



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

¿POR QUE Y PARA QUE EL PAGO DE CONTRIBUCIONES?
CONTRIBUCION, INSTRUMENTO DE REDISTRIBUCION DE
LA RIQUEZA.

T E S I S

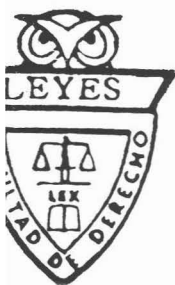
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

ELISABETH GUADALUPE ALVAREZ VARGAS



ASESOR DE TESIS: LIC. ALMAZAN ALANIZ JOSE ANTONIO.



MEXICO, DISTRITO FEDERAL,

MAYO DE 2004.



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.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
REPUBLICA FEDERAL DEMOCRÁTICA DE MÉXICO
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
ESTUDIOS JURÍDICO-ECONÓMICOS

OFICIO FDER/SEJE/076/04.

ASUNTO: Aprobación de Tesis.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR.
P R E S E N T E.

La pasante **ELISABETH GUADALUPE ÁLVAREZ VARGAS**, con número de cuenta **9401061-3** elaboró su tesis profesional en este Seminario, bajo la dirección del Lic. José Antonio Almazán Alaníz, titulada: **“¿POR QUÉ Y PARA QUÉ EL PAGO DE CONTRIBUCIONES? CONTRIBUCIÓN, INSTRUMENTO DE REDISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA”**.

La pasante **ÁLVAREZ VARGAS** ha concluido la tesis de referencia, la cual estimo satisface los requisitos exigidos para esta clase de trabajos, por lo que me permito otorgarle la **APROBACIÓN**, para los efectos académicos correspondientes.

“La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación, dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad de Derecho”.

Me es grato hacerle presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E
“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”
Ciudad Universitaria, D. F., a 3 de septiembre de 2004.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. AGUSTÍN ARIAS LAZO.

A mis padres con mucho cariño por su apoyo incondicional.

A mi abuelita y hermanos por su ayuda y cariño.

A Roberto por sus aportaciones y afecto.

A los distinguidos maestros Arias Lazo Agustín y Almazán Alanís José Antonio por su valiosa contribución en la elaboración de esta investigación.

A esta Universidad Nacional Autónoma de México por formar profesionistas.

POR QUÉ Y PARA QUÉ EL PAGO DE CONTRIBUCIONES? CONTRIBUCIÓN, INSTRUMENTO DE REDISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA.

Í N D I C E.

	Pág.
INTRODUCCIÓN	III
CAPÍTULO I.	
1. ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.	
1.1. Finanzas Públicas.	2
1.1.1. Concepto.	5
1.1.2. Definición.	6
1.2. Aspectos que intervienen en la actividad financiera del Estado.	7
1.2.1. Aspecto Económico.	8
1.2.2. Aspecto Político.	10
1.2.3. Aspecto Sociológico.	10
1.2.4. Aspecto Jurídico.	11
1.3. Derecho Financiero.	13
1.4. De los Ingresos en la Legislación Mexicana.	15
1.4.1. Clasificación de los Ingresos Públicos.	16
1.4.1.1. Ingresos Tributarios.	16
1.4.1.2. Ingresos no Tributarios	18
CAPÍTULO II.	
2. TEORÍAS QUE FUNDAMENTAN LA PERCEPCIÓN DE LOS TRIBUTOS.	22
2.1. De la relación de sujeción.	23
2.2. De los servicios.	27
2.3. Del seguro.	33
2.4. De la necesidad social.	36
2.5. Posición adoptada por nuestra Constitución.	39

CAPÍTULO III.

3. DEL GASTO PÚBLICO.	44
3.1. Fines de las contribuciones.	45
3.2. Concepto de gasto público.	48
3.3. Principales aspectos del gasto público.	50
3.3.1. Reparto.	51
3.3.2. Finalidad.	55
3.3.3. Límites.	63
3.4. Del gasto, servicios y las necesidades públicas.	65

CAPÍTULO IV.

4. REDISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA.	72
4.1. Concepto de redistribución.	73
4.2. De las justificaciones analizadas de las Teorías de percepción de tributos cuál de ellas guarda relación con la redistribución de la riqueza recaudada.	78
4.3. Medios de los que se vale el Estado para redistribuir la riqueza.	83
4.3.1. Ejercicio del gasto público.	90
4.3.2. Prestación de Servicios Públicos.	96
4.3.2.1. Programas Sociales.	99
4.3.2.2. Desenvolvimiento Económico.	102
4.3.2.3. Creación de empleos de calidad.	105
CONCLUSIONES.	107
BIBLIOGRARÍA.	110

INTRODUCCIÓN.

Existe el reconocimiento unánime en torno al propósito de lograr una mejor distribución de los ingresos, no obstante nuestros gobernantes no han empleado hasta ahora los medios idóneos para alcanzar tal objetivo, no han podido crear los eslabones de esa cadena compuesta de metas, de instrumentos y medios de acción necesarios e indispensables para lograr mejorar la calidad de vida de los gobernados.

Así, nuestro país enfrenta hoy día problemas nuevos, pero es innegable que hay todavía muchos problemas que surgieron en el pasado y que no se han querido solucionar, ocasionando que se vuelvan más intensos, situación que ocasiona un país dependiente y tecnológicamente atrasado, en donde miles de hombres en edad laboral abandonan nuestro país por no contar con posibilidades de trabajo, asimismo hay día con día más sujetos que se dedican a trabajar en la economía informal.

Otro problema al que se enfrenta el Estado es que al apoyar los procesos de redistribución de la riqueza en los sectores de pocos o nulos ingresos, los actores de la iniciativa privada —productores de bienes y servicios—, demandan por otra parte la acumulación y crecimiento económico, luego entonces el Estado debe estar dotado de la suficiente capacidad para producir la redistribución de la riqueza recaudada, siendo necesario para tal objeto un papel de dirección y vigilancia sobre el conjunto de gobernados evitando así los riesgos de fragmentación o disgregación por los grupos sociales que intervienen intentando imponer sus intereses. En este orden, es necesario un Gobierno que cuente con los recursos técnicos, financieros y humanos necesarios para poder ejercer su rol y por otro lado, lograr que el sacrificio económico de los particulares al pagar las contribuciones sea el mínimo.

Ante las profundas desigualdades económicas, culturales y sociales se exige la intervención orientada e inmediata del Estado, redistribuyendo la riqueza recaudada creando un reparto equitativo de la riqueza y del ingreso nacional, evitando graves problemas sociales, políticos y económicos; sin embargo, el objetivo de esta investigación *no es crear nuevos programas, sino dar a conocer las verdaderas repercusiones que se lograrían de cumplir cabalmente con tales proyectos. Así no sólo se trata de repartir los ingresos públicos, sino que tales ingresos sean autogeneradores de más riqueza, lograr que los sectores rezagados se conviertan en sujetos activos, participativos del crecimiento y desarrollo económico social.*

Así, el objetivo del trabajo que va usted a leer es una investigación que trata de justificar por qué y para qué se pagan las contribuciones. Se analiza a la contribución como un instrumento de redistribución de la riqueza, compuesta de cuatro capítulos. El primer capítulo está destinado a introducir al lector en conceptos, se estudian las Finanzas Públicas —por qué existen, cómo funcionan, a quiénes sirven—; así, de igual manera se analiza el Derecho Financiero, su estructura y contenido. Se efectúa un mayor énfasis en el tema de la actividad financiera por comprender una actividad que determina las necesidades de la colectividad, por señalar los medios económicos de los que tendrá que allegarse el Estado para poder cumplir con tal función, por determinar las fuentes de donde se recaudará tal riqueza. Aquí se analizan los aspectos económicos, políticos y sociológicos que intervienen en tal actividad; asimismo, se dan a conocer las disposiciones jurídicas que determinan los ingresos públicos que podrán ser recaudados como los medios económicos que nutren tal actividad. Se presenta un panorama de las principales fuentes del financiamiento de la Federación.

Se analizan, en el segundo capítulo las teorías más importantes que fundamentan la obligatoriedad de la percepción de tributos y las respectivas interrogantes a cada una de ellas, o sea, las formas que el Estado ha utilizado para obtener de los particulares los recursos económicos necesarios para hacer frente a los gastos públicos. Así, primero, se estudia aquella que se impone por el poder supremo o infinito del rey o señor feudal —llamada relación de sujeción—, la segunda teoría en estudio es aquella que justifica la obligatoriedad al considerar el pago de la contribución como contraprestación por los servicios requeridos o recibidos —de los servicios—, la tercera teoría que se discute es aquella que fundamenta su imposición por la indemnización que se requiere ante la pérdida o menoscabo de sus propiedades o vida a aquellos que pagan la contribución —del seguro—, la cuarta teoría en estudio es aquella que se justifica por ser el medio necesario e indispensable para ver cumplidas las necesidades sociales —de la necesidad social—, y finalmente se analiza y discute la justificación que acredita la obligatoriedad de la imposición tributaria adoptada por nuestra Constitución Política Mexicana.

El tercer capítulo está destinado a expresar de manera clara y sencilla el significado y contenido del gasto público, la finalidad de la recaudación tributaria y el objeto de la imposición tributaria. Se hace, desde luego, un estudio breve sobre las contribuciones y sus finalidades. Se especifica el destino de los gastos públicos y la relación con los ingresos públicos percibidos como el límite de los gastos que se deben y pueden efectuar. Se clasifican las finalidades del gasto público en cuatro, primero la satisfacción de las necesidades de primer orden, en segundo lugar las demandas propias del Ente público y sin olvidar claro el servicio del pago de la deuda pública y por último y muy importante el desenvolvimiento económico que se logra a través de la inversión. Se analizan una serie de satisfactores generales que no pueden ser susceptibles de una apropiación o aprovechamiento individual que se transmiten a través de servicios públicos que satisfacen las necesidades públicas.

El capítulo cuarto es la parte medular y está integrado por los conceptos y el análisis que conllevan al desenvolvimiento económico. Aquí se constata que a través de los mecanismos de erogación de los ingresos públicos, se logran implantar las políticas económicas y sociales que se deben materializar en programas sociales. Se plantea en este apartado, que no se trata de una tarea parcial, sino que debe convertirse en el objetivo central y, por tanto, en la tarea conjunta del sector público y privado. Se redefine la importancia del gasto público en las zonas de atraso por considerar elemental el desarrollo nacional integral, y se concluye como medio para generar y participar de las ventajas, empleos de calidad.

Finalmente, planteo que la Redistribución de la Riqueza que se logra a través del Gasto Público, incide directamente en beneficio de los gobernados más desprotegidos, al otorgarles, por medio del cumplimiento efectivo de los programas sociales, los satisfactores para desarrollar sus capacidades logrando un desenvolvimiento económico para todos necesario; y, por otro lado, formar, luego entonces, contribuyentes cumplidos que sufragan el gasto público del lugar en que residan.

CAPÍTULO I.

ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.

CAPÍTULO I

1. ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.

La existencia de la vida en colectividad, da origen al imperativo ineludible de atender las necesidades generales, cuya duración tiene un límite o son constantes por ser inherentes a la vida en colectividad, que para ser satisfechas requieren de gastos que deben ser cubiertos, no por un individuo en particular o por un conglomerado pequeño, sino por todos los miembros de esa comunidad. Por ende, se han enfrentado a la imperiosa satisfacción de sus necesidades vitales, en función de la cual desarrollan actividades encaminadas a la obtención de riqueza constituida por bienes y servicios.

Más aún, el enorme incremento de las necesidades, la complejidad de la vida moderna, deriva en el aumento de los gastos y, como consecuencia de lo anterior, se origina con más ahínco la actividad financiera que realiza el Estado, pues mientras mayor desarrollo va adquiriendo el fenómeno público se presenta cada vez con mayor intensidad, toda vez que su objetivo es evitar el rompimiento de la armonía interna.

Asimismo, el desmedido crecimiento demográfico, la falta de fuentes de trabajo para la población económicamente activa, la lucha constante por lograr la aceptación en los mercados internacionales de los productos destinados a la exportación, el esfuerzo para evitar la intervención de los intereses extranjeros resultado de una deuda pública agobiante, los intentos por sosegar las manifestaciones de injusticia social, son algunos de los tantos factores que en la actualidad deben ser considerados para lograr la consecución de la satisfacción de las necesidades de la colectividad.

En ese sentido, se deben realizar diversas actividades para cumplir con los fines impuestos, es por ello que todos los individuos estamos sometidos a la obligación de colaborar con el Estado, ya que su objetivo principal es la prestación de los servicios públicos y, con ello, satisfacer las necesidades de la colectividad; resulta lógico que para realizar tal cometido, en la administración del Estado tengan que utilizarse medios humanos, materiales y jurídicos para lograr el cumplimiento de sus fines.

De tal situación, resulta la necesidad del Estado, de allegarse de fondos económicos necesarios, a través de un conjunto de actos que realiza; es decir, las atribuciones otorgadas al Estado obedecen a la necesidad de crear jurídicamente los medios idóneos para alcanzar los fines establecidos por los gobernados, para disponer en cierta manera y dentro de ciertos límites de la riqueza que generan los gobernados.

Sirve de apoyo el criterio del jurista Giannini, quien señala, la actividad financiera que cumple el Estado es aquella que realiza; para administrar el patrimonio, para determinar y recaudar los tributos, para conservar, destinar o invertir las sumas ingresadas, y es diferente de toda otra actividad, pues ésta no constituye un fin en sí mismo, o sea, no atiende directamente a la satisfacción de una necesidad colectiva, sino más bien, cumple una función

¹ FLORES ZAVALA, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Los Impuestos. Trigésimo cuarta edición. Editorial Porrúa, México, 1998, p.3

instrumental de fundamental importancia, siendo su normal desenvolvimiento una condición indispensable para el desarrollo de todas las restantes actividades que el Estado realiza.²

Asimismo, el fiscalista Joaquín B. Ortega, define a la actividad financiera del Estado como aquella que se realiza con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a satisfacer las necesidades públicas y en general la realización de sus propios fines.³

Tomando como base las ideas expuestas en los párrafos precedentes, creemos estar en condiciones de precisar que esto es así, porque a través de tal acción el Estado obtiene los ingresos necesarios para solventar la satisfacción de los fines superiores y duraderos, intereses comunes y fundamentales a todos los miembros de la Nación.

Así, pues, esta actividad que tiene una importancia primordial en el Estado, lleva el nombre de actividad financiera, consistente en proporcionar los recursos de carácter económico, necesarios e indispensables para sufragar el gasto público, cuyo objetivo es satisfacer las necesidades públicas a su cargo, mediante la prestación de los servicios públicos. Para obtener esos medios fundamentalmente económicos, la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios ejercen sus prerrogativas —mecanismos de obtención de ingresos que son regulados por el Derecho público—, las cuales les permiten contar con los recursos materiales necesarios para la cobertura de los fines de utilidad general.

Conforme a lo expuesto, el contenido de la actividad financiera que realiza el Estado tiene un ritmo acelerado, ya que al cumplir con los fines generales, nuevas finalidades se agregan a las primitivas;⁴ más aún, si la actividad financiera existe, es porque a través de ésta se satisfacen las finalidades impuestas al Estado, como ente público, y la determinación de estos propósitos repercute de manera directa y terminante sobre la actividad de éste, toda vez que para la consecución de aquéllos deben realizarse las actividades suficientes y necesarias.

La actividad financiera se realiza con el propósito de dar cumplimiento a los fines que constitucionalmente se le han encomendado al Estado. Así, surge la necesidad de obtener los recursos o medios dinarios necesarios para cumplir con tal objetivo. Tal afirmación la sostiene el jurista Grizotti, al señalar: no son, pues, los intereses

² Giannini, Cit. por SÁINZ DE BUJANDA, Fernando. Hacienda y Derecho, Editado por el Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, p. 11

³ Ortega, Joaquín B. Apuntes de Derecho Fiscal, Cit. por Valdés Costa, Curso de Derecho Tributario, Tomo. I, p. 14

⁴ La basicidad de los fines que debe llevar a cabo el Estado en los tiempos modernos, es más grande, pues la exigencia de la sociedad que evoluciona o que cuando menos cambia con frecuencia, le obliga a tener requerimientos que no tenía en otra época, por lo que históricamente las funciones o tareas del Estado han ido creciendo en número y en intensidad, algunas con carácter de exclusividad, otras en concurrencia con las actividades libradas a la iniciativa privada, por ende, se encuentra ante cuestiones que varían según la esfera de intervención. Por tanto, la existencia de fines del Estado y la conciencia de su insatisfacción, crea, al lado de las necesidades originadas por la mera existencia y mantenimiento de la sociedad jurídicamente organizada, otras necesidades específicas que pueden variar según las características políticas y económicas del Estado y los fines que le asignan las fuerzas políticas dominantes en un momento dado. Un ejemplo, entre muchos, es el desmedido crecimiento demográfico y claro, con ese aumento de población, el Estado debe resolver los problemas que se van presentando, así entre ellos los económicos, la propiedad privada, seguridad pública, la seguridad social, educación, etcétera.

individuales de las personas o de los grupos gobernantes los que constituyen los fines de la actividad financiera, ya que ésta, por su naturaleza, resuelve problemas del Estado.⁵

En la actual economía de los Estados, tales medios se conforman por los ingresos tributarios y financieros; los primeros, recaudados de la riqueza de sus gobernados, con base en la potestad de imperio que ejerce el Estado y, una segunda parte, se obtiene de la renta que percibe de su patrimonio privado, o del desarrollo de la actividad industrial o comercial que efectúa.

Esto es, realiza una serie de actos que en conjunto se denominan actividad financiera, la cual consta de tres etapas fundamentales realizadas por el Poder público —entiéndase como el conjunto de organismos gubernamentales que integran la persona llamada Estado, que actúa sólo en aquello que le está expresamente autorizado por la Ley⁶—; la primera etapa, crea planes y programas que se traducen en la determinación y recaudación de los tributos —obtención de ingresos—; la segunda etapa, comprende la administración del patrimonio; y, la última etapa, se compone de las erogaciones que determinan las finalidades que se pretendan alcanzar, sin la obtención de lucro, aspecto que distingue a tal actividad de cualquier otra, favoreciendo a toda la colectividad.

A mayor abundamiento, cabe agregar que todos estos actos de allegarse, emplear, y redistribuir los recursos sustraídos de la economía privada y pública, no constituyen, como ya se ha dicho, un fin en sí mismo, es decir, que el cumplimiento de tal política no se encamina directamente a la satisfacción de una necesidad, sino al cumplimiento de un cúmulo de satisfactores, a un bien en común, de cuya actividad depende el éxito del desarrollo de todas aquellas otras actividades encomendadas al Estado.

De las razones expuestas, se concluye que el Poder público debe ejercitar acciones cada vez más intensas y eficaces al desempeñar sus funciones y, en especial, la relacionada con la obtención de los ingresos que se requieran para lograr la satisfacción de las necesidades colectivas e, incluso, por ser el inicio de tal actividad de especial preponderancia. En esta exigencia, las relaciones que se presentan entre los particulares y el Estado se encuentran en la Ley —normas imperativas—, ordenando la recaudación, la administración del dinero público, y el destino de la riqueza acumulada, dinero que es sustraído de la economía privada para satisfacción de las necesidades públicas.

Una vez precisada la forma en que la actividad financiera del Estado puede manifestarse, es conveniente señalar que sólo responde a fines que van variando en el tiempo y espacio; y, por consecuencia, la actividad financiera que se ejecuta es cambiante para lograr la consecución de aquéllos, por lo que se determina que ningún Estado puede nacer, crecer y perpetuarse sin el apoyo de una actividad financiera.

⁵ Ortega Joaquín B., Cit. por DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Décima edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1994, p.14

⁶ Cuando nos referimos al Poder público, nos referimos al Estado que se instituye para nuestro beneficio, sujeto activo, regulador de la economía nacional, compuesto por una serie de organismos competentes que actúan a través de actos materiales y jurídicos; operaciones y tareas que crean jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales; así, dirige y coacciona en representación del pueblo.

De esta manera, el Estado desarrolla una serie de funciones indispensables para lograr el cometido impuesto y, precisamente, constituyen su justificación como ente político; y, por tanto, requiere de los medios económicos que permitan sufragar las erogaciones para satisfacer las necesidades colectivas, sujetando a los gobernados a contribuir. Dentro de esta idea, las contribuciones, como se señala, son pagadas por la economía privada, por lo que justo es por ello que se beneficie con el gasto público.

1.1.Finanzas Públicas.

1.1.1 Concepto.

Por principio, es menester señalar que el vocablo "*Finanzas*" se refiere, desde un punto estrictamente económico al dinero, a su obtención, uso o goce o, más precisamente, a la actividad por medio de la cual se realizan las negociaciones y las operaciones con valor monetario.

En tal virtud, el maestro Andrés Serra Rojas asegura que la palabra "finanzas" proviene del francés "finances", y ésta del latín "finatio", de la raíz "finis" que significa acabar, poner término mediante pago o simplemente una prestación pecuniaria. En su origen, "financiar" es pagar, y su sentido se ha extendido a la manera de obtener dinero y a su empleo y utilización.⁷

Con la palabra "financiero" se alude a lo que es relativo a la "hacienda pública". Antiguamente, se decía "dinero público" y se refería a las cuestiones bancarias, bursátiles o a los grandes negocios mercantiles y, por extensión, a la propia persona versada en el conocimiento de esta materia, como banquero, financiero, capitalista o estadista.

De esta manera, se considera a las finanzas como el estudio de las normas que integran los sistemas y procedimientos encaminados a la obtención, administración y utilización de los recursos, y son reguladas por el Derecho Financiero, cuyos sujetos partícipes de esta actividad económica son los organismos públicos del Estado y todos los demás organismos que de él dependen por el manejo de las rentas y los gastos públicos.

Posteriormente, la palabra "pública" hace referencia a la cobertura de las necesidades de los gobernados, utilizando el dinero recaudado como medio para lograr los fines; para dar lugar así a las Finanzas Públicas, ejercicio de diversos mecanismos utilizados por el Estado o cualquier organismo y unidad económica que depende directamente de él, con el objetivo de procurar las riquezas materiales necesarias para su vida y funcionamiento. Por tanto, se refiere a la forma en que la riqueza acumulada será utilizada creando instituciones, métodos y principios para el desarrollo de la Nación.

⁷ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo segundo. Decimoquinta edición corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltrí. Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, p. 8

En ese sentido, el objeto de estudio de las Finanzas Públicas, es la adecuada y eficiente gestión de la actividad financiera del Estado, que permite determinar cómo se obtienen los recursos personales, materiales y jurídicos; y, por otra parte, cómo se efectúa su administración, su fomento y aplicación pública, política, jurídica y sociológica existente, beneficiando a la población del Estado. No sólo se estudian los medios, sino también se estudian y seleccionan los fines como pilar del desarrollo económico del país⁸. Por lo que la actividad financiera del Estado no se limita al ciclo ingresos-egresos públicos.

En este orden de ideas, las Finanzas Públicas aluden a las necesidades públicas o colectivas, que con las acciones realizadas por el Poder público se satisfacen, o deben satisfacerse, de una manera concreta, indivisible o divisible y apreciable más aun, se encarga del ciclo financiero que inicia cuando el Estado se allega del dinero, bienes y servicios producidos por el Estado o por los gobernados-contribuyentes y los convierte en ingresos públicos para atender los gastos que le causará cumplir su deber, y culmina el ciclo cuando la riqueza acumulada se ha convertido en servicios públicos, reflejados en la mayoría de los casos en satisfacción de necesidades públicas.

De esta forma, podemos entender por Finanzas Públicas, el análisis integral que se concibe al recaudar o allegarse de los recursos jurídicos, personales y materiales, y el ejecutar los gastos necesarios para satisfacer las necesidades de los gobernados; entendiéndose por ellas las que fueron calificadas como tales, como resultado de una decisión política —cuya satisfacción interesa y preocupa tanto al Estado como a los individuos—, aspecto que se detallará en el apartado correspondiente, como uno de los factores que intervienen en su desenvolvimiento.

1.1.2 Definición.

Por su parte, el fiscalista Joaquín B. Ortega, define a las Finanzas Públicas como "la ciencia que estudia los principios abstractos, los objetivos políticos, los medios económicos y las normas jurídicas positivas que rigen la adquisición y la gestión de los medios empleados, recursos o elementos económicos requeridos por el Estado para la satisfacción de las necesidades colectivas por medio del gasto público."⁹

Por lo ya referido, las finanzas públicas son una ciencia que se desprende de la ciencia económica y, especialmente, de la política económica, que se encarga de investigar y precisar los medios a utilizar para obtener de los gobernados los ingresos necesarios para sobrevivir y, por consecuencia, responder a sus anhelos y prerrogativas.

⁸ Artículos 25, 26, 27 y, 28 y se agregan 3, 5, 31, 73, 74, 89, 115, 117, 118, 123 y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disposiciones que regulan la rectoría económica del Estado, la economía mixta, y la planeación democrática del desarrollo; asimismo, contienen las atribuciones del Estado en materia económica social.

⁹ Ortega Joaquín B., Cit. por Cit. por DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Décima edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1994, p.15

Por tanto, esta ciencia se compone de dos grandes partes: una que es la encargada de señalar los medios de percepción de los ingresos de los gobernados-contribuyentes y aquellos aportados por el Estado, riqueza que se encuentra a disposición del Poder Público para ser utilizada de inmediato; y, la segunda parte, se refiere a los medios correctos y adecuados que se utilizan para realizar el gasto público a favor de los gobernados redistribuyendo la riqueza acumulada.

De lo antes expuesto, podemos desprender que la palabra finanza; y, en consecuencia, la voz "financiero", revela un hondo sentido económico que se refiere a la obtención de ingresos, medios de los que se valen los individuos y las entidades gubernamentales para hacer frente a las necesidades cambiantes.

Y concluimos que mediante el calificativo "públicas" se restringe el significado de las finanzas para referirse exclusivamente a la actividad financiera estatal —necesidades públicas, recursos públicos, servicios públicos y gasto público—, cuyo fin es satisfacer las necesidades públicas, realizando un conjunto de variadísimas erogaciones.

1.2 Aspectos que intervienen en la actividad financiera del Estado.

De lo anterior, se desprende que el objetivo primordial de las finanzas públicas se inspira en el bienestar de la colectividad y, por lo tanto, en un bien común o interés público; de lo dicho hasta aquí, se puede determinar que a través de la obtención e inversión de los recursos económicos —ingresos públicos—, se puede dar cumplimiento a determinados fines variables en el tiempo y espacio, como un conjunto de actividades destinadas a la satisfacción de las necesidades de índole colectiva, que repercute en los diversos grupos sociales.

En este sentido, es indudable que el Poder público está conminado a realizar actividades de carácter financiero que presupuestan, administran y recaudan recursos en una forma justa y equitativa, y así culminar con una redistribución —forma y procedimiento de aplicación de éstos ingresos—, con tendencia clara hacia la protección de los sectores más desprotegidos y vulnerables de la sociedad.

Es, por lo ya referido, la actividad financiera del Estado la que da paso al surgimiento de las Finanzas Públicas como una ciencia y de tal actividad se desprenden los siguientes elementos:

1. *Actividad que desarrolla el Estado*
2. *.....conoce y determina los ingresos públicos*
3. *....así como las formas y los mecanismos para percibirlos*
4. *....aplicación e incremento de lo recaudado*
5. *satisfacción de las necesidades colectivas; y,*
6. *en general, realizar sus propios fines.*

Conforme a tales elementos, en la actividad financiera convergen múltiples aspectos, es decir, tiene una naturaleza compleja, toda vez que está compuesta de diversos actos políticos, sociales, económicos, jurídicos y, en general, todos aquellos que comprendan cualquier otra disciplina social que estudie la actividad humana, cuyo fin sea la satisfacción de las necesidades públicas, pero sin que uno solo de esos aspectos abarque todas las facetas de la actividad financiera. Con lo dicho, resulta evidente que por el contenido y efectos se constituye a la actividad financiera como un fenómeno.

En este orden de ideas, Fuentes Quintana, advierte que en "el fenómeno financiero se observa un *aspecto económico* (hay una administración de recursos escasos susceptibles de usos alternativos), un *aspecto político sociológico* (es fruto de la decisión de una autoridad que gobierna la vida de una sociedad), un *aspecto jurídico* (se manifiesta normalmente a través de disposiciones regladas), un aspecto ético (los ingresos y gastos públicos pretenden la realización de diversos juicios de valor), un *aspecto contable* (los ingresos y gastos públicos exigen ser anotados y ser clasificados para determinar los resultados de los movimientos de los valores efectuados en el seno del sector público). Y con todo esto, no son, quizá, sino una parte de los matices que cabe hallar en la actividad financiera de nuestro tiempo. Esta diversidad de aspectos del fenómeno financiero ofrece una multiplicidad de líneas argumentales para arrancar una elaboración científica."¹⁰

En ese sentido, tales aspectos y su combinación dan como resultado la mayor y mejor manera de satisfacer las necesidades colectivas y la armonía de los intereses públicos y privados en juego, que son cambiantes al paso del tiempo.

1.2.1. Aspecto Económico.

De lo anterior, se desprende que en todos y cada uno de los momentos deben resolverse los nuevos problemas que van surgiendo. Por su parte, el aspecto económico se desarrolla siempre en el conglomerado social, nos explica el mundo que nos rodea y, en segundo lugar, nos ayuda a resolver los problemas, pudiendo mejorar el nivel de vida de la población de nuestro país y comprender los dilemas con los que se enfrenta en cada momento el Gobierno.

Es un factor que concurre en la actividad financiera, que nos muestra las elecciones posibles obteniendo la mayor utilidad al desplazar la riqueza recaudada, de la misma forma en las inversiones, en los servicios públicos y en lo referente a la utilización del crédito público —en relación al lento crecimiento de los niveles de vida y de la creciente pobreza, de los grandes déficit presupuestarios públicos, etc—.

En concordancia con lo anterior, "la economía es el estudio de la manera en que las sociedades utilizan los recursos escasos", seleccionando qué mercancías valiosas se deben producir y determina la distribución entre los diferentes individuos. Es sobre todo, una disciplina de elecciones, viviente y evolutiva."¹¹

¹⁰ FUENTES QUINTANA, E. Hacienda Pública, Introducción Apuntes F.C.E. Editado por la Universidad Madrid, 1985, p.17

¹¹ SAMUELSON A., Paul. Economía, Decimonovena edición, Traducido por José Luis Sanpedro, Editorial Aguilar, España, 1981, pp. 3 a 5

Ahora bien, y por lo ya determinado, la economía, es una lucha del hombre por procurarse riqueza —formada por los bienes y servicios que existen en cantidad limitada en relación con las necesidades, siempre crecientes al ritmo en que aumenta la población—; así, el factor económico, es la base de la actividad financiera, pues este aspecto se ocupa de determinar la obtención y adecuada aplicación de los recursos allegados por el Estado —relación esencialmente económica que se da entre el Estado y los gobernados—; ingresos que debe tener a su disposición para dar cumplimiento a los fines. No obstante, no puede desconocerse la influencia de otros aspectos que en ella intervienen.

De acuerdo a la exposición anterior, algunas de las aportaciones de la economía son:

- Por una parte, como lo señala el profesor Samuelsón, dentro de la economía surgen las siguientes interrogantes: ¿Qué bienes se producen?, ¿Cómo se producen? y ¿Para quién se producen?. Preguntas que el Gobierno tiene que responder para lograr el desarrollo económico de la Nación, desembocando en el bienestar común, solucionando así los problemas económicos y mejorando la calidad de vida;
- De igual manera, nos ayuda a comprender a la sociedad, a describir, explicar y predecir el comportamiento económico, por ejemplo, las causas de la pobreza y, más aún, diseñar las medidas que mejoren el nivel de vida de la sociedad; y,
- Una siguiente aportación del aspecto económico, es el análisis de la evolución de la economía global: la tendencia de los precios, de la producción y del desempleo. Una vez que se comprenden esos fenómenos, es posible elaborar las medidas con las que se pueden mejorar los resultados económicos.

En este orden, es una ciencia de elección. Estudia la forma en que el Estado y los individuos deciden utilizar los recursos productivos escasos o limitados (el trabajo, el equipo y los conocimientos técnicos) para producir los diversos bienes tendientes a lograr la satisfacción de las necesidades colectivas.

Así, podemos asentar, entonces, que la economía estudia todo tipo de temas, pero su objetivo esencial en la actividad financiera; es determinar preponderantemente los elementos y medios de que se debe valer el Gobierno para allegarse de la riqueza y la manera en que se utilizará para satisfacer sus necesidades y las de la colectividad; es comprender cómo el Estado debe asignar e invertir los recursos escasos, que se han recaudado para obtener el mayor beneficio posible.

En este orden de ideas, el factor económico influye en la actividad financiera por cuanto que se ocupa de la obtención de los recursos escasos, transformándolos lo mejor posible para dar cumplimiento a los fines atribuidos al Estado,¹² así como a su administración, de recurrir a empréstitos sólo en casos extremos, etcétera. Por consiguiente, es un aspecto indispensable para la marcha adecuada de la actividad financiera, procurando un equilibrio entre los ingresos y egresos, condición indispensable para el desenvolvimiento de nuestro país.

En la actividad financiera se utilizan los principios económicos, sin embargo, se observa que esta actividad no se enfoca a la obtención de ganancias o de lucro. El objetivo primordial de las finanzas públicas se inspira en el bienestar de la colectividad, en una obtención justa y equitativa de los recursos, así como en los gastos con tendencias claras hacia la protección de los sectores más desprotegidos de la sociedad, además de fomentar el crecimiento y mejorar la calidad de la vida.

¹²DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. p.29

1.2.2. Aspecto Político.

Ahora bien, la intervención del aspecto político —inteligencia y voluntad humana que proporciona los principios fundamentales, para ubicar las necesidades y determinan las decisiones—, es fundamental, si lo consideramos como el medio a través del cual se relacionan los distintos grupos de la sociedad y el Estado, sujeto activo e imprescindible que goza de un poder de coacción en la actividad financiera, parte de la administración pública que no tiene un fin en sí mismo, sino que es un medio que crea, desenvuelve y ejerce el poder público para obtener beneficios colectivos.

Por consiguiente, la participación de lo político en esa actividad financiera se ve reflejada en cuanto a ese poder de supremacía o de imperio, que corresponde exclusivamente a la Federación, al Distrito Federal y a las Entidades Federativas, que se ejerce para procurarse los elementos dinarios para estar en condiciones de cumplir los fines impuestos y producir los efectos deseados por los distintos grupos.

Para comprender la intervención de lo político, es preciso partir de que la actividad financiera, como ya se ha dicho, constituye una parte importante de la administración pública, y ésta, a su vez, está integrada por fines de utilidad general cambiantes en el tiempo y espacio; por lo que trata de solucionar los problemas económicos, la desigualdad e injusticias que se observan en el conglomerado humano.

Por consiguiente, el aspecto político interviene cuando el Estado se relaciona con los gobernados, determinando los procedimientos o medios utilizados para allegarse de los recursos necesarios e indispensables para cumplir sus fines; procedimientos que dimanen de la soberanía; teniendo la característica de ser coercitivos, porque a través de ellos se puede obligar a los gobernados a pagar las contribuciones, aún en contra de su voluntad, en la medida, tiempo y modo que él mismo impone.

De lo hasta aquí expuesto, resulta que sólo dentro del Estado, ejerciendo su soberanía, se puede realizar dicha actividad; existiendo una relación de equilibrio entre gobernantes y gobernados, basada en el interés de los gobernados, contribuyentes o no contribuyentes.

Por otra parte, los fines, los principios de reparto de los gravámenes financieros, los procedimientos utilizados de recaudación y de redistribución de los ingresos tienen un carácter político, toda vez que con la actividad financiera se satisfacen los fines encomendados al Estado.

1.2.3. Aspecto Sociológico.

Por otra parte, pero en este mismo orden de ideas, "la sociología es la ciencia que estudia las diferentes formas de organización social y de las relaciones e instituciones sociales ahí surgidas, con la finalidad de elaborar las leyes del desarrollo social.....Ello significa....., no trabaja para los beneficiarios del poder, promotores precisamente de esas lacras sociales".¹³

¹³GOMEZ JARA, Francisco A. Sociología. Editorial Porrúa, México, 2000,p.12

Así, el Estado, toma en consideración a los grupos sociales que se relacionan entre sí —conocimiento de la realidad social y los recursos económicos—, al desempeñar su actividad financiera, pues no puede desatender, sino antes al contrario, siempre debe satisfacer las necesidades, apetencias y anhelos de los grupos sociales, para que esa actividad sea acorde con la armonía y lograr el desenvolvimiento de la Nación.

Así, pues, el Estado, al realizar la actividad financiera, debe pensar, decidir y actuar en consecuencia de sus integrantes, tener un pleno conocimiento de las condiciones imperantes, de las costumbres, de las actividades económicas que realizan, de su educación, de sus necesidades y de sus recursos económicos.

Por lo anterior, el aspecto sociológico dentro de la actividad financiera es fundamental, ya que explica y reconoce al conglomerado de individuos o grupos en interrelación, el crecimiento demográfico del país, sus condiciones de desarrollo en la industria, en el comercio, en la agricultura, en la ganadería y en tantas otras actividades económicas, para poder determinar la política fiscal, para establecer los actos que se deben ejecutar dentro de la ya reiterada actividad.

En fin, es un elemento que ayuda a tomar en cuenta los efectos que se producen en los diversos grupos que conforman la sociedad, y nos ayuda a lograr una situación conciliatoria de los intereses públicos y particulares existentes, es un factor que interviene para explicar y transformar las condiciones sociales contemporáneas.

1.2.4. Aspecto Jurídico.

Por otra parte, el Estado debe establecer procedimientos respecto de la determinación, recaudación y administración de los ingresos públicos, pero con base a un conjunto de preceptos legales positivos, que determinen los actos que puede y debe realizar el Poder público, para evitar las arbitrariedades o la desviación de poder; es, en suma, la trascendencia de este aspecto la seguridad de los gobernados.

En virtud de lo anterior, el derecho positivo, regula todas las relaciones que se presentan entre los órganos públicos, entre éstos y los particulares, por lo que toda acción que realice el Poder público debe encontrarse prevista en nuestra Ley fundamental, evitando todo tipo de arbitrariedades.

En este orden de ideas, el Estado, como Nación jurídicamente organizada, es sujeto de derecho, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones dentro del marco de las normas jurídicas —derecho vigente y principios jurídicos—, constituyendo la parte que da forma y razón de ser a los hechos sociales.

El aspecto jurídico se encarga así, de establecer las normas *impero-atributivas* que regulan la conducta de los gobernantes con los gobernados, y de éstos con aquéllos; es, por ello, la expresión creadora de solución de los conflictos entre las personas.

