados en las Cédulas IV y V	X	1% sobre ingresos gravados en las Cédulas IV y V.

A partir de 1965, la nueva Ley sobre la materia está estructurada en la siguiente forma:

- 1.- Del Impuesto al Ingreso Global de las Empresas.
- 2.- Del Impuesto al Ingresos de las Personas Físicas.
  - A.- Del Impuesto sobre Productos del Trabajo.
  - B.- Del Impuesto sobre Productos o Rendimientos del Capital.
  - C.- Del Ingreso Global de las Personas Físicas.
- 3.- Del Ingreso de las Asociaciones y Sociedades Civiles.

El Impuesto sobre Importación, de los más significativos dentro del sistema tributario tanto por el monto de recursos que se obtienen de su aplicación, como por ser un arma importante de política comercial, sufrió en 1964 una reestructuración completa, adoptándose una nueva nomenclatura y desglosándose fracciones genéricas en específicas para alcanzar un mejor control del mismo.

A partir de la Ley de Ingresos de la Federación para 1965, se señala por primera vez la obligación a los principales Organismos -- Descentralizados y Empresas Propiedad del Gobierno Federal, de concentrar en la Tesorería de la Federación los ingresos que perciben por cualquier concepto.

#### Consideraciones Finales.

Las modificaciones a la estructura impositiva mexicana en el -- transcurso de los últimos 60 años, han procurado hacer de ella un instrumento adecuado de política fiscal. Se ha buscado que, consideración

hecha de las condiciones generales de la economía nacional, se obtengan los recursos indispensables para que el gobierno federal preste los servicios públicos que tiene a su cargo, realice los programas de inversión indispensables para el proceso de desarrollo de México y contribuya al logro de una mejor redistribución de la riqueza y de la carga impositiva que afecta a las empresas, negocios e individuos.

De la suma de recursos que obtienen los diferentes niveles de gobierno existentes en nuestro país por la aplicación de sus leyes impositivas, en 1968, el 80.6% correspondió a la Federación, el 10.6% a los Estados y Territorios, el 6.9% al Distrito Federal y el 1.9% a los Municipios.

Sin embargo, los ingresos ordinarios del gobierno federal no son siempre suficientes para cubrir los gastos federales indispensables para el buen funcionamiento del sistema económico.

Actualmente el sistema impositivo descansa fundamentalmente en los impuestos sobre la renta, importación, especiales sobre la producción y el comercio y sobre ingresos mercantiles, los que representan en conjunto el 82.1% de la recaudación total estimada para 1970.

Se continúa descansando además en cierta proporción en impuestos que dependen de factores ajenos a la situación económica interna, exportación, impuesto a la minería, despepite de algodón, pesca y buceo, etc., lo que debilita la acción compensatoria del Estado en los años en que disminuye la actividad económica mundial.

El impuesto sobre la renta representa por sí sólo el 47.0% del total de ingresos netos del gobierno federal estimados para 1970.

Este impuesto al que podemos considerar no sólo como s<sup>o</sup>li

damente arraigada, sino indispensable en nuestra estructura impositiva, ha mejorado tanto técnica como administrativamente al ser modificado y habersele convertido en sistema mixto, que grava a los ingresos tanto en la fuente donde se origina como en forma global e independientemente de dicha fuente en el caso de las personas físicas con ingresos acumulables anuales superiores a \$ 100,000.00.

La evolución del gasto público y los factores que la hicieron crecer (10) elevan la recaudación del gobierno federal en forma considerable desde la época de la Revolución. De 106.0 millones de pesos de 1910 sube a 28,043.8 millones de pesos en 1968, es decir, mayor en más de 260 veces que el año citado inicialmente.

Los más altos niveles de recaudación obtenidos en los últimos años, han permitido ampliar los niveles de gastos, acelerando el proceso de desarrollo económico y permitiendo una mayor equidad en la carga fiscal, con lo que se está contribuyendo a alcanzar una mejor distribución del ingreso.

#### d).-DEUDA PUBLICA.

##### 1.-El carácter de la Deuda Pública.

Teóricamente no existe diferencia en la forma de cómo los individuos y el Estado pueden financiar sus gastos, cuando los ingresos normales son insuficientes para cubrir sus necesidades.

Los individuos pueden obtener recursos adicionales recurriendo al crédito tanto de instituciones bancarias públicas o privadas, como de proveedores particulares; de igual modo, el Estado puede obtener en préstamo los recursos necesarios para sufragar los gastos derivados de las funciones que tiene a su cargo, mediante la creación de obligaciones con instituciones y ciudadanos del país o bien de fuentes crediticias externas, ya sean

(10).- Supra. Pag. 16

éstas entidades de carácter internacional o de gobierno y proveedores privados.

La absorción de recursos así realizada por el Estado y - las consecuencias que dicha transferencia origina, así como la devolución del principal y el pago de los intereses correspondientes, reciben el nombre genérico de "operaciones de crédito público" o mejor "operaciones de deuda pública".

La posibilidad de que el Estado recurra a la obtención - de recursos ajenos a través de la deuda pública no siempre tuvo la misma aceptación . En efecto, cuando se pensaba que la - actividad estatal debía limitarse al mínimo indispensable para no interferir con las fuerzas del mercado y los intereses del individuo, cuando se tenía la creencia de que el mejor gobierno era el que disponía de un presupuesto de ingresos y gastos bastante reducido y equilibrado, la deuda pública era condenada y se consideraba que tenía efectos negativos sobre la economía y espíritu de empresa.

Varios eran los argumentos esgrimidos para justificar tal concepción de las operaciones de crédito público, entre los que se pueden mencionar el de considerar que la deuda pública se -- convertía en pesada carga para las generaciones futuras; la --- afirmación de que los recursos crediticios proporcionados al Estado restaban posibilidades financieras al sector privado; y -- por último, el de asegurar que la deuda pública era un medio -- que los gobernantes usaban para incrementar desmesuradamente -- sus gastos administrativos y de representación, aumentando el - pasivo a cargo de la Nación.

En estas condiciones, los gobiernos sólo podían contratar empréstitos de mínima cuantía siempre que los recursos fuesen - destinados para el financiamiento de inversiones autoliquida---

bles o que proveyeran las condiciones adecuadas sobre los cuales debería desarrollarse la iniciativa privada.

De acuerdo con la concepción tradicional de la deuda pública y congruente con la limitación de la actividad gubernamental, los empréstitos públicos realizados hasta antes de la Primera Guerra Mundial tuvieron por objeto el financiamiento de contiendas a militares y la cobertura de erogaciones derivadas de catástrofes naturales, a más de pequeños faltantes en los gastos de administración.

La necesidad de detener recursos indispensables para financiar los gastos originados por la Primera Guerra Mundial y la aceptación de que la acción del Estado era necesaria para mantener la actividad económica a niveles adecuados, determinaron el surgimiento de una nueva concepción sobre el papel que la deuda pública puede desempeñar como instrumento de política económica.

Con el cambio de actitud respecto al Estado y a los instrumentos de política fiscal y económica, se acepta que la deuda pública permite canalizar mayores recursos hacia el desenvolvimiento de la economía y puede coadyuvar, mediante una adecuada manipulación de los ingresos y gastos estatales, al logro de una mejor redistribución de la riqueza y a corregir o atenuar los cambios monetarios inherentes al proceso de desarrollo.

En efecto, después de la Primera Guerra Mundial y al paraje de un mayor número de crecimiento económico, la deuda pública de los diversos países ha registrado una constante tendencia al crecimiento, lo que muestra que las operaciones de crédito del Estado se ha convertido en una fuente importante de financiamiento y en un instrumento canalizador de la actividad económica; se utiliza en forma conjunta con el gasto públi

co y es función de la política de los gobiernos que buscan el bienestar de las mayorías.

A partir de la Gran Depresión, la concepción tradicional del uso de la deuda pública fue superada, esgrimiéndose como -- uno de los instrumentos de política fiscal capaz de influir en el volumen de la actividad económica, en cuanto representa un -- recurso de carácter anticíclico o como coadyuvante de las medidas de estabilización monetaria.

En los países desarrollados, el financiamiento deficitario a través de la deuda pública, se justifica en función de la necesidad de mantener niveles estables en la demanda efectiva, congruente con el volumen de producción o como compensador de la actividad económica.

En cambio, en países en proceso de desarrollo la deuda pública tiene como objeto fundamental proporcionar recursos financieros al Estado para llevar a cabo programas de inversión tendientes a acelerar el ritmo de desarrollo económico.

## 2.-La Deuda Pública en México.

Al igual que el gasto y los ingresos federales la evolución de la deuda pública mexicana ha estado sujeto a las diversas concepciones que en el transcurso del tiempo se han aceptado sobre la actuación estatal.

Desde la Independencia hasta 1925 las operaciones de deuda del gobierno federal tuvieron por objeto obtener los recursos necesarios para financiar los gastos corrientes de la administración y para resarcir a los particulares de las pérdidas ocasionadas por los diversos movimientos armados y que por lo tanto constituían un gravamen sobre las finanzas públicas de la Nación.

Después de 1925, consolidado el movimiento revolucionario, la deuda pública se convirtió en un instrumento activo del finan

ciamiento de los programas de inversión y de fomento económico de los gobiernos de la Revolución. Desde esa época la deuda pública ha permitido al gobierno federal disponer de importantes volúmenes de recursos financieros para la creación de la infraestructura económica indispensable al proceso de desarrollo del país.

Sin embargo, la política en materia de deuda pública en México observa ciertas limitaciones derivadas de la estrechez del mercado interno, lo que ha conducido a recurrir a financiamiento del exterior.

a).-Etapa 1910-1925.-Como se señaló, la política de deuda pública de este periodo está orientada a la obtención de recursos para el financiamiento del gasto corriente, para la construcción de algunos edificios públicos y para atender las reclamaciones de los particulares que resultaron afectados en su propiedad por el movimiento armado y por la aplicación de la reforma agraria.

En este periodo se omitieron los bonos de liquidación de los sueldos de empleados federales, los bonos de la deuda agraria y los bonos de la deuda bancaria, cuyo producto se destinó a saldar los gastos de la administración y a atender las reclamaciones de terratenientes y la devolución de las cantidades que en metálico habían entregado los bancos de emisión al ejército constitucionalista.

En 1913, el gobierno de don Venustiano Carranza reconoció a nacionales y extranjeros el derecho de percibir indemnizaciones por los daños sufridos con motivo de la Revolución, deuda que se convirtió con el nombre de "Bonos de 40 años".

La deuda pública exterior contratada en este periodo tiene poca importancia, particularmente por la inseguridad que las condiciones políticas imperantes representaban para los

inversionistas del exterior. Al respecto, son dignos de mención los empréstitos contratados en 1912 por don Francisco I. Madero y en 1913 por Victoriano Huerta. El servicio de estas dos deudas se suspendió y se reanudó poco después mediante la celebración en 1912 del Convenio de la Huerta-Lemont.

Como puede observarse, en el periodo 1910-1925 la deuda -- del gobierno federal tuvo características muy especiales ya que la mayor parte de las mismas no proveyeron recursos efectivos -- al erario federal, por corresponder al reconocimiento y legalización de circunstancias fortuitas y no al deseo de obtener recursos para la realización de los gastos públicos.

Es pertinente aclarar que las deudas que se contrataron -- en este periodo y que no sirvieron para reconocer adeudos anteriores o indemnizaciones a particulares, fueron absorbidas en -- su totalidad por los particulares y las instituciones financieras existentes en esa época, particularmente bancos de depósito y emisión.

b).-Etapa 1925-1934.-La política de deuda de este periodo -- estuvo orientada hacia la consolidación del crédito gubernamental y hacia la estabilización de la administración pública. Con objeto de tener un control efectivo y determinar el volumen de -- las diversas obligaciones del Erario Federal y con el fin de -- comenzar su servicio, se emitieron los Bonos de 40 años. Con -- ellos se reconocían las deudas por servicios personales, por -- servicios especiales prestados por los empleados del gobierno, -- por contratos de obras, de compraventa, de cambio de préstamo, -- de fianza, de papel infalsificable, para cubrir la suscripción -- de capital del Banco Nacional y diversos daños ocasionados por -- la Revolución.



En este periodo, el Banco de México, creado en 1925, comenzó a proporcionar recursos financieros al gobierno federal a través de la aceptación de certificados de tesorería, pagarés, etc., para cubrir los faltantes de los gastos de administración.

Se dejó en libertad a una pequeña parte de los acreedores del gobierno federal para obtener el pago de sus créditos -- por el sistema de remate de bienes nacionales.

Como era desconocido el número de acreedores del gobierno federal y ante la imposibilidad de redimir todas las obligaciones interiores con bienes de propiedad nacional, se estableció un sistema periódico de amortización que permitía al gobierno federal cubrir su capacidad de pago.

Es pertinente mencionar, que en esta ocasión el Banco de México comenzó a operar como agente financiero del gobierno federal al encargarse, previos los depósitos correspondientes realizados por la Tesorería, de la amortización de los bonos y cupones vencidos que se presentaban para su pago.

Por último, en esta etapa se estableció la modalidad, vigente en la actualidad, de aceptar los Bonos de 40 años en pago de impuestos federales.

En cuanto a la deuda exterior, en 1922 se formalizó un convenio para regularizar su servicio, estableciéndose para la reanudación del mismo un fondo de amortización mínima destinado al pago de intereses que devengarían los bonos en el transcurso del periodo 1923-1927. Este fondo estuvo formado por los ingresos provenientes del impuesto sobre la exportación de petróleo, así como del rendimiento de un nuevo gravámen del 10% sobre las entradas brutas de los ferrocarriles. En el caso del pago del capital, se convino una prórroga que terminaría en 1933 para aquellos adeudos vencidos o próximos a vencerse.

Los esfuerzos del gobierno encaminados a cumplir con los compromisos establecidos en el convenio mencionado, pronto se vieron obstaculizados y las obligaciones contraídas tuvieron que suspenderse por razones de incapacidad financiera de la administración, decretando el gobierno federal las suspensiones temporales del servicio de la deuda exterior en 1924.

Varios fueron los intentos que se realizaron en diferentes años para regularizar el servicio de la deuda interna -- sin haber tenido resultados positivos. Fué hasta los años de 1942 y 1946, en que definitivamente se logró la consolidación de la deuda externa a través de los convenios respectivos.

c).-Etapa 1934-1940.-Una vez consolidados los regímenes revolucionarios y estabilizada la administración pública, la política económica del gobierno federal comenzó a encauzarse hacia la consecución y aceleración del proceso del desarrollo económico. Es en esa etapa cuando en México la deuda pública comienza a convertirse en un instrumento importante de financiamiento, particularmente por las innumerables necesidades del país y porque no era posible que fuesen satisfechas con los recursos ordinarios del gobierno federal.

Las diversas instituciones nacionales de crédito que se fueron creando una vez restablecida la paz interna, tuvieron por objeto contribuir al proceso de desarrollo económico mediante el fortalecimiento de la posición del crédito público interno destinado a financiar programas de obras públicas.

Uno de los primeros problemas a que se enfrentaron las autoridades federales de esta época, fue la integración de la red de comunicaciones del país. Por ello, en 1934 se realizó la primera emisión de Bonos de Caminos para la termina-

**BIBLIOTECA CENTRAL**

**U. N. A. M.**

ción del camino México Laredo, iniciándose con ella las sucesivas emisiones de este tipo de bonos con objeto de obtener el financiamiento necesario para la construcción y conservación de las carreteras.

Con la emisión de estos bonos se inició también la práctica de otorgar garantía para asegurar el éxito de la emisión y la seguridad del pago de las amortizaciones e intereses correspondientes. Es así como en 1934 el gobierno federal autorizó al Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas para percibir la parte correspondiente al gobierno federal del impuesto y recargo sobre el consumo de gasolina, o de los impuestos federales que en el futuro se establecieron en sustitución de aquél, para cubrir con su rendimiento la obligación contraída en favor de los tenedores de bonos. Al mismo tiempo, se estableció que las instituciones que aceptaran los fideicomisos correspondientes deberían encargarse de la administración del servicio de la deuda y de la vigilancia del desarrollo de los trabajos y de que la inversión de los recursos se ajustase estrictamente a los programas de inversión aceptada.

También en esta época el Congreso de la Unión aprobó la Ley mediante la cual se otorgó facultad al gobierno federal para que, de conformidad con las autoridades estatales, emitiera un empréstito de 100 millones de pesos denominado de "Redención Nacional". El gobierno federal y los gobiernos locales se comprometieron a colocar los bonos y certificados de éste empréstito dentro de sus respectivas jurisdicciones y en proporción a los recursos económicos de cada entidad. Aunque este empréstito no llegó a emitirse, se menciona por

considerar importantes sus características.

El deseo de las autoridades federales era que las diversas emisiones de deuda sirvieran para la captación de los recursos que los particulares mantenían ociosos. Para ello procuraba otorgar un sinnúmero de garantías para la mayor seguridad de los inversionistas y facilidades para el servicio de la deuda y pago de impuestos.

Por último, como consecuencia del sobregiro de la Tesorería del gobierno federal con el Banco de México, la deuda pública interior se incrementó en 250 millones de pesos con la emisión de los bonos de "Obras Públicas", amortizables en un periodo de 50 años y aceptadas en pago de cualquier tipo de impuestos.

También en este periodo, las diversas instituciones de crédito público ya establecidas, tales como el Banco de México, el Banco Nacional de Crédito Ejidal, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y Obras Públicas y la Nacional Financiera, coadyuvaron en forma eficaz para orientar la política de deuda pública del gobierno federal tomando en consideración las condiciones económicas generales y la incipiente estructura del mercado de capitales.

Etapa 1940-1950.- La estructura impositiva imperante en esta etapa y la estructuración más o menos definitiva del aparato burocrático de acuerdo con las necesidades del país, lograron que los recursos ordinarios del gobierno federal fueran suficientes para sufragar los gastos corrientes de la administración pública, situación que permitió al gobierno federal destinar mayores recursos al fomento de la capitalización nacional y usar la deuda pública como instrumento de financiamiento de las obras de infraestructura y como compensadora de la actividad

económica a través de un gasto deficitario.

En este periodo se realizaron diversas emisiones de deuda, particularmente las destinadas al financiamiento de las obras de irrigación, del fomento a la producción agrícola de la industria eléctrica, de la promoción industrial, de los Ferrocarriles Nacionales de México y de las obras portuarias.

La importancia de los bonos de obras hidráulicas radica en que por primera vez se logra el financiamiento de obras públicas mediante la captación de recursos entre los usuarios de dichas obras. Entre estos bonos podemos citar los emitidos por la construcción del canal de Anzaldúas, los drenes del Río Yaquí, y las obras del Río de Delicias, del Río Culiacán, del Río Sinaloa, etcétera.

Los Bonos del Fomento de la Producción Agrícola tuvieron por objeto liquidar al Banco de México los saldos provenientes de los redescuentos a los Bancos de Crédito Agrícola Ejdal y de Comercio Exterior y la canalización de créditos hacia la actividad agrícola.

Los Bonos de Electrificación y los Bonos de Obras Portuarias se emitieron para obtener el financiamiento indispensable para la realización del programa federal de electrificación a través de la Comisión Federal de Electricidad y para la construcción de obras en los principales puertos de la República.

Por último, los Bonos de Promoción Industrial y los Bonos para la Rehabilitación de los Ferrocarriles Nacionales, tuvieron por objeto la canalización de recursos hacia el fomento industrial mediante la intervención de la Nacional Financiera, y la integración y rehabilitación de la red ferro-

carrilera mediante la adquisición de equipo férreo y mejoramiento de las vías férreas.

Los bonos de caminos, junto con los bonos de electrificación, se convirtieron en los pilares sobre los que descansó una parte importante del financiamiento de la infraestructura económica del país.

El desarrollo económico del país seguía planteando nuevas necesidades que indiscutiblemente deberían ser satisfechas a través de una política encaminada a alcanzar los objetivos por medio de un sano desenvolvimiento del crédito público. Para ello fué necesario efectuar una importante reforma al artículo 73, Constitucional y adicionar una fracción al Artículo 117, a fin de que los tres niveles de gobierno pudieran concertar créditos internos, reservándose el gobierno federal la facultad de contratar empréstitos en el exterior. Al efecto, en 1947 se promulgó la ley reformativa de la Ley de la Nacional Financiera, S. A., para asignarle el papel de órgano por medio del cual el gobierno federal pueda contratar créditos en bancos extranjeros privados, gubernamentales y de instituciones internacionales.

Estas reformas tuvieron especial significación en cuanto a las relaciones crediticias con el exterior, particularmente -- porque gracias a ellos, en 1949 el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento otorga a México el primer crédito.

