

TEMA 1: LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.

1.1. Las Funciones del Estado y los Recursos Financieros.

La actividad financiera del Estado ha sido definida por el fiscalista mexicano Joaquín B. Ortega como “la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines.

Ahora bien, las funciones del estado se dividen en tres aspectos fundamentales.

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

Dentro de las propias funciones del Estado, existen ciertos aspectos que conllevan el desarrollo de tales funciones, entre dichos aspectos se encuentran los siguientes:

1. **Aspecto Económico;** esa actividad financiera tiene indudablemente, una dimensión económica por cuanto que ha de ocuparse de la obtención o inversión de los recursos de esta índole, necesarios para el cumplimiento de aquellos fines (Sainz de Bujanda), lo que condujo por largo tiempo a muchos autores a concluir que la ciencia de las finanzas publicas (o ciencia de la

hacienda pública, o ciencia financiera, como otros la llaman) era una rama de la ciencia económica.

2. **Aspecto político:** Pugliesse sostiene que la actividad financiera tiene naturaleza política, por que político es el sujeto agente, políticos son los poderes de los que este aparece investido, políticos son también estos mismos fines, para cuya obtención se desarrolla la actividad financiera. Argumenta que todos los principios económicos, étnicos, sociales, técnicos, jurídicos, que el ente público utiliza en el desarrollo de su actividad financiera, a pesar de la particular eficacia que alternativamente adquieren, quedan siempre subordinados al principio político que domina y endereza toda la actividad financiera del Estado.
3. **Aspecto Jurídico:** Guiannini precisa con toda razón que la actividad financiera es una rama de la actividad administrativa y aparece como tal regulada por el Derecho Objetivo. Constituye una reconocida exigencia del Estado Moderno—Estado de Derecho—que todas sus manifestaciones de voluntad en el campo de la Administración y las relaciones con los particulares que esta engendra encuentren en la Ley su fundamental disciplina.
4. **Aspecto sociológico:** Este aspecto resulta de que el régimen de los tributos y de los gastos públicos ejerce una determinada influencia, mas o menos decisiva, sobre los grupos sociales que operan dentro del Estado. Los fines políticos de los impuestos aparecen muchas veces inspirados y condicionados por las apetencias y anhelos que laten en los grupos sociales como actúan dentro de cada organización política. De ahí que la Hacienda Pública debe ocuparse también de las repercusiones sociales que pueden derivarse de la actuación económica de los entes públicos.

1.2.- La Hacienda Pública:

El origen de la palabra Fisco se encuentra en el vocablo latino Fiscus, que utilizaba entre los romanos para llamar al tesoro del soberano (rey o emperador) en contraposición al erario, que era el tesoro del Estado; posteriormente se hizo

extensivo el vocablo fisco para comprender el Tesoro del Estado también, cuando los príncipes llegaron a tener disposición del tesoro publico.

La voz de Hacienda tiene su origen en el verbo latino facera, aun cuando algunos sostienen que deriva del árabe “ckasena”, que significa cámara del tesoro. Con el adjetivo de pública significa como lo expresa dicho autor, toda la vida de los entes públicos y en sentido estricto hace mención a los ingresos, pertenecientes y gastos de las entidades publicas. La Hacienda Publica, como organismo y como concepto en el derecho positivo español, aparece por primera vez al crear Felipe V la **Secretaria de Hacienda**, dentro de la organización administrativa del reino español. De ahí pasa a la América latina, y a México donde la dependencia del gobierno Federal encargada de realizar la actividad financiera estatal se ha conocido tradicionalmente como **Secretaria de Hacienda**, agregándose posteriormente la innecesaria expresión “ y de crédito publico”.

Atribuciones de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

De acuerdo con el artículo 31 de la Ley de la Administración Publica Federal, le corresponde a la S.H.C.P. el despacho de los siguientes asuntos:

Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los

Siguientes asuntos:

I.- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;

II.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;

III.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

IV.- (Se deroga).