Es un factor instrumental¹⁴, ya que en la economía y en las finanzas, sin la presencia de disposiciones jurídicas que regulen su actuar, se ejecutarían actos violentos en donde el más fuerte triunfaría en la satisfacción de sus necesidades sobre el más débil; y, pues bien, gracias a la existencia de las normas jurídicas se logra el establecimiento de un equilibrio para dar cumplimiento a los fines del Estado.

Así, las actividades del Poder público, actúan dentro de un marco legal, en donde los fuertes y los débiles, los pobres y los que no lo son, los beneficiados y los no tanto, pueden tener las mismas oportunidades de satisfacer sus necesidades dentro de un orden legal impuesto por el Estado. De acuerdo con esta idea, el Derecho es el instrumento regulador de tales relaciones, toda vez que encauza una relación de bien común y orden, evitando el despotismo que resulta del exceso de poder de las autoridades, y la anarquía, que es consecuencia de los excesos de los individuos.

En esta tesitura, el ejercicio del poder coactivo del Estado se encuentra sujeto a un régimen jurídico positivo y, por tanto, no tiene un carácter arbitrario cuyo objetivo único sea generar ingresos, no busca un incremento económico, sino beneficios generales. Tal objetivo se ve plasmado en nuestra Constitución Política al señalar el derecho y la obligación de los mexicanos a contribuir al sostenimiento del gasto público, de acuerdo al artículo 1 y 31, fracción IV, de la Suprema Norma:

"Artículo 1.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución....."

"Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

.....IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

De la transcripción anterior, se desprende una relación eminentemente jurídica, puesto que sólo a través de ordenamientos legales preestablecidos puede garantizarse una vinculación de legalidad, proporcionalidad y equidad en materia tributaria, lo cual se traduce en seguridad jurídica, condición indispensable de la cual gozan todas las personas –físicas y jurídico colectivas--, como se pudo observar.

Por lo anterior, para exigir el pago de las contribuciones y evitar cualquier arbitrariedad, este requerimiento debe estar en una ley vigente que determine la situación específica, en la que se tiene la posibilidad y capacidad de ser titulares, supuesto que libera a todos los gobernados de cualquier abuso de poder, pues, por un lado, define sus obligaciones y, por otra parte, determina sus derechos.

Por tanto, de acuerdo con los artículos 1 y 31, fracción IV, de la Constitución y con la interpretación que ha efectuado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluye que en materia impositiva se presupone y se persigue el otorgamiento de un trato igualitario a todas las personas obligadas al pago de una contribución, cuando ellas se encuentren en una misma situación jurídica.

¹⁴Menester es recordar siempre que el Derecho es resultado de la actividad estatal; acción de poder y de orden público, por lo que es un instrumento, aparato o medio que procura, de forma directa o indirecta, todos aquellos bienes materiales, culturales y morales que permitan la realización de los supremos valores y fines a satisfacer.

El aspecto jurídico en estudio, opera como una balanza que busca la justicia y el adecuado equilibrio para que, con ello, se respeten los derechos de los gobernados que contribuyen con sus ingresos, ganancias o rendimientos a sufragar los gastos públicos, siempre bajo los principios constitucionales de legalidad, equidad y proporcionalidad.

1.3 Derecho Financiero.

El Estado se ve obligado, como ya se dijo, a satisfacer necesidades, siendo indispensable allegarse de recursos personales y materiales; resulta evidente que las finalidades –satisfacción de intereses colectivos–, que debe cumplir, requieren una ordenación y sistematización de pasos, sin olvidar por supuesto las limitaciones. Normalmente, esta guía de normas regula el proceso legal del fenómeno financiero que da como resultado el Derecho Financiero, pues resulta necesario el ordenamiento de la actividad financiera,¹⁵ precisando los actos y las limitaciones para lograr en equilibrio los fines impuestos.

En efecto, el Derecho Financiero, representa la guía suprema de todo el orden jurídico de la actividad financiera, debido a que las normas que integran dicha compilación deben comprender las relaciones entre el Poder Público y los particulares, que deberán respetarse en todo momento; ya que, de lo contrario, se crean abusos, arbitrariedades, exacciones y privilegios indebidos.

De lo expuesto en el apartado anterior, así como lo dicho en líneas precedentes, podemos definir que el Derecho Financiero, clasificado en la rama del Derecho Público, autónomo del Derecho Administrativo, cuenta con características y principios propios que abordan el estudio de las normas que regulan la obtención de los ingresos; recursos económicos suficientes e indispensables para hacer frente a los gastos realizados por el Ente público. Se ocupa, además, de estudiar las formas y procedimientos de aplicación de esos ingresos recaudados para satisfacer las necesidades sociales. Sin embargo, son diversas las definiciones que se han dado del Derecho Financiero, de las cuales conoceremos las siguientes.

Por su parte, el Jurista Mario Pugliese, considera al Derecho Financiero como la disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático del conjunto de normas que reglamentan la recaudación, la gestión y la erogación de los medios económicos que necesita el Estado, y los otros organismos públicos, para el desarrollo de sus actividades, y el estudio de las relaciones jurídicas entre los poderes y los órganos del Estado, entre los ciudadanos y el Estado, y entre los mismos ciudadanos, que derivan de la aplicación de esas normas.¹⁶

Asimismo, Fernando Sáinz de Bujanda, define al Derecho Financiero como "la disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático de las normas que regulan los recursos económicos que el Estado y los demás entes públicos pueden emplear para el cumplimiento de sus fines, así como el procedimiento jurídico de percepción de los ingresos y de ordenación de los gastos y pagos que se destinan al cumplimiento de los servicios públicos".¹⁷

¹⁵DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Op. Cit.*, p.30

¹⁶PUGLIESE, Mario. *Instituciones de Derecho Financiero*. Segunda edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1976, p. 19

¹⁷SÁINZ DE BUJANDA, Fernando. *Hacienda y Derecho*. Editado por el Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, p. 33

Finalmente, Gabino Fraga señala que el "Derecho Financiero es el encargado del estudio del sostenimiento de la organización y funcionamiento del Estado, el cual implica necesariamente gastos, que ése debe atender procurándose los recursos pecuniarios indispensables. Esta materia y la regulación que exige forma parte del Derecho administrativo que, por su importancia y por sus especiales relaciones con la economía, tiende a segregarse, constituyendo el Derecho financiero o dentro de las finanzas públicas, como una rama especial y autónoma del derecho público".¹⁸

En ese sentido, el Derecho Financiero, desempeña una acción instrumental,¹⁹ autónomo al Derecho Administrativo, por cuanto que regula la percepción de los ingresos del Estado, la planeación y ejercicio del gasto público, posee una gama tal que requiere de un estudio especializado y distinto al que se realiza en el derecho administrativo, el cual sirve para entender y manejar el fenómeno financiero del Estado, es decir, asegura la gestión financiera de la economía pública, al mismo tiempo que la economía nacional.

Por lo anterior, se llega a la conclusión de que el Derecho Financiero regula la actividad instrumental dirigida no a la satisfacción directa de las necesidades públicas, sino a la adquisición de los medios pecuniarios para cubrir las necesidades presupuestarias; comprende así la actividad económica en su totalidad, la obtención de recursos, su gestión y el gasto de ellos,²⁰ es decir, no se limita a regular cómo han de realizarse los actos jurídicos cuyo objeto sea el allegarse de ingresos, sino que, además, ha de establecer cuáles serán esos egresos que den cumplimiento a los programas predeterminados.

De las anteriores definiciones, se desprende que el Derecho Financiero es un conjunto de normas jurídicas que regulan la constitución de la actividad financiera del Estado, por lo que estudia los tributos y recursos financieros que la hacienda pública se procura, medios mediatos para asegurar su propia existencia y el cumplimiento de sus fines, asimismo los principios, fundamentos y la relación jurídica que se presentan al organizar los gastos públicos que con el ejercicio de dicha actividad se producen.

Así las cosas, el Derecho Financiero, se compone de todas las relaciones que se presentan entre los gobernados-contribuyentes y el Estado, en el régimen del derecho público, que es un derecho de prerrogativas en aras al interés público, que no sólo se limita a realizar simples actos ejecutados por los órganos administrativos, sino que conforma complejas actividades económicas que se rigen por sus propios principios y procedimientos; prerrogativas que hay que circunscribir a lo imprescindible, a lo estrictamente necesario, para que no se convierta en cuestiones arbitrarias fuera de lo señalado por la Constitución.

El Derecho Financiero es el género,²¹ es el hilo conductor de la vida jurídica que tiene por objeto la regulación de la organización y la actividad de las personas administrativas a quienes se atribuye la titularidad de la función

¹⁸ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Revisada y actualizada por Manuel Fraga, Trigésimo segunda edición. Editorial Porrúa S. A., México, 1993, p. 587

¹⁹ Instrumento creado por el hombre para satisfacer sus necesidades y las del propio Estado, evidenciando que si no cumple con dichas finalidades, ni da los frutos que está destinado a producir, deja de ser útil y debe cambiarse, efectuándose así las reformas jurídicas que las circunstancias reclaman. SÁNCHEZ RAMÍREZ, Fortunato B. Derecho Administrativo Económico. Privado.

²⁰ DE LA GARZA, Sergio Francisco, Op. Cit., p.26

²¹ CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. Curso de política de Finanzas Públicas de México. Editorial Porrúa, S.A., México, 1977, p. 9

financiera, es de igual forma un importante limitante del ejercicio del poder público —actos determinados por normas previas y expresamente determinadas—, y un escudo protector utilizado por los particulares, en donde a pesar de los nobles propósitos de servir a la colectividad, las autoridades no pueden actuar fuera de lo establecido por la ley.

Al respecto, cabe destacar que en el género están incluidas las especies, esto es, normas jurídicas que regulan la obtención, manejo y aplicación de los recursos económicos. A continuación, se expondrá brevemente las especies o clasificaciones:

- **El Derecho fiscal**, posee un campo de acción y de evaluación al encargarse de la obtención de los recursos y al estudiar la reglamentación de la recaudación, el financiamiento de los gastos públicos; está compuesto por un conjunto de normas que regulan la imposición y recaudación de las contribuciones, productos y aprovechamientos;
- **El Derecho Patrimonial**, aspecto relacionado con la gestión y administración de los bienes propiedad del Estado, de dominio público y del dominio privado, se ocupa de la realización de actos que conllevan a la obtención de los medios económicos, acción que se exterioriza a través de los organismos; y,
- **El Derecho Presupuestal y normativo de la contabilidad del Estado**, que se relaciona con el gasto público. Se encarga de la planeación, organización, dirección y control del gasto público en referencia a los ingresos.

Especies que realizan una función instrumental de obtención, manejo y erogaciones, que se concretiza en diferentes modalidades, según su naturaleza y destino de los recursos, pero cuyo fin es siempre el mismo. Estas especies representan la guía suprema de todo el orden jurídico de la ya mencionada actividad, debido a que las normas que integran dicha compilación deben reflejarse y respetarse en todo momento, ya que, de lo contrario, se puede caer en la inconstitucionalidad de los actos de autoridad; y, por lo tanto, carecer de validez jurídica.

1.4 De los Ingresos en la Legislación Mexicana.

La existencia del Estado, implica la obligación de los gobernados de contribuir, es, pues, la explicación que se da al percibir recursos económicos: ingresos, ganancias o rendimientos de los gobernados, en términos de las respectivas leyes de ingresos. Punto que será analizado en el apartado correspondiente

Las contribuciones y las percepciones obtenidas por actos de financiamiento que realiza el propio Ente público, son los medios idóneos para que ése pueda dar cumplimiento a las tareas que se le han encomendado. Cantidades que son plasmadas en un catálogo o lista general —Ley de Ingresos—, que constituyen los recursos económicos, que pueden expresarse como cantidades en dinero que se recaudan generalmente cada año, para cubrir el gasto público que implica la atención de las necesidades fundamentales de la colectividad.

En ese sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala la regulación de los Ingresos Públicos:

"Artículo 31. - Son obligaciones de los mexicanos:

.....IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

En este orden de ideas, nuestra Constitución Política, señala que la facultad para legislar en materia impositiva no siempre es exclusiva del Congreso de la Unión, sino que en ocasiones concurre con la facultad de los Estados, de manera proporcional y equitativa; por lo que, incluso, una misma fuente de ingresos puede estar gravada tanto por la Federación como por las Entidades federativas. Consecuentemente, señala las atribuciones, las limitaciones y prohibiciones correspondientes.

1.4.2 Clasificación de los Ingresos Públicos.

La recaudación de los ingresos públicos es un aspecto parcial de la actividad financiera, en donde éstos son los mecanismos que el Estado requiere y recibe para propósitos inmediatos —satisfacer las demandas públicas que cada vez resulta más compleja su atención y las propias—, son representados en su mayoría por todos aquellos recursos que tienen en común derivar del poder de imperio o autoridad estatal, lo cual los distingue a su vez de toda clase de ingresos; son percibidos tanto en efectivo, como en especie, por excepción, cuya exigencia deriva de una ley general, impersonal y vigente.

1.4.2.1 Ingresos tributarios.

No es conveniente una clasificación tajante dadas las numerosas existentes que se ha formulado de los ingresos que el Estado percibe, todas ellas con diferentes matices, denominaciones o criterios. Sin embargo, para efectos del presente estudio, me inclinare por la clasificación del Código Fiscal de la Federación, realizando una subdivisión entre ingresos tributarios y no tributarios o financieros; y, en ordinarios o extraordinarios, según su percepción, sin hacer estudios específicos de cada uno.

Como puede advertirse, las contribuciones se definen como los ingresos exigidos por el Poder público a las personas físicas y jurídico colectivas que se encuentran en la situación jurídica prevista en una norma y cuyo destino es cubrir el Gasto Público. En este orden de ideas, se transcriben los artículo 2 y 3 del Código Fiscal de la Federación, que a la letra dicen:

Artículo 2o. - Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I.- Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este Artículo.

II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

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

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del Artículo 21 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el Artículo 1o.

Artículo 3o.- Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del Artículo 21 de este Código, que se apliquen en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza.

Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

Desde esta óptica, la estructura prevista en el Código Fiscal de la Federación se constituye de *ingresos tributarios* que se integran por contribuciones, impuestos²², aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, contribuciones especiales, ingresos derivados de recargos, sanciones punitivas o moratorias, derechos o tasas y contribuciones causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de pago, multas por violaciones a los ordenamientos tributarios.

En suma, se habla de una fuente impositiva por mandato constitucional, de la que se obtienen cantidades aportadas por todas las personas físicas y jurídico colectivas, por colocarse en la situación jurídica prevista para contribuir al gasto público, de forma proporcional y equitativa. Desde esta óptica, es innegable que se aplican los llamados principios de legalidad, generalidad, obligatoriedad y vinculación con el gasto público.

²² Ingresos públicos que constituyen el principal ingreso tributario del Estado, cuyo pago no conlleva para el causante la recepción automática e inmediata de una contraprestación. ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo. **Derecho Fiscal**, pp.317 a 319

1.4.2.2 Ingresos no Tributarios.

De igual forma, el Estado, cuenta con un segundo grupo de ingresos públicos compuestos por *ingresos financieros*,²³ necesarios para complementar e integrar las exigencias del Presupuesto de Egresos Nacional, grupo integrado por aprovechamientos; cantidades provenientes de los bienes del dominio público y privado del Estado, de las funciones de derecho público, de las utilidades, ganancias o dividendos de las empresas públicas o de capital mixto; y, de los recargos, sanciones, gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del Artículo 21 del Código Fiscal de la Federación.

Incluso, se clasifican como ingresos financieros los que se perciben como contraprestaciones por los servicios que presta el Estado, que no corresponden a sus funciones de derecho público, ingresos contemplados en el rubro de productos; cantidades obtenidas por las contraprestaciones de los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

En resumen, el Estado obtiene ingresos de la explotación de su patrimonio permanente. Tales cantidades son, por ejemplo, las derivadas de "la explotación del patrimonio directo del Estado (subsuelo), de los bienes de propiedad originaria (agua nacionales), del mar territorial o del espacio aéreo, o de las demás propiedades inmuebles o muebles del Estado, todos los cuales tienen como característica ser frutos o productos de un derecho de propiedad del Estado o de un derecho real público análogo al de la propiedad"²⁴; a lude, además, a los ingresos derivados de financiamientos crediticios, entre los que se encuentran: la emisión de moneda, los descuentos de documentos, los empréstitos, la emisión de bonos de deuda pública, la amortización y conversión de la deuda pública, y de las mismas renegociaciones.

La clasificación en análisis consiste en ingresos públicos percibidos de forma ordinaria y extraordinaria.²⁵ Así, pues, algunos de estos ingresos pertenecen al derecho público y otros pueden ser materia del derecho privado,²⁶ conformando el catálogo de la Ley de Ingresos; acto legislativo que determina los diversos ingresos públicos tanto por vía de derecho público como privado, que debe percibir o recaudar la entidad pública en un ejercicio fiscal.

Así, son ingresos públicos ordinarios, aquellos que se perciben normalmente con carácter general y obligatorio, renovándose mediante la expedición de las leyes respectivas y se destinan a cubrir los servicios públicos, prestados también de forma normal por la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, por lo que son permanentes y previsibles, para un periodo determinado, al cual se le denomina ejercicio fiscal, y que abarca un año natural, es decir, de Enero a Diciembre.

²³ DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Op. Cit.*, pp. 26 y 27.

²⁴ *Ibidem*, p. 26

²⁵ FLORES ZAVALA, Ernesto. *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Los Impuestos*, pp. 24 y 25

²⁶ SÁNCHEZ GOMEZ, Narciso. *Derecho Fiscal Mexicano*. Segunda edición. Editorial Porrúa, México, 2001, p. 4

Por lo tanto, los ingresos ordinarios son aquellos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público percibe año con año de las tres esferas de competencia, en un ejercicio fiscal, para con ellos hacer frente a los gastos públicos planeados por ese mismo ejercicio.

Para concluir con esta primera división, los ingresos ordinarios se componen por las contribuciones señaladas en el artículo 2° del Código Fiscal de la Federación, las tasas o los derechos, las contribuciones especiales, los productos y los aprovechamientos señalados en el artículo 3° del mismo ordenamiento citado.

En este orden de ideas, otras de las fuentes de financiamiento del gasto público son los ingresos extraordinarios. En México, los ingresos extraordinarios son obtenidos de actos eventuales, para cubrir gastos especiales, cuando acontece alguna circunstancia -anormal o irregular- que hará necesaria esa percepción, colocando al Estado frente a las necesidades imprevistas y urgentes que obligan a efectuar erogaciones no consideradas, por ejemplo, crisis económicas, alguna calamidad social resultado de fenómenos naturales o ante un notable déficit presupuestario, etcétera, no obstante que en ocasiones pueden ser previsibles y más o menos permanentes.

En este caso, se proyectan y ejecutan los ingresos extraordinarios, dentro del propio ejercicio fiscal, se crea un programa extraordinario tendiente a la obtención de dichos ingresos, los cuales cesan en su aplicación cuando desaparece la causa que originó su implantación; aunque con frecuencia en la práctica, una vez que se han implantado esos ingresos extraordinarios y probado su eficacia, se transforman en ingresos ordinarios como el caso de una política de desarrollo económico financiada con empréstitos.

De lo anterior, se desprende la siguiente clasificación de ingresos ordinarios y extraordinarios contemplados en el contenido de la Ley de Ingresos de la Federación:

1. Los impuestos
2. Contribuciones de Mejora
3. Las aportaciones de Seguridad social.
4. Los derechos
5. Los productos
6. Los aprovechamientos
7. Ingresos derivados de Financiamientos
8. Otros ingresos.

INGRESOS ORDINARIOS.

**DE LOS INGRESOS EN LA LEGISLACIÓN
MEXICANA.
CONTEMPLADOS EN LA LEY DE INGRESOS DE LA
FEDERACIÓN.**

9. Impuestos y derechos extraordinarios.
10. Empréstitos, tanto de fuentes internas como externas.
11. La emisión de moneda, como medio para financiar el déficit del presupuesto de gasto.

INGRESOS EXTRAORDINARIOS

Así, una vez determinada la clasificación de los ingresos públicos, podemos dar paso al concepto de la contribución, riqueza acumulada por el Estado como instrumento de redistribución de la riqueza. No obstante, se debe justificar tal afirmación; así, en primer momento, en el siguiente capítulo, se desarrollarán las diversas teorías que hablan de la relación jurídico-tributaria.

CAPÍTULO II.

TEORÍAS QUE FUNDAMENTAN LA PERCEPCIÓN DE LOS TRIBUTOS.

CAPÍTULO II.

2. TEORÍAS QUE FUNDAMENTAN LA PERCEPCIÓN DE LOS TRIBUTOS.

Hemos dejado perfectamente establecido en el apartado precedente, cómo se desenvuelven las facetas de la Actividad Financiera —recaudación, gestión y erogación de los medios económicos—. Ahora, en este capítulo, nos ocuparemos de indagar algunas de las diferentes teorías fundamentales, a lo largo de la historia, en torno a la justificación de la percepción de las contribuciones, que han sido creadas por un imperativo ineludible cuya finalidad en la mayoría de los casos es la convivencia en sociedad.

Las diversas opiniones doctrinales que justifican la obligatoriedad de la imposición tributaria son usualmente agrupadas dentro de la siguiente clasificación: Teoría de la Sujeción, Teoría de los Servicios (equivalencia o cambio), Teoría del Seguro, Teoría de la Necesidad Social y, por último, analizaremos la posición que adopta nuestra Constitución al respecto. Sin olvidar que no hay un punto de vista que contenga alguna parte de verdad exagerada y un tanto individualista, situación que se comprende al considerar que todas ellas son producto de la vida social del hombre y que éstas dependen en absoluto de un momento histórico determinado, ajustándose siempre a los fines que el hombre persigue.

En este orden, cada teoría varía al dejar de ser útil, comenzando a ser sustituida por las exigencias de la época correspondiente. Así las cosas, realizaremos el análisis y las correspondientes críticas a cada una de las teorías estudiadas por diferentes autores, de los cuales destacaremos la opinión de Ernesto Flores Zavala, Emilio Margain Manautou, Raúl Rodríguez Lobato, entre otros.

Es necesario para iniciar el desarrollo de este capítulo, conocer el criterio, a nuestro parecer muy acertado, del autor Mario Pugliese, citado por Rodríguez Lobato en su libro **Derecho Fiscal**, quien considera que la percepción del tributo debe tener como sustento la ética y el derecho; la ética como valor moral de propósito social, en la medida que esa imposición tributaria debe servir para recaudar ingresos que sirvan para la satisfacción de las necesidades colectivas; y, por otra parte, el derecho, elemento determinante para alejar de esa relación toda clase de exacciones, abusos y arbitrariedades.

Así, pues, a tal determinación se adhiere el jurista Griziotti, quien señala, en principio, que la percepción de los tributos, o bien, de las contribuciones, se justifica al existir la relación jurídico-tributaria, en donde el Estado no puede aplicar cualquier impuesto y hace uso de medios coercitivos para exigir su pago, pues, de tal realidad, desaparecería toda distinción ética entre los impuestos y las extorsiones arbitrarias del Poder público.²⁷

²⁷Griziotti, Cit. por PUGLIESE, Mario. **Instituciones de Derecho Financiero**. Segunda edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1976, p.32

En esta tesitura, se establece que la imposición y percepción de las contribuciones deben contener bases éticas y jurídicas en todas las épocas y en todos los Estados, sugiere que se conduzcan bajo preceptos jurídicos que concretizan el fin general de la ética.

Por lo cual, yo deduzco, que la relación jurídico-tributaria no se debe justificar únicamente en el derecho, como medio coactivo del que se vale el Poder público para obligar mediante la coacción al pago del tributo, pues de tal hecho, desaparecería toda motivación que justifique "el para qué", como bien tienen a señalarlo Mario Pugliese y el maestro Rodríguez Lobato, al considerar necesaria la causa o fundamento jurídico-ético que justifique la obligación de los contribuyentes a pagar los tributos.²⁸

En este sentido, la justificación más adecuada de las teorías de imposición del tributo deberá ser aquella cuyo contenido obedezca a algo que el hombre pueda apetecer y que anhele. Que justifique: ¿por qué? y ¿para qué? ,y, para efectos de esta investigación, se concluya satisfactoriamente en la redistribución de la riqueza recaudada, he aquí el problema trascendental. Para tratar de resolver los interrogantes, habrá que realizar el análisis de las teorías de la percepción tributaria y los consecuentes capítulos.

2.1. De la relación de sujeción.

La relación de sujeción es una tesis sostenida por los tratadistas alemanes, según la cual se puede afirmar que desde los albores de la Edad Media (siglo V a XV), se originó en el antiguo régimen feudal la esencia de la estructura administrativa de la recaudación impositiva; surgiendo las prestaciones exigidas por el rey a los señores feudales y de éstos a los siervos, esclavos y pueblos vencidos, las cuales también eran denominadas "tributos", aunque en sentido lato del término.

De acuerdo con lo que antecede, podemos deducir que el tributo implica en esta etapa histórica el status de súbdito, servidumbre o vasallaje, dentro de una región; contribución que se pagaba a cambio de la protección, único beneficio recibido; era, en ese momento, un instrumento de carácter excepcional que se vinculaba a la idea de la propiedad dividida entre los señores feudales.

En esta época, la figura del rey era central en las políticas; en ese régimen, el rey o el señor feudal asumía el poder como cosa propia, como un derecho que recibían o que heredaban, se consideran como entidades superiores cuyos derechos prevalecen sobre los beneficios del pueblo mismo. La concepción del rey era eminentemente autoritaria y arbitraria, y por supuesto que esta arbitrariedad se hacía sentir en relación a los tributos.

Así, tenían la facultad de impartir justicia, de dictar todas las disposiciones basadas en la arbitrariedad, y dentro de sus facultades, determinaban el desarrollo de las actividades económicas permitiendo el uso o goce de los bienes,

²⁸RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. Editorial Harla. México, 1986, p. 97

originando *el sistema de regalías*; se consideraba como regalías o derechos las cantidades pagadas por los siervos al señor feudal, y éste al rey, por los bienes utilizados y el beneficio resultante.²⁹ Además, existían las tasas, que eran las cantidades pagadas por los súbditos a los señores feudales por los servicios vinculados con la idea del *domino señorial*. Así, de igual manera se pagaban cantidades por concepto de multas y confiscación de bienes.

De lo anterior, se desprende que en tal momento histórico la diferencia entre clases explotadas y explotadoras, entre otras muchas, consistía en los tributos que debían ser pagados por una sola clase compuesta por esclavos, siervos y pueblos vencidos; sujetos quienes quedaban a merced de una voluntad violenta y despiadada, por lo que, en esa relación de sujeción, los únicos que en verdad trabajaban sin un beneficio propio, pero sí para pagar las contribuciones que se le debían al señor feudal, y éste al rey, era la clase anteriormente mencionada. Finalmente, tal situación provocó que día a día se empezaran a oponer a los injustos tributos.

De esta manera, los autores justificaban la imposición de los tributos señalando que no depende de las ventajas o beneficios que en un momento dado los contribuyentes puedan obtener, pues su fundamento jurídico radica pura y simplemente en la relación de sujeción,³⁰ realidad que se prolongó a lo largo de toda la Edad Media, durante la cual los tributos se establecieron sin una especificación concreta. Por todo lo antes expuesto, en esta época se obligaba al pago del tributo, le beneficiara o no a los que soportaban la carga impositiva.

En ese orden de ideas, los tributos se establecían sin una especificación concreta, se señalaba como tal, únicamente la defensa de la sociedad de ataques exteriores; así, pues, como lo señala Rodríguez Lobato, en su libro de *Derecho Fiscal*, el fundamento jurídico para tributar es pura y simplemente la relación de sujeción para con el Estado —de subordinación, ejerciendo el Derecho sin límites y de forma arbitraria—, por lo tanto, en esa teoría se carece de bases éticas y jurídicas, por lo que es sujeta a las siguientes interrogantes.

- *¿Existía una imposición injusta del señor feudal o rey, sujetos investidos de un poder ilimitado en donde sólo se satisfacen necesidades de carácter individual?*

Iniciaremos argumentando que el esquema previsto se explica fácilmente, si nos situamos en la época en que se desarrolló la tesis; sin embargo, es inadmisibles que en esta etapa histórica los tributos estén sujetos a una imposición injusta, arbitraria y caprichosa del señor feudal o rey, sujetos investidos de un poder de supremacía ilimitado en donde, por supuesto, sólo se satisfacen necesidades de carácter individual.

Interesante es precisar que la palabra tributo, o bien, contribución implica en este momento un *status* de servidumbre o vasallaje, por su condición de súbditos, de su deber de sujeción, cuyo beneficio de protección respondía a los intereses del señor feudal; el poder aparece como una capacidad o autoridad para dominar a los hombres, controlarlos y obtener su obediencia, por lo que esta relación impuesta era asimilada a las obligaciones privadas, basadas en el poder de autoridad, sin bases en el interés común.

²⁹ ROSAS FIGUEROA, Aniceto y R. Santillán López. *Teoría General de las Finanzas Públicas y el caso de México*. Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1962, p. 15

³⁰ FAYA VIESCA, Jacinto. *Finanzas Pública*. Quinta edición. Editorial Porrúa, México, 2000, p. 68

Dicho en otras palabras, existe una relación de poder entre los sujetos que representaban al Poder público y los súbditos, en donde éstos últimos deben contribuir al sostenimiento del gobierno, y de tal obligación el contribuyente no percibe un servicio distinto que la seguridad; así, el pago no está supeditado a ninguna otra obligación. No existe ventaja alguna, no se presenta la causa que justifique verdaderamente la obligación de pagar de los gobernados.

Así, por lo anterior, la tesis de estudio se funda en una relación de sujeción, en donde los ingresos eran las regalías o tasas; tributos requeridos por el monarca a su libre arbitrio, sin rendir cuentas y cuyo fundamento es la arbitrariedad, sin importar los servicios públicos que con ellos se sufraguen.

De modo, pues, que las autoridades utilizaban el Derecho como un medio coactivo, haciendo valer su poder de supremacía o imperio; no el Derecho que se encuentra en la ley, limitando la acción de los gobernantes. No obstante, cabe recordar que el acatamiento y obediencia de las disposiciones por parte de los súbditos, no debe ser ciega, sino razonada, es por ello que la autoridad debe ordenar una línea de conducta a los siervos, pueblos vecinos y a los extranjeros residentes en el país; asimismo, las autoridades deben guardar una condición de meros mandatarios, regulando los derechos y obligaciones recíprocos por medio de las leyes que emanan de los representantes del pueblo.

Podemos, pues, afirmar que las contribuciones eran un instrumento de carácter excepcional, de una participación menor, reduciéndose a un hecho de fuerza, olvidando en esta teoría que el Estado es creación humana y, por tanto, construido para cubrir sus demandas, esto es, permitirle a los hombres alcanzar una vida mejor, perdiendo por lo anterior toda su legitimidad y todo significado.

Menester es recordar que si bien se tienen obligaciones como gobernado, no menos cierto es que éstas se deben cumplir sin menoscabo de sus privilegios y de sus modalidades de personas. "La verdadera dignidad del mando —afirma Balmes— está en mandar para el bien de los que obedecen; cuando el mando se dirige al bien particular del que impera, y no al público, la autoridad se degrada, convirtiéndose en una verdadera explotación."³¹

➤ *¿Existe un sustento sobre la base de beneficios, de utilidad o necesidades satisfechas para los súbditos?*

En la Edad Media, se presentaba una relación que implicaba un signo de subordinación; por lo anterior, los tributos, o bien, las contribuciones, eran pagadas a cambio de una mera protección que no beneficiaba a los súbditos, sino más bien, con ese pago se beneficiaba de forma exclusiva los dominios del señor feudal, dejando en un estado de insatisfacción a los contribuyentes.

En esta teoría, no hay la justificación que acredite la obtención del pago de los tributos, no existe un sustento sobre la base de beneficio, de utilidad o necesidades satisfechas para los súbditos —de coexistencia—, antes bien, se

³¹Balmes, Cit. por BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín. Teoría del Estado, fundamentos de filosofía política. Editorial Jus, México, 1985. p. 217

presenta una relación de dominio donde hay vencidos o súbditos, individuos que se encuentran sujetos a la voluntad caprichosa y sin límites del señor feudal.

Tal expresión, en nuestros tiempos, ha caído en desuso. Por lo anterior, la condición de súbdito sólo es concebible sobre el supuesto de la existencia de que el poder resida única y exclusiva en un individuo, bien sea el rey o el señor feudal, y en nuestro país, con un régimen democrático, la soberanía reside en el pueblo, por lo cual los integrantes del mismo son los soberanos, posición incompatible con la relación de sujeción.

En este orden de ideas, la Nación está representada por el Gobierno Federal, como producto de la voluntad del pueblo; así, la soberanía no la ejerce ni puede ejercer ningún individuo en particular, porque es un poder social representado por el Ente colectivo, llamado pueblo, y se manifiesta por medio de las normas jurídicas que crean, organizan y reglamentan el Estado de Derecho. A lo anterior, sirve de sustento lo señalado en el artículo 39 constitucional, que a continuación se transcribe:

"Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste"

De acuerdo a la transcripción, el poder público que el Estado ejerce no es la fuerza ciega, sin límites, que unos hombres –rey o señor feudal–, ejercen imponiendo su voluntad a otros –siervos, esclavos o pueblos vencidos–. El poder es la fuerza que se pone al servicio de la sociedad en el contenido mismo de las normas jurídicas y en las sanciones necesarias para su debido cumplimiento.

En donde, el ejercicio de ese poder debe ser la satisfacción de las necesidades públicas, realidad en la que se presenta una relación entre el Fisco o Estado y los gobernados; contribuyentes o no contribuyentes, relación en la cual no sólo existe la obligación de tributar, sino, además, la obligación y el derecho de hacerlo con honradez, pues son ingresos que se aplican para dar respuesta a sus más altos anhelos. Así, en la actualidad el poder que se ejerce dista por mucho de aquel que esos hombres ejercían en la Edad Media, en donde se ha podido observar había una voluntad arbitraria del señor feudal para satisfacer sus fines, sin considerar los anhelos de los súbditos.

En consecuencia, la obligación que tienen los gobernados, el día de hoy, al obedecer a las autoridades, se fundamenta de forma razonada, con base en los principios de proporcionalidad y equidad, y cuyo resultado son los beneficios, servicios públicos que se perciben por la mayoría de los gobernados, gracias a las cantidades aportadas por parte de los contribuyentes, al desprenderse de parte de su riqueza.

Se desarrolla un deber para con los demás y con las exigencias, pretensiones que pueden hacer valer en su relación con las autoridades, se tiene clara conciencia de los vínculos entre las autoridades y las acciones de cada una de ellas para con el interés común.

2.2. De los servicios.

La creación de la teoría de los servicios fue la primera tentativa de explicar la existencia de la obligación de los gobernados a pagar los tributos determinados por el Estado moderno, en su actividad financiera. Sus representantes fueron los Cameralista, denominados así por el vocablo alemán *Kammer*, y el latino *camera*, que significa Cámara o Gabinete real, cuyo propósito era constituirse en consejeros o, en su caso, dar consejos al rey en materia de administración y gobierno, economía y política económica, y en finanzas públicas.

Esta teoría justificó la existencia del pago del tributo, en Alemania y Austria, en el siglo XVII, y culminó en el siglo XVIII, teoría que estableció la existencia de la relación jurídico-tributaria, derechos y obligaciones, bajo una obligación de pago por parte de los particulares, por ser quienes se benefician de los servicios públicos proporcionados.

Podemos, pues, afirmar que se presenta una relación entre los particulares y el Estado, en donde éste último obliga a pagar las contribuciones argumentando que son los gobernados quienes se sirven de éste para la realización de sus intereses particulares. Por tanto, los gobernados deben contribuir al sostenimiento del Estado en reciprocidad por los ingresos que respectivamente producen y disfrutan bajo su protección.

En la relación Estado—contribuyente, se actualiza un principio de beneficio, en el cual el rendimiento de una contribución se destina a financiar "un servicio concreto", del cual se beneficia a su vez el gobernado contribuyente; en consecuencia, los beneficios de los gastos gubernamentales son la transformación del pago que realiza el contribuyente.

Interesante es precisar que en esta segunda tesis de estudio, el pago de las contribuciones no representa sino un mero cambio o retribución, una determinación simultánea de los servicios públicos y de la participación en los impuestos³² en la que se conceptúa la idea de intercambio o de trueque, como decían sus principales autores: Bastiat y Proudhon, en sus criterios, se sostuvo que los ciudadanos deberían pagar las contribuciones para cubrir el gasto que ocasionan los servicios públicos —orden, justicia, educación, salud y seguridad—. Por consiguiente, el Estado sólo vendía los servicios, que a él le constaba proporcionarlos.

En esta tesitura, se adopta un criterio eminentemente comercial e individualista, estableciendo una especie de relación conrtractual entre aquél y sus gobernados—contribuyentes. En esta relación, los tributos tienen como finalidad costear los servicios públicos que le son prestados por el Estado³³.

De lo dicho hasta aquí, se puede determinar que tales contribuyentes recibían un idéntico beneficio, derivado del pago del tributo, por lo que aquellos que recibían un mayor beneficio eran los gobernados que soportaban una mayor carga tributaria; existiendo una relación lógica, según la cual quienes se beneficiaran con el uso de los servicios producidos por el Estado eran quienes deberían pagarlos.

³² MUSGRAVE, Richard A. Teoría de la Hacienda Pública. Traducido por José María Lozano Irueste. Ediciones Aguilar, Madrid, 1969, p. 64

³³RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal, p. 98

Así, de lo estudiado en este apartado, los gobernados, socios que pagan una "cuota" por el hecho de pertenecer a una sociedad, se encuentran obligados a procurar los medios necesarios —precio que habrá de pagarse— para recibir los servicios que cubran sus necesidades, y las autoridades, por su parte, se esmeran en producir y ofrecer en la misma medida o equivalencia los bienes y servicios para cumplir las demandas de los gobernados.

A primera vista, resulta justo el principio impositivo del beneficio o equivalencia considerado por Bastiat y Proudhon, y sostenido, asimismo, por el autor inglés Hugh Dalton;³⁴ autores que justifican la percepción de las contribuciones como el desenvolvimiento lógico, al puntualizar que "los usuarios de servicios ordinarios deben pagar por ellos en proporción al uso que hagan de los mismos", agregan, además, que no deben recibirse subsidios a expensas de otras personas.

Con algunas variantes, pero en el mismo sentido, la tesis en estudio la explica Adam Smith, en su libro "Riqueza de las Naciones", citado por Emanuel Morselli en su libro *Los Presupuestos Científicos de la Hacienda*, denominándola Teoría del Cambio, autor que concibe a la actividad financiera del Estado de la siguiente manera: el gasto del gobierno es, respecto de los individuos de una gran nación, como el gasto de administración respecto a los copropietarios de un gran patrimonio, los cuales están todos obligados a contribuir en proporción a sus intereses en éste.