Por lo que respecta a la deuda externa, en este periodo se logró su total consolidación mediante la celebración de los convenios de 1942 y 1946. Con el primero se reanudó el servicio de la deuda exterior directa que por diversas circunstancias había sido suspendido durante 30 años. Con el convenio de 1946 se arreglaron y consolidaron las obligaciones de las "deudas ferroviarias", contraídas, en el convenio de 16 de junio de 1922.

La política de deuda exterior del gobierno federal en este periodo tuvo por objeto la consolidación del crédito del Estado en el exterior.

Etapa 1950-1960.-Durante este periodo se afianza cada vez más el uso de la deuda pública interna como instrumento - para financiar el desarrollo económico a través de obras directamente realizadas por el gobierno federal o mediante aportaciones de capital y apoyo financiero a las empresas más relevantes del sector público.

En estos años se siguieron realizando las emisiones - de deuda que año con año autoriza el Congreso de la Unión en las Leyes de Ingresos correspondientes. Dado que la actividad gubernamental se ha constituido, además de impulsora del desarrollo económico, en instrumento compensador de la actividad económica, los recursos así obtenidos fueron destinados tanto al financiamiento de los programas de inversión del gobierno federal, como al canje de obligaciones emitidas con anterioridad, procurando que el destino de los recursos fuera el más - adecuado para que el crédito público no provocara situaciones perjudiciales para el país.

Con el fin de fortalecer las haciendas públicas locales, se les libertó de las deudas contraídas por la realización de obras a través del Banco Nacional Hipotecario, mediante la emisión por parte del gobierno federal y de los Bonos - de Obras Principales y los Bonos de Cooperación Federal con los Estados, para asumir las obligaciones que algunas entidades y Municipios no podrían cubrir.

En este periodo el gobierno federal pudo disponer de financiamientos proporcionados por particulares, empresas --

del sector público, para la realización de obras públicas, mediante la emisión de pagarés. Este tipo de financiamiento ha significado año con año un por ciento importante del total de la colocación.

En distintas ocasiones algunas empresas o instituciones públicas otorgaron créditos al gobierno federal para el financiamiento de obras públicas, como por ejemplo el Banco Nacional Hipotecario Urbano, Nacional Financiera, el Banco de Comercio Exterior, la Cía. Fundidora de Hierro y Acero de Monterrey, la Cía. Constructora Alpha, etcétera.

El gobierno mexicano siguió disponiendo de financiamientos provenientes del exterior a través de negociaciones del Banco de México, cuando son destinados a fines monetarios y de Nacional Financiera y del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, cuando son destinados al financiamiento de obras públicas.

De las medidas adoptadas en este periodo respecto a la deuda exterior, destaca por su importancia la que se refiere a la resolución de las autoridades federales de liquidar la deuda exterior titulada y convocar a los diversos acreedores del exterior para que presentaran los títulos para su redención a partir de 1960.

Con esta medida el gobierno federal consolidó definitivamente el prestigio financiero del país, lo que le permitió -- el poder disponer de mayores recursos exteriores para el financiamiento del desarrollo económico de México.

A partir de 1950, empezó a fluir a nuestra nación una corriente constante y cada vez en mayor volumen de recursos externos, fenómeno derivado de la acertada política gubernamental caracterizada por el cumplimiento puntual de las obligaciones



contraídas con el exterior.

Etapa 1960-1970.-Durante este periodo, la deuda pública se constituye como un instrumento notable dentro de la política de desarrollo económico del país.

En este periodo la deuda pública interna ha continuado desempeñando un papel determinante en el proceso de desarrollo económico del país, por cuanto que se ha utilizado para financiar proyectos de infraestructura económica y social, sobre la que descansan las demás actividades económicas, esto es, inversiones básicas cuya meta es la de contribuir a acelerar la formación de capital del país, promovidas por el Gobierno Federal para fomentar el desarrollo de las actividades del sector privado. De esta manera, la colocación de deuda titulada interna, ha tenido como finalidad captar recursos para la continuación de programas específicos, como son fundamentalmente los Bonos de Caminos, de Electrificación y los Bonos de la Promoción Industrial.

En cuanto a los Bonos de la Promoción Industrial, cabe destacar la importancia que han venido desempeñando en el desarrollo industrial del país; A partir de 1948, año en que se autorizó la primera emisión de esta clase de valores, el gobierno federal ha contado con recursos internos para promover y apoyar financieramente a empresas industriales componentes del sector público, política que ha contribuido a elevar el rendimiento de la producción industrial, a fortalecer el mercado interno y de esta manera ampliar la demanda de productos industriales.

Merece hacer notar que a partir de 1963, el gobierno federal ha contado con un mecanismo de captación de ahorros internos, mediante la emisión de los llamados "Bonos de Tesore-

ría" cuyo propósito es el de proveer recursos monetarios al Estado, Para cubrir erogaciones presupuestalmente autorizadas entre tanto se perciben los ingresos respectivos; es de cir, dichos valores han tenido por objeto lograr un equilibrio durante el año fiscal entre los ingresos y egresos. -- Las emisiones efectuadas en un año, no podrán exceder del 5% del importe del Presupuesto de Egresos de la Federación autorizado para el mismo año.

De trascendental importancia económica, resulta la -- consolidación del crédito externo, llevada a cabo en estos años. Así, el primero de julio de 1960, se procedió a efectuar la redención anticipada de los bonos de las deudas directas del gobierno federal acogidas al Convenio del 5 de noviembre de 1942, así como de los títulos incluidos en el Plán "A" del Convenio del 20 de febrero de 1946, relativos a la Deuda Ferrocarrilera. El monto de estas obligaciones representaba la suma de 452.5 millones de pesos en valores, lo que por mucho tiempo colocó al país en situación por demás desventajosa en el ámbito del crédito internacional, no obstante los esfuerzos de los regímenes precedentes se vieron frenados para poder cubrir en forma expedita los compromisos derivados de la vieja deuda externa.

Con esta medida se ha logrado colocar al país en situación privilegiada por lo que respecta al crédito externo, ya que se han sentado las bases para crear el clima de confianza en los centros proveedores de recursos crediticios externos, sean estos gobiernos proveedores privados u organismos internacionales.

La política de deuda pública externa ha sido definida con claridad en cuánto a que los créditos que se contraten

en el exterior deberán ser destinados a actividades productivas que, directa o indirectamente, generen las divisas necesarias para cubrir tanto el principal como el servicio de los créditos convenidos, ajustándose además a la capacidad de endeudamiento externo del país y aprovechando plenamente dicha capacidad con el propósito de acelerar el proceso de desarrollo económico.

La actual política de deuda pública, se ha reflejado en una mayor afluencia de recursos provenientes de fuentes externas cada vez más diversificadas, pudiéndose aprovechar de esta manera aquellas que ofrezcan mayores ventajas en cuanto a plazos de vencimiento y tasas de interés.

El hecho de mayor importancia la política financiera del país en los últimos cinco años, ha sido la emisión de Bonos de los Estados Unidos Mexicanos para Fomento Económico y su colocación en los mercados internacionales de valores. En efecto, en diciembre de 1962, se autorizó al Ejecutivo Federal para emitir y colocar en moneda extranjera, por un equivalente de 1,250 millones de pesos. El producto de la venta se utilizó preferentemente en la expansión y mejoramiento de los sistemas de energía eléctrica del país, así como en la ampliación de los sistemas de comunicación.

Como consecuencia de la gran aceptación que tuvieron los valores a partir de 1963 en que se pusieron a la venta, se autorizó nuevamente al Ejecutivo, en diciembre de 1964 y de 1967 para efectuar otras emisiones por un total de 2,500 millones de pesos, de acuerdo a las condiciones de los mercados internacionales de capital; con cargo a estas autorizaciones se han colocado bonos por un total de 2.175,562.50 en Estados Unidos, Alemania y Suiza.

Congruentemente con la política del gobierno federal en materia de deuda pública externa, éstas emisiones se han efectuado a largo plazo y a tasas bajas del interés.

#### V.- LAS EXENCIONES DE IMPUESTOS Y LOS SUBSIDIOS.

##### 1.-Política de Fomento Industrial.

La política de exenciones de impuestos federales a las empresas manufactureras con el fin de fomentar el desarrollo industrial, se inició en México hace veinticinco años. De acuerdo a la fecha, se han expedido un gran número de declaratorias de exención en favor de empresas fabricantes de mercancía cuya producción se ha creído conveniente fomentar. De 1939 a 1948 no se tienen datos precisos de cual haya sido la cantidad de dinero que por concepto de impuestos al fisco federal ha dejado de percibir de las empresas beneficiadas con exenciones; pero de 1949 a 1965, la cifra es superior a mil millones de pesos.

Inicialmente, y dada la urgencia de los gobiernos revolucionarios de acelerar el desarrollo económico del país, las exenciones se concedían sin exigir mayores requisitos a las solicitantes. interesaba sobre todo que realizaran inversiones, cualquiera que fuese su origen, cantidad, calidad y destino. La exención de impuestos era, principalmente, un factor más, aunque de los menos importantes, para redondear el clima de nuestra industrialización.

Es así como se explica que se haya propiciado con exenciones de impuestos la fabricación de infinidad de mercancías cuya importancia para nuestro desarrollo puede resultar ahora dudosa. Sirvan como ejemplo, entre las exenciones más antiguas, las concedidas a la fabricación de cajas fuertes, estuches de metal para lápices labiales, canicas de vidrio y sinfonolas.

Se comprende que con aquel criterio se haya concebido exenciones de impuestos a empresas de solvencia económica y ampliamente conocidas, lo que disculpa que hasta hace unos años la exención a los impuestos que gravaban las utilidades de las empresas fuera total y que, incluso, hubiera exención para los impuestos que gravaban el superprovecho y los dividendos de los accionistas.

Con el paso de los años y con el progreso económico de México, el gobierno ha realizado su política de exenciones para superar la etapa de amplia liberalidad y entrar a la selectiva, tanto en lo que se refiere a la clase de impuestos de que se exime a las empresas, como al origen de las inversiones, naturaleza de la industria (de transformación, de servicios, etc.), localización - importancia de las mercancías con respecto al tipo de necesidades que bienen a satisfacer; además, todas las empresas beneficiadas con la exención están sujetas a vigilancia para garantizar el buen uso de las franquicias.

La exención del impuesto que grava los dividendos que reciben los accionistas ha desaparecido desde hace muchos años. En cuanto al impuesto que grava las utilidades de las empresas, desde que está vigente la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, sólo se puede reducir hasta el 40% como máximo, siendo lo común que sólo a industrias consideradas como básicas se les concede dicha reducción y que a las demás clases de industrias, las semibásicas y las secundarias, se les concedan reducciones inferiores al 30% de dicho impuesto.

También se está cuidando de que en las industrias consideradas básicas y semibásicas, la participación del capital sea mayoritario en su proporción mínima de 51%.

Hasta antes de 1955, únicamente las industrias de transfor-

mación tenían derecho a las exenciones, pero a partir de este año, se amplió el campo a las industrias extractivas de minerales, a las ensambladoras, a las de prestación de servicios y a las de exportación, de modo que casi cualquier actividad económica que sea novedosa en el país, tiene en principio, derecho a exención.

La localización de las empresas también es motivo de --- preocupación. Existen zonas en donde se han concentrado gran número de plantas industriales con serio peligro para la economía del país y en perjuicio de otras zonas que poseen recursos industrializables y que hasta hoy han permanecido al margen del desarrollo industrial. Al respecto se han empezado a tomar medidas para que se beneficien con exenciones más generosas las empresas que se establezcan en las zonas menos desarrolladas del país, concediéndose con menor preferencia a las que se establezcan en las zonas más desarrolladas o empresas que se establezcan en zonas ya industrializadas.

Por lo que toca a las mercancías objeto de exención, --- existen la tendencia a dar preferencia en el trato a las que son producto de industrias básicas o semibásicas y beneficiar lo menos posible a las industrias catalogadas como secundarias.

Esto último se justifica ampliamente. El estudio de las estadísticas relativas a las exenciones concedidas con base en la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias vigente, desde su aplicación hasta 1960, demuestra que de 39 declaraciones generales expedidas en favor de industrias básicas o sea el 12.8% del total, 18 a semibásicas (46.2%), y 16 a secundarias (41.0%). Así, la inversión privada se estaba desviando hacia los campos de producción que menos necesita el país. Entre 1961 y 1969 se decretaron 188 exenciones, comprendiendo

35 a industrias básicas (18.6%); 93 a semibásicas (49.5%) y 60 a secundarias (31.9%), como se puede observar, no se ha obstaculizado el establecimiento de industrias secundarias pero, -- tanto como la Ley lo permite, se les han limitado las exenciones con el fin de que las inversiones se orienten hacia campos más importantes del país.

## 2.-Política de Fomento a la Minería.

El gobierno federal, consciente de los problemas que han -- influido negativamente en el desarrollo de la actividad minera, ha seguido una política de impulso a esta actividad mediante re formas a la legislación respectiva. En materia de impuestos de producción, exportación, ingresos mercantiles, sobre la renta, sobre concesiones mineras y en materia de subsidios y convenios fiscales, ha introducido diversas modalidades, siempre con el -- fin de permitir esta actividad trabaje en condiciones de cos--- teabilidad, conservando en esta forma una importante fuente de trabajo. De esta manera se ha logrado impulsar se desarrollo, -- no obstante los factores adversos de carácter internacional y -- nacional. A continuación se glosa brevemente la política fiscal seguida por el gobierno federal y algunos de los resultados obtenidos.

### A.-Legislación minera.

Ley de Impuesto a la Minería del 18 de mayo de 1916.

El 27 de junio de 1919 se expide una nueva Ley de Impuestos a la Minería en la cual se establecieron los siguientes impuestos:

- I.- Sobre la producción minera;
- II.-Sobre la producción de metales, y
- III.-Sobre los derechos de fundos, amonedación y ensaye.

el 29 de abril de 1927 se expide la Ley de Impuestos a la -

Minería, estableciéndose los siguientes gravámenes:

- a).- Sobre extensión superficial de los lotes mineros.
- b).- Sobre producción de metales y compuestos metálicos.
- c).- Sobre derechos de fundición amonedación y ensaye.

El 27 de abril de 1932, se expide la Ley de Impuestos y Derechos y a la Minería, dividiendo los gravámenes en dos grupos: los que recaen sobre fondos mineros sobre producción de metales.

El 30 de agosto de 1934, se expide la Ley de Impuestos y Derechos relativos a la minería.

La Ley de Impuestos y Fomento a la Minería, publicada en el Diario Oficial del día 31 de diciembre de 1955, en vigor desde el 1.º de enero de 1956. Esta Ley ha tenido modificaciones y adiciones en sus artículos 13 y 16 relativos a las cuotas de los minerales y a la determinación del precio oficial respectivamente, por las Leyes de Ingresos de 1961, 1963 y 1966 y por las Leyes que establecen, reforman y adicionan las disposiciones relativas a diversos impuestos de 1967, 1968 y 1969.

B.-Impuesto sobre producción de minerales y compuestos metálicos.

En la Colonia, y hasta el año de 1897, el fisco derivaba sus ingresos por concepto de impuestos a la minería solamente de los metales preciosos. A partir de este año y hasta 1915, se establecieron impuestos sobre otros metales a base de pequeñas cuotas, prohibiendo a las entidades federativas establecer gravamen alguno sobre dicha explotación, con el objeto de intensificar el desarrollo de la minería en el país.

En el año de 1916 empiezan a ser gravados el cobre, plomo y el zinc, pero se exceptúan los minerales con pequeño conte



nido.

En la Ley del 23 de abril de 1918 se estableció el cobre, zinc, y estaño y demás minerales, cuando se beneficiaran en el país, pagarán menos impuestos.

El 17 de marzo de 1921 el plomo se declaró exento de impuesto de producción.

El 22 de noviembre de 1921 se estableció que los Estados no podrían gravar la propiedad minera o la explotación y producción de las minas con más de un solo impuesto, el que no deberían exceder del 2% del valor de los metales o minerales.

El 24 de enero de 1923 se determinó que el importe del impuesto progresivo sobre el normal, se aplicaría a los Municipios, secciones municipales y comisarias donde se localizarán los fundos mineros que causaran el impuesto, designándose dicho rendimiento exclusivamente a la dotación de agua, apertura y conservación de Caminos Vecinales y construcción de escuelas de los lugares citados.

A partir del 4 de marzo de 1924 se establecieron impuestos para el antimonio, cobre, estaño, grafito, manganeso, mercurio, molibdeno, plomo y tungsteno y otros más no especificados, con lo cual se incrementaron los ingresos del gobierno federal; sin embargo, su rendimiento no era comparable con el obtenido del impuesto a la producción de plata y oro.

El impuesto de producción fué creado por la Ley de 1933 y modificado posteriormente en enero y abril de 1935; gravaba la producción de metales y compuestos metálicos mediante cuotas basadas en cuotización de los diversos metales en Nueva York, - crecientes a medida que aumentara la respectiva cotización.

Por decreto de 26 de agosto de 1943 se creó el impuesto suplementario sobre la producción de oro, el que vino a reempla

zar el impuesto de exportación del oro cuando ésta fue prohibida.

El impuesto sobre producción de la plata pierde importancia a partir de 1924 dentro de los ingresos que el fisco obtenía por concepto de impuestos a la minería, pues de un 71% que representaba en el año de 1925, desciende hasta alcanzar un mínimo de 30.3%, en el año de 1931. A partir de este año recupera su importancia llegó a 48.7% en 1938 y 57.5% en 1946, para descender nuevamente a un 27.1%. Para este último año, le siguen en orden de importancia el cobre electrolítico con el 13.5% el plomo con 12.3% el zinc con 9.8% el cobre con el 8.6% el oro con 5.9%, el mercurio con 3.7% y otros 17.1%.

#### C.-Los impuestos al comercio exterior.

En el año de 1905, el Decreto sobre Impuestos y Franquicias a la Minería disponía que los derechos de importación que causaran las máquinas destinadas a la minería o establecimientos metalúrgicos serían devueltos a las negociaciones que las hubieran importado.

A partir del 10. de mayo de 1916 se estableció un impuesto de 5% ad-valórem sobre los otros metales distintos del oro y la plata. En este Decreto se estableció el principio de que los metales que se beneficiaran en el país tendrían una reducción de impuestos por cuatro quintas partes del mismo.

El 25 de diciembre de 1925 el cobre se declaró exento de derechos de exportación.

El impuesto a la exportación de metales fue creado por Decreto de 4 de agosto de 1938, gravando dicha operación con el 12% del valor de aforo, fijado mensualmente por el Comité de Aforos, de la Secretaría de Hacienda. Este impuesto -

fué derogado, en noviembre de 1947.

El 27 de noviembre de 1947, se estableció un impuesto "ad-valórem", calculado sobre el valor de fractura del respectivo contenido exportado.

En 1948, se estableció una sobretasa del 15% ad-valórem a la exportación de todos los productos comprendidos en las diversas fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Exportación.

Por el Diario Oficial del 19 de octubre de 1954 se estableció una cuota general del 25% ad-valórem para todas y cada una de las distintas fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Exportación, con excepción de las que comprenden artículos de exportación prohibidos. Estas dos últimas medidas, al igual que la de agosto de 1958, fueron tomadas con objeto de absorber parte de la ventaja en el tipo de cambio derivado de la devaluación del peso mexicano.

#### D. La política de subsidios a la minería.

La referencia más antigua sobre política de subsidios a esta actividad la constituye el Decreto Presidencial del 30 de diciembre de 1944, por el que se concede un subsidio del 100% del impuesto suplementario a los productos de oro y plata.

El 8 de diciembre de 1948, se otorgó un subsidio basado en el impuesto de producción que correspondía pagar a los pequeños mineros. Más tarde, por acuerdo del 5 de julio de 1950, se hizo énfasis en el subsidio a la denominada pequeña minería, otorgándose a los pequeños mineros un subsidio basado en el impuesto que les correspondía pagar por la producción que en concentrados precipitados, barras impuras o ...

mixtas y otros productos metalúrgicos, obtuvieran en sus - -  
propias plantas de beneficio.

El 28 de julio de 1953 se establecieron subsidios a -  
la pequeña minería, calculados con base en la percepción ne-  
ta federal en los impuestos sobre producción minera. El 12 de  
diciembre del mismo año, se notificó a los pequeños y media-  
nos mineros, que existía personal suficiente para atender --  
las solicitudes de concesión de subsidios conforme al Decre-  
to Presidencial del 28 de julio de 1953. Este Decreto, dos -  
años más tarde, sirvió de base para la elaboración de la Ley  
Minera que actualmente rige dicha actividad.