En efecto, esta teoría de las relaciones económicas explicada por Adam Smith y retomada por Cárdenas Elizondo, quien señala, en su libro *Introducción al Estudio del Derecho Fiscal*, son las relaciones interpuestas entre la producción y el consumo de la riqueza, entre el Estado como un factor positivo o activo que presta servicios —orden, justicia, seguridad, etc.—, y que recibe a cambio contribuciones de los gobernados—contribuyentes como sujetos pasivos de esta relación; exigiéndole, por otra parte, justificar plenamente los gravámenes que se imponen, en virtud de considerar a la contribución como un precio que se paga al Estado por los servicios generales que éste está obligado a prestar.

Con el ánimo de que sea perfectamente entendida esta teoría, es conveniente señalar que a la concepción de Adam Smith se adhieren otros argumentos complementarios que explican su obra —sin perder de vista, que sus principios son los rectores en la actualidad—. Así, por ejemplo, Senior, Bastiat, Johann Heinrich Von Justin y Proudhon, quienes, con diversos matices, se refieren al fenómeno financiero como un caso particular de cambio, en donde los tributos resultan ser las retribuciones o el precio que se paga por los servicios públicos, en esta correlación sólo se costean los servicios públicos que el Estado presta a los particulares, y éstos últimos sólo pagan por el equivalente a los servicios públicos recibidos.

A mayor abundamiento, el primero de los autores mencionados, Senior, economista inglés, apoyado en el liberalismo, pero sin perder de vista el papel del Estado —como sujeto activo de esta relación—, encargado de prestar los servicios contra el pago de los impuestos, afirma: "Nosotros consideramos que todo aquello que se recibe por los agentes del Gobierno —servicios destinados a procurar protección más o menos completa contra la violencia exterior e interior así, como los actos de procuración del orden y de justicia—, son dados en cambio del pago de los impuestos."³⁵

³⁴ ARRIJOJA VIZCAÍNO, Adolfo. *Op. Cit.*, p. 134

³⁵ CÁRDENAS ELIZONDO, Francisco. *Introducción al Estudio del Derecho Fiscal*. Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 8

El segundo de los nombrados, Bastiat, define la relación tributaria como relación de los servicios cambiados, y dice: "Los funcionarios trabajan para satisfacer las necesidades de los contribuyentes; los contribuyentes trabajan para satisfacer las necesidades de los funcionarios..." Así, los principios esenciales del cambio --afirma Morselli-- quedan aquí intactos; y, finalmente, el último de los autores señalados, Proudhon, afirma, por su parte: "El impuesto es un cambio; es la suma que todo ciudadano debe pagar para cubrir el gasto de los servicios públicos. Incluso, señala que el Estado vende sus servicios por lo que a él le cuestan, esto es, a precio de costo y sin beneficio... y deben ser reproductivos de utilidad".³⁶

Asimismo, Von Justin, uno de los últimos representantes de esta teoría, destaca, en su obra **Economía política o Tratado sistemático de todas las ciencias económicas y cameralista**, de 1755 que los impuestos debían ser de tal naturaleza que se pagarán de buen grado, ello es, no debían restringir a la industria, ni al comercio, por lo cual tenían que recaer en forma relativamente equitativa, por lo anterior, había que recaudarlos sólo respecto de las personas u objetos que fuese posible.

Por lo ya referido, el pago de las contribuciones representa el poder productivo que cada persona debe al Estado, pues tal sujeto es quien ofrece o procura los servicios públicos que reciben los particulares, satisfaciendo las necesidades de la población, y con tal resultado los gobernados pueden dedicarse cómodamente a la actividad productiva que más les agrade; así, lo justo es que parte del ingreso, de las ganancias que se obtengan, vayan a parar a las arcas públicas para sufragar el costo de los propios servicios, por ser los que permitieron la obtención de las ganancias o ingresos.

Así, de las ideas anteriores, el pago que se efectúa por los gobernados es a cambio o en equivalencia de los beneficios o ventajas que han recibido, reciben o recibirán; servicios públicos que se clasifican en los rubros: defensa interna y externa, procuración de justicia, construcción de las obras públicas y otros tantos servicios públicos. De lo anterior, la teoría del cambio, equivalencia o trueque, en cualesquiera de sus diversas variantes, dista de proporcionar una adecuada explicación de la causa o fin que justifica la percepción de las contribuciones.

En este orden de ideas, el Poder público no puede ser considerado como una empresa privada; más aún, si consideramos que no toda la actividad —funciones y prestaciones de servicios públicos— tiende a favorecer a todos los gobernados-contribuyentes, pues, no olvidemos que hay actos que se realizan a cargo de los ingresos recaudados que benefician en una mínima parte a éstos que se desprenden de parte de su riqueza, otorgándosela al Estado por concepto de tributo. A mayor precisión, cabe responder a las siguientes interrogantes.

- *¿Aquellos que reciben mayores servicios públicos son los gobernados que soportarán una mayor carga tributaria, existe el nexo lógico según el cual quienes se benefician con el uso de los servicios producidos por el Estado son quienes deben pagarlos?*

En el supuesto que se presentare en la realidad la tesis de estudio, en donde, como lo señalan sus autores, aquellos que reciben un mayor beneficio son los gobernados que soportan una mayor carga tributaria, existiendo un indiscutible nexo lógico según el cual quienes se benefician con el uso de los servicios producidos por el Estado son quienes deben pagarlos, en esta relación se obliga a producir en la misma medida o equivalencia los bienes y servicios que le son pagados.

³⁶Idem.

Ante este planteamiento, sería conveniente analizar la siguiente relación; en toda negociación de compraventa existen reglas, y una de ellas, es que toda la mercancía o todo servicio tiene el mismo precio para todos los compradores (*llámese así a los gobernados*) sin considerar los ingresos con los que cuentan o bien, su clase social.

Con relación a esta idea, los gobernados deben realizar el pago de sus tributos por los servicios que reciben del Estado, y éste, como, el banquero, empresario o dependiente de la tienda que se complace por el solo hecho de vender a quien esté dispuesto a pagar el precio de tal servicio o mercancía.

Ahora bien, mucho se ha dicho que el fundamento del Estado es satisfacer las apetencias o anhelos de la colectividad, por considerar a éste como la forma política del pueblo, y tener por objetivo facilitar la vida de sus gobernados dentro del grupo social de que forman parte; y, entre sus fines trascendentales, el de realizar el interés público, de lo que se desprende que si el Estado prestara los servicios sólo a aquellos que tienen los ingresos para pagarlos, la finalidad que justifica la existencia del Ente público desaparecería, convirtiéndolo en un mero empresario.

Por tanto, ¿cómo es posible hablar de un cambio, trueque, o de cualquier otra especie de relación contractual entre los gobernados y el Estado, en una sociedad donde hay ricos y pobres? Pobres que no pueden pagar por los servicios públicos y en donde los servicios que se les otorgan son pagados por otros. Así, en tal situación, ¿cómo se determina el precio por el servicio público e incluso, cómo se paga siempre por lo que se recibe cuando no se cuenta con los medios dinarios para poder hacerlo?.

Por las anteriores argumentaciones, no se puede sostener que exista una equivalencia o igualdad entre el pago del tributo y los servicios públicos recibidos, además de que resultaría simplemente imposible medir el beneficio que recibe cada uno de los contribuyentes de ese gobierno.

A mayor abundamiento, los autores que sostienen esta teoría justifican la percepción de las contribuciones, al puntualizar que "los usuarios de servicios ordinarios deben pagar por ellos en proporción al uso que hacen de los mismos", no debiendo recibir un subsidio a expensas de otras personas.

Del criterio de esos representantes, se deduce que todos los gobernados deben tener los ingresos suficientes para poder pagar por todos y cada uno de los servicios que otorga el Estado, pero sucede que en la realidad no todos los usuarios perciben los mismos ingresos y, más aún, hay gobernados que no cuentan con una mínima cantidad; y, no obstante, son parte de la Nación y, por ello, sujetos que pueden exigir los servicios públicos indispensables como la salud, vestido, vivienda, educación, seguridad, etc., sin pagar un solo peso por el servicio recibido; así, tal realidad rompe con el equilibrio que sustenta el pago de las contribuciones a cambio de los servicios que se reciben.

➤ *¿Los servicios públicos, base de esta teoría, son iguales en todos los Estados o, varían en cada Estado?*

Cabe señalar que esta teoría se basa en los servicios públicos, como un complejo de fines que el Estado debe brindar y que dan lugar a una institución, a una relación vigente, por lo que a través de la historia tal fundamento varía en relación a su intervención; luego entonces, qué es lo que se debe entender por servicios públicos el día de hoy, concepto que es muy vago e impreciso por estar supeditado a la intervención política, económica y social³⁷ que en cada momento histórico se va presentando.

En ese sentido, el Estado realiza, en la actualidad, actividades, como por ejemplo los gastos de las representaciones diplomáticas en el extranjero, aquellos actos como la lucha contra el terrorismo; actividades que constituyen variados y grandes gastos, que son considerados como servicios públicos, erogaciones que no eran necesarias en un pasado, pero que en la actualidad, deben y son cubiertos por los ingresos recaudados de la economía privada, pues no podemos olvidar que es una organización humana y tiene, en primer término, necesidades inherentes a su propia existencia y mantenimiento en constante relación con los fines que persigue.

➤ *¿Se puede realizar una valoración de los servicios públicos que el Estado ofrece?*

Un tercer problema se despliega al realizar la valoración de los servicios públicos que el Estado proporciona, al ocurrir que aquellos que pagan con parte de su riqueza los tributos no reciben nada o sólo reciben un beneficio indirecto e indivisible, y no directo y divisible, como pudiera esperarse, por ser los sujetos que pagan por los servicios. Lo anterior se explica si se toman en cuenta las sumas que se erogan en servicios públicos diversos que no repercuten sobre los contribuyentes.

En este orden de ideas, las necesidades públicas son satisfechas a través de los servicios públicos prestados con cargo a los ingresos recaudados y que son por naturaleza, en la mayoría de los casos, indivisibles, es decir, prestados a todos los miembros de la comunidad, por la imposibilidad de que los individuos contribuyentes o el Estado puedan efectuar tan precisas valoraciones respecto del grado de beneficio o ventaja que deba recibir cada persona, en razón, además, de que las necesidades públicas no son apreciadas individualmente, sino satisfechas por medio de servicios públicos en forma indiscriminada.³⁸

De esta manera, los servicios públicos otorgados abarcan tanto a las personas que pagan impuestos como a las que no los pagan, ya sea por sus bajos ingresos o por la falta de los mismos; de lo que se concluye que no se toma en cuenta cuál ha sido el monto de los tributos pagados por cada uno de ellos, incluso, es más, hay servicios públicos de asistencia que se prestan precisamente a los que no pagan impuestos debido a su situación personal.

Así, en concordancia con lo anterior, existen servicios gubernamentales que se realizan atendiendo las necesidades públicas, servicios en los que no se pueden evaluar los beneficios en relación a las contribuciones proporcionadas; así, no existe un mecanismo para medir los beneficios que se reciben, un ejemplo palpable consiste en la asistencia social, seguridad pública que presta el Estado y que es en provecho de todos, sin que pueda determinarse el grado de interés particular de cada contribuyente.

³⁷RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, *Op. Cit.*, p. 98

³⁸ Es el servicio público de alumbrado público, la seguridad pública, la nota clara, ya que una vez brindado el servicio no es posible impedir que quienes no hicieron su aportación para cubrir el costo de la producción de dicho servicio reciban el beneficio del mismo. A mayor abundamiento, consúltese GIULIANI FONROUGE, Carlos M. Derecho Financiero.

En efecto, otro ejemplo, en el que sustento la crítica, se desarrolla al considerar los gastos que se realizan para satisfacer los fines propios del Estado: me refiero a aquellos que no traen consigo la satisfacción de las necesidades públicas palpables, pero que sí son necesarios para la función y administración del propio Ente, público ejemplo claro, son las erogaciones realizadas en la democracia y la separación de poderes con sus dependencias y organismos centralizados o descentralizados, así como los viajes del Presidente de la República en representación del país, los gastos de publicidad de sus obras, por mencionar sólo algunas erogaciones de las tantas que no cubren de forma directa las necesidades de los gobernados contribuyentes.

Por lo referido, se llega a la conclusión de que no todos los ingresos recaudados por el Estado sirven para cubrir los servicios públicos que repercuten de forma directa a los gobernados-contribuyentes, ya que no todos los gastos son realizados para tal objetivo, desvirtuando la idea de cambio sustentada por sus autores: Bastiat, Proudhon, Senior, Johann Heinrich Von Justin y Adam Smith, etc; en donde el pago que se efectúa por los gobernados—contribuyentes, es a cambio o en equivalencia de los servicios, beneficios o ventajas que han recibido, reciben o recibirán. No hay la plena justificación que acredite esa relación de equivalencia, cambio o trueque que pretenden hacer ver los autores que justifican la tesis en estudio.

➤ *¿Todas las leyes impositivas persiguen finalidades fiscales, o bien, existen leyes tributarias con fines extrafiscales?*

Por otra parte, y con el objeto de seguir desvirtuando la teoría de una equivalencia o cambio, se considera que la imposición de pago lleva consigo el fin de recaudar ingresos, argumento que resulta lógico si consideramos a los ingresos aportados por los contribuyentes como los medios para poder realizar los servicios públicos. No obstante, el profesor Rodríguez Lobato, en su libro **Derecho Fiscal**, señala que a pesar de que constitucionalmente se obliga al Congreso de la Unión a discutir anualmente los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto, cabe agregar que no todas las leyes impositivas poseen finalidades fiscales, es decir, existen leyes tributarias con finalidades extrafiscales;³⁹ imposición que tiene un propósito distinto al recaudatorio --pago por el servicio--, en donde si llegasen a obtener recursos, ello sería ajeno al propósito que fundamenta dichos ordenamientos.

De lo argumentado, queda señalado que no todas las leyes impositivas traen consigo el objeto de recaudar ingresos, sino que pueden, si así se lo proponen, beneficiar a un sector o región, un ejemplo, son los elevados aranceles que se imponen a los productos extranjeros para desmotivar la introducción al país de tales mercancías.

³⁹ Sí, el propósito fundamental de los impuestos es el recaudatorio para sufragar el gasto público de la Federación, Distrito Federal, Estados, y Municipios. No obstante, éste pueden servir accesoriamente como instrumentos eficaces de la política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar, orientando, encauzando, alentando o desalentando ciertas actividades o usos sociales, según sean considerados útiles o no para el desarrollo armónico del país, mientras no se violen los principios constitucionales rectores de los tributos.

En este orden, los fines extrafiscales son exclusivamente otro elemento, entendido éste como un objetivo distinto al recaudatorio que se pretende alcanzar con el establecimiento de una determinada contribución, no puede convertirse en un elemento aislado que justifique la violación a los principios de legalidad, proporcionalidad, equidad y destino al gasto público, consagrados por el artículo 31, fracción IV, de la Ley Fundamental.

2.3. Del seguro.

Las personas tanto físicas como jurídico colectivas están sujetas a riesgos, es decir, a una serie de peligros que pueden ocasionar enfermedades, invalidez, la muerte, la destrucción o pérdida de sus propiedades o de las entidades (empresas, fundaciones, etc.) creadas por ellos. La institución que con el transcurso del tiempo ha surgido para hacer frente a los daños ocasionados por la materialización de esos riesgos, se denomina *seguro*.

El seguro puede definirse como la institución económica-social, fundamentada en el principio de solidaridad, que se propone conocer el valor económico de los daños experimentados por alguna catástrofe o un suceso fortuito, a cuyas consecuencias están todos igualmente expuestos y contra las cuales se protegen; de esta manera, si se realiza el pago de la prima se cubre la indemnización, que se otorga en compensación por los daños ocasionados.

Ahora bien, para los efectos de este estudio, basta decir que el sustento de esta teoría se basa en la entrega de las contribuciones, que radica en la búsqueda de la obtención del pago de una prima o cuotas de seguro, esto es, tiene una finalidad individualista, pues simplemente persigue satisfacer necesidades personales, se enfoca exclusivamente al pago de las cantidades para resarcir al asegurado de un daño económico o personal sufrido, o por la pérdida de la obtención de ganancias.⁴⁰

En efecto, se presenta una relación en la que el deber de los contribuyentes, es pagar la contribución, obligación que va acompañada por el deber del Estado de proveer la indemnización, es decir, el Estado, como sujeto activo, llamado asegurador, se obliga mediante un cierto precio –contribución–, a indemnizar a la otra parte –gobemado contribuyente–, que satisface el precio para librarse de la pérdida, daño o privación que puede sobrevenir por el acontecimiento incierto o caso fortuito a que está expuesto.

De acuerdo con lo que antecede, podemos concluir que en los seguros, el asegurador recibe los pagos de las primas, cantidades aportadas por los asegurados, y el primero, especula con los ingresos obtenidos para hacer frente a las partidas básicas: creación de reservas para sufragar los siniestros que se produzcan, cobertura de los gastos de gestión y administración de la compañía aseguradora.

En este orden de ideas, la teoría de estudio es considerada como la última derivación del cambio o equivalencia, al considerar el pago de la contribución como una prima, que asegura la protección que el Estado está obligado a otorgar por la vida y hacienda de los particulares⁴¹ que se han asegurado, pagando la contribución.

⁴⁰ Montesquie, citado por PÉREZ BECERRIL, Alonso. *Política e Impuestos (Pensamientos)*. Editorial Porrúa, México, 2003, p. 3

⁴¹ RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. *Op. Cit.*, p. 101

- *¿El pago de la prima asegura y garantiza a cada individuo el respeto de sus propiedades y, asimismo, de su vida?*

Sobre esta idea, Flores Zavala Ernesto, en su libro de **Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas**, señala que tal teoría se encuentra inspirada en el más puro individualismo, al considerarse como única función del Estado garantizar a cada individuo que paga la prima, el respeto de sus propiedades.

En esta teoría, el Estado es considerado una institución de seguros, cuyos asegurados serían los contribuyentes que pagan la prima —contribuciones—, asegurando la indemnización ante un menoscabo ocurrido en el desarrollo de su actividad por ataques externos e internos, o bien, por la falta de justicia en el orden social. Por eso, se considera que las cantidades que se pagan por concepto de tributos, constituyen un mero cambio.

Ahora bien, al comenzar el análisis de la teoría de percepción, cuyo fundamento es pagar las contribuciones por que el Estado les otorga o les deberá proporcionar una indemnización, conviene precisar que en la relación jurídico-tributaria se establece la obligación de contribuir para satisfacer las necesidades de toda la colectividad, sin tomar en cuenta las cantidades aportadas, por lo que no es aceptable el pago de una determinada cantidad para afianzar una indemnización particular.

Así, de la argumentación anterior, se desprende que el Estado fue creado para satisfacer las necesidades colectivas a través de los ingresos acumulados, sin que se especifique de forma concreta cuáles serán los servicios que a cada uno de los particulares corresponde recibir y, mucho menos, se establece que en un momento dado a cada uno de ellos que sufra alguna pérdida, se deberá indemnizar. Más aún, hay personas que no pagan los servicios y éstas no pueden ser excluidas de los beneficios que resultan, sin embargo, no por ello se comprometen a pagar contribuciones, pues cabe señalar que parte considerable de la población carece de capacidad económica.

De aceptarse esta teoría, el Estado sólo tendría una misión, radicada en la protección exclusiva de los intereses de los particulares que pagan la prima, sin que le preocupase la satisfacción del interés general. Por lo que no se puede admitir la existencia de un Estado con el carácter de asegurador de los intereses de unos cuantos, por ende, la teoría es desechada, abriendo paso a las siguientes teorías que justifican adecuadamente la relación jurídico-tributaria.

Antes de seguir adelante, procede una reflexión. Recordemos que el Estado fue creado, y sigue existiendo, para poder lograr el bien común. Esto quiere decir, que la percepción de los ingresos, contiene como única conclusión cierta, la búsqueda de un equilibrio entre las necesidades del Estado, como representante de la sociedad, y las finalidades colectiva satisfechas, equilibrio que con esta tesis no se responde.

- *¿Se puede reducir la actuación del Estado a la prestación exclusiva de la seguridad al patrimonio y a la vida de aquellos que pagan la prima respectiva?*

A efecto de hacer notar que el principio de esta teoría es falso, al reducir la actuación del Estado a la prestación exclusiva de la seguridad al patrimonio y a la vida de los gobernados que pagan las contribuciones, mencionaremos que tal situación nunca se ha podido observar, ni aún en las épocas del más hondo liberalismo,

porque ni en ese momento se reduce la intervención del Estado a la protección de la hacienda y vida de sus gobernados, y ni que hablar de la participación que en la actualidad tiene, en donde se puede observar una mayor intervención estatal.

A pesar de la aparente duplicación y repetición que existe cuando se estudian las teorías, se debe tener siempre presente que no se reduce la actuación del Estado a la nula prestación de la seguridad privada, ni siquiera cuando alguno de sus gobernados es atacado en su patrimonio o en su persona, pues tal postura dejaría fuera las prestaciones de los servicios indivisibles propios del Estado.

Por estas consideraciones, no creemos válida la teoría en estudio, pues las funciones de salud, educación, vivienda, seguridad social, seguridad pública interna y externa, la prestación de los servicios de comunicaciones, la construcción de vías públicas, y otras más, como la regulación del crédito y la banca —evitando la inflación—, no se podrían ofrecer. No obstante, son actividades que reclaman del Estado un esfuerzo colosal.

Así, verbigracia, en ningún momento el Estado ha actuado como una empresa de seguridad, por lo que jamás tiende a indemnizar a aquellos que sufren la pérdida de ganancias o rendimientos, va más allá, pues los ingresos públicos que se recaudan son utilizados como instrumentos de desarrollo económico y social; de lo que se deduce que nunca ha minimizado su actuación a indemnizar, por ejemplo, un asalto como resultado de la falta de seguridad.

Ahora bien, si el Estado no procede en esa forma, es porque, como lo que señala Rodríguez Lobato, su función no consiste, tratándose de los servicios de seguridad, en garantizar el respeto de la vida o de las propiedades de sus súbditos o, de indemnizarlos en caso de violación; sino que consiste en tratar de evitar la realización de cualquier acto que lesione a sus miembros y castigar al que lo realice, de modo que su acción será simplemente preventiva y punitiva.⁴²

Así, por tanto, se desconoce, en esta teoría, la finalidad del bien común, toda vez que señala como principal satisfacción una de carácter meramente individualista, *la indemnización*. Se trata de una situación en donde la sociedad sólo es proveedora de los recursos por concepto de la prima, cantidades que se pagan a la autoridad —poseedora de esos ingresos—, quien en determinado momento tiene el deber de indemnizar a los que sufrieran un daño.

Conforme al criterio recién expuesto, se establece una mera finalidad lucrativa que pugna con los intereses de la colectividad. Por consiguiente, no puede considerarse a esta teoría como correcta, toda vez que el disfrute de los servicios no puede sujetarse al pago de un precio, más aún, porque las satisfacciones que se requieren cubrir son independientes al pago de su propia contribución.

⁴² *Ibidem*, p. 102

2.4. De la necesidad social.

Estado, creado para satisfacer las necesidades de su población, protegiendo de alguna manera a las clases más necesitadas, tiene deberes, tareas o cargas que le dan la razón de existir, a tal grado que si estas funciones públicas no fuesen cumplidas, desaparecería, dejaría de ser, ya que ello justifica, como anteriormente se ha dicho, su existencia. Aparece, así, como una explicación lógica y evidente, que justifica la obligatoriedad de la norma impositiva, puesto que resume con toda precisión los factores socioeconómicos y políticos de la obligación contributiva.

La creación de esta postura impositiva se debe a Andreozzi,⁴³ quien determina que la causa de la percepción de las contribuciones se basa en la satisfacción de las necesidades sociales, tarea que cumple con los anhelos y prerrogativas de la colectividad.

Esta teoría, la sostiene sobre el argumento de una comparación entre el hombre en lo individual y el grupo social, en donde el grupo acepta la norma como una condición ineludible para subsistir, lo cual se logra con los recursos que el Estado percibe por concepto de tributos. En este orden de ideas, el Poder público tiene que satisfacer, al igual que lo hace el hombre, sus necesidades, sólo que de carácter colectivo, a fin de poder subsistir; vinculación que justifica de forma aceptable la percepción de los tributos, en virtud del beneficio que *el gobernado contribuyente* o *no* obtiene de los servicios públicos ofrecidos.

O sea, Andreozzi funda su teoría al determinar que la sociedad tiene necesidades similares a las del hombre, sólo que de carácter general, demandas que se satisfacen mediante la actuación del Estado en vez de que sean los propios particulares quienes las satisfagan; así, tenemos que las necesidades indispensables para subsistir, como son alimento, vivienda, vestido, orden y seguridad, medios de comunicación y transporte, etc., son cubiertas por los ingresos aportados por los contribuyentes y satisfechas a través de la participación del Estado.

Los argumentos que sostienen a esta teoría, se basan en una relación necesaria e indispensable, puesto que no es factible la vida social sin la previa satisfacción de las necesidades básicas colectivas, por ello, el Estado requiere de una serie de recursos económicos como la fuente más normal y común del financiamiento de los gastos, que en sana lógica benefician a los contribuyentes, siendo éstos los obligados a proporcionar los recursos necesarios.

Una vez señalada esta posición impositiva, pasemos a realizar una exposición analítica. Dentro de este contexto, las sociedades en la actualidad aceptan la imposición de las contribuciones, al considerarlas como el medio por el cual la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios cumplen con las metas a su cargo.

Así, los tributos, que de acuerdo con las diversas legislaciones comúnmente se pagan en dinero, constituyen prestaciones obligatorias que el Estado exige en virtud de su potestad de imperio, dentro de los más estrictos cánones de la juridicidad, que tienen como finalidades supremas la atención de los gastos públicos y el pleno cumplimiento de los fines políticos, económicos y sociales, a fin de procurar y asegurar el máximo bienestar colectivo, por lo que se observa la intervención orientada al interés común.

⁴³ *Ibidem*, p. 105

Por lo anterior, y para robustecer la teoría en estudio, la Administración Pública Paraestatal persigue como fin próximo la obtención o producción de bienes o servicios, orientados básicamente a proteger y asistir a sectores en rezago, —masas desprotegidas y marginadas—; un ejemplo claro, es la participación de organismos como el Instituto Mexicano del Seguro Social y, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado, cuyas actividades están enfocadas en la salud de sus derechohabientes, ocupando un privilegiado lugar en las políticas del Ejecutivo Federal.

Al respecto, vale la pena mencionar los fines de las empresas públicas que en nuestro país radican en la obtención de ingresos mediante la producción de bienes y la prestación de servicios de carácter esencial, necesarios y socialmente útiles, cubriendo zonas y actividades no atendidas o de nulo interés por los particulares; es decir, ejercen actividades económicas estratégicas, básicas y necesarias, para el desarrollo económico y social; corrigiendo desequilibrios que corresponden a un crudo individualismo —globalización—; logrando la consecución de los intereses colectivos, sin importar las ganancias obtenidas.

Con relación a lo anterior, el Poder público justifica la potestad ejercida en esa relación jurídico-tributaria para imponer contribuciones. Por el momento, con esta explicación estamos de acuerdo, sin perjuicio de fijar más adelante, que tal postura no es del todo completamente verdadera.

Dentro de esta teoría, el papel del tributo no es sino una *trascendencia*, es decir, un medio para algo más. En esta tesitura, la idea de que el tributo es pagado por parte de los gobernados-contribuyentes responde a la satisfacción de sus necesidades, relación en la que el Estado tiene un compromiso —resultado del pago de las contribuciones—, solucionar los problemas de todos los gobernados dentro del grupo social en el que se desenvuelven, en consecuencia, y en razón de que se considera el pago del impuesto como un instrumento de nivelación de la vida social y económica que repercute en el bienestar de la colectividad.

De lo dicho hasta aquí, se puede determinar la existencia de una redistribución de los ingresos públicos a través del gasto público, al cubrir los requerimientos sociales, erogaciones con tendencia clara hacia la protección de la colectividad.

Tal teoría de la percepción de las contribuciones, es aceptable en la realidad mexicana, por lo que en nuestro país estamos obligados a contribuir al gasto público. Así, los servicios públicos que se disfrutan en forma gratuita son sufragados por el gasto público, siendo necesario para ello los ingresos recaudados.

Finalmente, como un todo, es una situación que los particulares no debemos perder de vista, toda vez que las aportaciones pecuniarias que hacen los contribuyentes personas físicas o jurídico colectivas para cada una de las esferas de gobierno, cubren en gran medida los servicios públicos cuyo resultado es la satisfacción de necesidades públicas; tarea que no termina, pero sí se agudiza dada la realidad económica de nuestro país, en la que cada día es mayor la demanda de recursos contrastando con la disminución en su recaudación.

Obsérvese, que el rasgo distintivo de la teoría en estudio está referido a una relación de reciprocidad, ya que las contribuciones efectuadas por los gobernados deben y son traducidas en la realización de obras y servicios públicos, y demás actividades de interés general que cubren necesidades colectivas, que benefician a los propios contribuyentes como aquellos que no los son, *generando una redistribución de la riqueza acumulada por el Estado*. No obstante, y como ya lo hemos dicho, a pesar de lo acertado que, a primera vista, pudiera parecer esta postura; en nuestro país, las erogaciones que anualmente son realizadas no sólo son aquellas que satisfacen las necesidades físicas e intelectuales, resultado un tanto incompleta la teoría en estudio.

En efecto, no podemos negar que los ingresos públicos recaudados por concepto de contribuciones, son para dar cumplimiento a las demandas de los particulares, quienes son los que se desprenden de parte de su riqueza, como ejemplo, podemos citar las funciones tradicionales: protección a los gobernados por medio de las fuerzas policíacas y de proveer un mínimo de servicios sociales; sin embargo, son servicios que conforman sólo una parte de todo el actuar del Estado.

Por último, y de acuerdo con lo señalado, no podemos olvidar que independientemente de tales erogaciones, requerimientos de los particulares que se cubren de forma directa, indirecta y, en ocasiones, en forma indivisible, existen otras erogaciones. Pues, bien, dentro del apartado de otras erogaciones se encuentran todas las necesarias de un país, como el nuestro, en el que se observa el principio de separación de poderes, en el que se realizan gastos que deben y son incluidos en el Presupuesto de Egresos respectivo; así, las erogaciones del Poder Ejecutivo, y Judicial, con dependencias y organismos centralizados o descentralizados, son consideradas como parte de los gastos que se cubren con las contribuciones.

En efecto, hay diversidad de erogaciones en las que podemos encontrar aquellas que promueven condiciones económicas favorables, permitiendo el desarrollo de la sociedad, es decir, las continuas intervenciones —que deben ser sistematizadas—, del Estado en la vida económica, política y social, se reflejan en el vasto campo de las actividades que debe realizar en los procesos económico-políticos que van en aumento día a día.

A fin de hacer patente lo anterior, debe darse paso a un concepto más amplio de las funciones que en la actualidad han venido acrecentándose, dando lugar a tantos gastos públicos, entre los que podemos encontrar: los gastos diplomáticos, de representación en diversos países, asistencia en congresos y reuniones con Presidentes y Secretarios de Estado y con el sector de la iniciativa privada, esto, por nombrar algunas acciones distintas a las mencionadas, que no son percibidas por los gobernados promedio como una satisfacción de sus necesidades, pero son acciones que rebasan por mucho la simple noción del servicio público.

De esta manera, la postura de las necesidades públicas resulta inconclusa para poder justificar la relación jurídico-tributaria, toda vez que los gastos realizados por el Ente público son más amplios que la mera satisfacción de las necesidades sociales apreciadas por los gobernados promedio, ya que tiene por objeto realizar otro tipo de erogaciones, no sólo un conjunto de gastos sociales.

2.5. Posición adoptada por nuestra Constitución.

Del análisis que hemos realizado, se puede determinar que cada una de las teorías responden a una relación de factores de variado carácter: histórico, geográfico, social, económico, etc., que evolucionan y se transforman, hasta nuestros días; y, así, en los sucesivos, de acuerdo a las fuerzas predominantes en determinado contexto espacial y temporal. Por lo que son simples matices de una misma idea, en la que sólo se destaca una dependencia, en la que se pretende explicar la relación jurídico-tributaria que existe entre las personas físicas y jurídico colectivas y la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios.

Estos enfoques conducen a un solo punto, definir y explicar la obligatoriedad de la relación jurídico-tributaria; es conveniente reiterar que los ingresos públicos son el mecanismo para satisfacer los fines anhelados de los grupos sociales, lo cual constituye la justificación y obligatoriedad para ser requeridos, en consecuencia, la imposición de las contribuciones resulta de la necesidad de proveerse de los medios materiales para sufragar la actividad del gobierno, que se dirige al bienestar de sus gobernados contribuyentes o no, mexicanos o extranjeros, y a los gastos que origina el cumplimiento de tales fines.

Así, el H. Congreso Constituyente de 1916 -1917 estableció en el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, la obligación para todos los mexicanos de contribuir al gasto público, pero, a su vez, consignó que dicha contribución se realizara de la manera proporcional y equitativa que dispusieran las leyes respectivas, es decir, el H. Congreso Constituyente plasmó las bases generales de la facultad impositiva del Estado para el logro de las funciones que le están encomendadas, como se desprende de la siguiente transcripción:

“Artículo 31. - Son obligaciones de los mexicanos:

.....IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

De acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda contribución debe ser pagada por cada individuo, de forma proporcional y equitativa, entendiéndose por *proporcional* que los contribuyentes deben ser gravados en proporción a sus ingresos, ganancias o rendimientos, disposición que plantea la idea de progresividad.

Asimismo, la palabra *equitativa* representa al derecho de todos los gobernados que estén ubicados en una cierta condición objetiva, de recibir el mismo trato. Equidad que se entiende, tanto en sentido horizontal, como vertical, lo cual significa dar trato igual a los iguales y diferente a quienes se encuentran en distinta situación socioeconómica.

En otras palabras, se definen en esta postura los elementos fundamentales —medios y fines—⁴⁴, medios exigidos por el Poder público empleando su poder coercitivo, en forma directa, a las personas físicas y jurídico colectivas cuya situación coincida con el hecho generador de esa prestación, y cuyo destino, es cubrir siempre el gasto público⁴⁵, —satisfacción de las necesidades públicas y, en términos generales, el interés público—, demostrando,

⁴⁴ GALINDO CAMACHO, Miguél. **Teoría de la Administración Pública**. Tomo II. Editorial Porrúa, México, 2000, p. 107

⁴⁵ Para mayor abundamiento, consúltese ARRIJOA VIZCAÍNO. Adolfo. **Derecho Fiscal**, pp. 319 a 323

como lo señala Arrijo Vizcaino en su libro de **Derecho Fiscal**, que la relación jurídico-tributaria no deriva de la mera existencia del Poder público, sino de los imperativos que toda la vida comunitaria trae aparejados.⁴⁶

Se habla de una disposición —esto es, una norma jurídica—, cuyo objetivo es allegar al Estado de los medios dinarios provenientes, en su mayoría, del patrimonio, rendimientos, ingresos o ganancias de los particulares, quienes quedan obligados para con el Poder público, en hacer sus aportaciones con carácter equitativo y proporcional; sin perder de vista que, en los tiempos más remotos, se hizo en una forma arbitraria, injusta y desproporcional —teoría de sujeción—, pero con el tiempo, al establecerse las normas constitucionales, en cada Estado tal situación se modificó.

Así, los principios constitucionales de equidad y proporcionalidad tributarios, tratan de regular situaciones entre desiguales; y tomar en consideración los beneficios que se reciben y las posibilidades económicas y sociales de cada grupo de causantes, dejando, por otro lado, al legislador ordinario la facultad de determinar, en cada época de la historia, la forma y medida en que los individuos y los grupos que integran la sociedad deben contribuir.

De acuerdo a lo anterior, el artículo 32 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, establece que los extranjeros y las personas jurídico colectivas extranjeras están obligadas a pagar las contribuciones ordinarias o extraordinarias; asimismo, satisfacer cualquier otra prestación pecuniaria, siempre que sean ordenadas por las autoridades y alcance a la generalidad de la población donde residen.

Por ello, con sobrada razón, el argumento que precede señala la obligación de contribuir para sufragar el gasto público con carácter general, obligatorio e impersonal, lo cual significa que todas las personas sin distinción de su nacionalidad deben pagar de forma proporcional y equitativa las contribuciones, para sufragar el gasto de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados o Municipios en donde residan.

Se considera, luego entonces, que la obligación de pagar las contribuciones no es exclusiva de los mexicanos, sino que tal obligación trasciende a los extranjeros, por cuanto ellos están obligados a proporcionar los medios dinarios como el instrumento para satisfacer sus propios requerimientos, en virtud de ubicarse en los supuestos que establecen las normas impositivas, independientemente de la nacionalidad del sujeto pasivo.

En resumen, y parafraseando al Jurista Narciso Sánchez Gómez, es pertinente señalar que en nuestra Constitución se establece, determina y exige el pago de la prestación, bajo el principio de legalidad y congruencia que le confiere una norma jurídica a la autoridad, y que está representado por la entidad política para atender diversas funciones de orden público e interés social.

Para concluir, Neumark Fritz, citado por Gerardo Gil Valdivia en su libro **Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público**, define a "la relación jurídica-tributaria como la obligación coactiva, y sin contraprestación, de efectuar una transmisión de valores económicos —en general, en dinero—, a favor del Estado y de los entes subrogados a él, en virtud de una disposición legal —que se actualiza—, siendo fijadas las condiciones para la prestación de un modo

⁴⁶ ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, Op. Cit., p. 12

autoritario (unilateral) por el sujeto activo de la relación tributaria, cabe hacer anotar, luego entonces, que la contribución es una prestación incondicional con la ausencia de contraprestación.

Por consiguiente, una vez realizado el análisis, cabe hacer la referencia que por el pago de las contribuciones los contribuyentes no requieren esperar o recibir una compensación o beneficio personal directo, ya que es un deber que se debe cumplir por haber actualizado el precepto legal, aportando una parte de sus ganancias, ingresos o capital para atender los altos fines de la colectividad traducidos en gasto público.

En ese orden, el término de Gasto público define la finalidad de la relación jurídico-tributaria, pues hace referencia al conjunto de erogaciones, entendidas éstas como los gastos que efectúa el Poder público para el sostenimiento del Estado, es decir, contempla el conjunto de gastos que progresivamente han aumentado, que se traducen directa e inmediatamente en la satisfacción de las necesidades colectivas y en todos aquellos gastos para el sostenimiento y existencia del propio Ente público.

Erogaciones, consecuencia de la evolución de la administración pública, y de las responsabilidades que va asumiendo en la prestación y mantenimiento de los servicios públicos, que aseguran el desarrollo integral de la Nación; no es fácil explicar de manera incontrovertible lo que es el gasto público, concepto elusivo, variable, por lo que no implica la misma idea en cualquier sociedad o en cualquier etapa histórica.

Así, el concepto del gasto público tiende a sufrir transformaciones por las nuevas funciones, trascendiendo los límites que convencionalmente se habían aceptado; y, es, aquí, el problema fundamental de esta teoría por no tener la limitación a tal concepto. Tal situación da paso a los siguientes capítulos de los que esta investigación se compone.

Derecho, instrumento de transformación social.

Artículo 31, fracción IV, Constitucional:

Contribuir con los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que reside, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.....”



Ingresos Públicos.

Recaudación de medios dinarios, instrumento indirecto para la redistribución, modificando la distribución de la renta nacional en sentido justo ---proporcional y equitativo---.⁴⁷



Gasto Público.

Instrumento inmediato o de primer grado.



Satisfacción de los fines del Estado.

Luego entonces, se presenta la redistribución de la riqueza acumulada ---unidad esencial del fenómeno financiero---, es decir, se traslada la riqueza de un sector con mayores ingresos a otro de menor o nula capacidad económica.⁴⁸

⁴⁷ WAGNER, A. Cit. por PÉREZ BECERRIL, Alonso. Política e Impuestos (Pensamientos), p. 4

⁴⁸ RODRÍGUEZ BEREIJO en su Introducción al estudio del Derecho Financiero Cit. por CARDENAS ELIZONDO, Francisco. Introducción al Estudio del Derecho Fiscal, p. 17

CAPÍTULO III.
DEL GASTO PÚBLICO.

CAPÍTULO III.

3. DEL GASTO PÚBLICO.

Una vez establecidas las argumentaciones que justifican y explican *la relación jurídico-tributaria, cuya obligación de los particulares es desprenderse de una parte de sus ingresos, ganancias o rendimientos; y, comprender, en los dos últimos apartados del capítulo anterior, que no se obliga a los gobernados a pagar las contribuciones ejerciendo el poder coactivo,*⁴⁹ para destruir, mermar o disminuir su riqueza, sino todo lo contrario, construir objetivos que se materializan a través de las acciones necesarias e inexcusables para lograr los fines anhelados por la sociedad y el propio Estado; acciones que se reflejan en un constante aumento del gasto público, de fomento y desarrollo económico, y elevación del nivel de ocupación, entre una diversidad de finalidades, logrando con todo ello la redistribución de las contribuciones recaudadas.

Ahora bien, en este capítulo analizaremos minuciosamente: *¿qué es el gasto público?, ¿qué relación guarda con los Ingresos Públicos y cómo se limitan los gastos públicos?, ¿cuál es el fin del gasto público? y ¿existe una forma ideal de aplicar los ingresos acumulados?* He aquí formuladas las principales interrogantes a las que trataré de dar respuesta.

En efecto, la imposición de esa relación jurídica-tributaria es consustancial a la razón y propósito del Estado, que indiscutiblemente se concretiza en las erogaciones con cargo al Presupuesto de Egresos, situación que acredita y legitima el requerimiento al pago de las contribuciones, sus accesorios, productos y aprovechamientos, argumento que se respalda en la fracción IV, del artículo 31 Constitucional, al señalar la obligación de contribuir, ya transcrita anteriormente.

Así, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos justifica la recaudación fiscal, como una función esencial del gobierno, con carácter de obligatoriedad, a cargo de personas físicas y jurídico colectivas, sobre sus ingresos, riquezas, ganancias o actividades económicas en forma equitativa y proporcional, por lo cual se debe gravar sólo lo estrictamente indispensable, en forma justa, para cubrir el gasto público.

De acuerdo con esa disposición, el Estado emplea su poder coercitivo para lograr la armonía de la sociedad, al exigir a personas físicas y jurídico colectivas las aportaciones correspondientes, aún en contra de su voluntad, al actualizarse las hipótesis que determinan sufragar el gasto público del lugar en donde se resida.

⁴⁹Acto unilateral que se manifiesta a través del conjunto de instituciones, poderes, funciones y demás estructuras estatales.

3.1. Fines de las contribuciones.

Constitucionalmente, se establece el fin primordial de la imposición —*sufragar el gasto público*—. Por tanto, tal fin se materializa con la mera obtención de los recursos eminentemente económicos, con los que se efectuarán las erogaciones señaladas en el Presupuesto de Egresos.

En ese sentido, se considera que el fin de las contribuciones es proporcionar medios económicos, para que el Estado haga los gastos previstos en el Presupuesto; así, el gravamen tiene un único objeto totalmente neutro desde el punto de vista de que sólo tiene la finalidad de recaudar los Ingresos Públicos.

Dicho postulado, ahí garantizado, no se ve menoscabado, si a ese fin se le agregara otro más, como lo determina Griziotti, al puntualizar que si bien, el propósito fundamental de las contribuciones es el recaudatorio para sufragar el gasto público de la Federación, del Distrito Federal, de las Entidades Federativas y de los Municipios, al mismo propósito se le puede adicionar otro de similar naturaleza, debido a que dichas contribuciones pueden, si así se lo proponen, servir como instrumento eficaz coadyuvando en la política financiera, económica y social, en áreas que el gobierno tenga interés en encauzar, desarrollando objetivos de los grupos sociales, económicos, políticos, por nombrar otras diversas finalidades.

De lo anterior, se desenvuelven dos finalidades de las contribuciones: *fiscales y parafiscales* o, financieras o no financieras —que se pueden encontrar en nuestra legislación, a partir de la reforma fiscal de 1925—, pero tendrá que ser el Legislador, quien, en este supuesto, refleje su voluntad en el proceso de creación de la Ley contributiva para que dicha imposición tenga un fin de carácter social.

Señalamos a continuación algunos de los puntos que se toman en cuenta al momento de crear las contribuciones y, así, determinar las finalidades que se quisieran ver cumplidas:

1. Deben precisarse con claridad si únicamente se persigue un fin recaudatorio, o bien, conseguir un propósito no financiero adicional. Por ende, las contribuciones pueden crearse por el legislador con el propósito de recaudar ingresos públicos, pero, además, alcanzar cualquier otra finalidad no financiera. Independientemente, de cuál de estas dos finalidades se tome en cuenta al formular una ley impositiva, recomendamos la existencia de sensibilidad y visión al reconocer la situación económica, política y social de nuestra Nación.
2. Asimismo, debe tenerse presente al momento de determinar las contribuciones, a los miembros de la Nación, su capacidad contributiva y conocer el nivel de conciencia que éstos tienen de la vida en colectividad, ya que en la determinación de los medios económicos, se determinan cargas —contribuciones— que se distribuyen generalmente de acuerdo a la capacidad económica de los gobernados.
3. Por otra parte, se debe tomar en cuenta ciertas consideraciones; el costo administrativo, y las consecuencias sociales y económicas; y, finalmente, tomar las medidas para lograr los objetivos señalados.

De los elementos anteriormente citados, nos resultará ahora accesible y sencillo reconocer los propósitos, los principios prácticos para obtener los fines fiscales, extrafiscales, o ambos, de cada contribución, entre los que se puede encontrar el desarrollo y el bienestar colectivo, regulando y promoviendo el ahorro, el estímulo industrial, la

inversión, las exportaciones, etc. Un ejemplo típico de un fin extrafiscal, es el incremento de gravámenes arancelarios,⁵⁰ de tal manera que a nadie le interesa importar los productos que se encuentran comprendidos en dichas tarifas y, con ello, se propicia el desarrollo y fabricación de los mismos productos en el territorio nacional; no se persigue, como se puede observar, un propósito meramente financiero, sino otro de naturaleza económica, reduciendo, desalentando o eliminando la introducción de mercancías extranjeras, favoreciendo a la industria nacional.⁵¹

Otro ejemplo, alude a los derechos que constituyen un tributo establecido imperativamente, por el Estado, a los particulares que utilizan un servicio público. En donde no sólo se toman en consideración para fijar las tarifas de los derechos, los costos que origina la prestación de los servicios, sino que además, se analiza la conveniencia de incluir fines extrafiscales, como sería el provocar un aumento o una disminución en el uso del servicio.

En esta tesitura, no se limita la función del legislador a la mera determinación de una relación entre los gobernados-contribuyentes y el Poder público, creando contribuciones en relación al Presupuesto de Egresos, con el propósito de obtener los ingresos señalados en cada una de las Leyes impositivas, sino que, además, las leyes fiscales con fines extrafiscales protegen a la nación, ya que a través de ellas el Estado puede regular o satisfacer determinadas necesidades.

Por lo anterior, se promueve el esfuerzo para mejorar la legislación impositiva respetando siempre las bases fundamentales de nuestra Ley Suprema, diseñando diversas finalidades que no vulneren el desarrollo Nacional, sino, más bien, permitan su consecución.

Por consiguiente, hay dos fines: la operación y formulación de las Leyes impositivas que determinan la recaudación de los ingresos públicos necesarios para sufragar el gasto público de la Federación, del Distrito Federal, de las Entidades Federativas y de los Municipios; y, por otra parte, la satisfacción de diversas necesidades a través de la imposición de las contribuciones que no conllevan la recaudación, sino el apoyo en determinadas necesidades.

Son fines que dependen por completo del Legislador, así, a su vez, a tal propósito recaudatorio se le puede agregar de manera accesoria o secundaria la materialización de otros objetivos, al proveer recursos para la educación, seguridad, procuración de justicia, salubridad, seguridad y obras públicas, creando adecuadas políticas fiscales, robusteciendo la infraestructura económica, consiguiendo un aumento en la inversión interna y extranjera, logrando el pleno empleo, etc.⁵²

⁵⁰ Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Octava: Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: VII, Junio de 1991, Tesis: P./J. 18/19, p. 52, CONTRIBUCIÓN. FINES EXTRAFISCALES.

⁵¹ Demostrando una potestad privativa de la Federación que se ejerce al considerar la urgencia de regular el comercio interior y exterior.

⁵² CÁRDENAS ELIZONDO, Francisco. *Introducción al Estudio del Derecho Fiscal*, p. 19

En este orden, se enuncian las finalidades que conllevan a la *redistribución de la riqueza acumulada* que culmina, por ejemplo, con la eliminación de la desocupación de gobernados que contarán con un trabajo del cual se obtendrán ganancias, ingresos que serán gravados por el Estado, repercutiendo en la recaudación tributaria; y, luego entonces, en un mayor gasto público que fortalezca a todos los gobernados, y así:

- Elevar la producción interna;
- Distribuir la renta con mayor justicia, ante los graves problemas de concentración de capital y el empobrecimiento vertiginoso de las grandes masas de la población;
- Combatir la inflación, lograr que los precios se mantengan estables y mantener el poder adquisitivo de la moneda nacional;
- Aumentar la inversión de la planta productiva; y,
- Eliminar la desocupación.

Se pretende sostener aquí que la meta principal del gasto público, es cubrir las necesidades colectivas, demandas y exigencias de los sectores más desprotegidos, y de acuerdo a lo anterior, es al momento de elaborar la Ley impositiva, cuando se pueden establecer las bases para dar las respuestas, si así se lo proponen la Cámara de Diputados y, luego, la de los Senadores.

En efecto, al establecer contribuciones se determinan las cargas tributarias de acuerdo a cada sector, evitando las excesivas y arbitrarias obligaciones,⁵³ estableciendo, si así son necesarias, adecuadas exenciones satisfaciendo los requerimientos, entre otras medidas, ya que el establecimiento de una obligación contributiva mal planteada traería consigo un desequilibrio, el cual, a su vez, puede dar origen a muchos males.

Así, nos podemos dar cuenta que va más allá la imposición del pago de las contribuciones, siendo innegable que las finalidades pueden ser diversas. No obstante, es el Legislador quien utiliza o no a la contribución como un instrumento eficaz en la política financiera, económica y social, al establecer contribuciones cuyo efecto sea el de impulsar, orientar, encauzar, alentar o desalentar ciertas actividades en sectores en los que se tenga interés, por ser consideradas útiles o no para el desarrollo armónico del país, siempre y cuando no se violen los principios constitucionales rectores de las contribuciones. Y qué mejor que sea una de las finalidades, la redistribución de la riqueza perfectamente diseñada.

Desde este punto, la finalidad de la contribución no se reduce de forma exclusiva a la recaudación de los ingresos para sufragar el gasto público, sino que trae aparejado, con la recaudación, el interés de crear mecanismos que procuren la atención de los gobernados menos favorecidos, de las áreas de menor interés y más desprotegidas. La intervención de la Cámara de Diputados, se basa en la idea fundamental de desviar rentas para desplazarlas a los sectores que generen mayores riquezas, e influir en la producción privada de bienes y servicios mediante la disminución de los tipos impositivos o de las exenciones, con lo cual se estimulan las inversiones privadas en los campos económicos.

⁵³ *EL FINANCIERO* 6/12/02

Con lo desarrollado anteriormente, cabe aclarar que no se pretenden incrementar las contribuciones para obtener los ingresos públicos que solventen todos los gastos necesarios para favorecer aquellas áreas o sectores de poco interés o, responder a los anhelos de los gobernados contribuyentes o no contribuyentes, sino que se propone un estudio profundo del sistema fiscal aplicado.⁵⁴

Parafraseando a Miguel Galindo Camacho, en su libro "Teoría de la Administración Pública", Tomo II, consideramos que es inconveniente aumentar los ingresos públicos, si para ello se incrementan los impuestos, pues, en nuestro país, es evidente que la justicia tributaria no se aplica en forma idónea, toda vez que existen personas y empresas, dueñas de capitales, que evaden la acción de la justicia tributaria, puesto que no pagan lo que debieran pagar, así, lo que se recomienda es hacer un estudio en las altas esferas de poder económico de México, para crear los instrumentos legales correspondientes a fin de que se tribute de manera más justa.

3.2. Concepto de gasto público.

Al iniciar el presente apartado, partiremos de la idea primigenia de considerar como gasto público las erogaciones altamente útiles y, ciertamente, productivas de naturaleza económica y social, ejecutadas por el Poder público, como desembocadura normal de todos los ingresos públicos de los que puede echar mano, por precepto legal, destinadas a lograr objetivos y metas. Contentémonos, por el momento, con esta definición, sin perjuicio de ofrecer, más adelante, qué es lo que se debe comprender por gasto público.

En ese orden, y de acuerdo con el criterio de Cárdenas Elizondo, el gasto público, es el instrumento respecto de la satisfacción de los fines del Estado, en tanto que los ingresos públicos, son un medio necesario para los gastos públicos, de lo que se destaca una conexión ingresos-gasto público, como una actividad de redistribución, colocando fondos, y comprando bienes y servicios, que pone de manifiesto la unidad esencial del fenómeno financiero.⁵⁵

Así, los ingresos públicos son el sustento del gasto público, y éste, es sólo un instrumento, no la llave mágica del desarrollo económico, político y social, ya que deben realizarse ciertas gestiones en determinadas áreas y sectores para lograr cualquier propósito.

Por otra parte, pero, en el mismo orden de ideas, cabe parafrasear al Jurista Emilio Margáin Manautou, de donde surgen las siguientes interrogantes: ¿quién realiza los gastos con el carácter de públicos? ¿qué características deben guardar los gastos para tener el carácter de públicos? De lo dicho hasta aquí, señalamos que en los

⁵⁴ *EL FINANCIERO* 25/11/02

⁵⁵ CÁRDENAS ELIZONDO, Francisco. *Op. Cit.*, p. 17

términos del artículo 31, fracción IV, 73; fracción VII; 74, fracción IV; y, 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se responde a tales cuestionamientos.

"Artículo 73. - El Congreso tiene la facultad:

.....VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

"Artículo 74. - Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior."

"Artículo 126. - No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior."

Así, es el Congreso de la Unión quien impone las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, no obstante, es la Cámara de Diputados —órgano representativo de la soberanía popular—, quien examina, discute y aprueba el Presupuesto de Egresos, señalando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, y de tal modo, determinar las erogaciones que la Federación hará anualmente través de su administración.

A mayor abundamiento, se determina la obligación de proporcionar las contribuciones que decreta el Congreso de la Unión, en este orden, la recaudación de las contribuciones debe estar prevista y autorizada en la Ley de Ingresos, y luego, tales ingresos deberán ser considerados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

De acuerdo con las anteriores disposiciones, sólo formará parte del gasto público —instrumento de transferencia utilizado por el gobierno—, las erogaciones que se realicen de acuerdo a lo señalado en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que en su segundo artículo establece:

"Artículo 2. - El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto del gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública y otros conceptos de responsabilidad patrimonial, que realizan:

- I. EL Poder Legislativo;
- II. El Poder Judicial; y
- III. La Presidencia de la República;
- IV. Las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República;
- V. El Distrito Federal;
- VI. Los organismos descentralizados;
- VII. Las empresas de participación estatal mayoritaria, y
- VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o el del Distrito Federal o alguna de las entidades, mencionadas en las fracciones VI y VII.

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

A tal precepto transcrito, se le hace una observación por el Jurista Margain, pues considera que sólo es gasto público aquellas erogaciones realizadas por conducto de las Secretarías de Estado y por los Poderes de la

Unión,⁵⁶ excluyendo así los gastos de la administración delegada o paraestatal, criterio al cual se adhiere el maestro Rodríguez Lobato, pues, argumenta que tiene personalidad jurídica y patrimonio propio y, por lo mismo, es diferente del Estado, aunque colabore con él en la realización de sus funciones.

Cabe especificar que sí quedan fuera del gasto público las entidades paraestatales cuando sus erogaciones no están contempladas en el Presupuesto de Egresos, toda vez que no reciben cantidad alguna por parte del Estado, ya que de otra manera éstas quedan contempladas en tal Presupuesto. Ejemplo claro, es nuestra Universidad Nacional Autónoma de México cuyas erogaciones son cubiertas por los ingresos públicos recaudados y, por ello, consideradas como parte del gasto público.

Dicho sea de otro modo, el gasto público son todas aquellas erogaciones que con fundamento en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se deben realizar, con la finalidad de satisfacer las necesidades, más de una vez mencionadas, obteniendo beneficios económicos, sociales y culturales, en el entendido de que las erogaciones son sólo posibles gracias a las contribuciones provenientes del pueblo.

3.3. Principales aspectos del gasto público.

Una vez que se ha expuesto lo que se determina por gasto público, conoceremos los puntos medulares que se desprenden de tal concepto, como: el reparto y las finalidades que a cada erogación se le habrá de imponer, esto sin olvidar, claro, los límites que naturalmente existen.

Con lo hasta aquí dicho, resulta evidente que el gasto público produce la redistribución de la riqueza acumulada⁵⁷, representada por las erogaciones a cargo de todos los miembros de la sociedad con capacidad económica, coparticipes que pueden y deben cooperar a integrar ese conjunto de ingresos. Contribuciones de las cuales se pueden diseñar repartos para, con ello, promover y desarrollar las finalidades, concretándose en servicios públicos que son útiles y necesarios, que producen de inmediato o mediato efectos en la reconstrucción del capital, obteniendo de nuevo beneficios —otorgar intereses, generar nuevas rentas, entre un sin fin de efectos—; sin embargo, tales erogaciones están sujetas a límites.

Así, del epígrafe del gasto público, se considera que es el medio o instrumento utilizado en las finanzas públicas, en el que se reconocen importantes aspectos políticos, económicos, sociales y financieros que varían en el tiempo y espacio, reflejándose todos ellos en la forma de aplicar la riqueza acumulada con diversas finalidades —redistribuir la riqueza acumulada en los sectores estratégicos, por ejemplo—. Si, a satisfacer las necesidades insatisfechas o, por lo menos, este planteamiento debería ser una de sus prerrogativas.

⁵⁶MARGAÍN MANAUTOU, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario. Decimocuarta edición. Editorial Porrúa, México 2000, p. 141

⁵⁷GIULIANI FONROUGE, Carlos M. Derecho Financiero, p. 234

3.3.1. Reparto.

Ahora bien, el Estado —*Congreso de la Unión*—, en su actividad financiera, determina los ingresos con relación a las necesidades colectivas que habrá de satisfacer. Dicho de otra manera, el Estado como unidad de decisión,⁵⁸ estudia las necesidades públicas a satisfacer, determinando previamente los medios necesarios e indispensables a los que puede recurrir para adquirir los elementos monetarios suficientes.

Antes de entrar al estudio analítico del presupuesto mexicano, creemos oportuno recordar las disposiciones que regulan los Ingresos Públicos: las Leyes anuales de Ingresos de la Federación y del Distrito Federal, los Decretos anuales del Presupuesto de Egresos Público y, luego, observar que en México la delimitación de cada concepto de erogaciones es regulada constitucionalmente en los artículos 73, fracción VII, 74, fracción IV, y 126 ya transcritos; y, por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; y, por la Ley General de Deuda pública.

Interesante es precisar que, hasta este momento, se ha hablado de instrumentos o medios para alcanzar los fines superiores y, de igual forma, el tema de estudio es uno más, es el elemento esencial de la política fiscal⁵⁹ utilizado por el Poder Ejecutivo y, luego, por la Cámara de Diputados para determinar en cifras y por un tiempo determinado —un año—, el orden de los desembolsos pecuniarios o de inversión en cada uno de los programas;⁶⁰ y, en segundo lugar, adecuar las actividades con el objeto de producir bienes públicos —bienes y servicios—, que se proyectan intencionalmente o no sobre la economía de mercado logrando cumplir con las expectativas señaladas.

En efecto, es evidente que se trata del *empleo, utilización o aplicación de la riqueza recaudada* en objetivos que respondan al conocimiento de la realidad y a los ingresos públicos con los que se cuenta para satisfacer las necesidades, más de una vez nombradas. Es más que evidente que antes de haber formulado los planes a realizar, se deben investigar y señalar los propósitos para conocer, de antemano, cuál es la posibilidad respecto de las metas, ya que, como lo señala el Jurista Miguel Galindo Camacho, "todas las actividades humanas, que se planean cuidadosamente, determinan el éxito de las mismas".⁶¹

El reparto de los ingresos públicos, es entonces un elemento de naturaleza económica, y de aquí que se deban prever los efectos que tal empleo de riqueza producirá en la actividad general, considerando necesariamente la relación entre los años inmediatos anteriores y el año en que se ejecutará tal reparto, así como la previsión a futuro de acuerdo al desarrollo económico y social.

⁵⁸ En la que intervienen el gobierno y las entidades privadas para coordinar de manera racional las actividades nacionales a fin de alcanzar mejor y más pronto en desarrollo. Para mayor abundamiento consúltese a RANGEL COUTO, Hugo. El derecho Económico.

MARTÍN, José María. Introducción a las Finanzas Públicas. Segunda edición, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1987, p. 90

⁶⁰ Para mayor abundamiento, consúltese a SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Op. Cit., pp. 16 a 21.

⁶¹ GALINDO CAMACHO, Miguel. Teoría de la Administración Pública, Tomo II. Editorial Porrúa, México, 2000, p. 1

Asimismo, se deben considerar en el reparto de las erogaciones, temas como la política monetaria, de ingresos, de gasto, de deuda pública, etc., entornos de interés fundamental para la elaboración y ejecución inteligente de los planes económicos y sociales del Estado, cuando se tiene el interés de asegurar la estabilidad y el desarrollo económico, enfocado a combatir las inmensas desigualdades.

En este orden, las erogaciones tienen diferentes matices o variaciones de una a otra época, al producirse, aquí y allá, con ritmos distintos, pero siendo siempre necesarias para cumplir con las funciones impuestas al Estado. Obteniendo así, la mayor ventaja social, originándose cambios en la producción y distribución de la riqueza, tanto entre los individuos ricos como entre los pobres.⁶²

Así, —fundamentalmente— los repartos de los ingresos públicos son actos, operaciones y tareas seleccionadas que guardan dependencia con las exigencias del momento, obligación cambiante conforme a las demandas de los gobernados. En este orden, la discusión de fondo no está en el detalle de las cantidades presupuestadas, sino en la definición de las metas concretas —a corto, mediano y largo plazo—, específicamente, en aras de cumplir las urgentes necesidades económicas y sociales de la mayoría de la población.

Nos encontramos ante tareas que, por su puesto, no son fáciles ni permanentes, sino, todo lo contrario, dinámicas y cambiantes en mérito a las necesidades públicas y en estrecha relación con la respectiva intervención que, a lo largo de la historia, tuvo, tiene y tendrá el Estado, ya que hoy debe cumplir con funciones que en el pasado no se imaginaba; y, que, tal vez, en el futuro su participación en estas funciones sea innecesaria o sumamente imprescindible. Lo anterior, obliga a recoger y jerarquizar las necesidades exigidas momento a momento, pues, de otra forma, los resultados a todas luces serían indeseables e insuficientes.

Es evidente que son demandas que sufren transformaciones y que se concretizan en todas las funciones y servicios, atribuidos a la Administración Pública Federal. Para comprobar tal afirmación, basta realizar la lectura de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la que se plasman todos los asuntos a los que se tiene que dar despacho.

Lo que buscamos, es ubicar y dimensionar el papel trascendental del Presupuesto de Egresos nacional, documento contable de todo un plan de trabajo detallado y específico en el que participa el Congreso de la Unión como responsable al aprobar o modificar los Presupuestos otorgando dirección al desarrollo de nuestra Nación, es decir, en éste se definen todas las decisiones sobre los gastos y los posibles recursos para su financiamiento, estimación de las erogaciones en equilibrio a los beneficios, considerando los Ingresos públicos.

Se responde a las necesidades de la población, que no necesariamente deben ser actividades productivas o aquellas de inversión, generadoras de mayores riquezas, sino cualquier otra actividad que conlleve al cumplimiento de los propios fines del Ente público asegurando su supervivencia; sin perder de vista que la Cámara de Diputados representa al pueblo, excluyendo todo beneficio particular ideando una filosofía de bienestar social, con el problema constante de que las necesidades aumentan más que proporcionalmente a los medios para satisfacerlas.

⁶² ROSAS FIGUEROA, Aniceto y R. Santillán López. Teoría General de las Finanzas Públicas y el caso de México, p.25

Ahora bien, la tarea del Congreso de la Unión es prever los Ingresos públicos de forma justa, equitativa y proporcional, que serán destinados a cubrir las erogaciones concretizadas en los diversos programas que señalan objetivos, metas y los sujetos responsables de su ejecución. En este orden de ideas, se realiza el examen, discusión y aprobación de los repartos propuestos por el Ejecutivo Federal, se trata, pues, de una división realizada bajo criterios que determinan de forma específica las cantidades que se pretenden acumular, para ser ejercidas anualmente en las distintas acciones de gobierno que favorecen las metas específicas que se han redefinido por la Cámara de Diputados⁶³.

Por lo anterior, el reparto de los ingresos públicos está determinado por un conjunto de políticas, a saber: la industrial, la fiscal, la comercial, la de redistribución, la monetaria, por mencionar las más relevantes, creando un presupuesto consolidado.⁶⁴

Una vez plasmada la precedente exposición, se deben considerar primero las incontables necesidades a satisfacer y los reducidos medios económicos con los que se cuenta; elementos que se toman en consideración al realizar el examen, discusión y aprobación de los programas por la Cámara de Diputados.

Son cantidades reducidas, cuya asignación no se puede dejar al azar, sino todo lo contrario, siempre deben estar determinadas por la razón, como un fenómeno unitario e indivisible de ingresos y gastos públicos en donde debe haber un enriquecimiento intelectual y propositivo, que sirva para sacar adelante las expectativas impuestas; y, mirar sólo de forma excepcional, los recursos extraordinarios para cumplir con los requerimientos, evitando así los grandes déficit presupuestarios públicos a los que se está acostumbrado.

Esto es, al aprobarse el reparto de las erogaciones, la Cámara de Diputados debe considerar todas las decisiones, "las aportaciones de los técnicos, de modelos matemáticos, de estudios científicos en base a un sentido histórico, sensato y racional con un reconocimiento objetivo de los límites financieros y de la realidad económica y social".⁶⁵

Asimismo, se deben considerar los efectos de las decisiones presupuestarias, ya que éstas no deben ser meros productos de la improvisación. Por ende, en la determinación del gasto público se precisan los argumentos en términos de utilidad y sacrificio, provocando una reflexión con el objeto siempre de satisfacer el interés común, y no, simples intereses individuales por disposiciones caprichosas o de grupos.⁶⁶

No obstante, a lo desarrollado, cabe mencionar que en la utilización de la riqueza acumulada intervienen decisiones que en la mayoría de los casos provienen de las fuerzas políticas y socioeconómicas dominantes, en donde de igual forma, se destacan los puntos de vista de la opinión pública, de los empresarios, de los partidos políticos y, muy pocas veces, de las clases medias y bajas del país, es decir, los menos favorecidos, en los que se encuentran los sectores: populares, campesinos e indígenas.

⁶³PALACIOS LUNA, Manuel R. El Derecho Económico en México, Tercera Edición. Editorial Porrúa. S.A., México, 1988, p. 95

⁶⁴CABRERO MENDOZA, Enrique. Los Dilemas de la Modernización Municipal: Estudio sobre la Gestión Hacendaria en Municipios Urbanos de México. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, pp. 48 a 53

⁶⁵FAYA VIESCA, Jacinto. Finanzas Pública. Quinta edición. Editorial Porrúa, México, 2000, p. 61.

⁶⁶EL FINANCIERO. 28/11/03

Así, finalmente, bajo esos criterios se determinan las erogaciones, gasto público que se propone mejorar el nivel de vida de los gobernados, al impulsar el desarrollo económico y social destinado a modificar los sectores público y privado, reflejando un aumento de la producción nacional, corrigiendo las condiciones sociopolíticas y económicas al otorgar ayuda a la educación, salud pública, vivienda e incluso, a toda actividad cuyo destino sea producir la satisfacción del interés público, así exigido, a pesar de que las respuestas no sean claras e inmediatas.

De acuerdo con estas ideas, es innegable que en el reparto anual de los ingresos —*eslabón de una cadena*⁶⁷—, se deban manifestar todas las inquietudes a solucionar, propugnando un bienestar común, determinando racionalmente el empleo de la riqueza, situación que se materializa a través de las disposiciones legales, es decir, al dar destino, aplicación o utilización a los posibles recursos eminentemente económicos, que se allega el Estado por concepto de recursos tributarios y/o financieros.

En esta elección de reparticiones, se puede determinar, si así se lo proponen los Diputados, la adquisición de bienes como factores para optimizar las inversiones y la gestión de los servicios públicos, que favorezcan a los sectores o grupos sociales que por su situación particular de carencias, así lo requieran.

Dentro de este punto, se vislumbra *el origen, destino y finalidad de la riqueza acumulada* por concepto de contribuciones, generalmente cada año; se trata de un aspecto importante, pues, regula el ejercicio del Poder público, al determinar el orden jerárquico de sus prioridades y los actos que se deban realizar, identificando cuáles son los programas productivos pertinentes que se deben cumplir cabalmente para lograr el cometido propuesto.

En efecto, nos encontramos ante una relación inevitable basada en la dependencia entre los ingresos y el gasto público —*racional estrictas que responden a las prioridades básicas de la Nación*—; formulación plasmada en el conjunto de normas jurídicas de orden público, llamado Presupuesto de Egresos, instrumento esencial de la política fiscal, en donde se jerarquizan las necesidades públicas prioritarias, ocupando una posición superior.

Por otra parte, tales objetivos requieren la realización de otros gastos, como aquellos erogados por el aparato administrativo que son necesarios para verificar, comprobar o, en su caso, modificar, cuando así sea prudente, las cantidades que se asignaron a cada concepto, logrando la obtención de los resultados; dejando claro el plan de trabajo, sin renunciar, por supuesto, a las consideraciones económicas y políticas elementales.

En fin, de determinar los límites de una expansión reflexiva y juiciosa, con las adecuadas prelación entre las exigencias y los recursos nacionales en colisión, determinar la utilidad o inutilidad de las cantidades asignadas en cuanto a los objetivos a satisfacer.

Así, pues, es inevitable considerar en el reparto de los ingresos, las erogaciones de transferencias —*flujo monetario que redistribuye los ingresos públicos dentro del sector privado, en donde no existe una contraprestación*—,⁶⁸ los gastos del propio Estado y, especialmente, los ingresos que se aplican en la inversión, cuya función es canalizar

⁶⁷ FAYA VIESCA, Jacinto. *Op. Cit.*, p. 289

⁶⁸ CÁRDENAS ELIZONDO, Francisco. *Op. Cit.*, p. 21

de manera oportuna y adecuada los recursos monetarios de los agentes económicos para generar riqueza, acrecentando la productividad, lo que se manifiesta en el ahorro, la inversión y el financiamiento.

En este sentido, y con el fin de puntualizar el apartado en estudio, concluimos que el conjunto de gastos públicos, son los elementos que toma en consideración la Cámara de Diputados para determinar las contribuciones. Por consecuencia, es la actividad que engloba todas las decisiones sobre los gastos y los posibles recursos para su financiamiento; tributos, contratación de empréstitos, así como la emisión de moneda y las tarifas de primer orden, para determinar las asignaciones y concretizar los gastos.

Desde esta óptica, es innegable la relación entre el plan de gastos y el ajuste de éstos con los ingresos recaudados. Esta afirmación es exacta, pero no debemos olvidar que no existe una fórmula única en materia del reparto de gasto público, así, variando las condiciones —modo, tiempo y lugar—, los ingresos recaudados no son los mismos; y, por ende, la aprobación y toma de decisiones se modifican, finalmente; son variaciones que responde a las prioridades del momento.

3.3.2. Finalidad.

A continuación, parafraseando a Humberto Delgadillo, señalaremos que la precisión de los *finés del gasto público* ha sido una cuestión muy debatida, pues, varían según las circunstancias —de tiempo y lugar— ya que ciertos autores han considerado que se concretiza en el mero bienestar general, otros los circunscriben a la moral, otros a la seguridad o a la libertad. Se considera, asimismo, como otra finalidad la estabilidad de la economía; una determinada tasa de crecimiento económico y social, esto es, un nivel de precios y de empleo, una adecuada balanza de pagos, de inflación, etc.⁶⁹

No obstante, a pesar de las variadas finalidades que en cada tiempo se determinen, encontraremos siempre la necesidad y obligación de los individuos a cooperar para satisfacer sus demandas y las preocupaciones por las generaciones futuras.

Sin importar las finalidades o propósitos que el Poder público se imponga, debe necesariamente tomarse en cuenta que los bienes se dividen, en: a) *bienes de uso o de consumo*, si se destinan a la satisfacción inmediata de una necesidad, y b) *bienes mediatos o instrumentales*, que son los que colaboran en la producción de bienes inmediatos; y, así, pues, conocer los efectos que tal empleo de riqueza —prestación de servicios o producción de bienes—, causa sobre los ciclos económicos, ya que puede favorecer a la comunidad, contrarrestar las fluctuaciones de la inversión privada, o bien, puede evitar cambios económicos bruscos en las regiones o sectores del país. Por una parte, puede causar un desajuste económico favoreciendo a la nula inversión nacional y extranjera, causar inflación, etc.

⁶⁹ *El FINANCIERO* 4/12/02

En este sentido, se puede señalar que los propósitos acertados del gasto público, se definen atendiendo a la coyuntura social, política y económica del Estado de que se trate, consistentes en complementar y apoyar las actividades determinadas por el mercado, así como con los fines sociales requeridos. De ahí, que los gastos deban adecuarse en un momento dado, escogiendo los mejores métodos de acuerdo a la meta, evaluando las condiciones, considerar así las diversas acciones y determinar, luego entonces, las mejores.

Como se ve, los métodos deben ser flexibles y adecuados, pues toda rigidez en la implementación de la política del gasto público, es un indicador de apartamiento del entorno —situación económica y contexto social de la vida de la Nación—, contradictorio al desarrollo económico y social, que tanto le hace falta a nuestro país.

Para concretizar las finalidades que pudieran determinarse por concepto del gasto público, iniciaremos, en primer lugar, con la Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que oportunamente se presenta al Presidente de la República, por conducto de la Secretaría Hacienda y Crédito Público, para que éste, a su vez, lo envíe a la Cámara de Diputados a más tardar el día 15 de noviembre del año inmediato anterior al que corresponda el gasto público.

Artículo 74. - Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

.....

IV. Examinar, discutir, y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.....

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre.....

Este proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, presentado año con año, deberá contar con los requisitos del artículo 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que a continuación se transcriben:

Artículo 19. – El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integrará con los documentos que se refieran a:

- I. Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su valuación estimada por programas;
- II. Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales;
- III. Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, con la indicación de los empleos que incluye;
- IV. Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal;
- V. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso;
- VI. Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;
- VII. Situación de la tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;
- VIII. Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro.
- IX. En general, toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa.

Se trata, pues, de establecer una lista con especial cuidado y detenimiento de las finalidades administrativas, de transferencia y de inversión, en la que se unifican y conocen las metas, jerarquizando las necesidades públicas de acuerdo a las prioridades públicas y privadas; finalidades que pudieran encontrarse enlazadas unas con las otras, logrando un mejoramiento palpable, y no aislado, que en poco o en nada sirve a la Nación.

Así, los repartos de ingresos o programas estatales, diseñan, ordenan y producen, o hacen producir, las actividades, obras, trabajos y servicios públicos para llegar a cumplir las finalidades de forma directa o indirecta, que son requeridas por los gobernados.

En esta tesitura, las finalidades pueden ser diversas, pero las clasificaremos en cuatro muy importantes, que cumple el Estado; la primera, satisfacer necesidades de primer orden, como más de una vez se ha dicho, en forma directa o indirecta; una segunda finalidad, cumplir con las demandas propias del Estado; erogaciones que permiten el normal desenvolvimiento de los servicios y funciones, incluyendo la conservación de los bienes patrimoniales, sin olvidar claro, el pago de la deuda pública.

Por otra parte, el desenvolvimiento económico, factor necesario que se logra a través de una finalidad más, *la inversión*,⁷⁰ fin que genera mayores riquezas al elevar, por ejemplo, el Producto Interno Bruto (PIB), que aminora a su vez la desocupación y, con ello, un sinfín de efectos que se presentan al tener la población ocupada, preservando los rendimientos del Estado, consiguiendo el crecimiento económico, político, social y cultural.

Como podemos observar la inversión pública es un factor trascendental, ya que genera y estabiliza el nivel de ingresos, de ocupación y de demanda efectiva.⁷¹ No olvidando que los rendimientos deben ser redistribuidos, pues, de nada sirve que nuestro país tenga cifras macroeconómicas favorables que en nada positivo afectan a la población de menores ingresos, ya que sólo reciben por su trabajo un salario con el que sólo pueden cubrir los gastos que ocasiona la adquisición de una canasta básica mexicana.