• El 30 de diciembre de 1955, el Congreso de los Esta--  
dos Unidos Mexicanos, estableció la Ley del Impuestos y Fo--  
mento a la Minería, que derogó la Ley de Impuestos y derechos  
relativos a la Minería del 30 de agosto de 1934 y que entró-  
en vigor el 1º de enero de 1956.

Con base en la nueva Ley, se concedieron subsidios --  
por 113 millones de pesos en 1956, y en 1959 el sacrificio-  
fiscal ascendió a 147 millones. El monto de la reducción tan-  
to a los grandes como a los medianos y pequeños productores,  
ascendió a un total de 604 millones en los cuatro años. Para  
1968 la reducción fiscal otorgada fue de 364 millones.

En marzo y agosto de 1966 se publicaron nuevas dispo-  
siciones para el desarrollo de la industria minera nacional,  
en las que se establecen medidas para la aplicación automáti-  
ca de los subsidios y reducciones fiscales, en forma expedita  
y sin procedimientos administrativos dilatorios. Asimismo, -  
se establecieron nuevas reducciones fiscales a la percepción  
neta federal, para promover la reinversión de utilidades y, -

se concedió un subsidio con cargo al Impuesto sobre la Renta, cuando se exploten de nuevas minas, se rehabiliten minas -- abandonas, se instalen plantas metalúrgicas y se integren -- proyectos industriales a base de materias primas y minerales.

Debido a la situación desfavorable de los precios de nuestros productos mineros en el exterior, se ha prestado -- ayuda por parte del gobierno federal a los pequeños, media-- nos y grandes empresarios mineros, concediendo facilidades -- para celebrar convenios fiscales en beneficio de los mismos.

Comprendiendo el Estado que el elemento dinámico de -- la actividad económica-minera es la inversión, ha puesto es-- pecial interés en este aspecto, por medio de los convenios -- mencionados. Las finalidades que se persiguen, entre otras -- son:

La renovación de equipo indispensable para la opera-- ción, cuando el estado económico del empresario no se lo -- permita sin este medio; la construcción de caminos mineros; -- el establecimiento de nuevas plantas metalúrgicas con la am-- pliación y modificaciones substanciales de las que se encuen-- tren en operación; la amortización del capital invertido en -- las empresas que abran a la explotación una mina nueva o pa-- ralizada, o en el caso en que se incurra en fuertes inversio-- nes; la compensación de perdidas en la operación de las em-- presas que trabajan eficientemente, etcétera.

Como consecuencia de la política que se ha aplicado -- últimamente , el volúmen de la producción a últimas fechas -- registra las siguientes características: ascensos en la produ-- cción del zinc, tungsteno y arsénico dentro del grupo de--

los minerales industriales no ferrosos. En el caso de los no metálicos se anotan ascensos de consideración, en la fluorita, dolamita, barita y fosforita. También se registra un --- aumento en el caso del arrabio.

Otro hecho importante que demuestra la efectividad de la política fiscal que en materia de minería han seguido autoridades hacendarias, es el de que no solamente han sostenido sus trabajos las grandes empresas, sino los medianos y pequeños productores. Unicamente mineras en el país, pero se trata de aquellas que actuaban en forma marginal.

Existe actualmente una tendencia hacia una participación mayor del capital mexicano en la minería ya que existen proyectos definitivos para que algunas empresas mineras de importancia, antes totalmente extranjeras, sean ahora de capital mixto.

### 3.-Otras medidas de estímulo fiscal.

El gobierno federal en los últimos años, ha concedido diversas franquicias fiscales dirigidas principalmente a favorecer las actividades relacionadas con la exportación de productos elaborados, las cuales se describen a continuación:

a).-Programa Nacional Fronterizo.- Para estimular la --- concurrencia de productos nacionales a los mercados fronterizos a fin de impulsar la expansión industrial y favorecer de manera principal a los residentes fronterizos con un debido abastecimiento de productos nacionales de mejor calidad y a precios competitivos, fueron establecidos en beneficio de las empresas que envían sus productos a la zona fronteriza subsidios sobre los fletes por ferrocarril, en Aeronaves de México y en Transportación Marítima Mexicana y sobre la participación

federal neta en el impuesto sobre ingresos mercantiles.

b).- Acuerdo Presidencial del 27 de septiembre de 1961.- Por este Acuerdo Presidencial, la Secretaría de Hacienda y -- Crédito Público otorga a los industriales mexicanos que exporten productos manufacturados, los siguientes subsidios:

Subsidio a la Importación, por el total del impuesto que causen las materias primas, materiales auxiliares y partes o piezas que no se fabriquen en el país, siempre que sean necesarias para integrar los productos de exportación, cuando representan como máximo el 20% de su costo directo.

Subsidio al Impuesto sobre la Renta, equivalente a un -- por ciento determinado del Impuesto sobre la Renta, en ningún caso puede exceder del 50% de los impuestos que corresponden a las utilidades derivadas de las exportaciones totales en el ejercicio de que se trate.

Subsidio al Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, por la cuota federal de 18 al millar de este impuesto, cuando se trate de exportaciones consumadas, a condición de que el impuesto no haya sido repercutido o trasladado a terceros y de que los productos se encuentren exentos del impuesto de exportación.

Para disfrutas de este subsidio no se requerirá que previamente se reconozca ese derecho.

c).- Subsidio en favor de las empresas mexicanas de transportes marítimos.- De conformidad con el Artículo 46 de la -- Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, se formuló un Acuerdo Presidencial concediendo en favor de las empresas mexicanas de transportes marítimos, que estén autorizadas para operar por la Secretaría de Marina, un subsidio -

equivalentes al 75% del impuesto sobre portes que causen con motivo del transporte al extranjero de las mercancías nacionales destinadas a su exportación según la Ley Federal del Impuesto sobre Portes y Pasajes, siempre que se transporte en buques de bandera mexicana.

La misma franquicia se aplicará cuando se trate de embarcaciones de bandera extranjera, las que las empresas mexicanas de transportes marítimos se hayan visto en la necesidad de rentar temporalmente, para atender el volúmen de tráfico con carga de exportación, siempre y cuando dichas empresas comprueben además, satisfacer los requisitos que se marcan en este Acuerdo.

d).- Subsidio en fletes ferrocarrileros con cargo al Fondo de las Exportaciones.- Se concede también a los mismos industriales que exporten mercancías totalmente elaboradas, o sea, aquellas que para su consumo final no deban ser objeto de una transformación, un subsidio complementario por otro 25% de los fletes ferrocarrileros con cargo al Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, lo que permitirá que, tratándose de dichos productos totalmente elaborados, los subsidios sean equivalente al 50% de los mencionados fletes.

e).- Fondo para el Fomento de la Exportación.- El gobierno instituyó, con base en la Ley de Ingresos de la Federación, un fondo para el fomento de las exportaciones de productos manufacturados. Los recursos de este fondo están constituidos por un impuesto adicional del 10% sobre el valor de las mercancías importadas consideradas de lujo o no indispensables para el desarrollo económico del país.



Los recursos del fondo, son administrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, S.A., destinándose para financiar las operaciones de exportación y para proporcionar crédito barato a las ramas industriales conectadas con esa actividad. Para apoyar las operaciones financieras a la exportación, la empresa industrial deberá estar incluida dentro de la lista de actividades industriales formuladas por el Banco de México.

f).- EL CONTROL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS PROPIEDAD DEL GOBIERNO FEDERAL.

En el Presupuesto General de Egresos y en la Ley de Ingresos de la Federación para 1965, fueron incluidos por vez primera sujetos a control, los egresos e ingresos de los Organismos Descentralizados y Empresas Propiedad del Gobierno Federal mas representativos, respondiendo al conjunto de medidas dictadas por el Ejecutivo, tendientes a maximizar sus programas de acción obligando a los principales organismos a concentrar en la Tesorería de la Federación todos sus ingresos, sea cual fuere el concepto que los hubiere originado y a no efectuar gasto alguno sin la citada concentración.

Además, se estableció otra medida importante para el control de estos organismos y empresas, que fué la de exigirles la presentación a corto plazo de sus programas de actividades para el presente sexenio en los cuales debían poner de manifiesto los lineamientos de la política a que se proponen resolver, jerarquizándolos en importancia decreciente y las metas que cada uno se fije alcanzar tanto en el curso del año como al final del régimen presidencial.

Se establecieron y delimitaron las responsabilidades de las Secretarías de la Presidencia, Hacienda y Patrimonio Nacional, en relación al control y vigilancia de los recursos de los Organismos y Empresas.

Las medidas dictadas en el año de 1965 fueron complementadas en 1966, con la relativa a la previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con respecto a los créditos que concerten los Organismos y Empresas.

Esta determinación persigue que dichos financiamientos se ajusten a los programas de inversión aprobados por el Ejecutivo, que se pacten tasas de interés acordes a las que cubre al gobierno federal en operaciones similares y que estén en función de la capacidad de pago de los Organismos y Empresas. Respecto a este último requisito, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público está en posibilidad de exigir con la periodicidad y forma que ella determine, estados financieros, presupuestos, datos sobre los pasivos así como cualquier información complementaria, que sirva para determinar si la capacidad de pago del organismo o empresas en cuestión es la indicada para liquidar sus compromisos.

Los Organismos Descentralizados sujetos a control desde enero de 1965, son los siguientes: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales a los Trabajadores del Estado, Compañía Nacional de Subsistencias Populares (que sustituye a la Empresa Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A.) y Aeropuertos y Servicios Auxiliares (a partir de enero de 1966).

Por su parte, las Empresas Propiedad del Gobierno Federal controladas en la actualidad son: Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A., Industrial Eléctrica Mexicana, S. A. de C. V., Nueva Compañía Eléctrica Chapala, S. A., Compañía Eléctrica Morelia, S. A. Compañía Eléctrica Manzanillo, S. A., Compañía Eléctrica Guzman, S. A., Compañía Hidroeléctrica Occidental, S. A., Ferrocarril del Pacífico, S.A. de C. V., Ferrocarril Chihuahua-Pacífico, S. A., Ferrocarriles Unidos de Yucatán., y Aeronaves de México, S. A.

En 1968 es incorporado a este régimen el organismo denominado Productos Forestales Mexicanos, S. A., y se realiza la fusión de las Cías. Eléctrica a la Cía. de Luz y Fuerza del Centro, S.A., quedando en liquidación las Empresas Eléctricas denominadas Industrial Eléctrica Mexicana, S.A. de C. V., Nueva Cía. Eléctrica Chapala, S. A., Cía. Eléctrica Morelia, S.A., Cía. Eléctrica Manzanillo, S.A., Cía. Eléctrica Guzman, S. A., Compañía Hidroeléctrica Occidental, S.A. y en 1969 se incorporó a los Ferrocarriles Unidos del Sureste, S. A. de C. V.

Los Organismos y Empresas más importantes de acuerdo tanto con sus ingresos como sus gastos, fueron según datos de 1968: Petróleos Mexicanos, S. A., que absorbió el 34% de los gastos totales, el Instituto Mexicano del Seguro Social, que representó al 14%, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. el 7%, la Comisión Federal de Electricidad, con el 11%, los Ferrocarriles Nacionales de México, el 7%.

Los demás Organismos y Empresas representaron en conjunto el 27% restante.

El ingreso total de los Organismos y Empresas controlados en 1968, fue de 42,384 millones de pesos, del total, el 89% correspondió a los Organismos Descentralizados y el 11% a

las Empresas Propiedad del Gobierno Federal.

El renglón más importante de ingresos fue el de Venta de Bines, que con 16,165 millones de pesos absorbió el 38% del total de ingresos ; siguen en orden de importancia la Venta de Servicios con 8,975 millones de pesos, 21% del total; Financiamiento con 6,670 millones, el 16%, Ingresos Diversos con 5,407 millones, el 13%; y las aportaciones al Seguro Social con 5,167 millones, el 12%.

El Gasto total de los Organismos y Empresas para 1968, fue de 42,297 millones de pesos; de ese total, 37,655 millones de pesos, 89% correspondió a los Organismos Descentralizados, en tanto que el 11% restante, fue de las Empresas Propiedad del Gobierno Federal.

Por categorías económicas, el gasto se distribuyó de la siguiente manera: 9,182 millones 22%, a Servicios Personales 7,245 millones, 17.1%, para Adquisición de Bienes para Operación, 778 millones, 2%, al Pago de Intereses; 5,551 millones, 13%, a Inversiones en Bienes de Producción; 14,774 millones - 35%, a otros Gastos y Servicios; y, 4,758 millones de pesos, 11% a Liquidaciones de Pasivo.

Por lo que respecta al tipo de funciones cubiertas, el 62% se destinó a Fomento Económico; 25% a Inversión y Protección Social; y, el 13% restante, a la Amortización de Pasivos.

El control y vigilancia de los ingresos y egresos de los Organismos Descentralizados y Empresas Propiedad del Gobierno Federal constituye una valiosa experiencia que ha hecho posible determinar una estimación precisa para el año de 1970, la cual es de 44,095 millones de pesos.

C A P I T U L O   I I I

- a).- El Fisco.
- b).- Su Concepto Legal.
- c).- Su Función Como Autoridad.

### C A P I T U L O   I I I

#### a).- EL FISCO.

Esta voz viene de la palabra latina fiscus, que significa cesta de mimbres, y como entre los romanos, era - costumbre guardar el dinero en cestos, se aplicaba especialmente al cesto, saco, talego ó bolsa en que cada uno guardaba. Pero mas particularmente se usó de esta denominación para designar el tesoro del príncipe, y distinguir lo del tesoro público, que se llamaba erario, pues no estaba confundido entonces el tesoro o patrimonio de los emperadores con los caudales o fondos destinados a las obligaciones del estado.

Don Joaquín Escriche, en su diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia, nos dice que "adoptóse entre nosotros la nomenclatura romana, llamándose fisco o cámara del rey el tesoro o patrimonio de la casa real, y erario el tesoro público o del Estado: confundiéronse -- luego ambos tesoros bajo el nombre de fisco; y últimamente no se entiende ya por fisco sino el erario del Estado, ó sea la hacienda pública" (11).

El Fisco actualmente, podemos definirlo como el conjunto de organismos centralizados de la Secretaría de Hacienda, encargados de determinar la existencia de los créditos fiscales, fijar su importe líquido y exigible, per-

11.-Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia.- Joaquín Escriche.- Madrid.

cibirlo y cobrarlo en su caso.

Esta definición de fisco, corresponde a su actividad como órgano recaudador de los recursos del Estado de terminados en las leyes tributarias y conforme lo previene el Código Fiscal de la Federación.

Se habla de Organismos centralizados de la Secretaría de Hacienda, en virtud de que a dichos organismos corresponde cobrar los impuestos, derechos productos, y aprovechamientos federales en los términos de las leyes tributarias; ahora bien, se habla de determinar la existencia de los créditos fiscales, siempre y cuando se haya fijado una obligación tributaria a cargo de persona determinada o sea que la determinación de los créditos fiscales y de las bases para su liquidación, su fijación en cantidad líquida su recepción y cobro corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que ejercerá sus funciones por conducto de sus dependencias y de los organismos fiscales autónomos que las propias leyes señalan.

O sea que declarado por organismo fiscal autónomo competente, que se realizó la situación jurídica o de hecho que la ley tributaria señala para el nacimiento del crédito fiscal y fijadas las bases de su liquidación, -- otras dependencias de la Secretaría como son la Tesorería de la Federación y Oficinas Federales de Hacienda -- y demás dependencias y organismos autónomos de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al realizar --

la función que tienen encomendada en materia fiscal, surge el Fisco.

b).-SU CONCEPTO LEGAL.

Por Fisco debe entenderse lo perteneciente al Fisco\_ y "Fisco significa, entre otras cosas, la parte de la Ha--cienda Pública que se forma con las contribuciones, impueg--tos y derechos, siendo autoridades fiscales las que inter--vienen en la cuestación por mandato legal, dándose el caso de que haya autoridades hacendarias que no son autoridades fiscales, pues aun cuando tengan facultad de resolución en materia de Hacienda, carecen de esa actividad en la cues--tión, que es la característica de las autoridades fiscales viniendo a ser el carácter de autoridad hacendaria el géne--ro y de autoridad fiscal la especie".(12).

Las facultades relativas al desenvolvimiento de los - fenómenos de la Hacienda Pública Federal y Local, van desde la formación de la iniciativa de las leyes de ingresos\_ hasta la ejecución de las mismas. Formar una ley de ingresos es problema de gran significación ya que en ella debe--determinarse cuáles son los ingresos que va a percibir un\_ Erario en determinado ejercicio fiscal, lo cual implica --grave responsabilidad y requiere gran conocimiento de las\_ condiciones económicas de un país, tanto por lo que al pa--sado se refiere, cuanto por lo que toca a las posibilida--des de su ruturo; además deben relacionarse estas posibili--dades con los programas por realizarse por el Gobierno. --

12.-Semanario Judicial de la Federación.-Tomo XLI.-Pags.-  
944 y otras.-Suprema Corte de Justicia de la Nación.



Campaginar por el Ejecutivo, por lo expuesto, la realidad económica con su programa de Gobierno por lo que toca a la Federación y por lo que se refiere al Departamento del Distrito Federal, es asunto de gran trascendencia el que ha sido señalado como competencia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es necesario pensar que la elaboración de los planes, la determinación de las necesidades y la puntualización de las posibilidades económicas de una Entidad Política no puede hacerse en forma quimérica, sino que deben los primeros tener en cuenta en una forma muy particular la realidad económica y ésta, a su vez, no puede desconocer, en virtud de que ella puede ser modificada en forma favorable, los proyectos gubernamentales, de aquí la influencia constante y recíproca de los principios wagnerianos relativos a la política financiera de una Entidad Política.

Para formular la Ley de Ingresos se tienen que realizar vastos estudios de los ingresos abarcando varios años con el propósito de lograr una relativa seguridad en las previsiones sobre recursos con que pueda contarse para de terminado ejercicio, o sea, para el que se refiere la Ley de Ingresos; cuando se han realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los análisis a que se ha hecho referencia, la Secretaría formula los proyectos de Ley de Ingresos para sujetarlos a la consideración del Presidente de la República y si los mismos merecen la aprobación de él serán enviados al Congreso de la Unión, por conduc-

to de la Secretaría de Gobernación, para los efectos legales correspondientes.

Sabida es la trayectoria que se sigue para la formación en nuestro régimen constitucional de los Presupuestos de Egresos, ya que los proyectos de los mismos, tanto el que se refiere a la Federación, como el que se contrae al Departamento del Distrito Federal, son formulados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sujetos para su aprobación al Presidente de la República, y una vez aprobado, se remiten a la Cámara de Diputados para su discusión. Debe dejarse advertido que el ajuste entre los ingresos y los egresos es arduo problema que año con año aborda la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que si es cierto que aproximadamente a mediados de cada ejercicio fiscal aprueba el Presidente de la República la asignación que a cada dependencia del Ejecutivo corresponderá en el año siguiente, sin embargo, las cantidades fijadas son relativas, en virtud, de que conocidas por los titulares de cada una de las dependencias, ello motiva una lucha política con objeto de obtener el aumento de las mismas para tener las posibilidades de que los programas por desarrollarse por cada uno de ellos sean los más amplios posibles. Lucha de la cual muchas veces se derivan fuertes choques políticos que lastiman o consolidan la situación ministerial del Secretario de Hacienda y Crédito Público.

La recaudación de los ingresos en general, y por ello, dentro de éstos de los impuestos, tanto federales, como los correspondientes al Distrito Federal, así como la apli

cación administrativa de las leyes que regulan la recaudación de cada uno de los conceptos de ingresos, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la actividad de ésta no se limita a hacer llegar a las arcas públicas el efectivo que se va obteniendo, principalmente, de los sujetos de los impuestos, sino que tiene que llevarse una historia de los ingresos lo que se realiza, por medio de la contabilidad de la hacienda pública federal; pero las anteriores actividades o funciones no son suficientes para que se desahogue debidamente o se cumpla de manera adecuada el régimen financiero del Gobierno Federal y el del Distrito Federal, sino que esta función de recaudación requiere forzosa y necesariamente la comprobación de la correcta recaudación de los ingresos, todo lo cual es actividad asignada en su desarrollo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por último, diremos que desde el punto de vista legal, el Erario y el Fisco no son sino el Estado mismo como titular. En alguna ocasión se distinguía el término Erario del término Fisco. En la actualidad Erario y Fisco quiere decir lo mismo, que lo es el Estado como titular de Hacienda Pública; de tal manera que decir que el sujeto activo, acreedor, es el Estado (en su sentido de entidad pública, Federación, Estado o Municipio), o la Hacienda Pública, o el Erario, el Fisco, es emplear términos sinónimos.

c).-SU FUNCION COMO AUTORIDAD.

El Fisco es Autoridad Administrativa, porque ejerce las atribuciones que al Presidente de la República señala el inciso I del artículo 89 de la Constitución Federal, de ejecutar las leyes tributarias y en consecuencia, de acuerdo con el régimen constitucional de facultades expresas de las autoridades, el Fisco sólo puede hacer lo que la Ley le autoriza. (13).

El Fisco ejerce su función recaudadora y sancionadora, obra como autoridad; sin embargo, en los juicios -- que ocasiona la inconformidad de los causantes con las resoluciones o procedimientos de las Autoridades tributarias, el Fisco queda sujeto al mismo plan de igualdad procesal que el opositor.

Es decir, en ocasiones el Fisco comparece defendiendo los intereses económicos que representa, no ejerce un acto de autoridad, pues interviene como parte sujeta a la decisión del Juez, según lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Ejecutoria publicada en el Semanario Judicial de la Federación Tomo XCV, Página 153 (14).

Por otra parte, el Fisco tiene la atribución de ejecutar las leyes que determinan los recursos del Estado y que son de interés público, pues tienen por fin que el propio Estado pueda disponer oportunamente de los fondos necesarios para cubrir los gastos públicos. De allí que tanto la teoría del Derecho, como preceptos -- escritos, le reconozcan privilegios para poder desarro-

13.-Derecho Fiscal Mexicano.--Martínez López Luis.--Opus -  
cit.-Pag. 20

14.-Tesis Citada.

llar su actividad con la rapidez necesaria.

El primer privilegio del Fisco es que sus determinaciones son de aplicación inmediata, esto es, a virtud de ellas las autoridades fiscales pueden exigir el pago de los créditos en favor del Estado, sin que el deudor pueda invocar la garantía que protege el artículo 14 Constitucional, de que nadie puede ser privado de lo que tiene sino en virtud de sentencia que se dicte en juicio seguido en su contra. Ese privilegio del Fisco, que se conoce con el nombre de "ejecutoriedad" de las resoluciones --- fiscales, está explicado en el extracto siguiente y que es fallo del Tribunal Fiscal de la Federación y que a la letra dice: "pero es necesario hacer notar claramente -- que en cualquier caso, ya sea que se trate de obligaciones directamente emanadas de la ley, o de obligaciones derivadas de un contrato, se requiere que el Estado como persona de derecho público dicte una resolución que al mismo tiempo que establezca unilateralmente derecho al cobro, ordene la percepción inmediata de la prestación que se adeuda; sin esta resolución unilateral, denominada -- en la doctrina extranjera "resolución ejecutoria" no es posible que en caso alguno pueda pretenderse el cobro -- del crédito por la vía administrativa... El Artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal, por otra parte, establece que el objeto del juicio es la reclamación de nulidad de la resolución ejecutoria, por lo que sin esta resolución no es posible ni iniciar el juicio, ni proceder al cobro económico-coactivo..." Pleno de 16 de noviembre de 1937.-

Tomo de Tesis Jurisprudenciales de la Revista del Tribunal, página 5084. (15)

Sin embargo, la ejecución inmediata que las autoridades fiscales pueden llevar a cabo de sus resoluciones, no significa una gestión de cobro en definitiva, sino la obligación que el deudor tiene de garantizar el importe del crédito, entre tanto se resuelven las inconformidades que oponga.

El segundo privilegio de que goza el Fisco, es el de que las resoluciones de las autoridades que lo constituyen, tengan presunción de legalidad, esto es, que se tienen por legalmente emitidas hasta que el particular afectado demuestre su invalidez. La exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, antecedente del Código Fiscal de la Federación, fundó así ese privilegio:

"La presunción de legalidad de los actos administrativos, es algo que la teoría, tanto de derecho administrativo, como particularmente de derecho tributario, acepta. Como es sabido, en materia tributaria esa presunción se apoya, por una parte, en el hecho de que antes de emitir su acuerdo, la autoridad fiscal ha instruido ya, en la generalidad de los casos un expediente, y, por la otra, en la consideración fundamental de que la administración financiera, por su calidad de órgano del poder público, encargado de observar la ley y privado de un interés propio diverso del interés público, no es normal que dicte resoluciones arbitrarias o fundadas en datos inexactos; pero naturalmente que esta presunción pue

de y debe ceder ante las pruebas y alegaciones del particular lesionado".

Ese privilegio de presunción de legalidad de los actos del Fisco está reconocido en el artículo 89, del Código Fiscal de la Federación, en estos términos: "Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales, se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho". (16).

Esta presunción no es absoluta, no tiene siempre aplicación como puede verse en el Capítulo relativo a "Resoluciones Fiscales".

Por otra parte, los créditos fiscales originan acción personal contra los contribuyentes; sin embargo, en algunos de los casos el Fisco tiene acción real sobre los bienes objeto del impuesto, como tratándose de sucesiones.

Otro caso es el de impuestos y derechos de importación, estando facultadas las Aduanas para retener las mercancías afectadas a los gravámenes, hasta que estén satisfechos. El Tribunal Fiscal de la Federación, en la siguiente resolución de su Pleno declaró legal ese derecho de retención". Dice así: "Es menester comprobar que las medidas coercitivas ejercitadas por las autoridades demandadas constituyen un derecho y al respecto debe decidirse que es el establecido en el artículo 14 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, reformado por Decreto de 30 de agosto de 1937, cuyo último párrafo está consagrado a

favor del Fisco el derecho de retención oponible no solamente al que remite las mercancías, sino también al que pretende tener derecho a ellas para retirarlas del dominio del Fisco. El derecho de retención es un medio de tutela de un crédito nacido con ocasión de la cosa, es una excepción dilatoria real por cuanto puede hacerse valer contra cualquiera que pida la restitución de la cosa. La eficacia del derecho de retención se explica porque el crédito por él asegurado ha nacido con motivo de la cosa y se encuentra obligado a pagar dicho crédito, cualquiera que tenga derecho a pretender la entrega de la cosa, es una forma de coacción que se ejerce sobre la voluntad del que pretende derecho de propiedad sobre la cosa..." (Pleno de 31 de Octubre de 1942. Revista de Tesis Jurisprudenciales del Tribunal, página 313). (17).

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia declaró ilegal esa resolución considerando que la negativa de las Aduanas a entregar a los consignatarios las mercancías importadas sin estar satisfecho el anticipo del impuesto que estableció el citado Decreto de 30 de agosto de 1937, a cargo de vendedores del extranjero, constituía medidas coercitivas que forzaron la voluntad de los consignatarios que se allanaron a efectuar el pago y estando viciado su consentimiento, el entero fue nulo y debía devolverse.

El Tribunal acató las resoluciones de la Corte, pero en el fallo que las cumplió ratificó el criterio expuesto en la resolución antes copiada, diciendo: "Las medidas de apremio que emplean las autoridades fiscales para obtener



C A P I T U L O    I V

- a).- La Función Política del Estado.
- b).- La Función Monetaria.
- c).- La Función Crediticia.

## C A P I T U L O   I V .

### a).- LA FUNCION POLITICA DEL ESTADO.

Antes de hablar propiamente de la función política del Estado, consideramos necesario hacer hincapié en lo que disponen los artículos 39 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 49 en que se indica que la Soberanía Nacional reside en el pueblo, que es voluntad del pueblo mexicano erigirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos, y por último, que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

Carl Schmitt, expresa que es soberano el funcionario o el poder que tiene la facultad de decidir en un estado de excepción, o sea la situación límite que se presenta en una organización de carácter público que no está regulado por normas de ninguna especie, pero en el que, sin embargo, el titular del poder tiene la facultad de decidir dentro de determinadas situaciones y condiciones.

Por Gobierno Republicano, no obstante que se le han dado connotaciones diferentes según diversos autores,

en la actualidad en términos generales, se dá el nombre de república, al régimen político que tiene como rasgo característico el de que el titular del Poder Ejecutivo cambia periódicamente, sin que haya necesidad de atender a ninguna ley que establezca el orden de la transmisión del poder; esto acontece de manera constante y periódica consultando la voluntad popular.

El Gobierno Democrático es aquel en el cual interviene la mayor parte de la población en su integración y se ejerce en beneficio de la mayoría de la colectividad.

De acuerdo con lo anteriormente citado respecto al artículo 39 de la Constitución General de la República, el Estado Mexicano o sea el poder Supremo de la Federación, constituido por los tres poderes en que se divide para su ejercicio, debe encaminar su actividad al logro y mantenimiento del bienestar del pueblo, lo cual se obtiene mediante la satisfacción de sus necesidades en todos los aspectos, material, social y cultural.

La determinación de las necesidades nacionales y su satisfacción constituyen la acción política del Estado. Al reconocerlas, fomentarlas o abolirlas mediante la expedición de las leyes y su ejecución, así como al resolver las controversias que surjan con motivo de su aplicación, los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cuidan de la vida de la Nación y la guían, -

para que de acuerdo con la indiosincracia y aspiraciones del pueblo, cumpla éste su destino y se aproxime cada día más a su engrandecimiento.

Esa función esencial del estado debe estar, como todos sus actos, sujeta a normas jurídicas, es decir, las necesidades de la Nación deben estar reconocidas en las leyes, pero las necesidades colectivas no tienen su origen en la ley, ésta no las crea; es el pueblo, en ejercicio de su soberanía, el que escoge su manera de vivir e impone al Estado su satisfacción.

Por necesidades nacionales no se entiende únicamente lo que la Nación, esto es, el conjunto de individuos que habitan su territorio, han de menestar para vivir y progresar. La República Mexicana no solo está dividida en entidades independientes en su régimen interior. Entre sus habitantes hay diferencias notables de origen racial, de orden económico por las distintas actividades a que se dedican y los recursos naturales con que cuentan, de índole oral que ocasiona diferente concepto del bienestar individual o colectivo, o de naturaleza cultural que motiva aspiraciones en ocasiones opuestas; todo lo cual engendra necesidades peculiares de cada región, que toca a los Estados dejar satisfechos; pero cuando la Nación, la mayoría de sus habitantes considera que una necesidad debe quedar cumplida en beneficio de todo el pueblo, esa necesidad adquiere carácter nacional, que la Federación está obligada a satisfacer.

Esa finalidad, de bienestar del pueblo, impuesta al Estado Mexicano en el artículo 39 de la Constitución General de la República, es la meta de la "Política - - Fiscal", cuya finalidad es el aumento incesante de la - productividad colectiva para acrecentar la riqueza nacional, mediante el mayor y mejor aprovechamiento de -- los recursos nacionales y los bienes y servicios que a la comunidad puedan aportar los ciudadanos y distribuir esa riqueza de la manera más justa, para hacerla llegar a los menesterosos. Esas finalidades sólo pueden ser - alcanzadas mediante la acción conjunta de todos los organismos centralizados y así observamos que la propia - Ley encomienda a la Secretaría del Patrimonio Nacional vigilar la explotación de los recursos naturales y bienes de dominio público y uso común; a la Secretaría de Industria y Comercio, intervenir en la producción, distribución y consumo que afecten la economía nacional; a la Secretaría de Agricultura y Ganadería fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola y forestal; a la Secretaría de Obras Públicas, realizar o contratar las obras públicas, de fomento o interés general; a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, el aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional y la construcción de todas aquellas obras para defensa y - mejoramiento de terrenos y a la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública, dirigir la política sanitaria general en la República y por lo que respecta a la Se--

cretaría de Hacienda y Crédito Público, la propia Ley de Secretarías de Estado dice que le corresponde el despacho de los asuntos relacionados con la política fiscal, de crédito público, monetario y en general todos aquellos que afecten al patrimonio de la Nación; sin embargo esto no quiere decir que la propia actividad no corresponda a las demás Secretarías, o sea que la acción conjunta de todas las Secretarías de Estado trae como consecuencia el desarrollo económico y social del país, tal como se desprende de la exposición de Motivos del Acuerdo que dictó el Presidente de la República el día 7 de julio de 1961, y que dice: "Considerando: Que el Ejecutivo a mi cargo ha señalado en diversas ocasiones el imperativo de elevar el nivel de vida de los grandes sectores populares, para lo cual se requiere que el ritmo de desarrollo económico y social supere satisfactoriamente al incremento demográfico y que el ingreso nacional se distribuya en forma equitativa".

Que para aumentar el bienestar social de la población, es imprescindible ampliar las oportunidades de ocupación más productiva; fomentar la educación en todos sus niveles, buscar una solución apropiada al problema de la vivienda popular, ejecutar obras y programas que permitan mejorar las condiciones sanitarias y asistenciales, extender el régimen de seguridad social y proteger el poder adquisitivo de las clases populares".

"Que el progreso acelerado de la economía nacional exige mayores esfuerzos públicos y probados para alcanzar una inversión que por su magnitud y destino beneficie a la colectividad y para aumentar la producción y productividad en provecho de todos los mexicanos".

"Que el proceso de desarrollo económico y social plantea, entre otras, la necesidad de activar el crecimiento equilibrado del país, el aprovechamiento racional de los suelos, aguas, bosques y demás recursos naturales, la continuación del reparto de tierras hasta consumar la Reforma Agraria y el fomento integral de las actividades agropecuarias, la creciente electrificación la industrialización nacional, la ejecución de programas vigorosos de comunicaciones y transportes, la construcción de otras básicas para el desenvolvimiento armónico de los centros urbanos y la mejoría de las comunidades, rurales, así como el florecimiento de la balanza de pagos principalmente por medio de mayores y más diversificadas exportaciones, la sustitución de importaciones por artículos producidos en el país y el fomento del turismo".

"Que la política fiscal monetaria y crediticia, debe favorecer y estimular un sano desarrollo económico y social e impulsar la capitalización, preferentemente con recursos financieros internos".

"Que para alcanzar los objetivos nacionales resulta indispensable que los problemas y necesidades que

plantea el progreso del país se examinen con criterios de planeación integral; que las secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal elaboren sus programas de acción persiguiendo dichos objetivos y sumen sus fuerzas para la proyección y ejecución de programas coordinados de desarrollo económico y social". (20)

De lo anterior, se desprende que la acción conjunta de que se habla en el acuerdo anterior, por parte de todos los organismos centralizados y descentralizados, constituye la acción y función de la política del Estado, ya que tiende a lograr el mantenimiento del bienestar de la propia comunidad.

(20).-Acuerdo dictado por el Ejecutivo en la fecha que se indica.



b).- LA FUNCION MONETARIA.

Como un mero antecedente antes de referirnos propiamente a la función monetaria, diremos que la historia nos enseña las causas y efectos de los fenómenos económicos y sociales que perjudican a la comunidad y el resultado de las medidas que se adoptaron para remediarlos, así como la manera de evitar su repetición, o aminorar sus consecuencias adversas. Hasta donde es humanamente posible, la Política Fiscal prevé que pueden ocasionar un desequilibrio en la economía nacional y para ello se vale de medidas permanentes o transitorias, pero siempre fundadas en la tributación y gastos públicos, así como la manera de satisfacerlos.

Por otra parte, la experiencia tiene como base las estadísticas, que la Política Fiscal recomienda no sólo en cuanto al registro de todos aquellos hechos que influyen en el bienestar de la comunidad, sino también en la exactitud de sus datos.

La Política Fiscal recomienda la creación de cuerpos consultores ajenos a la burocracia, para que brinden al Gobierno en una inteligente determinación y administración de los impuestos y una hábil inversión de los gastos públicos.

La Política Fiscal recomienda al Estado un constante contacto con la masa popular, poniéndola al tanto de los problemas nacionales y las medidas que el Gobierno se propone aplicar para solucionarlos. El sígi-

lo oficial destruye la fe y confianza que el pueblo - debe tener en sus gobernantes, lo que en muchos casos ocasiona que le niegue su cooperación.

Por consiguiente, la Política Fiscal al designar los fenómenos que controla y que indiscutiblemente se encuentra la función monetaria, designa con expresiones propias, lo que debe entenderse desde el punto de vista legal el total de los ingresos que perciben todos los individuos integrantes de una Nación y no es otra cosa, sino la "Renta Nacional", es decir, por -- remuneración de sus servicios, venta de los bienes -- que producen o beneficios de la inversión de su capital, en un período determinado. La Renta Nacional es, pues, el valor en moneda, en cierto lapso, de la producción de la comunidad incluyendo los impuestos.

La Renta Nacional está formada de "Rentas Personales" constituidas por los ingresos de los individuos en particular, sumando los impuestos que gravitan sobre sus percepciones.

"Producto Nacional Bruto", es la suma de valores que las empresas aportan, en cierto período, a la economía nacional, sin considerar la producción anterior y está limitado, desde el punto de vista monetario, - por la posibilidad de venta, a precio remunerativo en el mercado, de los bienes y servicios producidos. En esos valores están comprendidos los impuestos, la depreciación de los bienes afectos a la explotación y -

la rentabilidad de capitales extranjeros invertidos en el país.

"Producto Nacional Neto", es el Bruto, con deducción de los impuestos, depreciación y pago por inversiones extranjeras.

Por medio de la Política Fiscal y usando para ello los impuestos y gastos públicos, el Estado interviene en la economía de los pueblos, acrecentando la Renta Nacional y Personal, así como el Producto Nacional, y por los mismos medios distribuye la riqueza común en forma más equitativa, haciéndola llegar a los más necesitados.

"Impuestos", constituyen un traspaso al Estado, de parte de la renta personal. Son exacciones obligatorias para que el Estado cubra sus gastos y satisfaga las necesidades colectivas.

En relación a los "Gastos Públicos", su fin es el sostenimiento del Estado y la satisfacción de las necesidades nacionales, para asegurar el bienestar colectivo.

La inversión privada es la adquisición de bienes o valores con la intención de obtener un provecho. La inversión implica el propósito de fundar nuevas empresas, con el fin de aumentar la productividad común. La adquisición de una participación en empresas ya existentes, constituye una inversión financiera, que la Política Fiscal no toma como constitutiva de la producción colectiva.

Las inversiones públicas tienen las características que les señala la Política.

El ahorro consiste en la adquisición de bienes -- que han de producir, esto es, constituye una inversión. Cuando no existe ese interés, no hay ahorro, sino atesoramiento.

Gastos de consumo son los que se realizan para adquirir bienes no destinados a la producción. El consumo no es el uso de bienes ahorrados, sino el de bienes adquiridos con fines distintos al ahorro. El consumo -- "privado" es el uso de recursos que existen en el mercado y se mide por el poder adquisitivo de los individuos. El consumo "público" no está basado en la capacidad de las personas, sino en la de toda la colectividad.

Los tres fenómenos, ahorro, consumo e inversión, están íntimamente ligados. La Política Fiscal busca su equilibrio, por medio de la tributación y la realización de los gastos públicos. Hay "ahorro excesivo" --- cuando supera la inversión, lo que ocasiona una disminución de dinero en poder de la comunidad o en su circulación, originándose la deflación; si las inversiones superan desproporcionalmente, hay inflación.

Debe haber una relación justa entre lo que se paga y lo que se recibe por bienes y servicios.

La Política Monetaria es la que más influye en la nivelación de precios, normalizando el valor adquisitivo de la moneda. Sin embargo, la Política Fiscal inter

viene en esa función por medio de los impuestos, -  
pues hace subir o bajar el precio de ciertos artí-  
culos o de todos los bienes y servicios.

Debe entenderse por política Monetaria la ac-  
tividad del Estado encaminada a regular las canti-  
dades de dinero de que ha de disponer la Nación, -  
así como la velocidad en su circulación, con obje-  
to de mantener el equilibrio económico de la colec-  
tividad. Uno de los principales objetivos de la Po-  
lítica Monetaria es la nivelación de precios, lo -  
que logra mediante estabilidad en el valor de la -  
moneda, sin que esto signifique que el poder ad-  
quisitivo del dinero deba ser invariable, pues en-  
muchos casos sus fluctuaciones nivelan los precios.

Por último, diremos que tanto la Política Fis-  
cal, como la Política Monetaria, están íntimamente  
ligadas aunque emplean medios distintos, su finali-  
dad es común o sea la de mantener el equilibrio-  
económico de la Nación, como base del bienestar de  
la colectividad.

## OBJETIVOS DE LA POLITICA MONETARIA MEXICANA.

Los programas de industrialización, las políticas de comercio exterior, de impuestos, etc., no tienden a otra cosa que a fortalecer la posición económica del país para hacer frente con mejor fortuna a las embestidas de las ondas cíclicas provenientes del exterior. La dependencia - cada vez menor que logra la economía mexicana respecto a las extranjeras por la diversificación de las exportaciones, la sustitución de importaciones y la reducida proporción del financiamiento ajeno, son pasos hacia la meta deseada.