En este orden, hablaremos en un primer momento de la finalidad de atender necesidades colectivas, de cumplir plenamente con los requerimientos sociales; es, pues, una finalidad que requiere de la composición de tareas que den respuesta a los reclamos de los gobernados promedio —recompensa por el pago de esas contribuciones al sentirse desposeídos de sus riquezas—. No es fácil cumplir con tales requerimientos, pero, como primer paso, se *requerirá de seguridad y protección social, elevando el nivel de vida de los gobernados, para obtener el desarrollo económico y social requerido.*

Hoy por hoy, el gobierno de nuestro país interviene en las cuestiones económicas en mayor o menor grado, el límite de esa intervención no depende de razones estrictamente económicas, sino de ingerencias sociales y políticas, situación que puede mejorar el nivel de vida de las clases trabajadoras, sin detrimento de la propiedad privada y el interés personal que es el motor del progreso, de tal situación se confirma la acción totalizadora que el Estado debe cumplir.

La realización de las actividades anteriormente referidas, tienen, por consiguiente, la razón de ser del gasto público, esa inexcusable relación de satisfacer las necesidades de los gobernados-contribuyentes o no contribuyentes; y, en términos generales, del interés público. La finalidad consiste en el principio de selección al

⁷⁰ La ausencia de una política industrial, la apreciación del tipo de cambio, la pulverización de la planta industrial, la falta de medidas que impulsen la competitividad y la productividad y la inexistencia de cadenas productivas, propician que el comercio exterior mexicano sea muy endeble y que la producción interna se realice mediante una fuerte dependencia de las importaciones en detrimento del mercado doméstico. *EL FINANCIERO* 17/12/02

⁷¹ ROSAS FIGUEROA, Aniceto y R. Santillán López. *Op. Cit.*, p. 32

emplear o utilizar permanentemente la riqueza acumulada, por concepto de contribuciones y de todo el ingreso público.

Así, pues, para determinar qué necesidades se deben satisfacer, es indispensable determinar y exponer claramente la mayoría de las varias alternativas. En efecto, al considerarse las necesidades debe haber una jerarquía en orden a su utilidad e importancia; y, finalmente, cuando hay pluralidad de satisfactores, se debe elegir el que por sus características resulta más adecuado a la necesidad que se trate de satisfacer.⁷²

En este primer momento, se muestra el gasto público, como la vía de solución a los problemas sociales, en el cual en la mayoría de los casos deben prevalecer gastos de carácter asistencial, favoreciendo a sectores desprotegidos social, cultural y económicamente.

Nuestra pretensión, aquí, es identificar varios gastos públicos con ese carácter social, entre los que a continuación se enuncian algunos de los renglones más importantes que cubren tales prerrogativas de seguridad, bien común y orden. Gastos que conllevan, asimismo, *al desarrollo económico del sector agropecuario, de la industria de la transformación, de las comunicaciones, y de la electrificación del país, de seguridad y protección social*; encadenamiento de finalidades y efectos que elevan el nivel de vida a través de la educación, salud, la construcción de viviendas, seguridad laboral, prestación de servicios públicos como alumbrado, pavimentación, limpia y servicios de agua potable, construcción y sostenimiento de parques, jardines y centros deportivos, por mencionar los más comunes.

La importancia de esos repartos radica en otorgar los medios que asienten el desarrollo de las personas, elevando su nivel de vida y cumplir así las atribuciones del Estado, atribuciones que se concretizan en servicios públicos; como seguridad interna y externa, administración, justicia, educación; conceptos que año con año se encuentran dentro de los repartos de ingresos públicos expedidos tanto para la Federación, el Distrito Federal, las Entidades federativas y los Municipios.

De acuerdo a la idea que precede, el Estado debe aplicar los Ingresos públicos ordinarios de la mejor manera, para responder a los requerimientos de los gobernados contribuyentes o no contribuyentes. No obstante, a todas las anteriores consideraciones, además, deben realizarse otros fines que los gobernados promedio no ven o consideran que tales servicios no les repercuten en lo más mínimo, pero que sí generan mayores riquezas —a quienes ya la tienen —como es la inversión financiera necesaria para la obtención de capitales, logrando un desarrollo integral, resultado que también repercute en los gobernados con mínima capacidad económica. *¿será?*

Esto es, protege el interés social, sin restar dinamismo a la iniciativa privada y a la producción nacional; así, los ingresos públicos que se erogan no sólo pueden ser para finalidades, a primera vista, de consumo, sino también deben utilizarse esos ingresos recaudados en diversas finalidades *"de inversión, generadoras de mayores ingresos"* que aumentan los niveles de ocupación y producción, adquiriendo bienes de uso o de producción, que crean obras y trabajos públicos.

⁷² Para mayor abundamiento, consúltese ASTUDILLO URSÚA, Pedro. Elementos de teoría económica. (Para los estudiantes de derecho).

No se proponen soluciones universales que logren la superación de los sectores marginados, sino todo lo contrario, se propone conocer la realidad para poder encontrar las posibles soluciones sin desconocer que existen intereses particulares políticos y económicos con los que se tiene que lidiar, factores todos ellos que deben tomarse en cuenta al determinar la totalidad de los repartos de los ingresos públicos, ya que no todo se debe establecer en relación a la satisfacción de los gobernados, que conlleva de cierta forma al consumo de la riqueza. Como veremos más adelante, se debe prever más; de esta manera, son necesarias las erogaciones que en determinado grado produzcan más riqueza evitando la acumulación de la misma.

Como se ha demostrado, a pesar de toda la buena voluntad que haya, deben sustentarse las finalidades con los fenómenos que se presentan en la vida, teniendo en cuenta tantas cuestiones; pero, sobre todo, debe participar lo económico, elemento de vinculación constante en la realidad. No se pretende desconocer la responsabilidad del Estado para con sus gobernados, sin embargo, no todo el gasto público se determina en función de los servicios públicos que repercute en la satisfacción de necesidades de carácter general de esos gobernados.

Se fijan en este orden, los objetivos, metas, estrategias y prioridades, confiéndoles un mayor esfuerzo productivo, logrando desde otro enfoque la redistribución de la riqueza acumulada entre los diferentes sectores; provocando cambios en la estructura económica y social, propósito para el cual se requiere contar con seguridad y certeza jurídica; un marco jurídico claro y ágil que facilite el proceso de creación, operación y consolidación de empresas mexicanas, generadoras de expectativas económicas favorables, situación que evita el comercio informal y los vicios que trae consigo.

Para alcanzar tal objetivo, se requiere de una política que mantenga una inflación baja, limitar la discrecionalidad y el subjetivismo que ayuda a consolidar el proceso de creación de riqueza, distinto al de acumulación de la misma.

En este contexto, la finalidad del gasto público no se reduce a destinar los recursos aportados por los causantes a estos mismos, sino todo lo contrario, el Estado democrático federal une su acción a la de los particulares, como generador de la riqueza nacional, condición que promueve el desarrollo y determina la producción, estabilizando precios, repercutiendo en los niveles de ocupación para lograr el pleno empleo y en la aceleración del ritmo de crecimiento económico, favoreciendo cambios hasta en la balanza de pagos, por ejemplo.

Así, a mayor abundamiento, la finalidad de los gastos de inversión se puede reflejar al crear obras públicas o procurar la estabilidad de precios; evitando procesos inflacionarios, por una parte; y, por otra, crear las medidas necesarias para que la iniciativa privada invierta en áreas que mantengan y consoliden fuentes de trabajo, o sea, obtener un crecimiento económico mayor que aquel que se obtendría con la sola participación del Ente público. Criterio al cual se adhiere Alfonso Cortina, al considerar que una buena inversión se traduce en un máximo de bienestar, al reducir la desocupación incrementando el bienestar de los gobernados.⁷³

Más aún, y todavía más, entre las finalidades del Estado se encuentra el impulsar una adecuada política de estímulos fiscales que por justicia y necesidad social así se requiera, evitando establecer disposiciones fiscales excesivas, arbitrarias o desproporcionadas.

⁷³CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. *Curso de política de Finanzas Públicas de México*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1977, p. 48

Se pretende, luego entonces, impulsar y proteger a los gobernados mexicanos para producir y distribuir sus bienes y servicios; en suma, facilitar el comercio incrementando la productividad al ayudar a las empresas concediendo preferencias en política aduanera en ramos de exportación, etcétera.⁷⁴ Aclarando, nuevamente, que es necesario que todos aquellos beneficios que se logren entre la iniciativa privada y el Estado, deben repercutir en los gobernados promedio y no sólo cubrir determinados intereses es decir, no se deben realizar inversiones estatales cuando de esas sólo se beneficien intereses individuales acrecentando la riqueza que ya se tiene.

Así, la Federación puede formularse como objetivo estabilizar la economía, esto es, actuar como un factor determinante en todas aquellas relaciones que tienen lugar en países como el nuestro subdesarrollados y dependientes. De esta disposición, sobresale que el Estado debe esforzarse por el bienestar de la población, finalidad primaria que el Ente público se debe imponer y con ella resuelta, se instaura un clima de seguridad y confianza política, financiera y jurídica, elementos necesarios para lograr la seguridad y desarrollo del país.⁷⁵

En este orden de ideas, es indudable que satisfacer necesidades públicas sociales y realizar la gestión de la riqueza acumulada, incentivando la inversión, el ahorro y la creación de empleos, son objetivos que se persiguen no sólo de forma directa por las distintas dependencias gubernamentales, sino también de forma indirecta y con la colaboración del sector privado.

Dicho sea de otro modo, el cumplimiento de las finalidades —cualquiera que sean—, es una lucha constante al influir en la vida económica, política y social en un sentido previamente planeado —metas, objetivos, y sujetos ejecutores—, tanto por lo que se refiere a la producción, como a la administración, al nivel de ocupación, al nivel de precios y, por supuesto, a la satisfacción de necesidades de comunidades de escasos recursos.

En tales condiciones, resulta de especial interés el análisis de la creación de la Ley de Ingresos y, de forma muy importante, la determinación del Presupuesto de Egresos, o sea, no sólo importa el monto total de erogaciones públicas, sino también su composición con elevadas finalidades sociales y la calidad de éstas, pues de otra forma, pudiera presentarse el incumplimiento de la función misma y objeto del propio Estado. Así, no sólo se deben respetar los ordenamientos jurídicos al crear y determinar, en su caso, gastos e ingresos.

De las anteriores finalidades, se sustrae la siguiente postura, cuyo objetivo es responder a esta investigación. El Estado como satisfactor de las necesidades públicas, asigna recursos materiales y humanos en las diferentes ramas de la producción, adquiriendo bienes y factores para la realización de servicios públicos. Así, además, satisface exigencias que logran cierta redistribución de los ingresos en la población, y con ello, actúa como un determinante del nivel de empleo y del nivel de producción, como también en el crecimiento económico y social.

Así, el propósito de redistribuir la riqueza acumulada (traslación de ingresos públicos), puede ser buscado deliberadamente por el Estado alterando el bienestar de la colectividad y, asimismo, por los particulares, como lo explica el Jurista Dino Jarach, toda vez que los propósitos son el resultado de las decisiones de las fuerzas políticas y económicas dominantes, pues son éstos quienes determinan las finalidades, que van desde el consumo

⁷⁴SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Op. Cit.*, p. 5

⁷⁵ *EL FINANCIERO* 26/11/02

de ingresos públicos sin un específico beneficio hasta la inversión en determinadas regiones o sectores del país, hasta lograr con tales actos, la redistribución de la riqueza acumulada por concepto de contribuciones⁷⁶.

En mi opinión, la finalidad suprema debe ser el *Desenvolvimiento Nacional* por medio de un buen manejo de los ingresos públicos, unión en la que el sector público debe colaborar con el sector privado y social, requiriendo para ello, evitar gastos sin contenido, evitando el despilfarro. Así, tales determinaciones permiten el desarrollo de los gobernantes y gobernados creando los medios necesarios, que responden a las demandas o exigencias del interés común, es decir, ejecutar los respectivos repartos —planes o programas de desarrollo—, basados, como ya quedó señalado, en la congruencia entre la política financiera y la realidad social contemplando la justicia social.

Por lo anterior, el Estado debe usar los gastos públicos con un propósito determinado, desplazando recursos bien para al consumo, inversión o ahorro, elevando el nivel de bienestar y el crecimiento económico logrando la redistribución de la riqueza acumulada.

Así, pues, siguiendo el criterio del autor Dino Jarach, el gasto público, consiste en el conjunto de operaciones realizadas y relacionadas con el *doble objeto de cubrir gastos e inversiones necesarios para dar respuesta a las necesidades de los gobernados y de la propia Nación*, en términos generales, satisfacer el interés público, evitando todos aquellos gastos que carezcan de productividad, limitándose a lo más estrictamente indispensable, por una parte; y, por otro lado, obtener recursos tributarios y/o financieros, éstos últimos como un efecto de las erogaciones, convirtiendo el círculo vicioso en un círculo virtuoso.


Dicho sea de otro modo, las actuaciones del Poder público se dividen en dos grandes rubros: las erogaciones públicas que abarcan todos aquellos gastos derivados de las funciones y servicios públicos, y el pago de la deuda pública; y, el segundo rubro, comprende, las inversiones públicas, las cuales incluyen la totalidad de las finalidades del gasto.

De lo dicho hasta aquí, se pretende lograr con pequeños gastos grandes efectos, relación en la que el Estado logra que los gobernados cuenten con la debida capacidad económica, y esa sea recaudada de acuerdo a los principios constitucionales por la Federación, el Distrito Federal, así como por los Estados y los Municipios, acrecentando constantemente las erogaciones señaladas en el Presupuesto de Egresos y, así, el fortalecimiento de nuestro país en proceso de desarrollo.


⁷⁶JARACH, Dino. **Finanzas Públicas y Derecho Tributario**. Segunda edición. Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996, p. 39.

Finalidad del Gasto Público.

Utilizar recursos nacionales para asegurar la satisfacción de necesidades colectivas, lograr así la plena ocupación y, por ende, el aumento de la renta nacional dando como resultado el Bienestar general en el cual se deben señalar límites donde no pueda haber ningún gobernado por debajo de ese.



Luego entonces, se traduce en un desenvolvimiento económico, logrando una distribución más justa del producto nacional garantizando el mejoramiento no sólo de nuestra generación, sino también de las futuras generaciones, se asegura el progreso de la cultura, de las instituciones jurídicas, políticas y sociales, con un verdadero sentido democrático y de justicia social.



**DESARROLLO Y PROGRESO ECONÓMICO, OBTENIENDO UN DESARROLLO ECONÓMICO QUE
CULMINA EN LA REDISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA.**



- *En este orden, no solamente es importante que se mantenga la alta productividad o se alcance un aumento de riqueza más que proporcional al aumento de la población, sino que esa riqueza adicional se distribuya más equitativamente entre los miembros de las comunidades, o dicho en otras palabras, que no sólo aumente el ingreso per cápita (por persona) de los habitantes de un país.*
- *Se pretende lograr una repercusión en los bolsillos de cada gobernado y paso siguiente afectar con esa riqueza la recaudación de los Ingresos Públicos.*
- *Se requiere la participación del Estado con el sector privado, pues son agentes poderosos que pueden, si se lo proponen, lograr el desenvolvimiento económico, logrando un gasto útil y sin despilfarros.*

3.3.3. Límites.

Al iniciar el desarrollo de este punto, señalaremos que el primer límite al que hay que enfrentarse son los verdaderos contribuyentes, pues todo gasto es una carga —oculta o conocida—, para éstos, bien sea, por crear más impuestos o elevar las tasas existentes y, en el peor de los casos, comprometer el futuro de las nuevas generaciones, al solicitar empréstitos internos y/o externos. En este orden, hablar de límites del gasto público es fijar la proporción de ingresos que los gobernados deberán contribuir para lograr así, la satisfacción de sus propias necesidades y las de todos aquellos que no tributan.

Premisa mayor que se debe considerar para responder a las siguientes interrogantes: ¿hasta dónde debe llegar el gasto público?, ¿qué equilibrio debe establecerse entre los gastos de distinta naturaleza y éstos con los Ingresos Públicos?. Interrogantes que se consideran al determinar el Presupuesto de Egresos, pues es en ese documento donde se definen las cantidades, y con ello, los límites de forma racional para poder tomar las mejores decisiones en materia de gasto público.

Lo que se observa en el párrafo anterior, es la obligación que tienen el Ejecutivo Federal —La Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal; funciones y servicios públicos, sujetos al control presupuestal—, para cumplir cabalmente con los criterios señalados en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos aprobados por la Cámara de Diputados.

De acuerdo con las ideas que se han desarrollado, y con lo importante de su cumplimiento, el artículo 126 constitucional restringe los gastos públicos al prohibirle a la Administración Pública Centralizada y Paraestatal actuar discrecionalmente en materia de gasto público, pues determina el artículo en mención, que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por Ley posterior.

Así, verbigracia, tal precepto constitucional asegura el respeto a las prerrogativas señaladas por el Congreso de la Unión en materia financiera —límites—, evitando la existencia de partidas secretas que rebasen las autorizaciones presupuestarias, así como los desvíos, despilfarros y malversaciones que pudieran efectuarse por los encargados de ejecutar el Presupuesto de Egresos.

En este orden, hablar de límites es hablar de factores políticos, sociales y económicos que determinan el *cómo*, *cuánto* y *cuándo*, elementos indispensables e inexcusables, es decir, a tales limitaciones se les debe agregar razón, eficacia y una mentalidad social, para evitar se incurra en dispendios que pueden provocar disturbios en los ámbitos político, social y económico.

Por eso insisto, que aun cuando pudieran existir ingresos superiores o extraordinarios a los señalados para cubrir el gasto público, debe existir la obligación de sujetarse a las partidas señaladas en cada renglón sin haber excesos y crear, por otra parte, con esos ingresos superiores fondos para tiempos difíciles o para sectores que requieran de inversión como el Sector Eléctrico, evitando así la tan difundida necesidad de que la iniciativa privada invierta su capital con la finalidad de reformarlo y lograr de ese sector algo sustentable.

Por tal motivo, es lógico que para controlar perfectamente los repartos haya quien de forma exclusiva le corresponda analizar las actuaciones, es así que la Cámara de Diputados revisa la Cuenta Pública del año inmediato anterior⁷⁷ para conocer los resultados de la gestión financiera, con el objeto de asegurar que se ha hecho una buena gestión o manejo de los repartos señalados; y, comprobar, si las erogaciones destinadas cumplieron con su cometido, en fin, conocer la exactitud y justificación de los gastos realizados, y determinar si los gastos efectuados se han sujetado a los criterios señalados en el Presupuesto y si con ellos se han cumplido los objetivos contenidos en cada uno de los programas y, finalmente, si esos cumplen con el interés general.

Es, por lo anterior, un requisito necesario que los gastos públicos estén previstos en el respectivo renglón del Presupuesto de Egresos, toda vez que la obligación a tributar se hace obligatoria ante la necesidad de cubrir los gastos públicos previstos en tal documento, requerimientos que son plasmados en los siguientes artículos constitucionales:

Artículo 73. - El Congreso tiene facultad:

.... VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; *

Artículo 74. - Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

....IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo....*

Cabe señalar, que todo, gasto ajeno o no señalado como parte del Presupuesto, no será considerado como gasto público, más aún, se prevé imponer la responsabilidad a los funcionarios que autoricen erogaciones distintas a las señaladas. En la anterior argumentación, se observa una relación lógica, pues los gastos no pueden superar a los Ingresos Públicos que se prevé recaudar.

Por todo lo anterior, toda erogación realizada en aumento al monto señalado en el Presupuesto de Egresos y por ello no considerada en la Ley de Ingresos, no será considerada como parte del gasto público, como se puede observar, se prevé la precisa adecuación y congruencia entre las erogaciones realizada por la Administración Pública y los criterios señalados en el Presupuesto de Egresos, o sea, el desembolso pecuniario o la inversión no señalada no es considerado gasto público, aun y cuando esas erogaciones sean necesarias para el Estado y tenga las mejores intenciones.

Sin embargo, a tal disposición existe una excepción, la cual está prevista en el artículo 75 del mismo precepto legal, que a la letra dice:

***Artículo 75.** - La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.*

Así, tenemos en el precepto transcrito que la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, debe señalar la retribución que corresponda a cada empleo establecido por ley, sin embargo, añade que de omitir fijar dicha remuneración la misma se entenderá por señalada considerando la remuneración del Presupuesto o Ley inmediata anterior, aun y cuando no se haya considerado al aprobar el Presupuesto de Egresos del año en curso, así esas cantidades, formarán parte del gasto público.

⁷⁷ Artículo 74, fracción IV de la Constitución Política Mexicana.

La ejecución de los repartos de los ingresos públicos señalados en el Presupuesto tienen límites que forzosamente tendrán que respetarse por el Poder Ejecutivo, tanto para comprometer recursos, como para ejercerlos. No obstante, tiene la facultad discrecional de no agotar el presupuesto autorizado, pues no está obligada constitucionalmente a agotar el presupuesto aprobado.

Existe, en consecuencia, una total prohibición para comprometer recursos no autorizados, salvo el caso de las partidas que automáticamente así lo señalen, pero no existe la obligación de agotar las partidas señaladas, lo cual también pone en peligro el cumplimiento de las finalidades, ya que los repartos son señalados específicamente a cada renglón considerando el debido cumplimiento de tal finalidad.

3.4. Del gasto, servicios y las necesidades públicas.

Es preciso volver a señalar que no sólo se restringen los gastos públicos a servicios públicos asistenciales, toda vez que el gasto estatal cubre todas las funciones y servicios públicos que no satisfacen siempre necesidades colectivas, mas sin embargo son erogaciones que también se consideran como parte del gasto público; funciones en las que se ejerce generalmente la soberanía del Estado, así, por otra parte, la actividad no se agota con el puro ejercicio de la función pública administrativa, sino comprende actividades que tienen un carácter prioritario para la Nación, concluyendo en erogaciones que carecen de prestación de servicios al público.

De forma muy resumida, se puede concluir que el gasto público son las erogaciones materializadas en actividades que realizan la Federación, el Distrito Federal, las Entidades Federativas y los Municipios, gastos útiles para cumplir con todas sus funciones y servicios en donde se efectúan actos que poco o nada tienen que ver con dar respuesta a los requerimientos generales de los gobernados promedio.

Estas afirmaciones son exactas, pero no debe olvidarse que nuestra finalidad es promover a la **contribución, como un instrumento de redistribución de la riqueza que cubra las necesidades de los gobernados económicamente débiles**, propósito que pretendo comprobar al cumplir con los anhelos, demandas o prerrogativas de la población menos beneficiada. Objetivo que se ve cumplido cuando los programas sociales llegan a sus verdaderos destinatarios, creando verdaderos efectos, al generar, por otra parte, empleos de calidad que aumentan el poder adquisitivo de ese sector, concibiendo un desenvolvimiento económico y finalmente un ciclo virtuoso.

Dentro de este contexto, como se puede determinar, nos restringiremos a indagar los gastos públicos concretizándolos en las erogaciones realizadas para prestar *los servicios públicos asistenciales*, que aumentan el bienestar de los más desprotegidos, como de las generaciones futuras al disminuir las desigualdades sociales y elevando el nivel de vida del mayor número posible de miembros de la colectividad⁷⁸.

⁷⁸ ROSAS FIGUEROA, Aniceto y R. Santillán López. Op. Cit., p.26

Hemos hablado hasta este momento de servicios públicos, pero no conocemos qué debemos entender por tales, para el Jurista León Duguít, el servicio público, es "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser obligatorio, asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental".

Gabino Fraga, por su parte, define al servicio público como "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esa actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social,"⁷⁹ es así que puede realizarse tanto por el propio Estado con todas las prerrogativas propias, o bien, éste puede otorgar a los particulares la concesión del servicio público por considerar que no existe el monopolio de la satisfacción de necesidades colectivas; así, por ejemplo, la distribución del agua potable, los servicios de luz, transporte, teléfono, etc., son servicios en los que existe la posibilidad de otorgar la concesión a la iniciativa privada.

Por tanto, el Estado presta los servicios en forma directa o indirecta mediante la intervención de particulares concesionarios, preservándose el derecho de control. Así, pues, el Ente público, no se desentiende de la prestación del servicio público, aclarando que tal concesión dependerá de la naturaleza del servicio, ya que hay servicios que son prestados totalmente por las fuerzas gubernamentales con un solo objetivo, la satisfacción de las necesidades humanas.

De acuerdo con esas posturas, queda señalado que los particulares pueden a través de concesiones prestar servicios públicos, pero hay áreas que no les interesan o, de interesarles, no les son costeables, o no tienen un carácter remunerativo o, por otro lado, consideran los propios particulares que es más conveniente que esos servicios sean prestados por el Estado; ejemplos claros, son: la creación de leyes, procuración de justicia, de seguridad interna y externa de la Nación, de emisión de moneda, que son y deben ser servicios realizados de forma exclusivamente por el Ente público.

Con respecto al punto en estudio, Carlos García Oviedo citado por Galindo Camacho Miguel en su libro *Teoría de la Administración Pública* confirma que es una actividad para un fin; el fin es la satisfacción de necesidades públicas atribuidas generalmente o en la mayoría de los casos a la Administración Pública, en la que se ven materializados algunos de los repartos de los ingresos recaudados; cantidades asignadas en el Presupuesto de Egresos.

En esta relación, todo gasto tiene un carácter instrumental para la satisfacción de las necesidades públicas. Sin embargo, como ya se dijo, es evidente, según lo expuesto, que no todos los servicios públicos cubren las necesidades colectivas requeridas por los contribuyentes promedio, ni toda actividad del Estado es un servicio público.

En cuanto a lo que se debe entender por necesidades, es preciso, dentro de la limitación de tiempo y espacio, ofrecer una explicación, así para el Jurista Ernesto Flores Zavala, las necesidades públicas son necesidades individuales combinadas —faltas, carencias, insuficiencias de algo—, que los sujetos ordenan según su urgencia y

⁷⁹FRAGA. Gabino. *Op. Cit.*, p. 22

la cantidad de renta disponible, de tal forma que se igualen las utilidades marginales ponderadas —la satisfacción de la mayoría de las necesidades consideradas—. ⁸⁰

Así, pues, no existen necesidades intrínsecamente públicas, es decir, necesidades que desde siempre y para siempre tengan tal calificativo. La necesidad pública, surge a partir del momento de la existencia del Estado como parte de la organización política, no son realidades preexistentes a él cuya satisfacción tenga éste que encarar.

En este orden de ideas, las necesidades públicas no son previas al Estado, sino consecuencia de la existencia del mismo,⁸¹ por otra parte, las demandas generalmente son ilimitadas en cuanto a su número y varían de acuerdo con los niveles de cultura de las sociedades, siendo algunas de ellas vitales para vivir, tal es el caso de la alimentación, la vivienda, el vestido; y, en un segundo grupo, se comprenden las necesidades culturales o espirituales que proporcionan una mejor calidad de vida, todas ellas satisfechas generalmente por medio del Presupuesto público.

Por lo anterior, no existe una posible categoría generalizada de necesidades, pues los individuos de una comunidad las perciben de diversa forma; así, existe para cada individuo y para cada clase social un cierto nivel de sensación o percepción de apetencia y de satisfactores fundamentales, llegando a la conclusión de que las necesidades varían de acuerdo a la decisión de cada sector o clase social, así como de la variación de los factores sociales, políticos y económicos, modificándose, luego entonces, la jerarquía, pues esa varía en la medida de los mismos factores.

En este planteamiento, se observa que las necesidades públicas son un producto histórico; lo que hoy son requerimientos, apetencias o anhelos, es probable que mañana no lo sean. En otras palabras, hablar de los requerimientos de una sociedad implicaría abrir una veta de discusiones amplísima donde se puede enlistar los más diversos enfoques; sin embargo el supremo fin del Estado es satisfacer las necesidades colectivas más elementales sustentadas en bases racionales, calificativo que el Gobierno debe considerar para determinar tales preferencias antes que decidir como satisfacerlas efectivamente.⁸²

Y así, pues, obtener los resultados que den respuesta al contribuyente promedio, por el pago obligatorio de las contribuciones, que en ocasiones siente malestar, incomodidad o inconformidad al desprenderse de parte de su riqueza y otorgársela al Estado; y, no ver, por otra parte, cumplidos sus requerimientos.

Desde esta visión global, es innegable que la discusión de fondo es satisfacer las necesidades públicas a través de los servicios públicos, por no ser necesidades que puedan estar sujetas a una contraprestación y cuyo disfrute es independiente de su propia contribución, situación en la que se requiere, además, ser satisfechas en condiciones de igualdad, salvo la existencia natural de ciertas categorías determinadas por los sujetos que gobiernan la organización estatal, sin olvidar la influencia que sobre la prestación de los servicios públicos puede ejercer la opinión pública en la que los individuos tienen grados diversos de participación.

⁸⁰FLORES ZAVALA, Ernesto. *Op. Cit.*, p. 16

⁸¹GIULIANI FONROUGE, Carlos M. . *Op. Cit.*, p. 15

⁸² MUSGRAVE, Richard A. *Teoría de la Hacienda Pública*. Traducido por José María Lozano Irueste. Ediciones Aguilar, Madrid, 1969, p. 8.

Incuestionablemente, el concepto de necesidades públicas es coetáneo a la misma existencia del Estado y a su desenvolvimiento histórico, como lo demuestra el reclamo unánime de los miembros al requerir el fortalecimiento de la institución jurídica del llamado servicio público.

No obstante, y conforme a las anteriores argumentaciones, es lastimoso pensar que todo gasto en sectores sin capacidad económica es considerado como una carga para todos los gobernados que sí contribuyen al gasto público. Sin embargo, el dejar que esos grupos cada vez sean mayores y más pobres repercute no sólo en esos gobernados, sino que mientras más grande sea este problema, traspasará límites y afectará al siguiente sector, y así sucesivamente hasta repercutir en toda la población en mayor o menor grado.⁸³

Por tanto, lo que se pretende con *los servicios públicos asistenciales y el efecto de la redistribución de la riqueza recaudada* es satisfacer necesidades generales que beneficien en mayor medida al sector de bajos ingresos y con ello crear una base que pueda ir creciendo día a día, afectando así de forma positiva la recaudación de Ingresos Públicos. Se ha sostenido aquí una de las metas principales que el Gobierno Federal debería tener más que presente y no aquella de resultados macroeconómicos que poco o nada afectan a toda la población.

Es evidente que si bien el Estado Mexicano requiere mayores ingresos, no es incrementando las contribuciones o las tasas la forma adecuado para lograr su objetivo, ya que ante la excesiva carga impositiva se presenta la evasión fiscal, la falta de inversión, el abandono de áreas productivas, ocasionando la falta de ahorro, el desempleo; y, si, por otra parte, la existencia de una creciente economía informal por mencionar algunos de los muchos problemas que se presentan.

A mayor abundamiento, el Jurista Flores Zavala agrega la necesidad de un análisis y estudio sistemático para determinar las medidas a tomar, toda vez que hay que responder a las siguientes interrogantes: "un aumento en la cuota de un impuesto ya establecido o un nuevo gravamen, ¿va a producir mayores ingresos al Erario, o bien, va a provocar una fuga de capitales, desalentando un incipiente desarrollo industrial?, ¿sobre quiénes va a recaer en realidad un impuesto que el Legislador establezca a cargo de determinadas personas? ¿hasta qué grado va a romper el status económico, la aparición de un nuevo gravamen?, ¿puede la economía nacional absorber un empréstito o, será necesario recurrir al capital extranjero?, ¿qué procedimiento debe seguirse cuando el Estado necesita determinados bienes, sin que se cree una grave inquietud con relación al régimen de la propiedad privada?"⁸⁴

Así, nos encontraremos en una situación en la que a final de cuentas se puede perder más de lo que se pretendía ganar, pues los resultados en la recaudación fiscal no son los esperados y sin ingresos, los gastos se deben reducir, afectando a sectores ya desprotegidos y por otra parte, los pocos ingresos que se recauden deberán ser colocados en áreas que incrementen las rentas para luego, aplicarlas en la población de escasos recursos como lo vienen señalando nuestros gobernantes, sólo que hasta ahora, el momento no ha llegado y poco claro es ese momento tan anhelado.

⁸³ No hay consumidores que adquieran los productos existentes, si no hay demanda, no hay producción y si no se presenta la producción no hay generación de ingresos y con todo lo anterior no hay riqueza, ingresos, ganancias que se graven y finalmente si no hay ingresos que se recauden se presenta una limitación en el Gasto público.

⁸⁴ FLORES ZAVALA, Ernesto. *Op. Cit.*, p. 9

En efecto, *no se trata sólo de incrementar la imposición fiscal y con ello recaudar mayores ingresos obedeciendo una lógica de cálculo al dar cumplimiento a los requerimientos*, sino también se requiere aplicar los ingresos públicos existentes de la manera más integral, formulando que de sus ventajas participen todos o la mayoría de los núcleos del país, realizando un mejor ofrecimiento de servicios públicos —proporcionados por el Estado o por el sector privado—, es decir, se requiere lograr un desenvolvimiento económico indispensable dada la situación económica de nuestro país.

Cada día es mayor la demanda de recursos públicos para esas tareas, pero a su vez se debe lograr una compensación al sacrificio que realizan los gobernantes contribuyentes promedio, quienes reclaman una mejor administración de los Ingresos Públicos y una honesta aplicación que se refleje en el cumplimiento de sus demandas.

En conclusión, no se pretende satisfacer las necesidades sociales de los más débiles en desproporción a los intereses del sector productor o contribuyentes promedio, sino que se aspira a que tales grupos, sean considerados, pues son parte de la Nación y por ello sujetos con derechos y obligaciones, que pueden si se les otorgan los satisfactores necesarios, asentar la base fuerte que requiere nuestro país para constituirse en una gran Nación.

Así, en un sano desarrollo, primero hay que mejorar el nivel de vida de los sectores menos favorecidos, sacrificando en determinado momento el interés del sector privado productivo y una vez cumplida esa obligación, el Estado, estará en condiciones de imponerle como a todo mexicano o extranjero que se coloque en el supuesto jurídico o de hecho previsto en las Leyes impositivas, las contribuciones necesarias e indispensables para contribuir con sus Ingresos al gasto público.

Así, pues, nuestra pretensión aquí es incrementar la renta, las riquezas o los ingresos y lograr con lo anterior, que los gobernados con una mínima capacidad económica, exentos de tributar, obtengan mayores ingresos, congruentemente, esos niveles de renta inferiores pasan a mayores y ése tipo de gobernados pasarán a tributar efectivamente. Es decir, a través de ese aumento de riqueza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá de obtener una recaudación en aumento siempre y cuando, se busque la forma eficiente, ágil y flexible de registrar en el padrón de contribuyentes a los nuevos gobernados con capacidad económica que actualicen la Ley impositiva y obligar, por otra parte, a todos aquellos que perciben ingresos de la economía informal a formar parte de ese padrón, así como evitar la evasión y toda otra forma que evite contribuir al gasto público del lugar en que se resida.

El gobierno en la actualidad debe enfocarse en realizar estudios con responsabilidad, inteligencia, buena voluntad, sensibilidad y amplia visión de todas las causas que engendra las apertencias sociales, políticas, y analizar la situación económica a efecto de que solamente se emita la proyección y planeación eficiente y eficaz para lograr los objetivos deseados.

Asimismo, debe lograr con la riqueza acumulada por concepto de contribuciones y demás ingresos públicos el instrumento de política económica, estimando costos y benéficos, sin olvidar que en ocasiones hay gastos que su único objeto es totalmente de consumo y que en ocasiones pueden neutralizar total o parcialmente las erogaciones efectuadas en otras áreas.

En este orden, el Jurista Arrijo Vizcaíno señala que México enfrenta una grave situación económica, en cuya solución venturosa mucho habrán de influir el talento y la preparación de sus hombres públicos. Se trata nada menos de convertir el Presupuesto Nacional en sustentable mediante la captación de recursos internos, a fin de reducir nuestra tradicional y negativa dependencia a los empréstitos, pero sin descuidar, al mismo tiempo, las grandes tareas sociales orientadas a aliviar en alguna medida las terribles carencias de una población marginada⁸⁵ por la situación de desigualdad e injusticia en la que se vive.

Finalmente, reiteramos, que es más que necesario satisfacer las necesidades individuales más urgentes que como ya lo hemos dicho, forman las colectivas que tienen efectos económicos claros e inmediatos en toda la sociedad, la justificación es mejorar el nivel de vida de esos grupos para que éstos afecten —positivamente—, a grupos productivos de nuestra Nación, repercutiendo en la producción de bienes y servicios, así como en las inversiones, entre una diversidad de efectos que se producirán.

⁸⁵ A mayor abundamiento, consúltese el libro de ARRIJO VIZCAÍNO, Adolfo. Derecho Fiscal, p.8

CAPÍTULO IV.
REDISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA.

CAPÍTULO IV.

4 REDISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA.

Al iniciar el presente, y último capítulo, comenzaremos señalando que se ha afirmado, con sobrada razón, que muchos de los costos que ahora pagamos, tienen su origen en el pasado, y hoy, nos toca pagar las consecuencias, toda vez que ni los pasados gobiernos, ni el de ahora, han sabido enfrentar la gran desigualdad existente.

Frente a nosotros se encuentra una sociedad limitada, pues su capacidad de consumo y producción se encuentra relacionada con aquellos que detentan mayor capacidad económica; o sea, en la medida que los más ricos —que peligrosamente han disminuido—, obtienen más recursos de los necesarios para su consumo ordinario, limitan, por otra parte, los ingresos de los pobres.

Realidad que por supuesto requiere de cambios que no pueden prepararse de un pasado condenado al olvido y mucho menos de una perspectiva acrítica fundada en la virtud y en las buenas intenciones, porque se desentiende de la política, de la lucha por el poder y de los intereses en el mundo, así como de la concepción de Estado.⁸⁶

En el anterior planteamiento, se observa, un gobierno débil y un feroz individualismo que agudiza las inconformidades de los menos beneficiados, —clases económicamente más débiles que sobreviven ante las inmensas desigualdades—, acrecentando los conflictos y necesidades insatisfechas.

Ante tal escenario, el Estado debe adquirir hoy características y resonancias insospechadas en el pasado, buscando el bienestar en concordancia con las nuevas modalidades, agregando a sus antiguas actividades otras más con el fin de garantizar la satisfacción de necesidades urgentes de carácter general, mediante el establecimiento y la operación de servicios públicos, evitando dar lugar a tantos y tantos problemas que se han suscitado y que siguen acrecentándose.

De acuerdo a lo que precede, el gasto público deberá contener eficacia y visión, factores necesarios para enfrentar la lucha contra la extrema pobreza, asimismo, se deberán considerar los efectos que pudieran presentarse en otros sectores no considerados para la asistencia, pues de no plantearse las medidas ya de carácter urgente la hoy brecha entre los recursos y las necesidades a satisfacer seguirá ampliándose, ya que para cuando se resuelven las necesidades pasadas otras se presentan siendo más difíciles de resolver.⁸⁷

⁸⁶ EL FINANCIERO 11/12/02

⁸⁷ Situación considerada ya por nuestro ex presidente Ernesto Zedillo quien de igual manera si bienes logro un crecimiento interno bruto mayor al de nuestro presidente no logro dar respuestas duraderas.