Y en la lucha por alcanzar ese objetivo, la política monetaria tiene asignada:

I.- Mantener estable el poder adquisitivo de la moneda.

II.- Regular que el crédito adicional no sobrepase el límite adecuado.

Solo los países en donde la moneda no pierde su valor adquisitivo proporcionan aliento a los ahorradores para - destinar los mayores recursos posibles al desarrollo económico y únicamente en ellos es posible mantener bajas -- las tasas de interés, indispensables para su crecimiento equilibrado.

Por otra parte, existen ciertos límites claros y precisos respecto al crédito adicional que un país puede absorber en su proceso productivo creciente, sin que se registren efectos inflacionarios ni devaluación monetaria, - los cuales reducen el avance de la independencia moneta--

ria nacional y fomentar el mantenimiento de depósitos - en moneda extranjera con sus nocivas consecuencias.

En Síntesis el principal objetivo de la política -- monetaria mexicana es doble: Proporcionar un desarrollo económico equilibrado manteniendo la estabilidad monetaria interna y externa, porque si bien dicha estabilidad " no es una panacea para los males económicos y sociales, la ausencia de ella, sin favorecer el progreso efectivo, dificulta seriamente la aplicación de otras medidas encaminadas a eliminar los obstáculos estructurales que se oponen al desarrollo" (21).

(21) M. R. Beteta.- " El Sistema Bancario Mexicano y el Banco Central".

En la política monetaria de los países como México, ha privado, por lo general, la Teoría Cuantitativa del dinero. Se acepta que un aumento del circulante eleva los precios y su disminución los reduce. Por lo tanto cuando se manifiestan los síntomas inflacionarios no hay sino reducir el circulante y lo contrario, en caso de devaluación.

En su forma mas estricta, esta Teoría afirma que un aumento o disminución dados en la cantidad de dinero conducen a un alza o baja proporcional en el nivel general de precios.

Se llega a esta conclusión por la idea de que el dinero no es más que una especie de prenda o ficha que sirve de medio de cambio, y que, por lo tanto, no importa la cantidad real de dinero con tal de que haya suficiente para desempeñar dicha función. Se dá por supuesto que si en una comunidad hubiera dos veces la cantidad de dinero que en realidad hay, todos los precios serían dos veces mas altos, que si existiera la mitad del dinero, todos los precios serían iguales a la mitad de lo que son, y así sucesivamente, de manera que el poder adquisitivo de la cantidad total de dinero sería igual. En otras palabras, se dá por supuesto que la elasticidad de la demanda de dinero, en términos de otras cosas, siempre es igual a uno, y que la "curva de demanda" del dinero permanece siempre igual.



Este supuesto casi nunca corresponde a la realidad, la demanda de dinero varía con frecuencia y esto puede dar lugar a variaciones considerables en los precios, -- aún cuándo permanezca invariable la cantidad de dinero. -- Más aún, es probable que cualquier cambio importante en la cantidad de dinero provoque una variación de su demanda, es decir, una variación en el poder adquisitivo o total de la cantidad total de dinero.

Hoy día nadie sostiene la Teoría Cuantitativa en su forma estricta, pero varios escritores han expuesto una versión algo más flexible que tiene en cuenta los cambios que ocurren en otros factores, además de la cantidad de dinero. La versión propuesta por el Profesor Irving -- Fisher, es ésta:

Durante un periodo dado se verifica cierto numero de transacciones en los que se cambia dinero por otras cosas, el Profesor Fisher indica la cantidad total de cosas cambiadas por dinero (el volumen de transacciones) -- con el símbolo T, y define el símbolo P, de tal manera -- que P, multiplicado por T es igual al valor total de todas las transacciones. P es, por tanto, el nivel general de precios al que se realizan las transacciones; --  $\frac{1}{P}$  es el valor del dinero.

El valor total de las transacciones TP, tiene que ser igual al total de los pagos hechos en dinero, pero -- durante un periodo dado es posible que algunas unidades de dinero solo cambien de manos una vez, mientras que otras se utilicen para numerosas transacciones y cambien de manos con frecuencia. La cantidad total de dinero en-

existencia puede denominarse M, y el número medio de veces que una unidad cambia, se llama la Velocidad de Circulación del dinero y puede designarse por V, por lo tanto, el valor total de los pagos hechos en dinero es igual a M multiplicado por V. Esto nos proporciona "la Ecuación de Cambio" o sea,  $MV = PT$ .

Esta ecuación tal vez sea útil para demostrar que - si aumenta la cantidad de dinero y V y T no varían (o V dividido por T es constante) el nivel general de precios tiene que aumentar exactamente en la misma proporción. - Por ejemplo: si dos veces la cantidad de dinero se cambia por la misma cantidad que antes de otras cosas, los precios medios de estas otras cosas tienen que aumentar el doble.

Pero como ya hemos dicho, en la realidad es casi seguro que un cambio de M provoque variaciones en V y en T y en algunos sistemas bancarios y monetarios una variación en P puede conducir a un cambio de M. Los cuatro elementos de la ecuación están relacionados entre sí; no es cierto que solo varíe M y que cause un cambio correspondiente en P.

Aunque a últimas fechas, se ha evolucionado en el refinamiento de las medidas monetarias utilizadas, lo cierto es que sigue imperando el criterio cuantitv<sup>ista</sup>. El banco central suele limitarse por lo general, a la regulación monetaria y crediticia, sin otra mira que la de contrarrestar los aumentos o disminuciones en el circulante.

El Banco de México, cuenta con los instrumentos - tradicionales para la regulación monetaria, pero las - condiciones particulares del país no permiten que sean aplicables en la misma medida, puesto que los mercados de dinero y capitales son raquíuticos, la venta de valores públicos en mercado abierto resulta más ineficaz; - la tasa de redescuento tampoco tiene dentro del panorama mexicano gran importancia y se utiliza en contadas - ocasiones, pues resulta poco efectiva a causa de la -- gran liquidez característica del sistema Bancario. Que da por tanto de los tres instrumentos tradicionales de Política monetaria, y el que ha logrado en México, con vertirse en el arma principal, el Encaje legal.

Una de las atribuciones conferidas al Banco Central, es la de poder aumentar o disminuir el mínimo de reserva de los Bancos Comerciales. El motivo principal es tener un instrumento que permita modificar la - capacidad de los Bancos para otorgar crédito al sector privado de la economía.

Las ventajas que se derivan de la utilización de este instrumento puede resumirse así:

1o.- Produce un impacto directo o inmediato en la capacidad crediticia de los Bancos Comerciales.

2o.- Su empleo es independiente de la existencia de un mercado financiero desarrollado, y por lo tanto, tiene mayor aplicación que las operaciones de mercado abierto, y

3o.- Alcanza objetivos sin necesidad de recurrir a cambios en las tasas de intereses.

Las modificaciones en el Encaje Legal, constituyen un instrumento poderoso para afectar la disponibilidad del crédito, pero con la diferencia de ser un instrumento mucho más drástico, con todo, su uso se ha extendido en forma considerable y en muchos países se ha utilizado como sus sustituto de las operaciones de mercado abierto, y ha logrado convertirse como ya lo dijimos en el arma principal de la política monetaria.

La Legislación de marzo de 1932, elevó al Banco de México a la categoría de Banco Central, al encomendársele la misión tan importante como fundamental de controlar el volumen de medios de pago y controlar el valor de la moneda e influir a través del valor de ésta en el proceso económico y social en todos los órdenes. Así - el de encontrar las medidas adecuadas a fin de regular la cantidad de moneda, el volumen de crédito que un país necesita, con el objeto de desarrollar en su grado máximo en una forma armónica sus recursos económicos, en combinación con la política económica trazada con antelación, de acuerdo con los recursos del país y las condiciones socio económicas que imperen en el mismo.

A partir de 1936, el Banco de México, inicia su evolución y se trató de dotarlo de la flexibilidad que requería la expansión económica social del país. De esta forma el 31 de mayo de 1941, aparece la nueva Ley Orgánica del Banco de México, dando amplias facultades y posibilidades de tomar la iniciativa a los directores del Banco, para aplicar una política monetaria activa, hasta enero de 1942, la Ley facultó al Banco de México

para fijar la proporción del Encaje en relación con los depósitos del público, desde un 5% hasta un 20%, se adicionó la disposición legal respectiva, de modo de que - cuando las condiciones económicas del país lo requieran el Banco de México, de acuerdo con la Secretaría de Ha cienda y Crédito Público, podría elevar la proporción - del depósito legal hasta un 50%, con Encajes marginales mayores.

La asociación de México al Fondo Monetario Interna cional y la designación del Banco de México como único- organismo autorizado para tratar en representación del país, quedaron establecidos por reforma de la Ley Orgá nica del Banco de México, del 31 de diciembre de 1945.

Desde entonces el Banco de México ha ampliado sus funciones introduciendo nuevas modalidades en el régimen de depósito obligatorio, con la finalidad de ampliar la capacidad de dirección crediticia hacia aquellas activi dades de más beneficio para nuestro desarrollo econó- mico.

Los instrumentos de control monetario que se ha va lido el Banco de México para llevar a cabo su política- en el manejo de recursos del sistema bancario son:

- 1.- Regulación Cuantitativa de los pasivos banca-- rios en relación a su capacidad y reservas.
- 2.- Manipulación del Encaje o Depósito Legal.
- 3.- Selección y Canalización del Crédito.
- 4.- Redescuentos y Operaciones con valores.

El depósito legal, es la principal arma de control Cuantitativo que utiliza el Banco Central. De acuerdo -

con el artículo 35 de su Ley Orgánica, modificada por la fracción IV del artículo 2o. de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares, las instituciones de Crédito que reciban depósitos a la vista, a plazo, o en cuenta de ahorros, tienen la obligación de conservar en el Banco Central un depósito sin intereses, proporcional al monto de dicho pasivo y al resto de su pasivo exigible en moneda nacional o extranjera, depósito que no será menor del 15 %, ni mayor del 50% respecto a los depósitos a la vista o a plazos, ni menor del 5% ni mayor del 50% respecto a los depósitos de cuentas de ahorro.

El Banco de México está facultado para cobrar un interés penal que no será menor del 12% anual sobre los faltantes en que incurran los Bancos afectados por estas disposiciones. Se constituye de esta forma un medio que utiliza el Banco de México con el objeto de neutralizar o fomentar en el grado deseado, la expansión crediticia y la creación secundaria de medios de pago de la banca comercial.

En 1949, se adoptaron medidas selectivas para controlar no solo la expansión monetaria, sino también para canalizar recursos a la producción agrícola e industrial. En 1953 se inició el manejo del Encaje marginal introduciendo los créditos dirigidos. Esto opera cuando los Bancos conceden préstamos a la clientela de su elección, pero canalizándolos hacia actividades que el Banco de México desea que tengan mayor acceso al crédito. Su mecanismo consiste en dar a los Bancos la opción de mantener un

encaje marginal en efectivo de 100%, o conservar una parte en efectivo, otra en valores comprados en el Banco de México, una más en créditos dirigidos y una última en inversiones libres a su propio criterio.

El hecho de que el Banco de México altere la composición de los activos de los Bancos Comerciales mediante el encaje legal, le permite intervenir en la distribución final del financiamiento interno al comprar valores y otorgar redescuentos a Bancos. Las fracciones XII a la XVII del artículo 24 de la Ley Orgánica del Banco de México, - la facultan para comprar, vender o adquirir acciones de - las instituciones asociadas, sin exceder del 15% del capital exhibido de cada sociedad, así como encontrarles colocación, comprar y vender los certificados de Tesorería y las obligaciones o bonos del Gobierno Federal o suscribir los directamente, comprar y vender títulos y valores - - excepto en acciones, que tengan características de constante mercado, adquirir o descontar cupones de intereses y efectivos.

Los redescuentos son usados mediante política de apoyo, por un lado a instituciones nacionales con el objeto de fomentar cierta actividad económica; por otro a Bancos con la intención de propiciar mecanismos más dinámicos.

De esta manera es como el Banco de México ha atendido a la tarea encomendada de regulador y director de la política monetaria y crediticia, que sin lugar a dudas es un instrumento poderoso para lograr y alcanzar el desarrollo del país.

El encaje legal en México, cubre cuatro campos:

- 1.- Bancos de Depósito.
- 2.- Instituciones de Ahorro.
- 3.- Sociedades financieras.
- 4.- Depósitos a plazo (en bancos de depósito y Sociedades financieras).

Las bases de aplicación del encaje legal, son el pasivo exigible, con muy pocas excepciones, en el caso de los bancos de depósito y las instituciones de ahorro, y la suma de los pasivos exigibles y contingente (con sus excepciones también) por lo que toca a las sociedades financieras.

El encaje legal, es entre los tres elementos principales de política monetaria, como ya dijimos, el único que podría tener eficacia en los países como México, donde se ha utilizado de manera preferente respecto a otras técnicas de regulación.

Resultados de la aplicación del Encaje legal.

La pretensión de controlar la velocidad de circulación del crédito, además de su volumen, implícita en los primeros encajes del año 1936, tuvo que abandonarse poco después (1941) por su complejidad y escasos resultados, ahora existe acuerdo respecto a que si aumenta la velocidad del uso de los depósitos, lo más adecuado es incrementar las proporciones del encaje. De esta manera con el solo control del volumen se logra la restricción que se dirigía a la velocidad.



Durante la última guerra fueron particularmente eficaces los movimientos en el encaje legal de los bancos comerciales para contrarrestar la expansión monetaria y su correspondiente influencia en el nivel de precios.

También ha sido señalado el hecho de que las fuertes elevaciones del encaje durante el periodo bélico, sirvieron para atenuar las consecuencias del receso - posbélico, en que se tuvo que liquidar cartera apresuradamente y de no haber existido aquella previsión, muchos negocios hubieran quebrado.

Debe mencionarse el efecto benéfico de la desdolarización del sistema bancario, con los fuertes encajes para la moneda extranjera, se ha reducido los activos en dólares al mínimo indispensable. Por otra parte se han evitado fuertes salidas de capital; ya que antes de dicho sistema de encajes, los bancos acostumbraban cubrir sus depósitos en dolares con una compra de activos estadounidenses, ahora deben hacerlo con efectivo en el Banco de México y valores de Nacional Financiera.

Es justo consignar que la política restrictiva de los encajes después de la última devaluación ha sido congruente; no ha sido contrarrestada como en otros países por abundante concesión de redescuentos y anticipos.

Actualmente la banca privada proporciona financiamiento considerables a la agricultura y a la ganadería, en forma de préstamo a corto plazo, a la industria por conducto de dichos préstamos y de la adquisición de Bonos financieros y Obligaciones Hipotecarias. Esta ayuda-

al desarrollo industrial "ha sido a posteriori, es decir, la inversión no se ha hecho para la creación industrial, sino después de efectuada ésta y solamente cuando los depósitos han subido a tal grado que el Banco de México ha tenido que elevar el encaje". (22)

De manera especial, la industria azucarera ha recibido amplia ayuda en la inclusión de sus valores, desde hace ya varios años, como inversión obligatoria del depósito legal.

Un resultado halagador de la política de crédito selectivo, la que tiene la ventaja de la flexibilidad y la oportunidad para acudir en auxilio de algún sector específico de la actividad económica, es aquel que se refiere al apoyo que durante años se ha venido dando a la Cía. Nacional de Subsistencias Populares.

El sistema bancario de depósito y ahorro, ha propiciado cuantioso financiamiento a dicha institución de abastos, considerándose tales créditos de la misma categoría de los que son obligatorios para la cobertura del encaje proporcional y por lo tanto sustituíbles. Con ellos, se ha logrado la eficaz estabilización del mercado de productos de consumo popular.

En varias situaciones de emergencia, como sequías y otras que han afectado la producción de alimentos básicos, el manejo del crédito selectivo, ha sido igualmente de gran ayuda para contrarrestar los factores adversos.

(22) E. Villaseñor.- La Estructura Bancaria y el Desarrollo Económico de México. El Trimestre Económico 1953.

Anteriormente el Banco de México adquiría la casi totalidad de los valores gubernamentales, con el consiguiente resultado de un financiamiento inflacionario, en la actualidad, a la vez que se financian muy importantes obras de infraestructura como caminos, presas, ferrocarriles, obras de generación de electricidad, etc., se neutralizan en buena medida las presiones inflacionarias ya que tales valores son colocados en el sistema bancario como parte del encaje legal. El mercado de los valores gubernamentales se ve así considerablemente acrecentado.

El aumento considerable de las tenencias de valores privados (bonos financieros y obligaciones hipotecarias), por parte de la banca privada ha sido consecuencia directa de las disposiciones del Banco de México relativas al canje obligatorio, por este conducto ha recibido un fuerte impulso el desarrollo del breve mercado de valores mexicano.

Ha sido tan intenso el uso de la orientación selectiva del crédito en el país que "lo que a veces se califica como restricción de crédito a menudo representa solo los esfuerzos del banco central para alentar a la banca comercial a que los créditos y las emisiones de valores se canalicen hacia las actividades productivas o socialmente más necesarias, como son las actividades industriales y la construcción de habitaciones de bajo costo" (23).

(23) E. Fernández Hurtado.- La Banca Central y el Desarrollo Económico.

Y, en efecto, las inversiones con cargo al depósito legal no deberían considerarse como parte del encaje propiamente dicho, en su carácter de restricción cuantitativa.

De esta manera el aparente elevado encaje legal mexicano resulta pequeño en realidad, y no como a veces se le pretende hacer aparecer cual una "casi" nacionalización -- de los depósitos, por indicar el Banco de México la forma en que se debe distribuir la totalidad de los mismos, a partir de cierta fecha. La nacionalización de los depósitos equivaldría a que los bancos privados mantuvieran en el banco central, en efectivo el 100% de los depósitos -- los cuales solo podría destinar a lo que dicho banco autorizara. El sistema de opción del Banco de México, en cambio logra una finalidad similar de orden pública sin restar interés ni incentivos a la banca privada.

La función de la manipulación selectiva del crédito ha resultado a la vez, eminentemente educativa, los bancos han venido operando en campos que anteriormente no se habían atrevido a incursionar; ello les ha proporcionado una mayor conciencia del panorama nacional.

Aparte del control cualitativo del crédito y en técnicas combinadas también con el sistema del encaje obligatorio, se han obtenido experiencias positivas. Tal es el caso del reencauzamiento de las sociedades financieras a sus funciones propias del mercado de capitales. Han reducido el crecimiento de sus activos a corto plazo y acrecentado la captación de recursos por medio de la emisión de bonos financieros y otras obligaciones a largo plazo.

Las experiencias señaladas deben juzgarse teniendo en cuenta las grandes limitaciones de la política monetaria en países de las características del nuestro.

Grandes tareas tiene la política monetaria para el feliz desarrollo de tal política, será necesario afinar las técnicas actuales o perfeccionar otras distintas, de acuerdo con las necesidades del momento, y el objetivo central seguirá siendo el mismo por mucho tiempo: Tratar de mantener la estabilidad monetaria para lograr un desarrollo económico equilibrado, que proporcione altos ingresos reales, con la mejor distribución desde el punto de vista social, y el mejor bienestar posible.

c).- LA FUNCION CREDITICIA.

Por función crediticia entendemos la actividad del Estado basada en el uso del crédito de la Nación y no opera, como la Política Fiscal, por medio de los impuestos, pero considera como gasto público la inversión de algunos recursos del Estado en la formación o participación de empresas privadas de lucro, buscando un provecho económico a la comunidad.

La Ley de Secretarías de Estado, en su artículo 60, da atribución a la Secretaría de Hacienda para dirigir la Política Crediticia y a ese fin la facultad en el inciso XI y dice: "para intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público", pero en su aspecto más interesante, el de las "inversiones", la Política Crediticia está a cargo de la Secretaría de la Presidencia. La Ley citada da facultad a esta para "Elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo", "Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la Administración Pública", - y "Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados".

De esos preceptos se desprende que la Política Crediticia es actividad del Presidente de la República, que no puede excederse de las facultades que le otorga el inciso I del artículo 89 de la Constitución Federal -

de "ejecutar las leyes y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Por otra parte, el Presidente de la República no puede invertir los impuestos y derechos mencionados en la Ley de Ingresos de la Federación y Código Fiscal, porque el inciso IV del artículo 31 de la Constitución de la República, manda que las contribuciones se apliquen a sufragar los gastos públicos, esto es, las erogaciones indispensables para el sostenimiento del Estado y la satisfacción de las necesidades colectivas que no pueden estar sujetas al resultado incierto de las operaciones de las empresas mercantiles.

El Presidente sí está facultado para invertir los productos y los aprovechamientos que no sean de índole fiscal, porque no hay precepto constitucional que dé aplicación determinada a esos recursos.

Las inversiones privadas y las del Estado no se diferencian en el fondo, pues tienen idéntico fin: aumentar la productividad de la colectividad.

Sólo se distinguen en que en la inversión privada existe un propósito claro de beneficio personal; en la inversión pública el Estado busca la mayor utilidad común.

Los Créditos del Estado, pueden originarse, bien como consecuencia de un acto de Soberanía, o bien como resultado de un acto en que el Estado interviene con un carácter semejante al que tiene un particular en los actos jurídicos de la vida civil.

La autoridad máxima de la política crediticia en México, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien dirige en forma directa al Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Valores y, en cierta forma, a las instituciones nacionales de Crédito.

El Banco de México, tiene la responsabilidad de adoptar las decisiones de política monetaria y el poder regulatorio de ejecutarlas, teniendo como objetivo fundamentales:

1.- Mantener una estabilidad de precios e ingresos, lo cual implica una estabilidad en la balanza de pagos, dentro de un tipo de cambio en equilibrio y un mejor aprovechamiento de los recursos de producción.

2.- Propiciar una estabilidad financiera a plazos cada vez mayores.

3.- Promover el desarrollo económico, controlando la formación de capital, siendo éste último, en donde la banca de carácter oficial distinta al Banco de México, debe colaborar en una forma más efectiva.

El propósito de propiciar el desarrollo económico, resulta ser una meta a largo plazo, para llegar a ella interviene dirigiendo los créditos de las instituciones crediticias hacia la inversión, aumentando las actividades productivas.



El Banco de México, actúa mediante sus distintos instrumentos, unos de carácter cuantitativo, para influir dentro de la política a corto plazo y otro para la estabilización financiera utilizando instrumentos selectos en cuanto al plazo y en cuanto al uso final de los recursos disponibles.

Los gastos de consumo, los puede reducir al fomentar el ahorro presente, con el objeto de canalizarlos hacia aquellas inversiones que puedan alentar la formación de capital o de un consumo futuro, dichos financiamientos están respaldados dentro de la deuda interna por las características de liquidéz y estabilidad que se requieren.

El encaje legal, es un instrumento de control cuantitativo, que realiza el Banco Central con mayor eficacia.

El Banco de México, al fijar un porcentaje específico de los depósitos y otras obligaciones, con excepción de los bonos, puede absorber recursos para otorgar créditos y fomentar en el grado deseado, la expansión crediticia del sistema bancario.

La reserva obligatoria a experimentado algunos cambios que permiten un complemento de valores, por medio de los cuales actúa en forma igual, al reducir las reservas prestables, con las variantes de que los bancos no dejan de intervenir y de obtener utilidades mediante los intereses que perciben. Los valores que se realizan están representados en su mayoría por bonos y acciones del gobierno federal y de las instituciones nacionales de crédito.

La consecuencia de un desarrollo económico acelerado dentro de un marco de estabilidad financiera continuó siendo durante 1969 el fin primordial de la política crediticia del país.

Los resultados de esta política y los crecientes requerimientos de servicios financieros a que dieron lugar la rápida expansión de la economía nacional y su mayor complejidad, corresponden al gran desarrollo del sistema bancario institucional. De esta manera, fue posible generar un mayor volumen de ahorro interno y captar una proporción más elevada de éste para canalizarlo hacia la inversión productiva. Así, los pasivos totales del sistema bancario que en 1968 representaban el 43.9% del producto interno, en 1969 alcanzaron el 46.8%.

En ésta favorable evolución influyeron las condiciones de estabilidad y las medidas específicas adoptadas por las autoridades financieras, con el propósito de ofrecer al público una mayor diversidad en las alternativas de inversión, principalmente de largo plazo, que pudieran satisfacer las preferencias en materia de seguridad, liquidez y rendimiento. Estas características se fueron modificando conforme lo requería la situación del sistema financiero y las variables condiciones en los mercados del país y del extranjero acción que -- dió lugar a cambios en la captación de recursos y permitió, entre otras cosas, avanzar en el proceso de lograr una estructura más sana de la deuda interna.

No obstante la política seguida por las autoridades financieras del país de mantener estables las tasas de interés, las presiones alcistas en los mercados internacionales determinaron la adopción de medidas de carácter defensivo, consistentes en la autorización para aumentar las tasas de interés de algunos pasivos a largo plazo de las sociedades financieras e hipotecarias, que al encontrar una pronta respuesta por parte del público, permitieron continuar con un elevado ritmo de captación de recursos en moneda nacional.

El desarrollo del mercado hizo posible en los últimos años la colocación entre el público de valores representativos de depósitos a plazo que no pueden ser adquiridos por el sistema bancario.

Entre 1968 y 1969, los pasivos no monetarios en moneda nacional aumentaron su participación dentro de los recursos totales, de 53.1% a 56.1%; en tanto que los monetarios pasaron de 26.9% a 25.5%; y los contratados en divisas, de 19.9% a 18.3%.

Hubo también un cambio importante en la proporción que captan los distintos tipos de instituciones financieras. En 1968, la participación de los bancos de depósito y ahorro dentro del total de los recursos en moneda nacional del sistema bancario, representó 27.7% y en 1969 fué de 26%. Las sociedades financieras e hipotecarias, en forma conjunta aumentaron su participación de 38.4% en 1968 a 41.3% en 1969.

Conforme se ha desarrollado el sistema bancario, -- las medidas de política crediticia han tenido mayor efectividad para orientar la actividad económica. Entre éstas destacan, como ya dijimos las relativas al encaje del Banco de México, que ha sido instrumento eficaz para canalizar hacia el sector público volúmenes importantes de -- ahorros internos y contribuir a financiar la inversión gubernamental, sin presiones inflacionarias que afecten la estabilidad del tipo de cambio, y sin restringir el financiamiento a particulares y empresas privadas, ya que el -- recibido por éstos de las instituciones privadas de crédito aumentó de 54 176 millones de pesos en 1968 a 67 390 -- millones de pesos en 1969, o sea a una tasa de 24.4%.

En apoyo a la política de canalización de recursos -- internos y externos hacia actividades esenciales del desarrollo económico, las autoridades financieras han establecido e impulsado diversos fideicomisos en el Banco de México, en beneficio de la agricultura y la ganadería, el fomento de la exportación de manufacturas, la vivienda de interés social y, en 1969, el turismo.

El Banco de México adopta diversas medidas sobre -- las actividades de los distintos tipos de instituciones crediticias. Destacan por su importancia las siguientes:

Bancos de Depósito y Ahorro.

I.- Mantener vigentes las normas que obligan a estas instituciones a depositar en el Banco Central una proporción de sus pasivos, a fin de que sus recursos se utilicen preponderantemente para fomentar la producción.

II.- Aplicar normas dictadas por el Banco Central para que los bancos que experimentaron disminuciones en su pasivo, de carácter transitorio o estacional, pudieran aumentar su cartera dentro de un ritmo de crecimiento normal.

III.- Mantener las vigencias de las disposiciones --- que facilitan el redescuento de papel prendario de maíz, - sorgo, frijol, soya, cártamo y ajonjolí.

IV.- Estimular el financiamiento de los bancos a la industria molinera del país para la compra de la cosecha - de trigo.

Sociedades Financieras.

Transitoriamente, en virtud del alza de las tasas - de interés en los mercados financieros del exterior, se autoriza a:

a) Elevar del 9% al 11% la tasa de interés sobre pagares en moneda nacional, con denominaciones superiores a un millón de pesos y vencimiento no menores de un año; y - del 8% al 10% tratándose de pagares emitidos en moneda extranjera. El saldo de los pagares de que se trata, no deberá exceder del 40% del pasivo exigible total de estas -- instituciones.

b) Emitir, con el propósito de alentar la captación

de recursos a más largo plazo, certificados financieros a 11 y 12 años con intereses anuales netos de 11% y 12%, -- respectivamente.

c) Aumentar la tasa de interés neta sobre bonos financieros, del 8.7% al 9% .

#### Sociedades Hipotecarias.

Con el doble propósito de facilitar a estas instituciones la captación de fondos al ritmo requerido por -- los programas de financiamiento a la vivienda de interés social y de evitar la posible baja en la obtención de recursos con motivo de la elevación de las tasas de interés en los mercados del exterior, se les permite:

a) Cubrir a los tenedores de cédulas y bonos hipotecarios del 8% anual, hasta la tasa nominal de 11.705% -- equivalente a 11% anual neto, mediante la celebración de de contratos de depósito bancario de títulos en administra-- ción a plazo fijo irrevocable por las partes, no menor de un año y por la cantidad de un millón de pesos o más.

b) Realizar emisiones de bonos hipotecarios espe-- ciales con plazo de vencimiento de 5 años y rendimientos del 9.6% neto, con la característica de no ser objeto de de adquisición por las instituciones de crédito.

c) Elevar en un punto la tasa de interés en sus -- operaciones crediticias activas, con excepción de los fon dos otorgados para casas habitación con un costo inferior a 200,000. pesos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en --

consulta con el Banco de México, en el año de 1969 formuló una nueva clasificación de las actividades económicas susceptibles de fomento por parte del sistema institucional de crédito de manera que se permite una mayor flexibilidad y agilidad en las operaciones y se incorporan actividades adicionales de importancia, como la industria --- agropecuaria, la artesanal y la del turismo. Asimismo se autorizó a las instituciones bancarias a pactar créditos con plazos de gracia hasta de 3 años para el pago de capital, de acuerdo con la productividad de las inversiones para estimular el financiamiento bancario a mediano y largo plazo y beneficiar específicamente a los usuarios de préstamos refaccionarios.

C A P I T U L O V.

- a).- El Poder Público del Estado.
- b).- Función Creadora del Derecho Fiscal.
- c).- El Código Fiscal de la Federación.



C A P I T U L O V.

a).-EL PODER PUBLICO DEL ESTADO.

El Estado, como sociedad organizada, es el medio para el mejoramiento del pueblo y su fin lo constituye el bien común de los seres humanos que integran el país; no es la entidad suprema en la que el hombre superita su vida a los fines del Estado; por eso, el Poder público se encuentra sujeto a las facultades que le otorgan la Constitución, es decir, un sistema de limitación del Poder Público, dentro de un círculo de facultades expresas.

El Poder público del Estado, se basa fundamentalmente en su organización juridico-política, constituida nuestra República en una federación de Estados, como lo establece expresamente el artículo 40 Constitucional, que a la letra dice: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación establecida según los principios de nuestra propia Constitución General de la República.

El artículo 41, establece que: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto Federal.

De lo anterior, se desprende que en México coexisten

dos órdenes jurídicos, el Federal y el de los Estados. Esta coexistencia plantea una cuestión inmediata que - consiste en una delimitación de competencias para determinar a quien corresponde ésta en cada caso concreto.

El artículo 124 Constitucional, establece la base de separación de competencias entre la Federación y los Estados al afirmar: "las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". Esto quiere decir que la Ley Suprema está limitando las facultades de la Federación, y que en lo que no esté expresamente facultada, serán competentes los Estados.

Esta estructura federal se refleja en la estructura de la Administración Pública del Estado Mexicano. Vemos que coexisten la administración Pública Federal junto con la de los Estados. El problema como lo acentamos anteriormente consiste en cuando debe actuar cada uno. La interrogación se abre de la siguiente manera: ¿Para que es competente la Administración Federal?. Aquí tendremos que entrar al terreno de la división de poderes. El Ejecutivo es el que, según éste principio está facultado para proveer en la esfera administrativa, como lo establece la fracción I del artículo 89 Constitucional.

El artículo 73 Constitucional señala la competencia para legislar en varias materias que se pueden ordenar en tres grupos:

Primero: Facultades de tipo político, más que legislativo, desde el punto de vista material. Son las contenidas en las fracciones I.-Admitir nuevos Estados.- ---- II.-Erigir los Territorios en Estados.-III.-Formar nuevos Estados.-IV.-Arreglar los límites de los Estados.- -- V.-Cambiar la residencia de los Podres, etc. etc.

Segundo: Facultades de dictar leyes para la Federación, contenidas en las fracciones siguientes: Se reflejan unas al régimen financiero del Estado: VII.-Imponer las contribuciones necesarias.- VIII.-Dar bases sobre las que se celebren los empréstitos.- IX.-Impedir restricciones al comercio entre los Estados.- XIX.- Para establecer ciertas atribuciones. Otras se refieren a la materia de servicios públicos: las fracciones X.- Legislar sobre hidrocarburos, cinematografía, juegos, etc., la XVII legislar sobre Vías Generales de Comunicación.- En materia de población: XVI.-Leyes sobre nacionalidad, naturalización, colonización, emigración e inmigración, etc. En materia de Educación: XXV.-Organizar y establecer en la República escuelas rurales, elementales superiores, etc. En materia de trabajo: X, que remite al artículo 123 de la propia Constitución; en materia de comercio la misma fracción X faculta de una manera amplia --

al Congreso para legislar en todo lo referente a la materia, y la fracción IX lo faculta a impedir restricciones en el Comercio entre los Estados.

Tercero: Hasta este momento hemos visto las facultades del Congreso de la Unión como Legislación Federal. Pero fijándonos en la Fracción VI del artículo que venimos analizando, veremos que el Congreso de la Unión tiene otorgada una doble competencia, una competencia local y una competencia federal; es decir, actúa como Legislatura Local, por lo que ve al Distrito y Territorios Federales y como la Legislatura Federal que es. Esto es de suma importancia porque puede presentarse la invasión de competencias, principalmente en lo que concierne a impuestos.

La Fracción XXX del mismo artículo faculta al Congreso para expedir las leyes necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores. Esto es lo que se llama, constitucionalmente, "facultades implícitas", tomadas de la Constitución Norteamericana. (24).

Esta facultad parece chocar con lo establecido en el artículo 124 de nuestra Constitución, que ya conocemos. Pero hay que tener en cuenta que para que haya facultades implícitas debe haber una relación de medio a fin entre éstas y una disposición que otorgue facultad expresa, es decir, que solamente cuando se tienda a hacer efectiva una facultad expresa se hará uso de las facultades implícitas; y, además, que solamente el Congre

so de la Unión puede hacer uso de ellas.

Este es el catálogo de las facultades legislativas del Congreso de la Unión, y de acuerdo con el artículo-89 Fracción I de la Constitución, constituye también el conjunto de materias sobre aquello que el Ejecutivo puede administrar.

Este cuadro se complementa con la necesidad de que los Estados como lo establece el artículo 115 Constitucional, adopten como base de su organización territorial, política y administrativa, el municipio, de elección popular, directa y autónomo. Dentro de cada Entidad encontramos así dos tipos de administraciones públicas en materia de organización política, la estatal y la municipal. La distribución de competencias entre estos dos tipos de administración pública es materia de la Constitución de cada Estado en particular.

Es así como ya podemos hablar de tres administraciones públicas, o sea el Federal, el Estatal y el Municipal.

Por lo que respecta a la Organización de la Administración Pública, el Ejecutivo se organiza para sus actividades de dos maneras: la centralizada y la descentralizada.

Hay centralización cuando los órganos de que está compuesta la Administración se encuentran agrupados entre sí, con una relación de jerarquía que parte del titular de ella y desemboca en los órganos inferiores, teniendo una autoridad basada en los poderes que ya conocemos, o sean nombramiento, mando, vigilancia, etc.

Estos órganos están vinculados al Presidente, o sean las Secretarías de Estado de que nos habla el artículo 90 de la Constitución General de la República.

Sin embargo, no son los únicos estos órganos vinculados al Presidente, además de ellos tenemos los Departamentos Administrativos. Estos segundos órganos no están expresamente enunciados en la Constitución; el artículo 92 es el que da la posibilidad de su existencia; y dice así: "Artículo 92.-Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador -- del Distrito y al Jefe del Departamento respectivo".

Este precepto es el que ha hecho posible la existencia al lado de los Secretarios de Estado, de los Departamentos Administrativos.

El Poder Público del Estado en sí, es la competencia de los tres Poderes de la Federación y habiendo examinado por lo que respecta al Poder Ejecutivo, veremos ahora por lo que respecta a otro de los Poderes.

El Poder Legislativo interviene en relación a la facultad que le concede el artículo 31 de la propia -- Constitución en su inciso IV en que obliga a los habitantes del país a "contribuir para los gastos públicos

en la forma proporcional y equitativa que dispongan las leyes" y a ese fin, el Congreso de la Unión, tiene en el inciso VII del artículo 73, atribución para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto anual de gastos, aprobado por la Cámara de Diputados según el artículo 74.

Los Estados tienen atribución para decretar, por medio de las leyes que expida su Congreso, las contribuciones con que han de cubrir sus presupuestos, quedando así dividida la capacidad impositiva en todo el territorio nacional, entre la Federación, los Estados y los Municipios.

Por lo que respecta a la Competencia del Poder Judicial Federal, en materia fiscal, el artículo 103 de la Constitución General de la República dice: "Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales" y el tercer párrafo del artículo 104 de la misma Constitución dispone que "Las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de los tribunales administrativos creados por la ley federal".

De acuerdo con esos preceptos, los jueces de Distrito y la Suprema Corte conocen de los juicios de amparo que los particulares promuevan contra la expedición de leyes tributarias inconstitucionales, actos o procedimientos de las autoridades fiscales, y fallos del Tribunal Fiscal violatorios de garantías individuales; y la

b).- FUNCION CREADORA DEL DERECHO FISCAL.

El Derecho Fiscal es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad del Estado al señalar sus recursos para sufragar los gastos públicos, ejecutar las leyes que fijan las contribuciones mediante un procedimiento especial adecuado a su finalidad de interés social, así como resolver las controversias que suscite su aplicación, por medio de un tribunal administrativo. (25)

La anterior definición, es la que nos parece más conveniente al hacer alusión a la función creadora del Derecho Fiscal.

Toda acción administrativa del Estado se condiciona a dos presupuestos: la existencia de un órgano adecuado y la disponibilidad de medios. Son cosas necesarias para la realización de los fines públicos; órgano y medios.

Esta parte, o sea el régimen financiero del Estado comprende diversas actividades encaminadas a la obtención de recursos para la realización de los fines del Estado, todo lo relativo a ingresos y gastos, así como de acuerdo con el control de esas erogaciones para certificar que se ha llevado a cabo de acuerdo con el presupuesto aprobado.

Esta es la acción creadora del Derecho Fiscal, que analizada desde diversos puntos de vista, se encuadra primeramente desde la Economía Política, puesto que gran parte de esa materia interesa a esta disciplina y se pregunta: la acción creadora del Derecho Fiscal tiende a resolver cuestiones cómo a quién se grava? cómo se le gra-



va? y, porqué se le grava?.

Es decir, antes de continuar con nuestro estudio, diremos que nuestro medio, o sea en México, hasta hace poco tiempo nace y se arraiga el Derecho Fiscal; es decir no existía propiamente una legislación fiscal; las leyes que establecían las contribuciones eran expedidas sin base jurídica, ni apego a los elementales principios de Economía Pública. Solo se tenía en cuenta las necesidades del Estado, porque sus recursos eran fijados arbitrariamente y si las leyes daban resultado se mantenía su observancia, en caso contrario eran derogadas por disposiciones secundarias que algunas veces no llegaban a conocimiento de los causantes, o se abandonaba su aplicación sin un decreto o determinación en forma legal que declarara su abrogación o derogación y en esa situación era imposible saber en un momento dado, cuál era la disposición vigente.

Sin una verdadera legislación tributaria -- era inconcebible que llegara a tener nacimiento nuestro Derecho Fiscal. (26)

Por lo que a las autoridades se refiere, -- las Oficinas Federales de Hacienda solo -- substituyeron en nombre a las Administraciones -- del Timbre, conservaron sus facultades arbitrarias y continuaron usando procedimientos -- caprichosos para hacer cumplir sus de ---

(26).-- Apuntes de Derecho Administrativo.- de la cátedra del Lic. Hoyo D'Adoná.

terminaciones; y los empleados inferiores, con el ejemplo de los jefes e ignorantes de las leyes que habrían de aplicar, incitaban al cohecho o lo admitían como único medio de regularizar la situación de los causantes.

En esa situación caótica, no podía esperarse la implantación del Derecho Fiscal Mexicano.

Había, por otra parte, que vencer la resistencia de los contribuyentes. En una situación desordenada --- arraigó más la creencia de que era menos costoso y molesto el soborno, que el pago de las contribuciones. -- Fue muy lentamente como pudo lograrse el convencimiento de la masa popular, de que es una obligación benéfica para la comunidad y no un sacrificio en favor de los gobernantes contribuir para los gastos públicos, a lo que ayudó la divulgación de la garantía que consagra el artículo 31 de la propia Constitución, de que los impuestos deben ser equitativos y proporcionales.