En este planteamiento, se observa que la Federación, así como el Distrito Federal, Estados y Municipios deben enfocarse a realizar actividades económicas, políticas y sociales para modificar la propia estructura económica de la Nación, ofreciendo servicios y realizando funciones que deriven en la mayor utilidad.

A mayor abundamiento, las erogaciones realizadas deben concretarse en ventajas que alcancen en su conjunto a toda la colectividad, agregando que para poder calificar de eficaz al gasto público se debe tomar en cuenta los servicios públicos y las necesidades colectivas satisfechas. Esto no significa que no depende de las cantidades asignadas a, cada uno de los programas en sí, sino más bien depende de los resultados obtenidos, ya que éstos determinarán el cumplimiento de cada finalidad.

.4.1. Concepto de redistribución.

El Estado obtiene recursos de los gobernados contribuyentes por un sistema impositivo que justifica su obligatoriedad al ser destinados esos Ingresos al Gasto Público; erogaciones que ocasionan una transferencia de un sector a otro, reivindicando y reparando las injusticias en nuestro país.⁸⁸

Al realizar la Cámara de Diputados la determinación de los Ingresos Públicos necesarios; y, en un segundo momento, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la recaudación de esos ingresos, se crea un centro de convergencia de muchas cantidades, posteriormente, se realizan las aplicaciones ordenada, permitiendo el desenvolvimiento social y económico del país, favoreciendo a toda la comunidad. Así, entonces, se benefician a sujetos distintos de aquellos que cumplen con la obligación de proporcionar al Estado los ingresos públicos necesarios y suficientes para que éste pueda cumplir cabalmente con los fines que se le han impuesto a través del tiempo.

Del escenario desarrollado, el concepto de redistribución es el cambio de las contribuciones pagadas –cantidades que los gobernados proporcionan al Estado—, a través de gastos de transferencia o de inversión en donde no hay entrega de bienes o servicios como contraprestación, es decir, ante las contribuciones pagadas no hay contravalor, los Ingresos Públicos ya transformados en servicios o funciones públicas se transfieren a otros o a esos mismos gobernados sin haber equivalencia entre las contribuciones y el bien público recibido.⁸⁹

La redistribución de la riqueza acumulada por concepto de contribuciones, es una finalidad cuyo contenido es resolver los problemas más de una vez reiterados, impulsando y reconociendo el cambio social,⁹⁰ trasladando más bienes y/o servicios a las comunidades más pobres, objetivo que se cumple al crear programas sociales que produzcan una situación que conceptúe las bases para que la iniciativa privada y el propio Ente público creen fuentes de trabajo y con ello obtener un crecimiento económico calificado de equitativo, sustentando tal función como parte de lo que justifica la existencia del propio Estado.

⁸⁸ PALACIOS LUNA Manuel R. Op. Cit., p. 40

⁸⁹ GIULIANI FONROUGE, Carlos M. Op. Cit., p. 212

⁹⁰ PALACIOS LUNA Manuel R. Op. Cit., p. 35

Así, pues, es cierto que el ciudadano que paga sus impuestos se beneficia con todas las obras y servicios de interés general que la Administración Pública lleva a cabo, pero, sin lugar a dudas, se trata de un beneficio indirecto y compartido, pues dichas obras y servicios benefician por igual tanto a los que pagan como a los que no pagan impuestos, y tanto a los que pagan elevados gravámenes como a los que exclusivamente cubren gravámenes mínimos, afirmación que reconoce Arrijo Vizcaino Adolfo, en su libro **Derecho Fiscal**; al agregar que cuando la población utiliza las calles, avenidas, alumbrado público, parques, jardines, banquetas, etc., no se hace ninguna distinción entre los ciudadanos de acuerdo al pago de sus contribuciones, sino que cualquier persona independientemente de estas circunstancias, está en condiciones de aprovechar indiscriminadamente tales obras y servicios.

Así, queda plenamente confirmado que no todo está enfocado a la creación de riqueza, sino todo lo contrario. El objetivo primordial de las finanzas públicas debe inspirarse en *el bienestar de la colectividad*, en una obtención equitativa de recursos, así como en claras tendencias hacia la *protección de los sectores más desprotegidos de la sociedad*, fomentando el mejoramiento de la calidad de vida, evitando al mismo tiempo la obtención de resultados meramente particulares.

No obstante, a todas las anteriores consideraciones, en el mundo actual se presenta el fenómeno llamado "globalización" y con él tendencias por la especulación a favor de unos pocos y la explotación económica en perjuicio de muchos, haciendo cada vez más difícil la armonía entre las libertades y derechos de los sujetos productores con la existencia del Estado y las clases desafortunadas.

De acuerdo a lo que antecede, el bienestar económico depende del nivel de ingresos poseídos, de ahí que el tema de estudio, redistribución de la riqueza recaudada sea de singular trascendencia, toda vez que ése debe ser el mecanismo utilizado por el Ente público para cubrir los anhelos básicos de los grupos más vulnerables de nuestra Nación, valiéndose para ello de la juricidad presupuestaria al robustecer tal objetivo, pues su función es acotar los amplios linderos en rígidas normas legales que garanticen constitucionalmente el eficiente manejo de los ingresos públicos para cumplir con la prioridad señalada.⁹¹

En este orden, la redistribución de los ingresos socialmente deseables se presenta una vez que los gobernados con capacidad tributaria cumplen con el pago de las contribuciones impuestas por el Estado, una vez concluida esta fase, se cuenta con la riqueza acumulada; medios económicos que se utilizan para cubrir aquí y allá actividades y servicios públicos, convirtiéndose estas últimas acciones en la redistribución de los ingresos recaudados por la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios.

Así, cuando un individuo paga por concepto de contribuciones una determinada cantidad en proporción a los beneficios que obtiene del gasto público, no se presenta redistribución; por otra parte, será regresiva si los beneficiarios del gasto pertenecen a un sector de ingresos más elevados que aquel sobre el cual inciden la mayor carga impositiva.

⁹¹ SÁINZ DE BUJANDA, Fernando. **Hacienda y Derecho**, p. 182 y siguientes.

De acuerdo con el último párrafo, es imprescindible desarrollar con inteligencia la redistribución de la riqueza recaudada, ya que lo que se promueve es **la redistribución de la riqueza de forma progresiva**,⁹² beneficiando con el gasto público a sectores de ingresos más bajos que aquellos sobre los cuales recaen las incidencias de los tributos. *Si beneficiar en mayor medida a sectores distintos de aquellos que soportan la carga tributaria —a los económicamente débiles—.*

Por consiguiente, la redistribución que nos interesa es aquella que se logra cuando una colectividad o un grupo de personas obtienen beneficios sin haber aportado contribución alguna o la repercusión es superior al sacrificio que se realizó al cumplir con el pago de las contribuciones que actualizó, así la diferencia positiva o negativa que se obtenga de las erogaciones realizadas por concepto de gasto público determinarán la existencia y culminación de la redistribución de la riqueza recaudada.

De lo dicho hasta aquí, se puede determinar que la redistribución de ingresos puede ser un fin para lograr la estabilidad y desarrollo económico, y constituir así el bienestar social al elevar el ingreso, el patrimonio, y finalmente el consumo, es decir, al tener mayores ingresos acrecentamos nuestro patrimonio y cuando se obtienen más altos ingresos por el trabajo que se realiza se permite alcanzar altos niveles de consumo y sobre todo de ahorro, resultado que nos daría por otra parte, la necesidad de producir mayores bienes y servicios que deberán culminar finalmente en una mayor recaudación a favor del Ente público, lo cual se reflejará nuevamente en las cantidades asignadas a programas de beneficio social.

Con la redistribución de la riqueza recaudada se pretende lograr programas de beneficio social que produzcan **“el efecto dominó”**, combatiendo la extrema pobreza y las desigualdades existentes, evitando en determinado grado la especulación a favor de unos pocos y la explotación económica en perjuicio de muchos, en fin combatir la concentración del capital por y para una minoría fomentando luego entonces, el bienestar social⁹³.

A este respecto, se podría recordar las palabras de Catalina García Vizcaíno, quien nos dice: se deben satisfacer lo mejor posible las necesidades sociales, mediante servicios públicos que cubran las necesidades de salud e higiene, seguridad social, instrucción general y profesional, correos, y telecomunicaciones, trasportes, fuerzas energéticas,⁹⁴ medidas que engloban el desarrollo económico del país, utilizando los recursos públicos para asegurar la plena ocupación y el aumento de la renta nacional, favoreciendo y controlando la actividad económica privada.

Se proponen, luego entonces, no programas o gastos de redistribución a gran escala, ya que es mejor definir sectores bien determinados y específicos, evitando que sean otros los que se beneficien de la asistencia y si lograr un gasto sostenido con visión a futuro realizando una redistribución social y económicamente justa de la renta nacional, para mejorar el nivel de vida.⁹⁵

⁹² NÚÑEZ MIÑANA, Horacio. Finanzas Públicas. Segunda Edición actualizada, Editorial Empresa adherida a la Cámara de Argentina, Buenos Aires, 1998, p. 109

⁹³ Ibidem. 110

⁹⁴ Necesidades todas ellas que han permanecido en el rezago dando prioridad a situaciones como el rescate bancario, a necesidades de carácter particular o de sectores bien definidos.

⁹⁵ GARCÍA VIZCAÍNO, Catalina. Derecho Tributario. Tomo I. parte general. Editorial Depalma. Buenos Aires, 1996, p. 8

A mayor abundamiento, crear programas que consideren Entidades Federativas y de éstas determinar áreas, sectores, o grupos bien definidos a los que se socorrerá con la redistribución de las riquezas acumuladas en la que intervengan el Municipio o las Entidades Federativas, en fin los órganos de gobierno más cercanos.

La participación de aquéllos se requiere para que tales capitales asignados bajen hasta los sujetos para quien fue diseñado el reparto y lograr claro, lo más importante, la constitución de bases fuertes que poco a poco vayan subiendo, pues dígame Usted es prudente trabajar sobre arenas movedizas donde por más que se trabaje los resultados por muy buenos que sean terminarán por sumergirse obteniendo resultados poco alentadores y sí muy agotadores.⁹⁶

Que sean por esos acontecimientos los Municipios o los órganos más cercanos los encargados de hacer cumplir la redistribución progresiva, ya que es más fácil que se tenga un control, vigilancia y conocimiento de los resultados que los propios Estados o la misma Federación, cuya función es ser los encargados de diseñar los presupuestos respectivos y verificar su debido cumplimiento.

Así, pues, se pretende crear incentivos que generen mayores riquezas en sectores estratégicos, pero por otra parte, lograr que tales sectores se hagan apetecibles a la iniciativa privada; logrando que los desposeídos se beneficien de la reactivación de los sectores considerados, ocasionando un ascenso en el nivel de vida y del ingreso per cápita de esa localidad, pero, además, crear mecanismos adecuados para recaudar ese aumento de riqueza y hacer que culmine nuevamente esos ingresos en programas de redistribución de la riqueza recaudada.

No obstante, a esa buena idea, a ese fin social existe una influencia poderosa, la iniciativa privada; sector económicamente fuerte y día con día reducido que goza de privilegios que por supuesto por nada está dispuesto a disminuir o a perder, grupos a los que debe enfrenta el Gobierno Federal para culminar en una redistribución de la riqueza en forma progresiva y no regresiva, beneficiando menos a ese sector minoritario ya privilegiado.

⁹⁶ CHAPOY BONFAZ, Dolores Beatriz. **Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales: mecanismos de conciliación**. Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1992. p. 4^o

Concepto de redistribución de la riqueza recaudada.

Distribución de la riqueza es la que poseen los particulares poca o mucha de manera natural a partir del libre juego del mercado de la oferta y la demanda de bienes y servicios en la que no interviene el Estado.

***Artículo 31, fracción IV Constitucional.
Recaudación de Ingresos Públicos.***

Interviene la participación del Estado realizando erogaciones racionales, coherentes y eficaces corrigiendo la distribución de la renta por concepto de ***gasto público***, para que en cierto grado los menos beneficiados cuenten con un mínimo de satisfactores adquiriendo por otra parte, un mejor nivel de ingresos.

El objetivo es corregir las desigualdades, aminorar la extrema pobreza que dificulta el fortalecimiento y desarrollo de la Nación, de otro modo eliminar el anillo más débil de la cadena al cumplir sus demandas y no pretender que no existen o que su condición es soportable, situación que de lograrse propiciará el robustecimiento de la cadena.

En cierto sentido, es sacrificar necesidades de los mayormente beneficiados frente a la mejora proporcional de otros, que deberá contribuir a sufragar en un futuro cierto el gasto público.

4.2 De las justificaciones analizadas de las Teorías de percepción de tributos cuál de ellas guarda relación con la redistribución de la riqueza recaudada.

En el punto en que nos ubicamos, es oportuno recapitular los resultados alcanzados, pues no todos los criterios formulados y analizados en el capítulo correspondiente nos sirven para realizar alguna aplicación importante a nuestro objetivo, por lo que nos abocaremos a analizar las implicaciones que estén direccionadas a la redistribución de las contribuciones y demás ingresos públicos recaudados por el Estado, es decir, se tomarán aquellos criterios válidos para una universalidad.

De lo dicho hasta aquí, se determina que deben ser necesarias las razones que justifiquen la obligatoriedad del pago de las contribuciones, finalidad que se logra cuando se trasladan o redistribuyen los ingresos recaudados, afectando de manera positiva a la mayoría de los gobernados incapaces de proporcionarse los más mínimos satisfactores y aquellos que pagan sus contribuciones.

En este orden, las teorías que obedecen a la redistribución son aquellas que consideran el pago de las contribuciones como el medio de participación de los gobernados y señalan, además, como culminación de la justificación que la participación del gobierno debe enfocarse a la satisfacción de aquellos, favoreciendo a "los gobernados contribuyentes y a los que no lo son", se considera necesario desde luego, para tal resultado canalizar los recursos de las economías fuertes y transferirlos a los desposeídos, otorgando a éstos bienes y servicios.

En el anterior planteamiento, se observa que la teoría aplicable a nuestro objetivo debe ser aquella que se acompañe de un proyecto en el cual sean señaladas las razones en que se articule⁹⁷ que el pago del tributo *no aniquila, ni destruye la renta, y como segundo requisito; se debe saber que a través de ese sacrificio económico se cuenta con los medios dinarios suficientes para cubrir la mayoría de las demandas de aquellos que contribuyen, pero además de una manera muy particular los requerimientos de la población marginada, es decir, no sólo se trata de un simple enunciado, sino una prescripción obligatoria, llegando a la conclusión de que la justificación —satisfacción de necesidades sociales—, pertenece a la compleja estructura de la norma.⁹⁸*

Ahora bien, los objetivos indiscutiblemente legítimos de equidad y de combate a la pobreza los podemos alcanzar si logramos con los recursos recaudados —que no son los suficientes—, eficientes gastos que constituyan día con día una sociedad más igualitaria, una sociedad más justa a través del crecimiento económico, pero no aquel que constituye un objetivo en sí mismo,⁹⁹ sino el crecimiento económico visto como un medio para alcanzar la justicia social —expansión de la obtención de mayores ingresos—, que tanta falta hace en nuestro país, así una vez logrado tal crecimiento podremos aminorar la aguda pobreza y los graves problemas sociales.

⁹⁷ COTTA, Sergio. Justificación y Obligatoriedad de las Normas. Editorial Ceura, España, 1987, p. 10

⁹⁸ *Ibidem*, p. 30

⁹⁹ Cifras macroeconómicas cuya participación de la clase trabajadora esta restringida a eso, a realizar el trabajo, y recibir por ello un salario mínimo mientras que las ganancias son distribuidas en un pequeño grupo que generalmente no son mexicanos.

Las consideraciones hechas en los puntos anteriores, determinan que no se trata de recibir satisfactores de acuerdo a los impuestos pagados; que quienes paguen más impuestos reciben más por parte del Estado, dejando a un lado aquellos que por su situación particular no cubren los tributos, olvidando la obligación política de atender las necesidades de los más pobres. De acuerdo a la premisa desarrollada, se irán desechando las teorías en su oportunidad discutidas.

Así, pues, iniciaremos con las argumentaciones que fundamentan la *teoría de sujeción*, justificación que pretende acreditar su obligatoriedad sobre el razonamiento de obedecer por temor o prudencia, en donde los beneficios sólo los recibe el señor feudal haciendo uso del poder y la fuerza —elementos insuficientes—, quedando irremisiblemente obligados los siervos, esclavos y pueblos vencidos a pagar los tributos establecidos de forma arbitraria, sin ningún beneficio que les otorgue satisfacción. Es una justificación que no acredita la obligatoriedad salvo que esa se fundamente en el mero hecho de existir.

La nota esencial de esta explicación descansa en el poder supremo del Estado, en donde los impuestos se aplican sólo porque existe un Ente con poderes para satisfacer sus intereses frente a la privación de los particulares. Olvidando que el Derecho, más que ser un instrumento de sujeción, es un conjunto de normas disciplinarias al servicio de los gobernados, por lo cual, más que someterlos, les sirve.¹⁰⁰

Es una posición que para los efectos de esta investigación no tiene trascendencia, ya que se basa en la explotación fiscal de la gran masa desposeída, en la que parece no haber significado más que beneficios individuales, mermando si sus ingresos, atacando directamente las posibilidades de desarrollo.

Dentro de este contexto, la justificación que da por su parte la *teoría del servicio*, consiste en una participación estatal restringida exclusivamente a prestar servicios públicos de seguridad exterior y el orden público interior. Esa teoría es inaplicable, por que sólo se paga por los servicios públicos que se reciben, de lo que se denota una contraprestación y no la producción de algo más. Por su parte, la *teoría del seguro*, determina que el impuesto no es otra cosa que un precio o prima que asegura a cada individuo que proporciona las contribuciones la protección a su patrimonio y a su vida, reduciendo la participación del Gobierno a un simple asegurador.

Con lo dicho, resulta evidente que las justificaciones analizadas no se aplican para fundamentar nuestro propósito "la redistribución de la riqueza acumulada", toda vez que definen la participación del Estado en una mera actividad individualista y comercial, que beneficia sólo aquellos gobernados que pagan las contribuciones así requeridas.

Finalmente, nos encontramos ante justificaciones de beneficios individuales y contraprestaciones, que aparecen pero que como se puede observar estuvieron destinadas a desecharse y dar paso a nuevas justificaciones,¹⁰¹ en consecuencia y en razón de que sus justificaciones no acreditan una obligatoriedad generalizada.

Luego entonces, se pretende en esta investigación, confirmar que el pago del impuesto es un instrumento de nivelación de la vida; que procura el bienestar de la colectividad, que fomenta el crecimiento y desarrollo

¹⁰⁰ GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Op. Cit.*, p. 201

¹⁰¹ Para mayor información acudir a COTTA, Sergio. *Justificación y Obligatoriedad de las Normas.*

económico en una forma justa, con tendencias claras hacia la protección de la sociedad desfavorecida y contener, así finalmente un sustento, cerrar esa brecha vergonzante entre los que mucho tienen y entre los que nada poseen.¹⁰²

De acuerdo con lo anterior, es aceptable la teoría que argumenta que el pago de las contribuciones es para cubrir **las necesidades sociales**, pues su máximo representante nos dice: al resultar insuficiente la actuación de los particulares y no poder satisfacer las necesidades prioritarias de la sociedad en la que se desenvuelven, surge la necesidad de contribuir –todos los gobernados–, para que el Estado, con esos ingresos acumulados cubra las y mencionadas demandas posibilitando la vida del hombre dentro de su grupo social.

Así, hay servicios públicos que están a disposición de toda la sociedad o sólo a disposición de ciertos grupos o sectores, servicios que en la mayoría de los casos son ofrecidos de forma gratuita o pagando una cantidad por debajo de su costo real –subsidios–, asistencias que son ofrecidas por el Estado y que repercuten en áreas productivas proponiendo el desarrollo de la Nación, y de manera muy particular en sectores o regiones desfavorecidos.

Con la conclusión anterior, nos podemos dar cuenta que, en efecto, los servicios y funciones públicas son tarea que debe efectuarse de forma inteligente y racional, más que por su cuantía total, son los medios para materializar la redistribución progresiva de la riqueza recaudada o la traslación de la riqueza de un sector de la población a otro de menores recursos, actos en los que el titular es la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios.

Así, entonces, se deben realizar actos que en forma directa o indirecta satisfagan necesidades colectivas, de una manera regular, continua y uniforme, actos que transforman los tributos y los demás ingresos públicos en bienes públicos –servicios y/o bienes–, aprovechados por los portadores de esos ingresos y por los no contribuyentes pero sí mexicanos. Cabe hacer notar que tales servicios además de encontrarse en ordenamientos legales, se contemplan en la conciencia popular, exigiendo así las protecciones necesarias para cubrir sus necesidades generales.

Es una teoría en la que se presenta una relación entre el fisco y los gobernados contribuyentes o no contribuyentes, relación en la cual no sólo existe la obligación de tributar, sino además, de hacerlo con honestidad al ser sus ingresos los que se ocupan para dar respuesta a sus más altos anhelos. En este orden, algunos servicios públicos son proporcionados de forma gratuita o por un precio meramente representativo, consiguiendo así una redistribución de los ingresos acumulados.

En nuestra opinión, se justifica la percepción de los tributos, partiendo de la premisa de que los ingresos recaudados son pagados para formar parte de los Ingresos Públicos y éstos, considerados como el alimento del Gasto público para que se cumplan las funciones y servicios según las circunstancias históricas en las que se desenvuelve dicha teoría, pero siempre para satisfacer los fines colectivos que redundan en provecho de todos, sin que se pueda especificar el grado de satisfacción de cada gobernado, ni su exclusión.

¹⁰² Ceremonia en la que declara Ernesto Zedillo clausurados los trabajos del XII Congreso del Colegio Nacional de Economistas, *Por un Crecimiento con Equidad*.

Por último, y de acuerdo con lo señalado, la teoría que se adopta en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se determina la obligación de contribuir al gasto público del lugar en que se reside, de forma proporcional y equitativa. Al respecto, cabe referir que se desprende del precepto constitucional la obligatoriedad de tributar y la ausencia de contraprestación.

Así, la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios exigen el pago de las contribuciones sin que exista una contraprestación, es decir, se trata de una prestación incondicional. Esto es, el beneficio que se percibe por concepto del pago de las contribuciones no guarda relación con el pago mismo de los tributos.

En consecuencia, la obligación que tenemos los gobernados el día de hoy en nuestro país al obedecer el precepto constitucional se fundamenta de forma razonada, con base en principios de proporcionalidad y equidad, y cuyo destino será siempre el Gasto público; servicios y funciones públicas que son la transformación de las contribuciones pagadas por los contribuyentes, compensando a la mayoría de los gobernados contribuyentes, respondiendo a las interrogantes *¿por qué?* y *¿para qué?*. En resumen: *la obligatoriedad del artículo 31, fracción IV, constitucional depende de la validez de su justificación –gasto público–, que es, por consiguiente, el fundamento de aquella.*¹⁰³

En las dos últimas teorías analizadas, se desarrolla un deber para consigo mismo y los demás; con las exigencias y pretensiones que se requieren y se exigen, se tiene una clara conciencia de los vínculos entre las autoridades y las acciones de cada una de ellas para con el interés común al intervenir en la vida económica, política y social del país procurando un máximo de bienestar y ocupación.

De acuerdo a las anteriores argumentaciones y a los imperativos Kantianos citados por Sergio Cotta, nos señalan que si todos queremos un gasto público que obedezca a las necesidades de todos los gobernados mexicanos o no, pero sí residentes en el país, todos debemos pagar las contribuciones, por consiguiente, estamos frente a una norma que se justifica para la mayoría de gobernados, por ser funcional para la coexistencia de una sociedad política, una afirmación que resulta positiva y para todos necesaria.

En este sentido, García Oviedo, señala, mientras mayor es una sociedad, mayor es el número de necesidades colectivas que se crean. Por tanto, es inexcusable negarse a contribuir al gasto público, toda vez que si se pretende cubrir las necesidades sociales, mejorar las condiciones precarias en las que se vive, debemos contribuir con parte de nuestra riqueza o ingresos para sufragar las erogaciones que sea necesarias; ejemplos claros de esas apetencias son: el grave problema de rezago en la educación, salud, agua potable, transporte público, vivienda, vías de comunicación y transporte, entre un sinnúmero de situaciones que pudiéramos mencionar.

Es, luego entonces, una situación que debe concientizar a todos los gobernados; y, generar, por otra parte, una cultura que propicien el aumento considerable de los Ingresos Públicos recaudados.

¹⁰³COTTA, Sergio. *Op. Cit.*, p. 23

Con lo dicho, resulta evidente que es éste el momento y no otro en el que se debe impulsar la redistribución de la riqueza acumulada por concepto de contribuciones, de forma progresiva. En la cual, no debemos separar la carga impositiva, responsabilidades y tiempos de ejecución de las metas, coordinando acciones y evaluando resultados en relación al interés común, haciendo énfasis en la reasignación de recursos en donde debe existir la presencia de un tercer sujeto distinto al contribuyente y al propio Estado, el beneficiario de la actividad estatal desplegada que puede o no ser el contribuyente.

Pues, de otra forma, el problema de nuestra sociedad empeorará al grado de no poder ser rescatable por el aumento vertiginoso de pobres y el acrecentamiento de la economía informal dando lugar a la baja recaudación tributaria, afectando por lógica los gastos públicos; y, a todo lo anterior, se agrega la acumulación de capitales en reducidos grupos que poco o nada aportan a los Ingresos Públicos de nuestro país.

Resulta por consecuencia, reconocer que la obligación que cada uno tenemos para contribuir a financiar las erogaciones públicas es el sustento de la coexistencia. Con lo dicho, resulta evidente que la satisfacción en gran medida de los requerimientos de la mayoría de la población, es lo que hace de tal justificación la obligación, evidenciando que la transgresión es pensable y posible, pero como negativa, lo que implica ser repelida toda vez que tal contribución resulta indispensable para la propia sobrevivencia.¹⁰⁴

Desde la óptica que hemos venido analizando, es innegable que la teoría que responde a la redistribución de la riqueza recaudada es aquella caracterizada por un vínculo establecido entre dos sujetos de distinta categoría. Por un lado, el Estado, entidad soberana, y por el otro, los contribuyentes; particulares subordinados a la autoridad del Ente público, es decir, una relación de supra a subordinación en donde el cobro del tributo o contribución es, en última instancia, un acto en el que se ejerce la soberanía del Estado, regulado y limitado por un ordenamiento legal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que busca el desenvolvimiento social, político y económico de sus gobernados.

En este orden, la justificación que acredita la obligatoriedad del pago de las contribuciones culmina, finalmente, en la redistribución de la riqueza que con el gasto público se pueda lograr —satisfacer las necesidades sociales, administrativas y de inversión—, así se debe hallar y difundir tal justificación capaz de convencer a la gente de que lo mejor por su propio bienestar es pagar y cumplir todas sus obligaciones fiscales, ya que todo incumplimiento pone en peligro la vida de todos, repercutiendo en la sociedad y esta en nuestra persona.

Es otorgar así a los gobernados contribuyentes o no contribuyentes la certidumbre, para aportar parte de su riqueza, ingresos, capital o ganancias para sufragar el gasto público; para que cada contribuyente aporte lo que esté a su alcance, según sus posibilidades económicas, y sin que ello lo arruine, empobrezca o lo deje en la miseria, en fin, lograr que el sacrificio sea el mínimo.¹⁰⁵

Así, la justificación más adecuada es la que fundamenta su obligatoriedad en una determinada realidad existencial¹⁰⁶ que vale para todo los que participan de ella, por lo que es una justificación objetiva, es decir, una

¹⁰⁴Ibidem. p. 115

¹⁰⁵ Consúltese a SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Derecho Fiscal Mexicano*.

¹⁰⁶ Al beneficiarse de todas las obras y servicios de interés general que la Administración Pública lleva a cabo; en donde sin lugar a duda, se beneficia de igual manera a los que pagan como a los que no pagan impuestos. En consecuencia, resulta

obligación de todos y cada uno de los gobernados que actualizan el supuesto jurídico, que deben cumplirse para que el gobierno cuente con los ingresos públicos, y con ellos realizar las suficientes y adecuadas erogaciones. Todo esto se resume en un encadenamiento de justificaciones que concluyen como lo hemos dicho en su obligatoriedad.¹⁰⁷

4.3 Medios de los que se vale el Estado para redistribuir la riqueza acumulada.

Cabe hacer referencia al comentario muy acertado del Profesor Georges Ripert, quien señala: "Es inútil creer en el advenimiento de un nuevo sistema económico, sino se tiene preparadas las instituciones que le son indispensables. Toda revolución social ha de ser al mismo tiempo una revolución jurídica, sino se quiere que sea una vana perturbación política."¹⁰⁸

Ahora bien, se ha estudiado la Legislación Mexicana en cuanto a la Actividad Financiera que realiza el Estado, y en ella hemos podido constatar que existen las disposiciones respectivas para recaudar los Ingresos públicos necesarios, para señalar los repartos, los mecanismos de control de las erogaciones, las finalidades que cada erogación deberá cumplir, y finalmente son señalados los límites para no se eroguen más ingresos de los recaudados; asimismo, se señalan los requisitos que deberán presentarse para poder aprobar el gasto público de cada Secretaría de Estado y de los demás Poderes públicos.

Sin embargo, lo anterior no responde al desenvolvimiento requerido en nuestra Nación, y aquí cabe la interrogante: **¿son las normas, las instituciones o las personas las que no logran los objetivos?** Y es aquí nuestra propuesta, ya que si bien existen mecanismos para determinar el gasto público, y con ello, cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo, cabe agregar que con los gastos anuales no se cubren las expectativas deseadas, no existe una complementación o relación de gastos públicos. No hay por tanto, un resultado que se produzca de los gastos existentes en colisión que combatan las verdaderas causas de la desigualdad.

El sentido común nos indica que el criterio utilizado para valorar las alternativas que se les presentan a los responsables de la elaboración y aprobación del Presupuesto Nacional¹⁰⁹, no es el adecuado. Así, de forma especial, señalamos que por lo general tales repartos son diseñados para corregir los efectos, pero no las verdaderas causas de las necesidades sociales, convirtiéndose esas erogaciones en poco efectivas, dando lugar a un resultado ineficiente y creando serios problemas.

perfectamente válido afirmar que todo ciudadano con capacidad económica debe sostener los gastos públicos, actualizando así esa realidad que justifica el requerimiento de pago de las contribuciones. ARRIJOJA VIZCAÍNO, Adolfo. **Derecho Fiscal**, p. 318

¹⁰⁷ *Ibidem*, p.117

¹⁰⁸ Cit. por PALACIOS LUNA, Manuel R. **Op. Cit.**, p.89

¹⁰⁹ El factor democracia en la planeación, se debe reflejar en el conjunto de tentativas deliberadas y conscientes emprendidas por el gobierno, en colaboración con el sector privado, para coordinar de una manera racional las actividades nacionales a fin de alcanzar mejor y más pronto el desarrollo deseado. A mayor abundamiento, consúltese RANGEL COUTO, Hugo. **El Derecho Económico**.

En este orden, en una economía como la nuestra ya no se puede perder ni el tiempo, ni mucho menos los reducidos ingresos públicos, y sí se deben crear verdaderas estrategias que redistribuyan los ingresos, toda vez que no se puede permitir que la mayoría de la población se siga empobreciendo, por ende se deben asumir acciones ya de carácter urgente que reviertan tal situación.

No dejamos de considerar, por otra parte, que es señalado por varios críticos que la recaudación tributaria en nuestro país es muy inferior a los ingresos públicos esperados y necesarios,¹¹⁰ imposibilitando las acciones gubernamentales. Condición que obliga por otra parte, a las autoridades a crear impuestos y aumentar las tasas, con la intención de recaudar los ingresos públicos indispensables para cubrir las exigencias del sector privado productivo y de todos aquellos servicios que requiere la población en general.¹¹¹

No se olvida, asimismo, la obligación que tiene toda la población que actualiza el supuesto jurídico a contribuir al gasto público, de forma proporcional y equitativa, del lugar en que reside.¹¹² Sin embargo, no es la mejor manera para obtener mayores ingresos el crear un Derecho impositivo, que sólo afecta a los contribuyentes ya cumplidos, y que ése, en su mayoría afecta a los contribuyentes promedio; concediendo, por otra parte, exenciones a los grandes productores de bienes y/o servicios.

No obstante, a esas circunstancias, he propuesto la redistribución de la riqueza acumulada por concepto de contribuciones y todo otro ingreso público recaudado. Tal vez, pudiera pensarse que nuestra propuesta es un tanto contradictoria, pero si consideramos que uno de los problemas fundamentales que ocasiona esa baja recaudación tributaria es *la falta de capacidad económica de la mayoría de los gobernados*, nuestro propósito empieza a tomar sentido, ya que a través de los servicios que les otorgue el Ente público los sujetos comenzarán a elevar sus ingresos, su nivel de vida, y con todo ello, actualizarán los supuestos jurídicos que obligan a tributar para sufragar el gasto público.

A mayor abundamiento, citamos a Jan Timbergen¹¹³, quien sustenta, el gasto público no es un botín, sino que ése, debe servir a la comunidad. Así, de lo anterior, propone que con las erogaciones se reduzcan las desigualdades, asegurando un crecimiento armonioso, convirtiéndose en necesaria la planeación de los gastos para materializar las intenciones, olvidando los meros repartos que los gobernantes señalan, erogaciones públicas que sólo concluyen en meras intervenciones aisladas.

¹¹⁰ *EL FINANCIERO* 10/12/03.

¹¹¹ El sistema hacendario mexicano genera una de las bases fiscales más débiles en el contexto internacional. Es la base fiscal más baja de los miembros de la OECD. De hecho, la recaudación fiscal mexicana (12%) es la tercera parte de la recaudación promedio de los países miembros de la OECD (37%)

¹¹² Es fundamental la tarea permanente de revisar el sistema tributario mexicano para fortalecerlo, y brindar mayor claridad a los contribuyentes, y adoptar las medidas necesarias para sujetar al conjunto de población que no tributa, sector en el que se encuentran tanto personas físicas y personas jurídico colectivas que se dedican a la economía informal y cuyos ingresos no cubren el gasto público, así como aquellas empresas que conociendo las lagunas, las aprovechan, eludiendo el pago de sus contribuciones y hasta el cumplimiento con toda obligación fiscal.

¹¹³ Citado por RANGEL COUTO. Hugo. *Op. Cit.*, p.25

Sin embargo, aun y cuando el fin sea la redistribución de los ingresos públicos recaudados, el Estado no puede dedicarse exclusivamente a aplicar la totalidad de los ingresos públicos, acumulados por diversas fuentes, a sectores en desventaja —*pobres o en carencia extrema*—. De lo dicho hasta aquí, se determina que tiene que cubrir áreas que no puede descuidar por ser necesarias para su existencia.

Así, el Estado ejerce la soberanía, realiza diligencias en el sector de la iniciativa privada; actos todos ellos que fortalecen al país, pero que no producen la redistribución de la riqueza, de forma progresiva deseada. Tal realidad, complica una respuesta más rápida, ante ese entorno nuestros hombres políticos deben aplicar toda su capacidad favoreciendo el interés común.

Por lo anterior, las erogaciones públicas deben ser el resultado de decisiones técnicas, políticas y económicas que respondan a necesidades objetivas y a principios de protección nacional, convirtiéndose en un instrumento de gobierno de suma importancia, trascendiendo sus efectos directos e indirectos sobre la actividad socioeconómica de la colectividad, alcanzado un elevado grado de desarrollo. Es una gestión, que se difunde como una herramienta de composición de cambio, que no puede definirse concretamente; pero, en términos generales, debe responder al interés general.

Dentro de este contexto, se requiere la realización de una reforma integral al sistema impositivo débil, a la regresiva distribución del ingreso, a los altos niveles de subempleo, al tamaño creciente del sector informal, y al gravísimo desequilibrio regional que impiden el desenvolvimiento socioeconómico nacional.

Es necesaria, por tanto, una reforma extensiva antes que intensiva, crear verdaderas alternativas políticas que consideren la estructura social y económica real del país, que ofrezcan verdaderamente el aumento de la recaudación tributaria, para así, crear fórmulas que moderen el peso de la carga fiscal, realizar cambios profundos en las formas y en las técnicas de canalizar recursos, pero principalmente de gastarlos; factores de gran trascendencia en la realidad financiera, toda vez que determinan las demás facetas de la ya estudiada actividad financiera del Estado.

Así, la coyuntura actual, nos obliga a hacer una reflexión sobre las directrices fundamentales de la política económica¹¹⁴ que el país requiere; en donde es un prerrequisito conocer la posible influencia de los gastos sobre la economía momento a momento; determinar, sin olvidar, que las necesidades de la colectividad crecen en forma más que proporcional a los recursos recaudados, de ahí el imperativo ineludible del Estado al redistribuir la riqueza recaudada para lograr contrarrestar esas infinitas desigualdades.

Lo anterior, señala la necesidad del gobierno para esforzarse y obtener un clima de seguridad y confianza — factores que sólo se dan cuando hay estabilidad y renovación en las instituciones políticas—, consiguiendo definitivamente un auténtico respeto a las normas legales que garantizan el orden público y el crecimiento

¹¹⁴ La política económica consiste en el diseño de las distintas acciones de gobierno que favorecen las metas específicas, que en el corto, mediano y largo plazos se han definido por parte de la autoridad. Por ello, está compuesta por un conjunto de políticas: a saber: la industrial, la fiscal, la comercial, la de redistribución, la monetaria, por mencionar las más relevantes. A mayor abundamiento, consúltese a WITKER V. Jorge. Introducción al Derecho Económico. Editorial Harla, México, 1995.

económico para generar los ingresos suficientes, y con ello, combatir la pobreza, el rezago educativo y la desigualdad social, por mencionar algunos ejemplos.

De los razonamientos ofrecidos, vano intento sería mantenerse aferrado al concepto restringido del gasto público. -esto es, un gasto neutral diverso a un mecanismo de cambio y acción—, cuando la realidad nos muestra un concepto amplio. Por lo anterior, debemos prescindir de la definición tradicional y concebir al gasto público como toda actuación, operación y tarea en la que se comprometen ingresos públicos, que incide sobre las finanzas del Estado y de la economía en general, destinadas a cumplir las atribuciones impuestas, fines administrativos, económicos y sociales.

Por otra parte, señalamos un aspecto muy importante, no se pretende aumentar sin ton ni son la ingerencia del Estado a través del gasto público en la iniciativa privada, al grado de disminuirla y causar un déficit presupuestal; no obstante, hasta ahora se ha demostrado la insuficiente participación y la falta de interés de la iniciativa privada para disminuir la marginación en la que se encuentran un gran porcentaje de la población, situación que propicia la participación razonada del Ente público para consolidar el aparato productivo mexicano y las prioridades básicas de la Nación.