La situación cambió en el año de 1924. El 9 de julio de ese año se creó el "Jurado de Penas Fiscales", - cuyo título fué sustituido el 12 de mayo de 1926, por el de "Jurado de Infracciones Fiscales". Fué el primer tribunal administrativo creado para resolver las inconformidades con sanciones impuestas por infracción de todas las leyes tributarias y si bien era una dependencia de la Secretaría de Hacienda, sus atribuciones eran autónomas y sus decisiones independientes, aunque fuera - teóricamente, del titular de la Secretaría. El Jurado -

debía seguir un verdadero juicio, en que el penado tenía defensa, y fundar sus fallos en ley, dándose así cumplimiento a las garantías que protegen los artículos 14 y 16 Constitucionales. El Jurado fue el primer antecedente del tribunal administrativo que habría de instituirse definitivamente con el nombre de Tribunal Fiscal de la Federación para conocer, originalmente, de las controversias entre la Administración Pública y los particulares al aplicarse las leyes fiscales.

Por lo que se refiere a inconformidades con el cobro de impuestos y derechos, el Título Segundo de la Ley Orgánica de la Tesorería de 26 de febrero de 1926, instituyó un juicio de oposición ante los jueces de Distrito. En raras ocasiones las sentencias dictadas tuvieron interés jurídico abstracto y, por tanto, no pudieron considerarse como fuente de nuestro Derecho Fiscal.

El 27 de agosto de 1936 se promulgó la Ley de "Justicia Fiscal", que entró en vigor el primero de enero siguiente. En ella se creó el Tribunal Fiscal de la Federación y sus disposiciones eran de carácter meramente procesal. Entretanto esa ley entraba en vigor, fué expedida la denominada "General sobre Percepciones Fiscales de la Federación", que aunque contenía algunas normas de índole sustantiva no fué suficiente para considerarla como antecedente del Derecho Fiscal.

La Ley de Percepciones Fiscales fué derogada por el Código Fiscal de la Federación, que empezó a regir

el primero de enero de 1930. El Código impuso un sistema uniforme para la aplicación de toda la legislación tributaria, derogando todas las leyes que se opusieran a sus preceptos y así vino a sentar una base definitiva de nuestro Derecho Fiscal.

Por lo tanto, la función creadora del Derecho Fiscal, de acuerdo con la Ley es la de proporcionar recursos al Estado para cubrir las necesidades presupuestales, los gastos públicos, considerando por éstos los que están comprendidos en el presupuesto de un ejercicio fiscal, y por regla general el impuesto se destina a satisfacer las necesidades presupuestales, de tal manera que en la Tesorería de la Federación se con funden todos los ingresos recaudados por diversos conceptos, en una sola masa de la cual se dispone para satisfacer las necesidades generales de la Administración.

c).- EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

El Código Fiscal de la Federación se publicó en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1938 y ha sufrido numerosas reformas.

Sus antecedentes del Código Fiscal de la Federación son los siguientes:

Primeramente las Leyes de Ingresos de la Federación anteriores a 1938, que además del contenido propio de la Ley de Ingresos, o sea señalar las contribuciones que se habrán de percibir en un ejercicio fiscal, contenían algunas reglas de aplicación especial a la materia fiscal, especiales frente al Deracho Común; dichas Leyes de Ingresos contenían reglas sobre prescripción de Créditos Fiscales, compensaciones, condonaciones, etc., las cuales fueron recogidas en este Ordenamiento de carácter permanente, que vino a comprender entre sus disposiciones todas las relativas a nacimiento y extinción de los créditos fiscales, cualquiera que fuere la causa.

Además de las Leyes de Ingresos tenemos como antecedentes inmediatos del Código Fiscal, los siguientes:

La Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación que por una parte establecía y reglamentaba el procedimiento de ejecución, reglamentaba el ejercicio de la facultad económico coactiva. La misma Ley Orgánica señalaba un procedimiento de impugnación de Crédi

tos Fiscales, que constituye uno de los antecedentes de contencioso administrativo-fiscal.

Puede señalarse como antecedente muy claro e inmediato, la Ley de Justicia Fiscal de la Federación, que con anterioridad al Código Fiscal de la Federación creó el Tribunal Fiscal de la Federación y reguló sus procedimientos; toda la regulación sobre el Tribunal Fiscal de la Federación, su organización, su funcionamiento y las consecuencias de sus resoluciones fueron recogidas de la Ley de Justicia Fiscal.

Es también antecedente del Código Fiscal de la Federación, la Ley del Timbre que contenía prolijas disposiciones en materia de infracciones y sanciones y que vinieron a orientar el criterio de los autores del Código Fiscal de la Federación en todo lo relativo a infracciones y sanciones.

La Ley de Aduanas, de donde se tomaron las disposiciones relativas a contrabando, hoy contenidas en el Código Fiscal de la Federación y la Ley de Defraudación en materia fiscal, ya abrogada, pero cuyas disposiciones se refundieron en las del Código Fiscal de la Federación.

El maestro López Velarde, (27) al referirse a los antecedentes del Código Fiscal de la Federación, dice que, antes de la institución del jurado de Infracciones Fiscales, o sea, de la expedición de la Ley de 1924, para la calificación de las infrac

(27) Apuntes ya citados.

ciones a las Leyes Fiscales y para la aplicación de las sanciones correspondientes, las normas -- que regulaban la administración de los impuestos -- y la imposición de las sanciones eran tan solo co -- nocidas del personal secundario de la Secretaría -- de Hacienda y Crédito Público, es decir, de los -- Jefes de Sección y de los Oficiales de gradua -- ción inferior. Estos eran los miembros de la Ad -- ministración doctos en materia fiscal, no tanto -- por su preparación técnica sino por su antigüe -- dad en la Dependencia del Ejecutivo que se ha -- mencionado; los Jefes superiores de esta Secreta -- ría de Hacienda no conocían al detalle las diver -- sas disposiciones fiscales secundarias, y, en al -- gún caso, las principales, pues que su permanen -- cia en la Secretaría dependía de influencias po -- líticas de momento. Si estos funcionarios no co -- nocían la legislación fiscal, que se dirá aún de -- los particulares, que por principio, tenían una -- natural tendencia, una natural aversión y un gran -- temor a todo contacto con las autoridades fisca -- les, aunque él debiera haber ejercitado algún de -- recho que la ley les concede.

Con la creación del Jurado de Infracciones -- Fiscales o sea, ya en el año de 1924, empieza en -- la República a despertarse el deseo de conocer a -- fondo las leyes y principios que normaban la re -- caudación de los impuestos, así como las que es --

ciones a las Leyes Fiscales y para la aplicación de las sanciones correspondientes, las normas -- que regulaban la administración de los impuestos -- y la imposición de las sanciones eran tan solo co -- nocidas del personal secundario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es decir, de los -- Jefes de Sección y de los Oficiales de gradua -- ción inferior. Estos eran los miembros de la Ad -- ministración doctos en materia fiscal, no tanto -- por su preparación técnica sino por su antigüe -- dad en la Dependencia del Ejecutivo que se ha -- mencionado; los Jefes superiores de esta Secreta -- ría de Hacienda no conocían al detalle las diver -- sas disposiciones fiscales secundarias, y, en al -- gún caso, las principales, pues que su permanen -- cia en la Secretaría dependía de influencias po -- líticas de momento. Si estos funcionarios no co -- nocían la legislación fiscal, que se dirá aún de -- los particulares, que por principio, tenían una -- natural tendencia, una natural aversión y un gran -- temor a todo contacto con las autoridades fisca -- les, aunque él debiera haber ejercitado algún de -- recho que la ley les concede.

Con la creación del Jurado de Infracciones -- Fiscales o sea, ya en el año de 1924, empieza en -- la República a despertarse el deseo de conocer a -- fondo las leyes y principios que normaban la re -- caudación de los impuestos, así como las que es --



tablecían posibles defensas ante las autoridades -  
Fiscales. Por esto el papel del empleado hacen-  
dario de único concededor de asuntos fiscales, empe-  
zó a perder significación, y comenzó a generalizar  
se el estudio de esta materia en la República Mexi-  
cana.

Aparte de ésto, en la misma Secretaría se co-  
menzó a experimentar la necesidad de revisar no -  
únicamente las legislaciones de los impuestos de -  
carácter local, sino también de dedicarse al estu-  
dio de los impuestos de carácter federal para ir -  
corrigiendo sus defectos, para ir llenando sus la-  
gunas, y sobre todo, se empezó a meditar sobre  
la posibilidad de simplificar y unificar la le-  
gislación fiscal federal. Se deseaba que ello - -  
cristalizara en la expedición de un cuerpo de le-  
yes, en el que estuvieran contenidos todos y cada-  
uno de los principios generales que regirían la --  
parte medular de la legislación fiscal federal.

Antes de esta época, si se consultan las di--  
versas legislaciones de los impuestos, se llega a-  
la conclusión de que cada una de ellas reflejaba -  
un aspecto completamente particular, aún tratán--  
dose de materias absolutamente semejantes y en al-  
gunos casos idénticas, porque cada una de las --  
mismas era el producto del criterio de las perso--  
nas que las proyectaban. Así, a cada uno de los -  
problemas tratados por las leyes fiscales, en mu-

chas ocasiones, se les daba soluciones completamente diferentes, lo que hacía no solo difícil la aplicación de la Ley, a los empleados de Hacienda; sino irresoluble el problema al particular, porque no sabía cual era ni siquiera la norma aplicable y, menos aún el criterio que sobre el punto había sostenido la administración fiscal.

De aquí que se sintiera en esta época- 1925-1930- de intenso examen de conciencia de la Secretaría de Hacienda, la necesidad de revisar la legislación fiscal; y derivado de lo anterior, naturalmente, el deseo de unificarla para establecer un cuerpo de leyes que contuviera los principios generales que debían regir todos y cada uno de los fenómenos jurídicos fiscales fundamentales. (28).

Por lo que se refiere a sus antecedentes doctrinarios, debemos mencionar el que reconocen y señalan los autores del Código Fiscal de la Federación, Licenciado Antonio Carrillo Flores y Alfonso Cortina, que lo es el libro de Mario Fugliese, denominado Derecho Financiero, efectivamente dice el maestro Hoyo D'Addona en sus apuntes de Derecho Administrativo, hasta la división en capítulos del Código, los nombres de los capítulos, prácticamente coinciden con el nombre de los capítulos del libro citado; los conceptos fundamentales, las divisiones, el tratamiento que se da a diversas instituciones de Derecho Fiscal se encuentran reproducidos en el Código; ello sin perjuicio de que en el mencionado Có-

(28).- Apuntes de Derecho Administrativo.- Lic. Guillermo -- López Velarde.- Pags. 238 y sigs.

digo en muchos de sus preceptos se ocupe de modo especial de resolver problemas que la realidad y la jurisprudencia mexicana habían hecho surgir en la materia fiscal.

Ahora bien, las leyes fiscales al través del tiempo y debido seguramente a las grandes experiencias obtenidas en cuanto que no deben repetir o modificar la regulación de materias contenidas en el Código Fiscal de la Federación, sino que debían hacer simple remisión a ellas o como ya lo hacen algunas de las leyes fiscales, ejemplo, indicando que en materia de recursos será aplicable lo que al respecto dispone el Código Fiscal de la Federación, ya que si bien es cierto que existe un procedimiento general no simplificaba, sino complicaba al estar repitiendo y creando nuevos procedimientos en cada una de las leyes fiscales; gracias a las propias experiencias adquiridas el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938, el cual empieza a surtir sus efectos el 1o. de enero de 1939, estuvo vigente hasta el 31 de marzo de 1967, pues a partir del 1o. de abril de 1967 empieza a surtir sus efectos el Código Fiscal de la Federación en vigor y es así como desaparece el anterior Código, de 30 de diciembre de 1938, sus adiciones y reformas.

El Código Fiscal de la Federación en vigor, está dividido en Títulos, los Títulos en Capítulos los Capítulos, algunos de ellos, se dividen en --

Secciones; y naturalmente el fondo común de él, son los artículos.

El Título Primero, contiene las Disposiciones Generales y un Capítulo Único, destacando por su importancia el Artículo 2o. y que a la letra dice: "Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos"

El Artículo 3o. que a la letra dice: "Son de derechos las contraprestaciones establecidas por el Poder Público, conforme a la ley, en pago de un servicio".

El Artículo 4o. que a la letra dice: "Son productos los ingresos que percibe la Federación por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales".

El Artículo 5o. que a la letra dice: "Son aprovechamientos los recargos, las multas y los demás ingresos de derecho público, no clasificados como impuestos, derechos o productos".

Es decir, destaca por su importancia respecto a los principios generales en materia de tributación.

El Título Segundo que contiene Disposiciones Substantivas, el Capítulo I, se denomina De los sujetos y destaca por su importancia el artículo-

13 que a la letra dice: "Sujeto Pasivo de un crédito fiscal es la persona física o moral, mexicana o extranjera que, de acuerdo con las leyes, está obligada al pago de una prestación determinada al fisco federal.

También es sujeto pasivo cualquier agrupación que constituya una unidad económica diversa de la de sus miembros. Para la aplicación de las leyes fiscales, se asimilan estas agrupaciones a las personas morales".

Es decir, este primer Capítulo y Segundo que se denomina Del nacimiento y extinción de los créditos fiscales, como su nombre lo indica, se contrae a la materia relativa al crédito.

El Capítulo III .- se denomina de las infracciones y Sanciones y destaca por su importancia - el artículo 35 que a la letra dice: "La aplicación de las sanciones administrativas que procedan, se hará sin perjuicio de que se exija el pago de las prestaciones fiscales respectivas, de recargos en su caso, y de las penas que impongan las autoridades judiciales cuando se incurra en responsabilidad penal".

Destaca asimismo por su importancia, el artículo 37 que a la letra dice: "En cada infracción de las señaladas en este Código se aplicarán las sanciones correspondientes, conforme a las reglas siguientes:

I.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al imponer la sanción que corresponda, tomará en cuenta la importancia de la infracción, las condiciones del causante y la conveniencia de destruir prácticas establecidas, tanto para evadir la prestación fiscal, cuanto para infringir, en cualquiera otra forma, las disposiciones legales o reglamentarias

II.- La autoridad fiscal deberá fundar y motivar debidamente su resolución siempre que imponga sanciones;

III.- Cuando sean varios los responsables cada uno deberá pagar el total de la multa que se imponga;

IV.- Cuando por un acto o una omisión se infrinjan diversas disposiciones fiscales a las que señale este Código una sanción, sólo se aplicará la que corresponda a la infracción más grave;

V.- En el caso de infracciones continuas y de que no sea posible determinar el monto de la prestación evadida, se impondrá según la gravedad, una multa hasta del triple del máximo de la sanción que corresponda;

VI.- Cuando las infracciones no se estimen leves y consistan en hechos, omisiones o falta de requisitos semejantes en documentos o libros y siempre que no traigan o puedan traer como consecuencia la evasión del impuesto, se considerará el conjunto como una infracción y se impondrá solamente una multa que no excederá del límite máximo que fija este Código para sancionar cada hecho, omisión o falta de requisito;

VII.- Cuando se estime que la infracción cometida es leve y que no ha tenido como consecuencia la evasión del impuesto, se impondrá el mínimo de la sanción que corresponda, aplicándose al infractor de que se le castigará como reincidente si volviera a incurrir en la infracción;

VIII.-Cuando se omita una prestación fiscal que corresponda a los actos o contratos que se hagan constar en escrituras públicas o minutas extendidas ante corredor titulado, la sanción se impondrá exclusivamente a los notarios o corredores, y los otorgantes sólo quedarán obligados a pagar los impuestos omitidos. Si la infracción se cometiera por inexactitud o falsedad de los datos proporcionados por los interesados al notario o corredor, la sanción se aplicará entonces a los mismos interesados;

IX.-Cuando la liquidación de alguna prestación fiscal esté encomendada a funcionarios o empleados de la Federación, de los Estados, de los Municipios, del Distrito Federal o de los Territorios, éstos serán responsables de las infracciones que se cometan y se les aplicarán las sanciones que correspondan quedando únicamente obligados los causantes a pagar la prestación omitida, excepto en los casos en que este Código o alguna Ley fiscal disponga que no se podrá exigir al causante dicho pago;

X.-La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se abstendrá de imponer sanciones, cuando se haya incurrido en infracción o causa de fuerza mayor o de caso fortuito o cuando se enteren en forma espontánea los impuestos o derechos no cubiertos dentro de los plazos señalados por las disposiciones fiscales. No se considerará que el entero es espontáneo cuando la omisión sea descubierta por las autoridades fiscales o

medie requerimiento, visita, excitativa o cualquiera otra gestión efectuada por las mismas, y:

XI.--La Secretaría de Hacienda y Crédito Público dejará de imponer sanciones cuando se haya incurrido en infracción por hechos ajenos a la voluntad del infractor, circunstancia que éste deberá probar a satisfacción de la mencionada Secretaría.

El Capítulo IV, se refiere a los Delitos Fiscales y consideramos de importancia transcribir lo previsto por el artículo 43 y que a la letra dice: "Para proceder penalmente por los delitos previstos en este Código, será necesario que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público declare previamente que el fisco ha sufrido o pudo sufrir perjuicio.

En cuanto a los delitos tipificados en los artículos 51, 65, 71, 72, 75 y 76 se requerirá querrela de la propia Secretaría.

El requisito a que se refiere el párrafo anterior en los casos de las fracciones I, II y III del artículo 51 sólo será necesario si se trata de comerciantes establecidos e inscritos en el registro federal de causantes.

Los procesos por los delitos fiscales a que se refiere el párrafo segundo de este artículo, serán sobreseídos si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo solicita antes de que el Ministerio Público Federal formule conclusiones.



Dicha Secretaría sólo podrá pedir el sobreseimiento si el procesado paga las prestaciones fiscales originadas por el hecho imputado, o si a juicio de la propia Secretaría, ha quedado garantizado el interés del Erario Federal".

El Título Tercero, denominado Procedimiento Administrativo, en su Capítulo I, se refiere a las Atribuciones de las autoridades.

Destaca el artículo 80 que a la letra dice: "La de terminación y liquidación de los créditos fiscales corresponden a los sujetos pasivos, salvo disposición expresa en contrario.

Cuando las leyes establezcan que la determinación o liquidación deban ser hechas por las autoridades fiscales, los sujetos pasivos informarán a las mismas de la realización de los hechos que hubieren dado nacimiento a la obligación fiscal y los que sean pertinentes para la liquidación del crédito en los términos que establezcan las disposiciones relativas y en su defecto, -- por escrito, dentro de los quince días siguientes al nacimiento de la obligación fiscal. Los responsables solidarios proporcionarán, a solicitud de las autoridades, la información que tengan a su disposición"

El Capítulo II de este mismo Título Tercero y que se denomina de los Derechos y Obligaciones de los Sujetos, como su mismo nombre lo indica, destaca para su estudio el artículo 92 que a la letra dice: " Las ins--

tancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en el término que la ley fija, o, a falta del término establecido, en noventa días. El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponda".

El Capítulo III denominado Del trámite administrativo, destaca el artículo 97 que a la letra dice: "La representación de las personas físicas o morales ante las autoridades fiscales, se acreditará en los términos de la legislación común.

En ningún trámite administrativo se admitirá la gestión de negocios.

Los interesados podrán autorizar por escrito, en cada caso, a persona que en su nombre reciba notificaciones, ofrezca y rinda pruebas e interponga recursos dentro del procedimiento administrativo.

El Capítulo IV de este mismo título se denomina Del Procedimiento Administrativo de Ejecución y como su nombre lo indica, no satisfecho un crédito fiscal dentro del plazo que para el efecto señalen las disposiciones legales, se exigirá su pago mediante el procedimiento administrativo de ejecución, según lo prevé el artículo 108, que se encuadra dentro de la Sección I, relativo a las Disposiciones General y la Sección II se refiere al Secuestro Administrativo o sea el Aseguramiento de Bienes en la Vía Administrativa de Ejecución

ción; asimismo la Sección III se refiere a los remates y por último la Sección IV de este Capítulo, se refiere a la Suspensión del procedimiento administrativo de ejecución o sea que se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución durante la tramitación de -- los recursos administrativos, o juicios de nulidad, -- cuando lo solicite el interesado y garantice el crédito fiscal de que se trate y los posibles recargos, en alguna de las formas señaladas por la propia Ley, de acuerdo con lo que dispone el artículo 157 del mismo Código Fiscal de la Federación.

El Capítulo V es el relativo a los Recursos Administrativos o sea contra las resoluciones dictadas en materia fiscal federal, sólo procederán los recursos administrativos que establezcan este Código o los demás ordenamientos fiscales, según lo provee el artículo 158 que en su segundo párrafo y tercero dice: "Cuando no exista recurso administrativo, será improcedente cualquier instancia de reconsideración.

Las resoluciones que se dicten como consecuencia de recursos no establecidos legalmente, serán nulas. Dicha nulidad será declarada, aún de oficio, por la autoridad superior a la que hubiere dictado la resolución si ésta no modifica, en favor del particular, la primera resolución; si hubiere modificación favorable al particular la nulidad de la nueva resolución sólo podrá ser declarada por el Tribunal Fiscal".

El Capítulo VI se refiere a los procedimientos - relacionados con la extinción de los créditos fiscales.

El Título Cuarto es el relativo al Procedimiento contencioso; el Capítulo I de este título se denomina Disposiciones Generales y por su importancia destaca el artículo 169 que a la letra dice: "Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que determina este Código. A falta de disposición expresa se aplicarán las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles".

El Capítulo II de este título se refiere al procedimiento y la Sección I, a las disposiciones preliminares y el artículo 173 se refiere a quienes serán -- partes en el procedimiento o sea el actor y el demandado, el tercero que dentro del procedimiento administrativo aparezca como titular de un derecho incompatible con el que pretenda el actor y el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien será representado - en la forma que señalen los ordenamientos, aun cuando no sea actor ni demandado, según lo dispone el artículo 173.

La Sección II se refiere a las notificaciones y los términos; la Sección III de los Impedimentos, excusas y recusaciones; la Sección IV de los casos de improcedencia y del sobreseimiento; de la Sección V es la relativa a la demanda; la Sección VI de la contestación; la Sección VII de los incidentes; la Sección

VIII de las pruebas; la Sección IX de la Audiencia; -  
la Sección X de la Sentencia.

El Capítulo III es el relativo a la Jurispruden  
cia del Tribunal Fiscal y que por su importancia ----  
transcribimos el artículo 233 que a la letra dice: --  
"La Jurisprudencia del Tribunal será obligatoria para  
las salas del Tribunal y sólo el Pleno podrá variarla.  
Las salas, sin embargo, podrán dejar de aplicarla ---  
siempre que hagan constar los motivos para ello".

El Capítulo IV, es el relativo de los Recursos\_  
y la Sección I, se refiere al recurso De la Reclama--  
ción y el artículo 234 al efecto dice: "Procederá el\_  
recurso de reclamación ante la sala en contra de las\_  
resoluciones a que se refiere el artículo 199 en sus\_  
fracciones I, III, IV y V, excepción hecha de las que  
prevenga al actor para que aclare, corrija o complete  
la demanda.

La reclamación se interpondrá dentro de los cin  
co días en que surta efectos la notificación respecti  
va".

La Sección II es la relativa a De la Queja y el  
artículo 237 dice: "Contra resoluciones de las salas,  
violatorias de la jurisprudencia del Tribunal la par  
te perjudicada podrá ocurrir en queja ante el Tribu--  
nal en pleno dentro de los diez días siguientes al en  
que surta efectos la notificación respectiva".

La Sección III se refiere a la Revisión y al --  
efecto el artículo 240 dice: "Las resoluciones dicta-

das por las salas del Tribunal Fiscal que pongan fin al juicio, serán recurribles por las autoridades ante el Tribunal en pleno, cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, a juicio del titular de la Secretaría o del Departamento de Estado o que el asunto corresponda, o de los directores o jefes de los organismos descentralizados, en su caso.

Por último, el Capítulo V es el relativo a la Excitativa de justicia o sea que las partes podrían formular excitativa de justicia ante el Tribunal en pleno si el magistrado instructor o el magistrado presente en la queja o en la revisión, no formulan el proyecto respectivo dentro de los plazos señalados en este Código, según lo dispone el artículo 245.

De lo anterior se concluye, que la función del Código Fiscal de la Federación como ya lo dijimos anteriormente, todas las disposiciones de carácter general aplicables a toda la materia fiscal; la naturaleza de los sujetos, las exenciones, el objeto del impuesto, cuando se debe pagar, cuantas formas de pago hay, porqué otras causas puede extinguirse los créditos fiscales, cómo procede la Administración de modo coactivo al cobro de sus créditos, cómo pueden impugnar los particulares las resoluciones de las autoridades fiscales; el procedimiento contencioso; de los casos de improcedencia y sobreseimiento; de los recursos y de la excitativa de justicia, todo ello debido a las grandes experiencias obtenidas y -

ajustado estrictamente a los principios de legalidad y derogación del principio de derecho común que establece el Código de que las leyes federales entrarán en vigor en toda la República escalonadamente, sucesivamente aumentándose los plazos en razón de la distancia. En Derecho Fiscal esta disposición del Derecho Común no es conveniente, porque es necesario para prevenir evasiones fiscales al que cuando se establezca un impuesto, entre en vigor al mismo tiempo en toda la República, de otra manera con solo trasladarse de un punto a otro los particulares podían eludir el impuesto; por lo tanto nuestro Código Fiscal Vigente, en su artículo primero transitorio, dice que "Este Código entrará en vigor en toda la República el 10. de abril de 1967".

Esta Ley fué publicada en el Diario Oficial, Tomo CCLXXX núm. 16, página I del día 19 de enero de 1967 y que en cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, se expide en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, el C. Presidente de la República, Gustavo Díaz Ordaz.

**Consideraciones.**

**Conclusiones.**



C O N S I D E R A C I O N E S :

Si es cierto, como se ha afirmado que la acción del Estado incluye entre sus importantes propósitos, lograr la más amplia y progresiva satisfacción de las necesidades sociales y un desarrollo ininterrumpido y armónico de la economía, para el mejoramiento constante de los niveles de vida de la población y que para la finalidad indicada es indispensable considerar el egreso en su conjunto y los presupuestos de todas las entidades del sector público. Además la mencionada protección por sí sola resulta insatisfactoria si el gasto no se ajusta estrictamente a las previsiones autorizadas para cada entidad o empresa. Cuando esto ocurre y alguna o varias de las empresas públicas exceden las autorizaciones presupuestales, aumentando las erogaciones el plan general se distorsiona y se crean desequilibrios que fatalmente repercuten en las finanzas del Gobierno Federal; también es cierto que subsisten los vicios de grandes y pequeñas particularidades, ya que no se ha cumplido estrictamente con el establecimiento de controles necesarios para garantizar en cada caso que las erogaciones no sobrepasen

los límites previstos; sin embargo se dá el caso de que no obstante los grandes esfuerzos desarrollados por ejemplo la implantación del control de los ingresos correspondientes a todas las entidades del sector público, frente a ellas se encuentran personas ineptas y debido a sus nexos de influencia con algunos funcionarios venales hacen nula su labor y los fines para los cuales se han creado.

Es muy loable la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Secretaría de Hacienda durante cada ejercicio y que somete a la aprobación del Congreso de la Unión, pero es necesario adoptar medidas dentro del orden y la honestidad para el efecto del manejo de los fondos de que disponen para sus servicios -- los diferentes organismos, con la obligación de --- presentar su presupuesto anual a la Secretaría de Hacienda, debidamente supervisado por personas es-- crupulosamente honestas para que con su aprobación o modificaciones, sea sometido a la discusión y --- aprobación de la Cámara de Diputados, junto con el Presupuesto General de Gastos de la Federación y se verá desde el punto de vista de sus rendimientos, - cuando menos de aquellos de los que nos ha sido posible conocer al través de nuestro estudio, dichos rendimientos alcanzarán los niveles que han sido de desearse, traducidos en un progreso y bienestar objetivos y en beneficio de todo el pueblo y es alentador que en este régimen de Gobierno se preocupe -

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lograr un mayor adelanto y eficiencia en las metas que nos viene señalando la propia Secretaría en las propias iniciativas de Ley de Ingresos de la Federación, proponiendo medidas de control de sus ingresos y gastos.

Por otra parte, si se tiene presente que los ingresos de las Entidades Públicas, y por ello, los de la Federación, están constituidos por impuestos, derechos, productos, y aprovechamientos, para que un cobro resulte procedente, tiene que estar establecido por la Ley de Ingresos Federales; de manera que deben regirse las recaudaciones por las disposiciones especiales de todos y cada uno de los conceptos de ingresos establecidos por la Ley a que se ha hecho mención, por lo que se refiere a los productos, se desprende que es una figura jurídica de la que derivan ingresos, no por el derecho soberano del Estado, sino debido a obligaciones formadas a la luz del derecho común, hay la posibilidad de que la recaudación no queda reida por el Código Fiscal de la Federación, ni por las leyes especiales, sino por los convenios que con los particulares se hayan celebrado.

Los impuestos se ha dicho que son las prestaciones en dinero o en especie, establecidas en forma unilateral y de manera obligatoria por el Estado, a

todos aquellos particulares cuya situación concreta coincide con la abstracta que establece la ley como motivo generador del crédito fiscal y por lo tanto si se exige al particular como obligación, el propio Estado tiene el derecho de exigir, las medidas de control de sus ingresos y gastos a los diferentes organismos que integran la Administración Pública, si se desea sincera y patrióticamente un progreso y bienestar de la propia comunidad.

## CONCLUSIONES

1.- Para que el Estado pueda crear la infraestructura necesaria (transportes, energía, obras hidráulicas, mejoramiento urbano, vivienda mínima, construcciones sanitarias y hospitales, educación), es imprescindible que la política fiscal le provea de los medios para lograrlo, lo que debe reflejarse en la proporción del gasto público total destinada a inversiones productivas y en el uso de diversos recursos crediticios, tanto internos como externos, que sumados a los ingresos provenientes de la tributación y a los propios organismos públicos, hagan posible un volumen de erogación adecuada.

2.- La política fiscal constituye uno de los principales instrumentos que el Estado emplea para intervenir indirectamente en las decisiones del sector privado, así como de la economía en general; por tanto, debe estar conectada con todos los factores que influyen sobre la actividad económica, ya que de ello depende de su efectividad como instrumento compensador y estimulante de la actividad que desarrolla el sector privado.

Estudiada en esta forma la política fiscal es el manejo de los ingresos, el gasto y la deuda pública -- que hace el estado para lograr su cometido.

3.- En México, la política fiscal se maneja teniendo en cuenta que nuestro país tiene un gobierno democrático, federal e intervencionista, enfrentándose a los siguientes problemas:

- a).- Falta de utilidad gravable o utilidad muy precaria.
- b).- Mala distribución de la carga impositiva.
- c).- Actitud psicológica del pueblo que recunda en una mayor evasión impositiva.

d).- Carencia técnica que impide la eficiencia --  
plena en la inversión pública y la falta de  
métodos para la selección de alternativas.

4.- En el caso de nuestro país, la política fis--  
cal tiene que enfrentarse al manejo de sus elementos  
vitales en campos extrafiscales, como es el caso de -  
los organismos descentralizados y empresas de partici  
pación estatal, por lo que el sector público de nues  
tro país se divide en dos subsectores: el correspon--  
diente al gobierno y el de los organismos y empresas  
mencionadas.

5.- Los ingresos públicos provienen de impuestos,  
productos y aprovechamientos, así como de ingresos ex  
traordinarios. Por otra parte, el sistema impositivo  
es la fuente fiscal que más ingresos provee al Erario  
Público.

6.- El gasto público, se maneja a través del pre  
supuesto de egresos de la Federación (o de los Esta--  
dos y Municipios) compuesto por diversos ramos, desig  
nando la dotación que cada ramo tendrá que manejar pa  
ra cumplir con las funciones asignadas a él.

7.- La deuda pública reviste la única forma que -  
el Estado tiene para allegarse recursos ajenos que le  
permiten realizar toda clase de gastos para los que -  
no cuentan con fondos.

8.- En los países en proceso de desarrollo como -  
México, el objetivo de la política fiscal debe ser la  
contribución para acelerar el desarrollo, procurando  
tasas convenientes, sin provocar desequilibrios den  
tro de los sectores de la economía nacional.

9.- A través de la política fiscal puede lograr--  
se una mayor utilización de los recursos disponibles,  
ya que puede ejercerse una influencia decisiva en la  
redistribución del ingreso, por ejemplo, a través del  
gasto público se contribuye a fomentar el ingreso, --

cuando dicho gasto se canaliza hacia inversiones de infraestructura.

10.- Las metas que se ha propuesto alcanzar la política fiscal en México podrían lograrse contando entre otros elementos, con medidas fiscales que permitan la creación y ampliación a largo plazo de la infraestructura económica y social mediante la inversión pública, la estabilidad monetaria y la de precios; a corto plazo procede a estimular la inversión privada y su debida canalización, la protección y fortalecimiento de la balanza de pagos y la redistribución del poder adquisitivo de la población, para evitar que la riqueza se acumule en pocas manos.

11.- La reforma tributaria en México, sin perder nunca de vista la necesidad de obtener aumentos substantiales, a fin de que el Estado pueda continuar e intensificar sus programas para crear una amplia infraestructura económica y social, ha tenido como objetivo esencial estimular el ahorro interno y la inversión, y tratando de resolver la difícil ecuación entre las aspiraciones a un mayor ingreso y la exigencia ineludible para nuestro desarrollo, de facilitar y hacer atractiva la capitalización.

12.- La Constitución Política consagra los postulados de proporcionalidad y equidad en la distribución de las cargas fiscales y esta aspiración solo puede lograrse si se combinan los impuestos para que las diversas manifestaciones de capacidad contributiva sean alcanzadas por algún gravámen, pero de tal modo que la incidencia del sistema tributario en su conjunto no contradiga, sino afirme el principio de progresividad.

13.- Es necesario continuar el perfeccionamiento del texto de la Ley del Impuesto sobre la Renta, corregir deficiencias técnicas, revisar situaciones que puedan significar privilegios no justificados, ampliar la base del número de causantes que deben quedar sujetos

al impuesto al Ingreso Global de las Personas Físicas y sin aumentar las tasas que componen la tarifa del relativo al Global de las Empresas, acentuar la tendencia a la proporcionalidad de esta tarifa, conservando, sin embargo el tratamiento favorable a los de menores niveles de utilidad.

14.- Ninguna reforma tributaria cumpliría sus finalidades, si simultáneamente no se toman medidas para reestructurar la organización y las funciones de la administración fiscal.

15.- La reorganización administrativa, sería un proceso que debe desenvolverse por etapas; pues el apego a prácticas de trabajo tradicionales en la mentalidad de los funcionarios y empleados y su actitud frente a los problemas, no puedan transformarse subitamente. Se requiere más que órdenes o instrucciones, llevar al convencimiento al personal existente de las ventajas de nuevos métodos de trabajo, así como seleccionar cuidadosamente y entrenar al nuevo personal.

16.- El éxito de programas de incentivos fiscales para canalizar las inversiones hacia empresas productivas y evitar desperdicios fiscales, dependerá en una gran parte de la eficiencia técnica de un control adecuado, resultando imprescindible la programación, elaborando reformas de tipo general tales como:

a).- Puntualizar la política económica y social más adecuada para acelerar el desarrollo del país, en beneficio del interés nacional y el bienestar de la mayoría de la población.

b).- Calcular el monto, la estructura y el financiamiento del gasto y de la inversión nacional, necesarios para que el desenvolvimiento del país se realice en un ritmo satisfactorio y en forma tal que haga posible una creciente mejoría en los niveles de vida de los grandes sectores populares.



c).- Desde el punto de vista de desarrollo económico nacional fijar metas concretas de beneficio colectivo y la forma de alcanzarlo.

d).- Seleccionar aquellas actividades económicas y sociales que merezcan protección fiscal y cuyo desenvolvimiento sea indispensable para el progreso -- del país.

e).- Impulsar el desarrollo integral de las regiones o localidades que necesiten con mayor urgencia ayuda gubernamental, a efecto de lograr un crecimiento económico equilibrado de la nación.

f).- Coordinar las actividades tanto de los distintos niveles de gobierno entre sí, como los demás componentes del sector público y la iniciativa privada.

g).- Promover las modificaciones que sean necesarias en la estructura y financiamiento de la organización pública.

17.- La política fiscal mexicana coadyuva al desarrollo económico en varias formas, una de ellas es propiciando la industrialización, ya que éste es el medio obligado de los países como el nuestro para desarrollarse. Entre los incentivos que México tiene y ejerce se encuentra la forma de la reducción del costo de la producción por disminución de la carga fiscal.

18.- La política fiscal ha creado el marco institucional adecuado para impulsar al desarrollo económico, solo que en el ejercicio de dicha política se encuentran contradicciones que muchas veces hacen inoperante dicho sistema.

19.- En nuestro país la política fiscal como integrante de la política económica general persigue -- los objetivos que le ha fijado la revolución mexicana y de manera general, se puede decir, que las metas -- principales a cuyo logro debe coadyuvar son los de alcanzar las más altas tasas posibles de crecimiento --

económico, la mayor distribución del ingreso nacional entre los habitantes y la supresión de la desocupación.

20.- Se concluye que la Política Fiscal debe estar encaminada a elevar el nivel de la vida de la población, utilizando al máximo los beneficios derivados de la eficiencia técnica y de la ciencia. En este campo, la política fiscal, en los últimos años ha sido un factor importante en el desarrollo económico de nuestro país.

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

- BARAN, PAUL A. : LA ECONOMIA POLITICA DEL CRECIMIENTO.  
Ed. Fondo de Cultura Económica, 1a. Edición, Mé-  
xico, 1968.
- BETETA RAMON: EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO Y EL BANCO-  
CENTRAL. México, 1968.
- FERNANDEZ HURTADO; LA BANCA CENTRAL Y EL DESARROLLO -  
ECONOMICO. México, 1968.
- FLORES ZAVALA ERNESTO: ELEMENTOS DE FINANZAS PUBLICAS-  
MEXICANAS. Ed. Porrúa, México 1969.
- HANSEN ALVIN H. : TEORIA MONETARIA Y POLITICA FISCAL.-  
Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1954.
- KALDOR NICOLAS: REPORT ON MEXICO TAX REFORM. México, -  
1960.
- IMPUESTO AL GASTO.
- MARGAIN HUGO: IMPORTANCIA DEL DERECHO FISCAL EN EL DE-  
SARROLLO ECONOMICO DE MEXICO. México, 1960.
- MARTINEZ LOPEZ LUIS: DERECHO FISCAL MEXICANO. 3a. Edi-  
ción . México 1965.
- MYRDAL GUNNAR: LOS EFECTOS ECONOMICOS DE LA POLITICA -  
FISCAL. Ed. Aguilar. Madrid 1956.
- NAVARETE I. DE: POLITICA FISCAL DE MEXICO. U.N.A.M. -  
1964.
- LOS INCENTIVOS FISCALES Y EL DESARROLLO ECONOMICO  
DE MEXICO. U.N.A.M. 1967.

ROBLES QUINTERO S.: LA POLITICA FISCAL EN MEXICO. Economía Política, Vol. 12, No. 4, 1965.

SANTILLAN LOPEZ ROBERTO: LAS FINANZAS PUBLICAS Y EL CASO DE MEXICO. U.N.A.M. 1965.

SOMERS HAROLD: FINANZAS PUBLICAS E INGRESO NACIONAL. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1967.

TARANTINO JACINTO; FINANZAS PUBLICAS Y DESARROLLO ECONOMICO. Ediar S.A. Editores, Buenos Aires, 1961.

TINBERGEN JAN: LA PLANEACION DEL DESARROLLO. Fondo de - Cultura Económica. 1a. Edición, México, 1959.

#### REVISTAS.

BOLETIN OFICIAL DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO-PUBLICO. Marzo de 1970. No. 3.-La Hacienda Pública Federal. "La Obra de la Revolución."

INVESTIGACION FISCAL, SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO-PUBLICO.

No. 29, mayo de 1968.-Incentivos Tributarios para el Desarrollo Industrial de América Latina.

No. 31, julio de 1968.- Políticas y Problemas Administrativos en el cobro de la Deuda Tributaria.

No. 33, septiembre de 1968.- Cambios en la Estructura Jurídica Tributaria.

No. 35, noviembre de 1968.-La Política Fiscal para la Estabilidad Monetaria.

No. 47, noviembre de 1969.- Una Década de Estrategia Económica en México.

No. 49, enero de 1970.- Las Reformas Fiscales para 1970.

INFORME ANUAL 1969.- BANCO DE MEXICO, S.A. México 1970

LEYES Y CODIGOS.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación.

Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Ley Federal Sobre Ingresos Mercantiles.

Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias.

Ley de Ingresos de la Federación para 1970.

Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación Para 1970.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Ley Orgánica del Banco de México, S.A.