En otras palabras, no existe hasta hoy en nuestro país, una política económica-social congruente con la meta de abatir las desigualdades, los rezagos, ni con la necesidad de generar la cantidad y calidad de empleo suficiente para la población demandante, ni para mantener la competitividad nacional, ni para garantizar la integración productiva;¹¹⁵ de tal manera que los impulsos que se pretenden a través del gasto público, deben ser reflexivos y adecuados a las exigencias del momento, y con ello, obtener *“la redistribución progresiva de la riqueza acumulada”*; y, por otro lado, lograr sí, la solución de fondo a los problemas existentes.¹¹⁶

Por ello, con sobrada razón, uno de los medios por los cuales el Estado puede propiciar la redistribución de la riqueza recaudada, es **“la inversión”**, que debe estar perfectamente diseñada, ya que no pretendo con la redistribución de la riqueza acumulada por el Estado, generar mayor riqueza a quienes ya la tienen. En este orden, es pertinente hablar de los estímulos y de todas aquellas ayudas que el Estado les otorga a los gobernados personas físicas y jurídico colectivas, pues *¿qué tanto se benefician las clases más bajas y cuánto sí se aumenta la riqueza de los socios de las grandes empresas socorridas?*

Con lo dicho hasta aquí, resulta evidente que no se trata de una tarea fácil, considerando que México es un país dependiente y subdesarrollado¹¹⁷ que requiere generar el aumento en la producción interna —un propósito de la inversión, y elemento más que necesario para crear empleos, y con ello, mayores ingresos—, favoreciendo con ese aumento de producción al gran porcentaje de la clase trabajadora, para que en otro momento —no muy

¹¹⁵ *EL FINANCIERO*. 24/11/01

¹¹⁶ Situación que requiere de planificación y no de manifestaciones de mero intervencionismo: como el surgimiento y avances de empresas públicas, el proteccionismo aduanero, la fijación de precios, de subsidios y prestamos a empresas privadas; a mayor abundamiento, consúltese KAPLAN, Marcos, et al. **Estudios de Derecho Económico**, Tomo V.

¹¹⁷ Factores que da lugar a esa situación: dependencia comercial, tecnológica y financiera, el déficit presupuestal, el escaso desarrollo económico, el incremento de las importaciones y las menores exportaciones, el endeudamiento exterior y la mayor inversión extranjera, la inversión pública mayor al excedente económico disponible, las altas importaciones de alimentos, la inflación, evasión de capitales y finalmente la dependencia a los ingresos petroleros.

lejano—, afecten la recaudación tributaria, aumentando los ingresos públicos y cubrir así las necesidades de otros sectores en pobreza. Por lo tanto, la participación del Estado debe enfocarse a fomentar, limitar y vigilar la actividad privada, coordinando sus individuales intereses entre sí con el interés público.

De ahí, que la discusión de fondo deba ser aquella que nos permita materializar el modelo político económicosocial que requerimos, o sea, la discusión de fondo no está sólo en el detalle presupuestal, sino en la definición de metas concretas y específicas —a corto, mediano y largo plazo—, estrategias y prioridades en aras de atender las urgentes necesidades económicas y sociales de la mayoría de la población; señalando, asimismo, los tiempos de ejecución para verificar y evaluar los resultados obtenidos y, en su caso, determinar las correcciones pertinentes.

Por lo que precede, los medios de los que debe hacer uso el Estado para poder lograr la redistribución, son diversos; resultando evidente, por lo mismo, la afectación en las políticas industriales, comerciales, monetarias y fiscales, por mencionar las más relevantes.

En efecto, los medios de los cuales se puede valer el gobierno no pueden contemplarse en forma aislada. Sería imposible hablar de un Gobierno fuerte si no se considera la situación económica, política y social real del país, promoviendo el equilibrio social y firmeza de las Instituciones públicas.

Otro medio del que el Estado se puede valer para redistribuir la riqueza acumulada, son los *instrumentos de subvención* bien orientados, para fortalecer la inversión en activos productivos, *acrecentando la infraestructura nacional* y fomentar, con todo lo anterior, el desarrollo económico equilibrado que nuestro país requiere.

De lograrse tan anhelado resultado, se acrecentaría el patrimonio nacional y se presentaría un panorama que facilita la redistribución de la riqueza acumulada por concepto de contribuciones, aminorando las desigualdades. En fin, reitero, se requiere la sensibilidad, el tiempo, la experiencia y la indispensable información para dirigir la construcción de tan grande obra.

Desde esta óptica, es innegable que hablar de los requerimientos económicos-sociales que el país requiere implica abrir una veta de discusiones amplísima donde se pueden enlistar las más diversas visiones; pero, sobre todo, la relación de necesidades puede hacerse tan prolongada que sería interminable su atención. Sin embargo, todo se reduce a las posibilidades reales, a los medios esencialmente económicos con los que cuenta el Ente público. Pues, recordemos que las erogaciones deben tener una estricta relación con los Ingresos Públicos que son señalados y, sobre todo, con los realmente recaudados.

Dentro de este contexto, se considera que nuestro país requiere ingresos públicos que programen y desarrollen el crecimiento de la producción interna bruta (PIB), y que de tal producción, se distribuya de forma equitativa las ganancias o rendimientos obtenidos a cada individuo, que a cada uno de los gobernados les toque una porción considerable de ese crecimiento, pues, de otra manera, de nada sirve el crecimiento del PIB si éste no repercute en las zonas marginadas o aquellos menos beneficiados. Lo anterior, plasma la necesidad de que las inversiones realizadas por el Ente público, deban canalizarse a la satisfacción de los gobernados con una nula capacidad económica y de ahí hacia arriba, menos que proporcional.

La otra cara de la moneda, es que todos los gobernados deben estar conscientes de que la expansión requerida del gasto público para causar una mayor producción, empleo y una mayor capacidad económica, conlleva, por otra parte, la obligación inexcusable de pagar las contribuciones por los supuestos jurídicos que actualicen. Situación que se enfrenta a la ignorancia, pues no se comprende tal realidad o no se está consciente de esa reciprocidad.

En efecto, en una democracia, como la nuestra, se requiere de prosperidad, visión y estrategia, siendo indispensable romper con el círculo vicioso y convertirlo en uno virtuoso. Se debe vencer el populismo y el temor a los costos políticos, grandes obstáculos que sigue impregnando en los mecanismos de elección, decisión y ejecución del Presupuesto Nacional.

Por otra parte, dentro de ese mismo rubro de inversiones, el Ente público debe fomentar el turismo y las exportaciones; medios indispensables para contar con una mayor entrada de divisas; no obstante, nuestro país carece de las suficientes, por lo que la mejor manera de obtenerlas, es procurar el escenario adecuado para que los extranjeros vengan a nuestro país y para que los productos salgan del país, beneficiando a la mayoría de los gobernados, y no sólo a pequeños sectores, ya que lo que se pretende es mejorar los ingresos de todos aquellos necesitados.

Finalmente, dentro de este contexto se requiere que el Estado, propicie "el ahorro", asunto que es más difícil de explicar, y que requiere resolver las siguientes interrogantes, ya que cabe comentar, que la mayoría de la población tiene ingresos que sólo le alcanzan para sobrevivir y, en el mejor de los casos, para un bienestar presente, así que las preguntas son: ¿qué se ahorra?, luego ante la inseguridad y la falta de certeza, ¿dónde se ahorra? Y, por último, ¿ahorrar para qué? cuando los intereses que se pagan por sus ahorros son mínimos; y, por otra parte, se dan cuenta que su dinero no alcanza para nada y que lo que pudieron comprar en un pasado, hoy, ya no está en sus manos el poder adquirirlo ---factor que se conoce como inflación---. En suma, ver que lo ahorrado cada vez vale menos.

Se llega a la conclusión de que lo único que se puede y debe ahorrar, es la dieta diaria de alimentos que día a día se reduce por no poder adquirir más bienes con los pocos ingresos que se perciben por una jornada extenuante.

Tanto **las inversiones, las exportaciones, el turismo y el ahorro**, son algunos de los medios necesarios para contar con mayores ingresos públicos, ingresos que deberán ser recaudados de forma proporcional y equitativa para sufragar el gasto público. Considero de tal razonamiento, la necesidad de redistribuir esos ingresos en sectores más desprotegidos para que pueda existir la posibilidad de ahorrar, invertir y generar mayores exportaciones, generando así empleos suficientes y un aumento de ingresos en diversos sectores, concluyendo en una economía sustentable, creando un círculo virtuoso que fortalezca día a día al país.

Lo anterior, significa que no se pretende proponer la redistribución de riqueza progresiva por otro medio que no sean los Ingresos públicos ordinarios,¹¹⁸ pues, de otra forma, la fuente de ingresos pudieran ser los empréstitos, luego entonces, se estaría comprometiendo a las generaciones futuras a soportar los gastos del pasado.

¹¹⁸ Remitirse a las páginas 25 a 30.

Nuestra postura, se sostiene en un sistema sustentable, en donde por lógica no se comprometan las generaciones futuras, sino realizar un aprovechamiento total de los ingresos públicos ordinarios, colocándolos en las áreas que generen la redistribución —gastos sociales que sustenten su consecución, que sean generadores de riqueza—, y luego, de forma cíclica tengan a repercutir en la recaudación tributaria afectando los escasos Ingresos públicos.

A mayor abundamiento, cuando propongo la redistribución de la riqueza de forma progresiva, considero, además, la incidencia de tal proceso, en el que no sólo tomamos en consideración los gastos, sino la repercusión que con tal propósito se logre. Así, esa distribución de la renta, de las ganancias o beneficios adquiridos, como consecuencia de nuestra propuesta, deberán ser gravados a favor del gasto público —requerimientos fiscales, parafiscales, etc.—

Es decir, la política económica que requiere el México de hoy para lograr la redistribución de la riqueza recaudada, debe pasar por la articulación de la definición fiscal, la deuda pública, la estructura del gasto público, la política del mercado monetario, la política hacia el sector privado —desarrollo productivo—, que permita revertir los problemas de desempleo, distribución de ingreso y capacidad productiva.

En la comprensión de esos temas, está el poder elaborar y ejecutar inteligentemente los planes económicos y sociales, diseñando la política adecuada, que no es una cuestión coyuntural para cerrar el presupuesto del año en curso o del siguiente, sino la definición de una trayectoria de largo plazo para la Nación.

Así, la importancia de la política socioeconómica radica en lograr el bienestar económico que depende del nivel de ingresos que se posea, situación que acredita la intervención del sector gubernamental, toda vez que sería imposible para una gran parte de la población alcanzar un mínimo de bienestar, sin tal intervención estatal, por su poca o nula capacidad económica.

Por tal motivo, es claro que se requiere incrementar la riqueza acumulada por la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios, para lograr producir más, sin dejar de considerar que hay acciones que deben de considerarse, pero, no en detrimento de lo anteriormente señalado, que nosotros consideramos la base de nuestra Nación.

Así, no se deja de restar importancia a los programas sociales, ya que son gastos, instrumentos o herramientas de promoción y de cambio, elementos de orientación de la economía para la consecución de ciertas políticas previamente determinadas. No obstante, no son la única forma, como ya quedó señalado en los párrafos precedentes, para lograr materializar la redistribución de la riqueza recaudada.

Para concluir, el papel del Estado es asegurar el desenvolvimiento económico; en fin, satisfacer las necesidades públicas y privadas con carácter colectivo, que no es más que cumplir con su responsabilidad.

4.3.1 Ejercicio del Gasto Público.

De lo dicho hasta aquí, se puede determinar que todas las relaciones humanas, incluso las más cotidianas requieren de reglas que les permitan desarrollarse con armonía. Lo anterior, es más evidente cuando en esas relaciones interviene el factor económico, que involucra la satisfacción de las necesidades básicas y el intercambio de bienes y servicios escasos. Nuestra propuesta requiere de reglas que faciliten las transacciones, pero sobre todo que sean además imparciales, claras y exigibles.

El ejercicio del gasto público es condición indispensable e inherente¹¹⁹ para una marcha adecuada de la utilización de la riqueza para satisfacer necesidades de una manera concreta y indivisible, finalidades que son y deben ser un esfuerzo continuo, para que se pueda lograr el combate efectivo en contra del desempleo y las desigualdades, es decir, actos que aprovechen todos los recursos humanos, financieros, materiales y de cualquier otra índole, coordinándolos con los intereses individuales entre sí y éstos con el interés general.

A mayor abundamiento, consideramos el ejercicio del gasto público como el instrumento de redistribución de la riqueza en el que se presentan conflictos entre los objetivos sociales, políticos y económicos. No obstante, no se debe perder de vista que en nuestro país subdesarrollado y dependiente es el medio de cambio o de corrección que debe conseguir el máximo de bienestar para toda la colectividad, creando condiciones sociales, económicas y culturales indispensables para acceder a otros niveles de satisfacción.

Dicho sea de otro modo, es necesario utilizar de forma óptima los recursos públicos en cada gasto, primero, para satisfacer las necesidades públicas idóneas que provoquen la redistribución de los ingresos públicos. Un planteamiento de este tipo, como ya se mencionó, tiene indudablemente el inconveniente de que será a menudo incompatible con los distintos propósitos de la política presupuestaria, y en la práctica, uno o varios de dichos propósitos deberán ser sacrificados en detrimento de la consecución de otro u otros.

De acuerdo con estas ideas, es indispensable contar con las disposiciones jurídicas que regulen las finanzas públicas, las cuales se relacionan estrechamente con la estabilidad financiera; crecimiento y desarrollo económico que repercuten en el aumento de ingresos y, luego, en el ejercicio del gasto público —si son recaudados—, es necesario, además, realizar juicios de valoración sobre hechos del pasado; toda vez que al considerarlos se logra en el actuar, un cierto grado de certeza en el presente, consiguiendo la satisfacción de los requerimientos generales a los que se aspira llegar.

Así, en otras palabras, al determinar el objetivo "redistribución de la riqueza recaudada, de forma progresiva" y repercutir en los gobernados al elevar los ingresos que cada uno posee, favoreciendo su nivel de bienestar y aminorando posteriormente la exclusión social, es prudente analizar las experiencias pasadas; esbozando planes y

¹¹⁹ Es señalar los pasos fundamentales --pensar, decidir y actuar en consecuencia con ello--. Determinar responsablemente los objetivos definidos, seleccionar acciones, programas o planes integrales, ordenarlos para desarrollar y logra el fin u objetivo planteado.

programas que consideren el tiempo ---realidad social---, y los recursos económicos con los que se cuente; y, señalar, así, finalmente, el curso concreto de las acciones que han de seguirse, estableciendo los principios que habrán de encausar las operaciones para satisfacer las necesidades de interés público.

En efecto, no se puede hablar de una planeación adecuada sin un previo análisis histórico; así, las normas jurídicas más adecuadas y acordes para cumplir con las exigencias, serán aquellas que consideren el pasado, el presente y la repercusión en el futuro. Así, en el momento de definir la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, surgen los cuestionamientos sobre si la definición del gasto público diseñado, es o no, el que responde a las necesidades de la economía mexicana, pues las condiciones económicas son básicas para el diseño de cualquier política de gastos. Ante esta tesitura, no es posible separar el estudio de los gastos públicos, del estudio de una determinada coyuntura económica y sociopolítica para crear las disposiciones jurídicas que tendrán que regular tal contexto social cambiante y evolutivo.¹²⁰

Por los anteriores motivos, es indudable que el éxito de la política redistributiva de la riqueza acumulada y de sus efectos, depende, en gran parte, de la adecuada intervención del Estado en los sectores productivo y social, y de conocer la situación económica, política, cultural y hasta geográfica del país.

Para lograr nuestro objetivo, se requiere que a través de ese ejercicio del gasto público, se conceptúen programas sociales perfectamente diseñados, lograr que los recursos aplicados sean fructíferos o autofinanciables, y no sólo de mero consumo; pero, antes que nada, se hace indispensable que tales recursos sean debidamente recaudados.

Por ende, es necesario contemplar los diversos grados de riqueza y la existente acumulación de ésta en unas cuantas manos, que logran eludir o evadir las obligaciones fiscales, es preciso hacer referencia a lo que ha de considerarse como un impuesto equitativo y proporcional. Esto es, dicho en otros términos, un impuesto justo.

De acuerdo a lo que precede, otro factor limitante para lograr la redistribución de la riqueza es el crecimiento económico nulo, en donde los esfuerzos están enfocados en controlar la inflación, el déficit fiscal y el tipo de cambio más o menos controlado, actos que sólo logran un estancamiento estabilizador que en nada se acerca a la redistribución de los ingresos públicos. No obstante, es la política que nuestro país está siguiendo.

De las anteriores condiciones, es a través del ejercicio del gasto público, el medio que el Estado debe hacer valer para redistribuir la riqueza acumulada anualmente, y ese gasto anual, debe ser considerado nada más, como el eslabón de una cadena.

Así, el Ente público, debe buscar el justo medio aristotélico entre el solidarismo social y el "*laissez faire laissez passer*," para allegarse de los medios necesarios, corregir las desigualdades y lograr el cabal desarrollo de los sujetos económicos; pero, de igual forma, intervenir con mayor fuerza en los procesos económicos, para hacer respetar los derechos de los más débiles.

¹²⁰ SÁNCHEZ RAMÍREZ, Fortunato B. Derecho Administrativo Económico. Privatización. p.38

No obstante, por lo general en la determinación del gasto público y de su ejercicio se fundan las apreciaciones de las clases dirigidas, situación por la cual no puede ser suficiente tal ejecución del gasto, tanto si estas apreciaciones son en función de sus propios intereses como interpretación del interés general.¹²¹

Por la anterior razón, es necesaria la redistribución de la riqueza recaudada implicando el desenvolvimiento nacional, integrado por el crecimiento y desarrollo económico que afecte la creación de empleos; logrando, claro, una distribución de ingreso más equitativa entre los gobernados.

Así, pues, es pertinente contener en el ejercicio del gasto público *una política de gasto social sostenida y autofinanciable*, en la cual desaparezcan las aspiraciones particulares y se concluya en realidades de beneficios generales, que tenga como propósito proporcionar ingresos a quienes carecen de ellos, aminorar las desigualdades; y, lograr, así, el acceso a las oportunidades, asegurando a la población las condiciones propicias para gozar de los más mínimos derechos y satisfactores.

Pretensiones que desgraciadamente no se han logrado, pero ello no es motivo para desistir de las mismas, sino por el contrario, redoblar inteligentes esfuerzos para conseguirías; hecho ya reconocido, en el pasado, por Adam Smith en su célebre libro **“La riqueza de las naciones”**, en el que señala que las necesidades humanas son el motor de progreso del mundo económico.

No se trata de crear nuevos programas para lograr la redistribución progresiva, ya que de la mera lectura de la Ley Orgánica de la Administración Pública, se puede observar todas las actividades que deben realizar las Secretarías de Estado concluyen en la redistribución de la riqueza acumulada.

En este orden de ideas, es necesario otorgar un mayor presupuesto a las Secretarías cuyo objetivo es el desarrollo integral del país, así como de los sectores o regiones —en particular—, que requieren ayuda para crecer y desarrollarse, y lograr un mejor nivel de vida a los gobernados en situación de pobreza, o para proporcionarles las condiciones para disminuir la exclusión de la que son objeto.

No obstante, y a pesar de lo conocida y necesaria, la redistribución progresiva y sus efectos han sido postergados en beneficio del incremento del capital por el capital. Por lo que se requiere, una redefinida intervención estatal con la responsabilidad de canalizar más recursos que conlleven beneficios de interés general, o sea, servicios gubernamentales que deben tener por definición la obtención de bienestar para el mayor número de personas, situación que paralelamente debe asegurar el desenvolvimiento; y, finalmente, sólo así, acrecentar los ingresos públicos que favorecerán a un amplio y estratégico gasto público.

En fin, es el ejercicio del gasto público la forma en la cual el Ente público ha de generar la redistribución de la riqueza acumulada por concepto de contribuciones, estableciendo soluciones integrales, generando una senda de crecimiento suficiente para satisfacer las necesidades económico-sociales y, poco a poco, lograr cerrar la brecha entre los que mucho tienen y los que nada poseen.

¹²¹ H. BROHER y P. Tabotoni. **Finanzas Públicas**. Traducido por Jorge Petit Fontserè. Ediciones Ariel. Barcelona, 1960. p.240

Me queda claro que el problema es complejo y dependerá esencialmente de circunstancias –de tiempo y lugar–, específica debiendo pensar, decidir y actuar en consecuencia con ello. Así, las soluciones tienen que derivar de la definición del modelo que el país debe consolidar en los próximos años, y por tanto, el punto de partida para establecer el ejercicio del gasto público, debe ser aquel que conlleve a la redistribución socialmente requerida.

Indiscutiblemente las contribuciones, al igual que los ingresos financieros y *el crédito público*, constituyen, en los actuales tiempos, los más poderosos instrumentos del Estado para obtener soluciones de largo alcance y ejecutar su voluntad política a fin de reformar la estructura económica y social – manejando la coyuntura–. Ahora, más que nunca, se deben utilizar esos elementos como un eficaz medio para asegurar la obtención de los ingresos públicos y asegurar una redistribución socialmente justa de la renta nacional.

En fin, reconozco que podrán presentarse múltiples caminos en la elección del gasto para redistribuir lo recaudado; pero, señalo, con apropiada razón, que la multiplicidad de opciones no permiten que la solución de tan difícil problema se deje al azar, tendrá que prevalecer la disminución de gastos administrativos que no conlleven a un aumento de la productividad, que no incidan o que no sean eficaces para el desarrollo económico y social.

Se deberán realizar ajustes, aquí y allá, a favor de gastos productivos; ejemplos que podemos señalar es la forzosa disminución que debe realizarse en los gastos para cumplir con una democracia que no hay, pero que si resulta muy costosa, misma situación debe ocurrir con un Ejército o Fuerzas Armadas que no cumplen su verdadera función,¹²² ejemplos entre un sinnúmero que no benefician en nada o poco hacen por los gobernados.

Finalmente, se propone un redireccionamiento de la actividad estatal comprometiendo al gobierno a una sostenida función dinámica en la economía; para producir bienes públicos, incrementar la eficiencia en la recaudación fiscal y ampliar discriminadamente los espacios a la participación privada; asimismo, deberá propiciar el ahorro nacional, la adquisición diferente a la acumulación de capital, eliminar las presiones sobre las tasas de interés y en el tipo de cambio, etc.

Y claro, paralelamente y con mayor prioridad, otorgar las condiciones a los gobernados más desprotegidos para mejorar su nivel de vida. Así, por otra parte, pero, en estrecha relación, se justifica eliminar todos los gastos de carácter de sociales que son impropiamente orientados beneficiando a sectores diversos de los considerados.

Sobresale la necesidad de que el Estado asuma su papel rector en los procesos económicos, existe el unánime reconocimiento de que sólo el Estado tiene los instrumentos necesarios y es el único capaz para definir y luchar por las metas de justicia social a las que aspira toda colectividad, sería insensato confiar a las ciegas y egoístas fuerzas del mercado la ordenación racional y el justo crecimiento económico –equitativa distribución–. A largo plazo, se pretende evitar, con lo anterior, que determinados sectores de la economía privada soporten la responsabilidad de proporcionar la totalidad de los Ingresos públicos y depender aún más de los ingresos petroleros.

¹²² Son ejemplos que se consideran por consumir una gran cantidad de ingresos públicos y no producir una verdadera utilidad a la Nación, son gastos que consumen la riqueza y no propician la generación de más ingresos públicos, pero sí enormes gastos.

Es necesario para lograr ese redireccionamiento de tendencias claras a la redistribución, un Estado vigilante y controlador en cierto medida para lograr un grado elevado de desarrollo económico general; y, no simplemente el enriquecimiento de un grupo reducido de gobernantes o gobernados,¹²³ diverso a los grupos de población considerada para ser socorrida momentáneamente.

Por otra parte, y en este orden de ideas, es necesario prever el establecimiento de un fondo estabilizador para casos de contingencia económica, cuyos recursos se nutran en momentos de bonanza económica para que la política fiscal tenga un margen de maniobra y pueda actuar en situaciones de crisis o emergencia. Ejemplo claro, es la diferencia que hubo del precio del petróleo, el cual fue considerado a un menor precio en la Ley Ingreso de la Federación, se propone que esa diferencia debe destinarse a ese fondo y utilizarlo en tiempos de depresión económica.

Otra de las circunstancias por las cuales se propone la redistribución de la riqueza recaudada, es la proliferación de la economía informal, que se ha convertido en el monstruo de mil cabezas que ha ido consumiendo la estructura económica y social de nuestro país.¹²⁴

Pues de seguir la tendencia actual, los empleos informales día con día van aumentando con la correlación de que los empleos formales van disminuyendo también día a día, así se tendrá como consecuencia una disminución del padrón de contribuyentes y, de eso, una recaudación endeble de ingresos públicos, repercutiendo finalmente en un gasto público insuficiente.

De lo dicho hasta aquí, se puede determinar que se requiere de bases sólidas que beneficien de abajo hacia arriba menos que proporcional, que los eslabones inferiores sean los más beneficiados para enfrentar la extrema pobreza y las crecientes desigualdades; y, de forma paralela, es condición necesaria el crecimiento y desarrollo económico rápido y sostenido, para que el Estado siga contando con los medios económicos para seguir con la redistribución de la riqueza. Asimismo, es necesario puntualizar programas que especifiquen las tareas que conlleven la culminación de las finalidades y que además, provoquen las condiciones adecuadas para obtener los ingresos tributarios para financiar las futuras erogaciones.¹²⁵

¹²³ Grupos que se benefician de las subvenciones, la tarifa proteccionista, los impuestos que se establecen con el propósito de proteger determinadas actividades y no ver trastornada la economía por las consecuencias de la libre competencia.

¹²⁴ No se trata de sólo reconocer que hay un sector creciente de economía informal y que por ello los ingresos recaudados son mínimos y ante tal realidad acudir a crear un impuesto o elevar las tasas para cubrir las erogaciones necesarias. Esta conducta ocasiona todo menos aumentar los ingresos públicos, ya que no es viable dejar que sólo determinados sectores contribuyentes promedio y grandes contribuyentes que logran eludir el pago en cierto grado cubran el gasto público del cual se benefician todos satisfaciendo las apetencias. Es necesario, se regulen sus actividades que se obligue a pagar contribuciones de acuerdo a sus actividades lo más exactamente posible, pues no se puede hablar de justicia si el pago de las contribuciones recae en su totalidad en los contribuyentes cumplidos.

¹²⁵ Es la planeación un principio básico de la administración pública de cualquier Estado que pretende obtener éxito en el desarrollo de sus actividades, pues es evidente que la aplicación de los principios básicos de la planeación es indispensable para lograr una administración racional, exitosa, que es el objetivo fundamental de toda institución.

Ejercicio del Gasto Público.

Cabe señalar que el desenvolvimiento económico debe ser el fin de la política de los gobiernos contemporáneos, que repercuta al mejorar los niveles de vida para la mayoría de los gobernados, lograr que los bienes o servicios públicos ofrecidos sean eficientes, que su utilidad supera el sacrificio realizado por todos y cada uno de los gobernados contribuyentes.

Ingresos Públicos.

1. Contribuciones
2. Otros ingresos.

Gasto público.

Política económica → Política fiscal.

Planeación.

Programas, metas y objetivos que responden a la Retribución progresiva de la riqueza recaudada.

Jerarquizan las necesidades públicas prioritarias, ocupando una posición superior las necesidades de los menos favorecidos.

Desenvolvimiento Económico.

- ❖ Elevar el Producto Interno Bruto;
- ❖ Aumentar la inversión interna y externa con la correspondiente medida de no ser dependientes;
- ❖ Mejorar el nivel de vida de la mayoría de los gobernados contribuyentes o no, a través de una redistribución social y económicamente justa de la renta nacional.
- ❖ Lograr, así, una mayor capacidad económica que se traduce en capacidad tributaria.

Finalmente, reducir la desocupación, generar empleos e incrementar con ello el bienestar social; y, por otra parte, el Estado, recaudará mayores ingresos públicos y con ellos proporcionará bienes y servicios útiles para la sociedad en su conjunto.

Convirtiendo este círculo vicioso en un círculo virtuosos.

4.3.2 Prestación de Servicios Públicos.

De lo dicho hasta aquí, se puede determinar que el gobierno se encuentra entre la miseria, los sufrimientos de los pobres, y la incomodidad de los gobernados que si contribuyen al gasto público del lugar en que residen y entre aquellos que no cumplen con la obligación constitucional.

No obstante a lo anterior, no se trata de crear programas nuevos de apoyo económico y realizar erogaciones intensas. Si bien es una parte que tiene trascendencia, no todo se debe circunscribir a puro gasto social de consumo,¹²⁶ es necesario modificar la estructura económica, social y hasta política para lograr el desarrollo necesario, pues, de otra manera, se estaría frente al fracaso, ocasionando gastos infructuosos y desgastantes para la sociedad.

En ese sentido, la prestación de Servicios Públicos debe crear una estrategia de desarrollo, un cuerpo orgánico de decisiones sobre una serie de opciones económicas, sociales y políticas. Decisiones que deberán plasmarse en un plan suficientemente preciso, para ser la guía efectiva de las actividades de los órganos públicos que intervienen y planean; actos todos ellos que deberán tomarse y referirse unos a los otros, proporcionando un plan de acción relativamente coherente.

Se debe determinar los objetivos tomando en consideración el problema,¹²⁷ , asimismo, las experiencias pasadas, esbozando planes y programas —pasos, técnicas y procedimientos definidos—, para obtener en el futuro los resultados esperados —cabe precisar que deben crearse los medios para que de los resultados no se beneficien los actores políticos—. Lo anterior, implica el enfrentamiento y el triunfo sobre otros grupos con criterios antagónicos, protectores o sostenedores de otros modelos de conservación o desarrollo.

Con lo señalado, al conocer las necesidades y contar con los medios económicos suficientes, se debe producir o hacer producir los bienes materiales e inmateriales capaces de cubrir tales demandas; y, así, es como el Gobierno ofrece diario, de momento a momento, de forma gratuita o por un precio cierto los servicios públicos en donde la mayoría de la población participa de las ventajas beneficiándose con los alimentos, el vestido, la educación, la vivienda, la capacitación, de los microcréditos y todos las otras actividades estatales¹²⁸ que representan la redistribución de la riqueza acumulada.

¹²⁶ Generalmente, los programas creados son para introducir servicios urbanos y mejorar la vivienda y con ello conseguir que haya menos pobres, sin embargo, son programas que no resultan del todo positivos ya que además se debe preparar a esa población y lograr estabilidad laboral, así como de sus ingresos, creando asimismo un capital humano que permita cambiar el futuro de las nuevas generaciones o crear fuentes de empleo que aseguren una vida productiva. Tarea que requiere necesariamente de la participación planeada del Estado en el sector privado.

¹²⁷ Cuales son las carencias, quienes las carecen y cuantos son, elementos necesarios para que cualquier proyecto tenga a funcionar y culminar con el objetivo que se han propuesto.

¹²⁸ Servicios públicos que de ser los adecuados deberán afectar positivamente los ingresos corrientes, el derecho de accesos a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito (subsidios), a la propiedad, o derechos de uso, de activos que proporcionan servicios de consumo básico, así como acceso a la educación, a la recreación, al descanso, a la capacidad o aumento en la adquisición de activos no básicos y finalmente aumento a su capacidad de endeudamiento del hogar. A mayor abundamiento consúltese ARTEAGA BOTELLO, Nelson. Coordinador. Pobreza urbana. Perspectivas globales, nacionales y locales. pp. 201 a 210

En este orden, se debe realizar una división de trabajo para repartir las tareas y dar margen al cumplimiento de los anhelos; necesidades físicas e intelectuales que requieren ser satisfechas. Lo anterior, permite confirmar que son "los servicios públicos" los medios que se encargan de asegurar a sectores de la población un mínimo de satisfactores que el mercado les niega, o los excluye por no poder pagarlos. Y permite cumplir finalmente con los discursos, rompiendo con la irresponsabilidad y crear verdaderas sendas de crecimiento equitativo.

De esta manera, el elemento base del que el Estado se vale para redistribuir la riqueza es la cooperación y participación del sector social, privado y del propio sector público, abatiendo las desigualdades, otorgando a todos los individuos las mismas posibilidades, en suma, alterar el proceso de concentración de capital y el empobrecimiento vertiginoso de grandes masas de población.

Se requiere de esfuerzos colosales, no sólo se trata de proporcionar servicios públicos de vivienda, educación, salud, y proporcionar otros satisfactores que cubran las necesidades sociales de la colectividad y de aprovecharse del esfuerzo ajeno, dejando que sea otros los que soporten la carga de los programas de beneficio social.

A pesar de lo anterior, cabe hacer notar un gran problema y ese surge al crear proyectos que deben considerar la realidad y de ella partir, sin embargo, es bien cierto que por no contar con los ingresos públicos necesarios sólo se considera parte de los sectores que necesitan de tales programas, y pues no es desconociendo la realidad —la cantidad de sujetos pobres—, como se deben crear los programas, ya que desde el inicio son esquemas que por no contar con las cantidades necesarias sólo consideran a un sector, negándoles a otros las posibilidades de beneficiarse de tales programas, dejando que aquellos pobres se sigan empobreciendo o permitiéndoles que intervengan como beneficiarios de programas que no los consideraron, obteniendo, claro, inadecuados resultados.

Atento a lo referido, no se trata de implantar tratamientos diferentes y preferentes que además de afectar el nivel de recaudación, creen inseguridad e inconformidad entre los contribuyentes afectando el interés público, sino todo lo contrario, se pretenden mecanismos que consideren las zonas o sectores en inopia en donde sea más fructífera y necesaria la redistribución por medio de los servicios públicos, otorgando así las condiciones mínimas de satisfactores para generar un desarrollo que permita mejorar el nivel de vida.

De acuerdo con la postura que precede, los servicios públicos que el Estado ofrece tienen por objeto satisfacer necesidades presentes, procurando beneficios tendientes a la superación social, cultural y económica de gobernados contribuyentes o no contribuyentes, procurando mayores prestaciones aquellos de menos recursos —los destinatarios, subconjuntos, sectores, clases, grupos instituciones y regiones—, evitando los abusos que pudiera presentarse.¹²⁹

En este planteamiento, se observa la necesidad de establecer con absoluta precisión los actos que deben llevarse a cabo —vigilancia y control—, conocer las posibilidades para que no se altere la meta seguida y así *crear las bases para que esa sociedad momentáneamente socorrida, sea en un futuro próximo parte del padrón de contribuyentes, aportando ingresos para cubrir el gasto público del lugar en que se reside, del cual en un pasado se beneficiaron.*

¹²⁹ Tanto de los sujetos de gobierno cuya función es otorgar y vigilar, como aquellos particulares que se benefician inadecuadamente de los programas.

De propiciarse tal situación, el Estado podrá contar con los medios económicos --suficientes y necesarios--, para seguir con la redistribución de la riqueza, es necesario puntualizar, así, programas de beneficio social que proporcionen servicios públicos, pero, además, es más que necesario provocar las condiciones adecuadas para generar mayores ingresos públicos. Un ejemplo, es el servicio público de la educación gratuita que a largo y corto plazo redistribuye capital humano, favoreciendo no sólo al individuo que es educado, sino a todos los que se encuentran a su alrededor¹³⁰.

De lo ya argumentado, se concluye que la idea de acción de servir a un conjunto de personas procurándole la satisfacción de sus apetencias, responde, sí, a las necesidades de un sector creciente de pobreza; pero, de igual forma, a toda la Nación al propiciar el aceleramiento del ritmo del crecimiento de la producción y generar mayores cantidad, que de forma proporcional y equitativa deberán ser recaudadas aumentando los ingresos públicos, logrando de esta manera, un mayor grado de satisfacción y certidumbre entre la población.

En definitiva, establezco que sería lastimoso dejar de considerar los requerimientos de los más necesitados, toda vez que mientras más grande se haga ese sector se producirá un malestar mayor. Considero que la forma de controlar y mejorar el nivel de vida de la población se logra al adoptar programas que de acuerdo a las condiciones económicas y sociales que prevalecen, ofrezcan servicios públicos, punto fundamental para el desarrollo de una colectividad.

Servicios de los cuales se sienta bienestar o malestar por su funcionamiento, comprometiéndose así el causante al pago de las contribuciones, a efecto de seguir disfrutando los servicios públicos. *En consecuencia, al requerir mayores servicios públicos de igual forma, deben seguir contribuyendo, y a través de estos mismo, favorecer a los gobernados menos beneficiados.*

De lograr nuestro propósito, se puede dar solución al requerimiento de más ingresos sin tener que crear más impuestos o elevar las tasas,¹³¹ toda vez que se aumenta la capacidad económica por los beneficios prestados en sectores desfavorecidos o con mínima capacidad económica. objetivo que no se presenta de la noche a la mañana, sino de un esfuerzo constante; por otra parte, disminuir la dependencia a los ingresos petroleros que representan un tercio del total de los ingresos federales y los empréstitos .

¹³⁰ Garantía constitucional, establecido en el Artículo 3 Constitucional, e idea retomada por NÚÑEZ MIÑANA, Horacio. Finanzas Públicas, p. 112

¹³¹ El efecto negativo de crear impuestos al ingreso de los individuos y elevar las tasas, de las personas, empresas y las ganancias de capital, es letal para la inversión, pues ocasiona que los agentes económicos busquen áreas en las que se pueda producir, sin tener que pagar tantos gravámenes, dejando ciertas actividades productivas. De forma paralela, se fomenta la corrupción y la economía subterránea, se alienta la evasión de impuestos y las tasas elevadas y termina por expulsar de México hacia otras naciones al capital humano más capacitado y productivo. *En consecuencia, deben evitarse las altas tasas de impuestos al ingreso.*

4.3.2.1 Programas Sociales.

Como introducción a este apartado, retomaremos la idea de Ponciano Ariaga —Diputado Constituyente de 1856-1857— quien argumentó, en ese momento, mientras pocos individuos están en posesión de inmensos y ocultos terrenos, un pueblo numeroso gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria, ni trabajo. Desde entonces hasta ahora, han pasado ya demasiados años, y desgraciadamente no se ha dado respuesta a tales desigualdades, toda vez que la población sigue contando con mínimos ingresos que no cubren sus más indispensables necesidades, ni mucho menos para allegarse de los medios para desarrollar sus capacidades.¹³²

Lo que significa que la pobreza en países como el nuestro, subdesarrollado y dependiente ha prevalecido sobre los buenos deseos de la esperanza de una prosperidad, de un crecimiento del 7% de Producción Interna Bruta anual que bien favorecería a toda la población.¹³³

No obstante, a todas las buenas intenciones que se pretendan lograr, existe una situación muy importante en la que el gobierno, debe decidir en nombre de la voluntad general los mejores destinos y no ceder ante el clientelismo. O sea, excluir medidas de efectos inmediatos por aquellas de largo plazo, en donde las promesas y los discursos se abandonan por hechos verificables.¹³⁴

En otras palabras, para poder crear un porvenir que responda a las necesidades de los que menos tienen, es indispensable tener como mira el desarrollo y crecimiento equilibrado que no puede esperarse del entrechocar de los movimientos espontáneos, ni de los intereses particulares, es decir, los resultados no se producen por un accidente histórico o como resultado del proceso social o de la rutina gubernamental.¹³⁵

Así, el Estado debe actuar en un sentido previamente planeado, saber en dónde se encuentran las desigualdades, saber quiénes y cuántos son para buscar la forma de satisfacer las necesidades de tales sectores o regiones de nuestro país en desgracia y, luego, crear programas con objetivos que relacionen la participación del sector público y el privado,¹³⁶ coyuntura que logra la redistribución y cumple en cierto grado los intereses del sector privado, produciendo el progreso de la cultura, de las instituciones jurídicas, políticas y sociales con un sentido democrático previamente planeado y lograr una justicia social interna y externa.

¹³² Para mayor información, consúltese a PALACIOS LUNA, Manuel R. Op. Cit.

¹³³ La simple decisión política de buscar el desarrollo, es vacua e ineficaz si no se presupone e incluye la definición de una estrategia. Así, ante un individualismo feroz, ciego y aparentemente incontrolable se generan resultados que casi nadie desea, gente expulsada o marginada por la desigualdad en la distribución de las oportunidades y en la distribución de recursos.

¹³⁴ La planificación es una forma culminante de la intervención del Estado en lo económico y lo social, ya que orienta los actos que realiza en un sentido determinado, eliminando las causas de restricciones, desequilibrios y conflictos, y deja a un lado las acciones meramente paliativas.

¹³⁵ KAPLAN, Marcos, et al. Estudios de Derecho Económico, Tomo V, p. 190

¹³⁶ Debe ser, luego entonces, una visión que cuente con un conjunto de ideas precisas sobre: fines, prioridades, medios y tiempo, sobre soluciones técnicas y coherentes a los problemas.

Me parece necesario, señalar en este apartado que si bien en el tiempo que estamos viviendo –globalización–, lo importante es la adquisición de riqueza, no menos importante es cubrir los requerimientos de los gobernados que no contribuyen por no contar con una mínima capacidad económica. Así, al ubicar las necesidades colectivas deben existir los servicios públicos que las cubran.

Por otra parte, pudiera pensarse que se está sacrificando las ganancias que se obtendrían de colocar esos ingresos públicos en áreas en donde se genere mayor riqueza, sin embargo, de la satisfacción de las necesidades de los gobernados menos favorecidos depende la fortaleza de la nación; y, es precisamente éste el fin que justifica la existencia del Estado y no otro, al requerir constitucionalmente que los mexicanos contribuyan al gasto público del lugar en que residan, de forma proporcional y equitativa.

No pretendo que de la nada surjan un sinfín de ingresos públicos y que esos sean considerados en el Presupuesto de Egresos, pero es una prioridad que todos aquellos gobernados que no cuentan con los mecanismos para mejorar su situación, reciban ayuda y se conviertan en un sector productivo y no en un lastre para la Nación.¹³⁷

En este orden, se busca alentar gastos que produzcan la redistribución de la riqueza, pero, por otra parte, provocar efectos que conlleven al fortalecimiento de los gobernados contribuyentes y de los que no lo son, para que no se deje de tributar y se amplíe el número de gobernados con capacidad económica que deberán ser considerados en el padrón de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el tiempo que estamos viviendo de globalización, la adquisición de riquezas es fundamental, sin embargo, no cabe duda que cubrir las necesidades de los desafortunados es de importante trascendencia, pues hay que pensar que de no socorrer a ese sector, se convertirá en un ancla que sumergirá al sector siguiente que hoy cuenta con una capacidad tributaria y cumple con la obligación constitucional de contribuir para sufragar el gasto público del lugar en que residen.

En las anteriores circunstancias, un apoyo oportuno puede evitar un colapso serio, así las necesidades colectivas son de naturaleza diversa y generalmente se refieren a aspiraciones de carácter cultural, financiero y social indispensable para vivir en comunidad, en ese orden, es preciso una óptima inversión social, que la riqueza acumulada sea utilizada para crear programas, y que éstos sean creados para mejorar las condiciones económicas, sociales no sólo de ese sector, sino de la nación en su totalidad, se pretende lograr las respuestas a las demandas de los gobernados; generando, por otra parte, una estabilidad y desarrollo de los sectores económicos, sociales y culturales.

Nuestro país requiere del incremento masivo de recursos económicos y humanos, la existencia de una cultura de ahorro e inversión, pero, para llegar a tal punto, se requiere indiscutiblemente de la redistribución de la riqueza, asunto que trae consigo el desarrollo económico, y como se puede observar, tal propósito no se encuentra a la

¹³⁷ Para lograr un mayor soporte, el prestigiado financista Laufenburger en su teoría del filtro o ley del embudo sustenta que los gastos de transferencia son aquellos en donde no hay entrega de bienes o de mano de obra, los gastos se efectúan sin contravalor, con un propósito exclusivamente redistributivo (el dinero de unos se transfiere a otros sin equivalente de ninguna especie), asegurando el máximo bienestar a la colectividad, influyendo en la vida económica de manera determinada a través de programas de salud, educación, vivienda, asistencia, etc.

vuelta de la esquina, ya que debe producir los satisfactores que proporcionen a la mayoría de la población un mínimo de bienestar, no permitiendo que ningún miembro de nuestra sociedad caiga por debajo de un determinado nivel, pero permitiendo que por encima de ese límite existan diferencias que por naturaleza son necesarias.

Se pretende a través de los programas sociales un redireccionamiento, ya que al satisfacer esas demandas se benefician a todos los grupos, se abre un círculo virtuoso generando oportunidades que permiten a la gente contar con los medios de desarrollo y así poder mejorar su nivel de vida. Se lograría que aquellos nacidos pobres al morir cuente con mayores satisfactores, satisfacción que repercuten no sólo en este grupo de personas, sino por lo contrario en los ingresos públicos y así en el gasto público del cual todos nos beneficiamos de mayor o menor manera.

Un ejemplo típico de beneficio para todos, es la promoción de *la educación* al provocar un conjunto de efectos: mejorar la calidad de vida, democratiza la participación y es el mecanismo igualador de oportunidades, así cada sujeto cuenta con una profesión o una capacitación logrando que los sujetos económicamente activos tengan un trabajo en el cual produzcan resultados de calidad. Otros ejemplos, aluden a invertir en infraestructura que proporciona bienestar a la mayoría de la población, así como en otorgar créditos eficientes aplicados en proyectos económicos de pequeña escala con los cuales se facilita emplear hombres capacitados; paralelamente, a todo lo anterior, y para concluir adecuadamente, el Estado debe otorgar incentivos para el ahorro.

De no atender los factores, antes señalados, a la larga podría dar como resultado mayores déficit fiscales y un aumento en la deuda gubernamental, situación que debilitaría la posición internacional de nuestro país. Se requieren, luego entonces, de medidas que aumenten los ingresos públicos, que reduzcan la dependencia del gobierno con el petróleo al grado de fortalecer gradualmente las finanzas públicas e incrementar las perspectivas del crecimiento PIB.

Se propone romper con cambios por inercia y con aquellos que únicamente realizan ajustes a algunas variables y entrar a los problemas estructurales de las finanzas públicas, requiriendo para ello serios y profundos planteamientos sobre la estructura social y económica existente, —racionalidad y eficiencia del gasto público—; asimismo, es indispensable eliminar factores de incertidumbre y crear programas económicos prudentes y responsables, lo que reflejaría un espíritu constructivo de colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. En fin, avanzar y contar con un ámbito económico propicio y lograr un crecimiento económico elevado, sostenido y sobretodo equitativo.

Éste debe ser el punto de partida de una reforma intensiva en la cual se socorra a los más y, luego entonces, todos los beneficiarios serán obligados al pago de contribuciones, aumentando el padrón de contribuyentes y evitando así, con el afán de recaudar más ingresos, gravar cada vez más a la población cumplida.

Situación que resulta crucial y que no puede esperar más, toda vez que la continúa pobreza ha traspasado sectores, al crea dificultades para aquellos gobernados que se encuentran en niveles superiores de bienestar, creando problemas cada vez más graves de resolver. Hasta aquí, el objetivo de la redistribución es abatir la extrema pobreza, lograr que todos los gobernados en nuestro país cuenten con un mínimo de bienestar —mayores

ingresos y acceso a las oportunidades--, en donde para señalar ese mínimo, participen los más y no los menos, objetivo que nos podemos permitir por vivir en una Federación Democrática y poder formar una coalición del porcentaje mayoritario de pobres para imponer una fuerte redistribución progresiva, productiva y sostenida.

Con lo dicho, resulta evidente que el gobierno al realizar las erogaciones y con ello materializar los programas sociales, debe satisfacer las necesidades de la colectividad aumentando su poder adquisitivo, propiciando con ello un incremento en sus ingresos, los efectos son amplios, ya que pueden producir y comprar bienes afectando el proceso de producción.

De acuerdo con las ideas anteriores, sobresale que al final del día los programas estatales deban ser aquellos que cumplan con las demandas de los gobernados, vinculando el progreso y el bienestar social; afectando a todos los gobernados, comerciantes, propietarios, empresarios, etc., al sentir los efectos de los gastos públicos, al generar movimiento en el sector productivo a través de los pedidos de los bienes y mercancías que se realicen. En consecuencia la industria para cumplir con los requerimientos de la población, se reactiva, generando una mayor producción interna, generando mayores riquezas que deberán ser recaudadas afectando al Presupuesto Nacional.

Por lo anterior, es sumamente importante cumplir de forma eficiente y adecuada los requerimientos de los gobernados contribuyentes o no contribuyentes, y producir así la redistribución de la riqueza, ya que al hacerlo se justifica el sacrificio de los gobernados que contribuyen y se forman las bases de una economía fuerte con gobernados con capacidad económica.

Como se ve, primero hay que satisfacer los requerimientos básicos y a medida de que el país se vaya desarrollando, deberá irse cambiando la redistribución de la riqueza acumulada hacia otros sectores, sin dejar de exigir el pago de los gobernados que actualizan el supuesto impositivo, evitando el incumplimiento del pago de las contribuciones sólo enriquece a unos pocos gobernados.

4.3.2.2 **Desarrollamiento Económico.**

Al iniciar este apartado, es pertinente señalar que se entiende por Crecimiento y Desarrollo Económico y, finalmente, por qué se concluye en Desarrollo Económico. Así, el Crecimiento económico se presenta al existir aumentos en los Ingresos por habitante, en la Producción Nacional Bruta, cuando hay aumento de capital e innovación tecnológica, cuando hay incremento de mano de obra y calidad del capital humano; en fin, cambios cuantitativos. Por otra parte, el Desarrollo económico, es un proceso social que consiste en emplear más y mejor los factores productivos, presentándose cambios cualitativos diferentes a los cuantitativos que se presentan en el crecimiento económico, así en el desarrollo se observan repartos más equitativos entre las personas y con mayor equilibrio entre las regiones, implicando el enriquecimiento de la estructura social. No obstante, si los ingresos per cápita de nuestro país tienden a disminuir aun cuando la mayoría se beneficie tal desarrollo, resulta insuficiente.

En este orden de ideas, el desenvolvimiento económico comprende el desarrollo integral de la nación, que puede surgir como resultado del crecimiento económico al lograr un equilibrio entre los requerimientos de los agentes productores –ganancias, beneficios y aumento de capital–, y lograr, asimismo, emplear más y mejor los factores productivos, distribuyendo de abajo hacia arriba los cambios cualitativos, favoreciendo menos que proporcional aquellos sectores consolidados.

Por otra parte, es recomendable conocer las características del desenvolvimiento, ya que no se puede considerar idóneo el desenvolvimiento si no se cuidan las necesidades satisfechas, toda vez que la satisfacción de determinados requerimientos conllevan a la degeneración social, ocasionándose con ese adelanto un retroceso,

Por lo anterior, se precisa que la promoción y participación del Estado deba realizarse a través de instrumentos políticos dentro del ámbito económico y social. En el primer ámbito, su participación es a través de políticas subsidiarias, de deuda pública, monetarias, crediticias, cambiarias, de inversión interna y externa y de comercio exterior. En lo social, segundo ámbito en el que debe participar desarrollando políticas de empleo, de salud, de educación, vivienda, desarrollo urbano y ecológicas.

Así, desde luego, nunca es suficiente saber que hay pobres, sino saber quiénes son y dónde están para lograr que esas políticas sociales y económicas reduzcan las enormes disparidades y encauzar el desarrollo regional, a fin de lograr un desenvolvimiento nacional más equilibrado. Lo que se requiere es modificar el surgimiento de la pobreza y su persistencia, se pretende evitar la carencia de bienes y servicios, el acceso a la educación y con ello participar en las oportunidades que se ofrecen.

La forma de lograr sustentar nuestra tesis, es fomentar, como se ha podido observar, la organización y la funcionalidad del sector público y privado respondiendo a esfuerzos permanentes y substanciales que sirvan para promover y coordinar las acciones totalizadoras, y así, lograr la recaudación tributaria necesaria para cubrir las enormes erogaciones requeridas por el propio Estado y por sus gobernados. La responsabilidad es de todos, gobernantes y gobernados quienes deben impulsar el cambio social y económico, y cumplir así las buenas intenciones de reducir las disparidades. De esta forma, el éxito no depende de sobrecargar la responsabilidad del Estado, sino de la cooperación de todos los miembros de éste.

Es determinante para lo anterior, la estabilidad económica y con ello el crecimiento de la planta productiva del país, de los ingresos, así como la búsqueda de esquemas de redistribución de ingresos tributarios que proyecten el potencial económico regional hacia el desarrollo integral. Para alcanzar tales objetivos, se necesita conjugar numerosas medidas, una creciente movilización o un mejor aprovechamiento económico y social de los recursos financieros nacionales.

Así, cuando hemos hablado de programas sociales, no sólo hacemos referencia a aquellos que se diseñan para combatir la pobreza, sino más bien, se habla de proyectos integrales que promuevan la recuperación de ingresos en determinados sectores, medidas que hagan posible coordinar la política monetaria, fiscal, de crédito y de aquellas que permiten ampliar las fuentes de financiamiento no inflacionario.

Se orientarán, así, actividades que conlleven el desarrollo social¹³⁸ entre los grupos de menores ingresos y en condiciones de abandono, así como actividades vinculadas con el crecimiento económico, que favorezcan además a otros sectores para lograr que se desarrollen las capacidades de esos hombres para producir aquellos bienes materiales y inmateriales indicados para satisfacer sus necesidades humanas permanentemente en renovación.

De lo dicho hasta aquí, se determina que el otorgamiento de ayuda se debe hacer con base en criterios de selectividad, objetividad, equidad, temporalidad y transparencia, considerando su contribución efectiva a la oferta y demanda de bienes y servicios; orientando proyectos hacia actividades primordiales, así como a fortalecer el cambio estructural a efecto de incrementar la producción y a generar empleo permanente y productivo.

Así, pues, lo anterior es una condición básica para enfrentar la situación en la que nos encontramos y para no tropezar con múltiples obstáculos, y causar verdaderos impactos en el empleo y en el ingreso de las mayorías, asegurando además que esos gobernados campesinos, indígenas, niños, ancianos, obreros, y ciertos sectores de empleados, pequeños comerciantes, gocen de los más básicos servicios — de salud, vivienda, agua potable, drenaje, educación, transporte—, mecanismos que sirven para mejorar su condición de vida, pero con mayor intensidad sus capacidades para contar con capital humano adecuado y suficiente.

A mayor abundamiento, se debe apreciar que dentro de los programas sociales diseñados deben realizarse actividades promotoras de desarrollo a mediano y largo plazo, así la inversión que el Estado efectúa en cada proyecto debe rendir lo necesario, con el fin de asegurar, primero, la satisfacción de los gobernados contribuyentes o no contribuyentes al otorgarles los medios para desarrollarse; y, en segundo lugar, como resultado lograr un mayor crecimiento y desarrollo económico —producción, ganancias o rendimientos afectando a la mayoría—.

Se requiere sí de un Crecimiento Económico, pero también de beneficiar no a un sector o una región específica, sino a la mayoría al permitirle a los gobernados acceder a las oportunidades que conllevan a un desarrollo y luego al desenvolvimiento económico y lograr, asimismo, que los sectores en pobreza encuentren las condiciones para aumentar la productividad y obtener, claro, una situación más equitativa, presentándose como consecuencia inevitable de la redistribución de la riqueza recaudada.

Lo anterior, permite se aproveche el potencial de desarrollo y paulatinamente se cree una estructura acorde a los requerimientos de la iniciativa privada, pero sobre todo a los requerimientos de los más que tienen menos, incrementando la productividad, el trabajo, el capital y los salarios, propiciando el ahorro voluntario que repercuten finalmente en el incremento del Ingreso Nacional.

La estrategia que se ha venido desarrollando, requiere para cumplir con tales objetivos, dar atención significativa a las exportaciones de bienes y servicios, actuar asimismo en el aspecto de la oferta y demanda de empleos, de la productividad y especialmente corregir los sectores en rezago, y con tal movimiento productivo recaudar mayores ingresos públicos.

¹³⁸ Suponiendo progreso en todos los sectores, esto es, tanto con aquellos que estén relacionados con el crecimiento económico de bienes y servicios, como con aquellos sectores que sólo se benefician de los logros por no tener la capacidad de poder producir tales satisfactores.

En ese orden, el camino más importante, a nuestro juicio, es que al aumentar la Producción Interna Bruta, ésa debe repartirse mejor, ya que en la medida que aumente el poder adquisitivo de los sectores más amplios, éstos a su vez demandarán se produzca más; ocasionando la necesidad de contratar más nombres, de comprar más maquinaria, etcétera; factores necesarios que estimulan el proceso de desarrollo de las actividades productivas y coordinando como parte de un todo, tales actividades contribuyen a la cohesión social y cultural.

Así, en este orden de ideas, el crecimiento y desarrollo económico no son un fin en sí mismo, sino los medios por los que se logra un reparto más equitativo de las ganancias o renta nacional, es la manera de alcanzar los objetivos requeridos por la mayoría, es encontrar una respuesta satisfactoria a los grandes problemas nacionales, en donde el Estado deberá orientar y no sustituir a los individuos o a los grupos que conforman el sector productivo, evitando la peligrosa dependencia y el paternalismo. Así, de igual forma, debe considerar la totalidad de los desequilibrios que sufren amplios sectores, pues son consideradas un lastre para lograr el desenvolvimiento económico requerido.

Lo que se busca con el desenvolvimiento económico es una distribución más equitativa del desempeño y de los beneficios —esfuerzos que no solo se deben realizar en sectores ya productivos, sino también en sectores más rezagados elevando los niveles de productividad y de ingreso—, lograr abatir el desempleo, propiciar el aumento de los ingresos y lograr un consumo eficiente, acrecentando su patrimonio; y, finalmente, pero algo muy importante es que se genere una cultura de ahorro. Así, de lograrse tales objetivos la comunidad joven en busca de mejores oportunidades, no saldrá de esas regiones para integrarse a las grandes Ciudades.

4.3.2.3 Creación de empleos de calidad

¿Por qué crear empleos? Consideramos que las desigualdades o desequilibrios se originan por la falta de ingresos que le permitan al hombre adquirir los más mínimos satisfactores de igual forma, por que esa falta ocasiona que no pueda desarrollar las muchas o pocas capacidades que se tengan.

Así, la investigación se concluye en este apartado por considerar que el empleo de calidad es la forma, sino la única la más adecuada para que cada gobernado cuente por sí solo con los satisfactores que se requieran; asimismo, por que es el medio preciso para desarrollar sus capacidades y para poder educar a los suyos, toda vez que si se nace pobre al contar con un empleo de calidad, éste morirá contando con satisfactores de los que carecía en su nacimiento y, luego entonces, sus descendientes iniciarán con un mayor número de satisfactores, eliminando generación tras generación las desigualdades, creando una gran población que disfrute del progreso económico confirmando que la adecuada distribución de los ingresos tiende a provocar un desarrollo continuo, más equilibrado y mejor orientado.

De impulsar sectores desfavorecidos, lograríamos un desarrollo económico que deberá irse sumando a los avances. Así, las interrogantes deben ser cómo y dónde se harán los cambios o las orientaciones, determinando

las medidas y, por tanto, el grado y tipo de ayuda que requieren, elementos que deberán ser contenidos en los programas sociales ocasionando impulsos notables y muy vigorosos.

De lograr que los hombres mexicanos en edad laboral, tengan un empleo; se construye, por otra parte, un Estado capacitado, dotado de todos los recursos —financieros, técnicos, humanos, administrativos, etc.—, capaz de vigilar y orientar las prácticas sociales y económicas en función de objetivos compartidos.

Interesante es precisar qué se considera por empleos de calidad, así debemos entender que es necesario contar con un empleo que otorgue los ingresos para satisfacer las propias necesidades del trabajador o empleado, pero de igual forma considerar las necesidades de los miembros de su familia —educación, vestido, alimentos y vivienda—, deberá ser además un trabajo estable que le otorgue seguridad laboral, que le dé capacitación constantemente. Se pudieran enunciar una infinidad de requisitos, pero nos contentaremos con señalar que deberá cubrir los más básicos anhelos del trabajador como base.

Es conveniente aclarar que existen gobernados que no cuentan con los mínimos satisfactorios, pero también es necesario especificar que el Estado no debe tener un actuar paternalista, sino todo lo contrario, es necesario si favorecer a ciertos grupos, sin embargo, debe fundamentar su actuación en lograr la cooperación del sector privado capaz de invertir, así el Estado debe orientar y dirigir a través de políticas económicas y sociales a esos grupos para que colaboren con los altos fines de la nación, actuar con políticas sociales que desemboquen en programas que ocasionen el desarrollo, evitando una peligrosa dependencia y si promoviendo la participación, logrando la responsabilidad de producir y, en consecuencia, afianzar las prácticas de un régimen, como el nuestro, democrático.

Se quiere lograr con los programas sociales mayor producción, mayores riquezas que deberán ser distribuidas en diversos sujetos y no sólo en, aquellos dueños de los medios de producción y algo de mayor importancia es que el Estado debe saber quiénes son los beneficiados y de cuánto se benefician para crear una verdadera regulación jurídica y con ella, recaudar mayores ingresos públicos.

Lo que se pretende no es dejar la situación de privilegios a los grandes empresarios, así de modificarse tal situación se logra mayor recaudación y más gobernados contribuyentes, es decir, el otorgar a cada gobernado un trabajo en el cual se desarrollen sus capacidades, se constituye el medio para que la sociedad crezca y el Estado se fortalezca, esta prioridad no se debe confundir con una conducta de caridad, sino como la acción que logra el desarrollo no sólo de este sector de gobernados, sino del impacto en todo el sector productivo.

CONCLUSIONES.

- 1 El Estado, surge por la imposibilidad de los hombres en lo individual de poder hacer frente a las necesidades colectivas, pasando por restringidas actividades hasta una lista innumerable de servicios y funciones publicas hoy requeridas por los gobernados. Así, que si son los propios gobernados los que demandan una mayor cantidad de actividades públicas, justo es que colaboren a sufragar los gastos que ocasiona el cumplimiento de tales requerimientos.
- 2 La actividad financiera es un conjunto de actos que realiza el Estado para allegarse de ingresos públicos, cantidades administradas y redistribuidas a través del gasto público. En nuestro marco jurídico la Actividad Financiera está regulada fundamentalmente por los artículos 31, fracción IV; 73, fracciones VII y VIII; 74, fracción IV; y, 126 de la Constitución Política Mexicana, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y la Ley General de Deuda pública.
- 3 La Actividad Financiera constituye el objeto de estudio de las Finanzas Públicas, ciencia compuesta de principios abstractos, objetivos políticos, medios económicos y normas jurídico positivas que rigen la imposición, recaudación, gestión y administración de los ingresos públicos para cumplir con las necesidades colectivas.
- 4 El Derecho Financiero regula la ordenación y sistematización de la actividad financiera, señala los límites del actuar del Estado frente a los gobernados, restringiendo el ejercicio del poder público para evitar abusos, arbitrariedades, exacciones y privilegios indebidos.
- 5 El Estado, hace uso del poder coercitivo para imponer y recaudar los Ingresos públicos: contribuciones e ingresos financieros, percibidos de forma ordinaria y/o extraordinaria, proporcionados por los gobernados y por el propio Ente público, los cuales son considerados año con año en la Ley de Ingresos de la Federación para sufragar las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos.
- 6 Toda erogación realizada por el Estado implica oculta o abiertamente la exigencia de recursos económicos, fundamento que justifica que la Federación, el Distrito Federal y las Entidades en cumplimiento y en función de las atribuciones conferidas impongan a todos los gobernados el pago de las contribuciones.
- 7 Existen varias teorías que a través de la historia han tratado de justificar la obligación de los gobernados de pagar contribuciones, entre ellas destacan la teoría de la sujeción, la teoría de los servicios (equivalencia o cambio), la teoría del seguro, la teoría de la necesidad social y la teoría adoptada en nuestra Constitución. Siendo las dos últimas teorías las que considero más acertadas, por lo que me adhiero a ellas, ya que desde mi perspectiva son las que considero justifican de manera adecuada el pago de las contribuciones.
- 8 Las teorías de la necesidad social y la adoptada por la Constitución Política Mexicana en el artículo 31, fracción IV, fundamentan la obligatoriedad del pago de las contribuciones en razonamientos jurídico-éticos, pues la imposición sirve para satisfacer las necesidades de la mayoría de los gobernados, sin atender la cantidad de recursos que cada gobernado aportó en lo particular para sufragar el gasto público, ya que no se

trata de hacer a un lado a aquellos mexicanos que por su situación particular no pueden tributar. Así, la percepción de las contribuciones, se basa en una obligación que se justifica para todos los gobernados al servir como medio para otorgar seguridad, justicia, defensa, cultura, sanidad, y para crear instituciones jurídico-políticas que permiten trabajar, invertir y producir, en fin constituir las bases de un crecimiento económico que garantice una redistribución equitativa de la riqueza recaudada, de la cual se satisfacen las necesidades generales.

- 9 En el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política Mexicana se determina la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y Municipios en donde se resida, de forma proporcional y equitativa, cuya tendencia debe ser la protección de los sectores más desprotegidos de nuestro país. Así, el gobernado está obligado a pagar las contribuciones no porque el Estado haya prestado o no determinado servicio público, sino porque el gobernado se colocó en el supuesto jurídico que obliga el pago de las contribuciones.
- 10 La finalidad del pago de las contribuciones es sufragar el gasto público. Sin embargo, a ese fin se le pueden agregar de forma secundaria otras finalidades diferentes a la mera recaudación de ingresos públicos. Así, el Congreso de la Unión crea imposiciones fiscales y extrafiscales, cuya finalidad sobrepasa la recaudación permitiendo la consecución del desarrollo nacional.
- 11 Los límites del gasto público son los Ingresos públicos realmente recaudados. Sin embargo, es más que preciso saber cuáles son las necesidades de la mayoría de gobernados contribuyentes o no contribuyentes y de aquí partir para que poco a poco se creen las bases de un desenvolvimiento económico nacional.
- 12 Al contar con los ingresos públicos se realizan las erogaciones, instrumentos de gobierno que transforman los ingresos recaudados de manera reflexiva e integral para lograr a través de las funciones y servicios públicos la satisfacción de la mayoría de los requerimientos de la población. Así, al repartir los recursos recaudados se debe atender las causas de esas necesidades colectivas y no sólo los efectos que se producen de tales carencias generales.
- 13 En nuestro país, existe una baja recaudación tributaria, observándose que una de las causas más importantes que ocasionan esa falta de ingresos públicos es que un gran sector de la población mexicana carece de capacidad económica. Por lo que propongo, como un mecanismo para aminorar el problema, el empleo de las contribuciones como medios para lograr la redistribución de la riqueza recaudada, situación que produce un aumento en el padrón de contribuyentes, si se hace de forma progresiva y no regresiva, logrando que los desposeídos se beneficien de la reactivación económica, ocasionando un ascenso en el nivel de vida y del ingreso per cápita. Por otra parte, se logra que tales sectores desfavorecidos se hagan apetecibles a la iniciativa privada.
- 14 Nuestra nación requiere de instituciones políticas cuyas resoluciones no versen en el ámbito del populismo o en la demagogia, en donde los gobernados pobres o económicamente débiles sean los más beneficiados para enfrentar la extrema pobreza y las crecientes desigualdades, situación que de lograrse propiciará que el Estado siga contando con los medios económicos para continuar con la redistribución de la riqueza. Asimismo, es necesario puntualizar que no sólo se trata de crear más programas sociales, sino más bien cumplir los ya existentes para lograr los cambios estructurales de crecimiento y desarrollo económico que conllevan el desenvolvimiento económico y social del país.

15 A través del gasto público se orientan ciertas políticas económicas y sociales que procuran el bienestar de la colectividad, fomentan el crecimiento y desarrollo económico en una forma justa con tendencias claras hacia la protección de la sociedad desfavorecida, disminuyendo la diferencia vergonzosa entre los que mucho tienen y entre los que nada poseen, situación que resulta positiva y para todos necesaria al crear las condiciones sociales, económicas y culturales indispensables para acceder a otros niveles de satisfacción.

16 Considero que debe dirigirse el pago de las contribuciones con el propósito de redistribuir la riqueza recaudada. Con tal propuesta, se asegura una reactivación económica, basada en un sistema sustentable en donde por lógica no se compromete a las generaciones futuras y en cambio se aprovechen todas las posibilidades que se puedan lograr con los ingresos públicos ordinarios.

Por otra parte, no sólo tomamos en consideración los Programas Sociales ofrecidos, sino la repercusión que se logre con ellos. Así, esa distribución de la renta, de ganancias o beneficios adquiridos como consecuencia de nuestra propuesta deberá ser gravados, de forma proporcional y equitativa a favor del gasto público, ocasionando un aumento en los Ingresos públicos, incremento requerido para propiciar una mayor producción, empleo y una mayor capacidad económica de todos los gobernados.

17 Cuando se cumple con los programas sociales, no se realizan actos de caridad o paternalismo, toda vez que en la medida que esos proyectos afecten realmente a los gobernados considerados para los beneficios, tales sectores dejarán de empobrecerse, resultando por lógica gastos realmente productivos, posibilitando la acción del Estado al contar con nuevos contribuyentes que aporten ingresos públicos como medio de financiamiento de las futuras erogaciones. Se debe pensar que de no socorrer a esos mexicanos económicamente débiles se convertirán en una ancla que sumergirá a los demás mexicanos.

18 La intervención estatal se acredita, al crear programas sociales cuyos actos sean diferentes a la caridad o al paternalismo, ya que en la medida que esos proyectos afecten realmente la capacidad económica de los gobernados, posibilitarán la acción del Estado –satisfacción de necesidades y requerimientos sociales–, al contar con nuevos contribuyentes que aporten ingresos públicos como medio de financiamiento de las futuras erogaciones.

19 La redistribución de la riqueza recaudada debe diseñarse considerando las políticas que se deberán aplicar en sectores como: el fiscal, la deuda pública, el mercado monetario, el sector privado, para impedir y corregir las graves desigualdades sociales; para combatir realmente la miseria y la pobreza, y para asegurar una política de pleno empleo. Se evita con lo anterior, que determinados grupos de la economía privada soporten la responsabilidad de proporcionar la totalidad de los Ingresos públicos y depender aún más de los Ingresos Petroleros.

20 El desenvolvimiento económico logra a través de políticas económicas y sociales constituir las bases para que esa sociedad momentáneamente socorrida, sea en un futuro próximo parte del padrón de contribuyentes, aportando parte de sus ingresos para cubrir el gasto público, del cual en un pasado se beneficiaron.

BIBLIOGRAFÍA

1. ASTUDILLO URSÚA, Pedro. Elementos de Teoría Económica (Para los estudiantes de derecho). Segunda edición. Editorial Porrúa, México, 2002.
2. ARTEAGA BOTELLO, Nelson. Coordinador. Pobreza urbana. Perspectivas globales, nacionales y locales. Editado por Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.
3. ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo. Derecho Fiscal. Decimoquinta edición. Editorial Themis, México, 1997.
4. AYALA ESPINO, José. Economía del Sector Público Mexicano. Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, México, 2001
5. BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín. Teoría del Estado, fundamentos de filosofía política. Editorial Jus, México, 1985.
6. CABRERO MENDOZA, Enrique. Los Dilemas de la Modernización Municipal: Estudio sobre la Gestión Hacendaria en Municipios Urbanos de México. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
7. CÁRDENAS ELIZONDO, Francisco. Introducción al Estudio del Derecho Fiscal. Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
8. CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. Curso de política de Finanzas Públicas de México. Editorial Porrúa, S.A., México, 1977.
9. COTTA, Sergio. Justificación y Obligatoriedad de las Normas. Editorial Ceura, España, 1987
10. CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales: mecanismos de conciliación. Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1992.
11. ESPIGO, Rodolfo R. Derecho Constitucional Tributario. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1993.
12. DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Décima edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.
13. FAYA VIESCA, Jacinto. Finanzas Pública. Quinta edición. Editorial Porrúa, México, 2000.
14. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo (Servicios Públicos). Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.
15. FLORES ZAVALA, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Los Impuestos. Trigésimo cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
16. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Revisada y actualizada por Manuel Fraga, Trigésimo segunda edición. Editorial Porrúa S. A., México, 1993.

17. FUENTES QUINTANA, E. Hacienda Pública, Introducción Apuntes F.C.E. Editado por la Universidad Madrid, 1985.
18. GALINDO CAMACHO, Miguel. Teoría de la Administración Pública. Tomo II. Editorial Porrúa, México, 2000.
19. GARCÍA VIZCAÍNO, Catalina. Derecho Tributario. Tomo I, parte general. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1996.
20. GIULIANI FONROUGE, Carlos M. Derecho Financiero. obra actualizada por Susana Camila Navairine y Rubén Oscar Aserey, Volumen I. Sexta edición. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1997.
21. GOMEZ JARA, Francisco A. Sociología. Editorial Porrúa, México, 2000.
22. H. BROHER y P. Tabotoni. Finanzas Públicas. Traducido por Jorge Petit Fontserre. Ediciones Ariel, Barcelona, 1960.
23. JARACH, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario. Segunda edición. Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996.
24. JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Antonio. Lecciones de Derecho Tributario. Editorial Thomsos, México, 2002.
25. KAPLAN Marcos, et al. Estudios de Derecho Económico. Tomo V, Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986
26. LAUFENBURGER, Henry. Finanzas Comparadas. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1951.
27. MARGAÍN MANAUTOU, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario. Decimocuarta edición actualizada. Editorial Porrúa, México 1999.
28. MARGAÍN MANAUTOU, Emilio. Nociones de Política Fiscal. Segunda edición. Editorial Porrúa, México, 2000.
29. MARTÍN, José María. Introducción a las Finanzas Públicas. Segunda edición, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1987.
30. MIRANDA AMADOR, Candelario. Análisis Práctico de los Impuestos. Editorial Themis, México, 1997.
31. MUSGRAVE, Richard A. Teoría de la Hacienda Pública. Traducido por José María Lozano Irueste. Ediciones Aguilar, Madrid, 1969.
32. NÚÑEZ MIÑANA, Horacio. Finanzas Públicas. Segunda Edición actualizada, Editorial Empresa adherida a la Cámara de Argentina , Buenos Aires, 1998.
33. PALACIOS LUNA, Manuel R. El Derecho Económico en México. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.
34. PÉREZ BECERRIL, Alonso. Política e Impuestos (Pensamientos). Editorial Porrúa, México, 2003.

35. PUGLIESE, Mario. Instituciones de Derecho Financiero. Segunda edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1976.
36. QUINTANA Valtierra, Jesús y Jorge Rojas Yánez. Derecho Tributario Mexicano. Editorial Trillas, México, 1994.
37. RANGEL COUTO, Hugo. El Derecho Económico. Cuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1986.
38. ROSAS FIGUEROA, Aniceto y R. Santillán López. Teoría General de las Finanzas Públicas y el caso de México. Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1962.
39. RETCHKIMAN K., Benjamín. Finanzas Públicas. textos universitarios, Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, México, 2000.
40. RETCHKIMAN K., Benjamín. Política fiscal Mexicana (reflexiones). textos universitarios, Editado por Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983.
41. RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. Editorial Harla, México, 1986.
42. ROSSELL, Mauricio. México en tiempos de cambio. Editado por Miguel Ángel Porrúa, México 2002
43. SAMUELSON A., Paul. Economía. Decimonovena edición. Traducido por José Luis Sanpedro, Editorial Aguilar, España, 1981.
44. SAINZ DE BUJANDA, Fernando. Hacienda y Derecho. Editado por el Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975.
45. SANCHEZ GÓMEZ, Narciso. Derecho Fiscal Mexicano. Segunda edición. Editorial Porrúa, México, 2001.
46. SANCHEZ LEON, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. Parte General. Cárdenas editor y distribuidor, México, 1980.
47. SÁNCHEZ RAMÍREZ, Fortunato B. Derecho Administrativo Económico. Privatización. Tomo I. Editorial Universitaria UNICA, Perú, 1995
48. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo segundo. Decimoquinta edición corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltrí. Editorial Porrúa, S.A., México, 1992.
49. SOMERS M., Harold. Finanzas públicas e Ingresos Nacionales. Fondo de Cultura Económica, México, 1952.
50. VILLEGAS B, Héctor. Curso de Finanzas Derecho Financiero y Tributario. Tomo uno. Séptima edición. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1999.
51. WITKER V. Jorge. Introducción al Derecho Económico. Editorial Harla, México, 1995.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS JURÍDICAS.

1. Diccionario de Economía y Empresa, Jean Pierre Paulet - Eliseo Santandreu , Ediciones Gestión 2000 S. A. Barcelona, 1994, traducido por Ana García Bertrán.
2. Diccionario de Economía, Arthur Seldan y F. G. Pennance, Ediciones Oikos-tau, España, 1986.
3. Diccionario de Teorías Económicas, Manuel Ahijado, et al., Ediciones Pirámide, S. A. Madrid, 1985
4. Diccionario para Jurista, Juan Palomar de Miguel, Ediciones Mayo, México, 1981.
5. *Enciclopedia Jurídica Omeba* tomo XXV, TETR-Tasa, Editorial Briskill, S.A., Buenos Aires, 1986.

LEGISLACIÓN.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
3. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
4. Código Fiscal de la Federación.
5. Presupuesto de Egresos del 2004 para el Distrito Federal.
6. Programa General de Desarrollo del 2004 para el Distrito Federal.