V.- Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

VI.- Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;

VII.- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;

VIII.- Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de Organizaciones y actividades auxiliares del crédito;

IX.- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que lo competa a otra Secretaría;

X. Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Economía y con la participación de las dependencias que correspondan;

XI.- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

XII.- Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera;

XIII.- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;

XIV.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

XV. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos a la consideración del Presidente de la República;

XVI. Normar, autorizar y evaluar los programas de inversión pública de la administración pública federal;

XVII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control y la evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los programas y presupuestos de egresos, así como presidir las instancias de coordinación que establezca el Ejecutivo Federal para dar seguimiento al gasto público y sus resultados;

XVIII.- Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;

XIX. Coordinar, conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública, la evaluación que permita Conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores estratégicos, en los términos de las disposiciones aplicables;

XX.- Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación;

XXI.- Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal;

XXII.- (Se deroga).

XXIII.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de Planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;

XXIV. Ejercer el control presupuestal de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro, y

XXV.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

1.3.- Las contribuciones y la económica privada, nacional e internacional.

En México no encontramos concepto de tributo en ninguna ley. El artículo 2º del Código Fiscal de la Federación usa la palabra contribución, pero no define a esta. Sin embargo estimamos que en el derecho mexicano contribución y tributo son sinónimos. Y establece que son contribuciones o tributos.

- a) Los impuestos;
- b) Las aportaciones de seguridad social;
- c) Las contribuciones de mejoras;
- d) Los derechos.

Para el Maestro Sergio Francisco de la Garza, los tributos o contribuciones, son las prestaciones en dinero o en especie que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.

Así mismo, Giuliani Fonrougue, define tributo como una prestación obligatoria, comúnmente en dinero exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a las relaciones jurídicas de derecho.

El Código Tributario Nacional del Brasil da la siguiente definición:

Artículo 3º Tributo es toda prestación pecuniaria obligatoria, en moneda o cuyo valor puede expresarse en ella, que no constituye sanción de un hecho ilícito, instituida en la ley y cobrada mediante actividad administrativa plenamente vinculada.

ECONOMÍA PÚBLICA Y PRIVADA (SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS)

1. SEMEJANZAS. Existen grandes puntos de contacto entre ellas, porque se norman por **principios** generales que son aplicables por igual a una y otra; en efecto, tanto en la **economía** pública como en la privada existe una relación de interdependencia entre los **ingresos** y los **gastos**, y tanto en una como en otra, debe procurarse obtener la mayor **utilidad** posible de la **inversión** que se haga; es decir, que los gastos deben realizarse dentro de las más estrictas **normas** de aprovechamiento de las cantidades invertidas y de **honestidad**.
2. DIFERENCIAS: La economía pública obtiene sus ingresos fundamentalmente de los **impuestos**. La economía privada obtiene sus ingresos del esfuerzo **personal** de los individuos, de la explotación de su **capital** o de la combinación de ambas.

En la economía pública, la inversión principal se realiza en primer lugar en provecho, no del **Estado** mismo, sino de sus miembros y, en segundo lugar, la inversión tiene por objeto principalmente la prestación de **servicios públicos** generales, por lo que no hay una relación visible y precisa entre la necesidad individual de los miembros del Estado y la satisfacción que proporciona la inversión hecha por la Entidad pública: Defensa Nacional, **Seguridad** Pública, Alumbrado Público, Pavimentación de Calles, Creación de Jardines, etc. En la economía privada, las **inversiones** se realizan para obtener la satisfacción de determinadas necesidades concretas, de modo que existe una relación visible y precisa entre el gasto hecho y la satisfacción lograda.

La economía pública no necesita ahorrar para hacer frente a situaciones imprevistas, pues el Estado está siempre en la posibilidad de obtener ingresos extraordinarios, ya sea a través de impuestos que tengan ese **carácter** o bien por la emisión de empréstitos. La economía privada necesita ahorrar para hacer frente a situaciones imprevistas.

1.4.- Derecho Fiscal, Financiero y Tributario.

Derecho Fiscal.

El extinto Tribunal Fiscal de la Federación dictó su famosa tesis jurisprudencia del 16 de noviembre de 1937 en la que se sostiene que debe atribuirse el carácter de fiscal a cualquier ingreso del erario, a toda prestación pecuniaria a favor del Estado, sin que interese distinguir si el deudor es una particular, persona física o moral, algún establecimiento público que tiene en cierto aspecto funciones estatales, o algún ente público, ya sea entidad federativa u organismo municipal. Es decir, lo que da el carácter de fiscal a un crédito es la circunstancia de que el sujeto activo de él, sea el poder público y no afecte el sujeto pasivo para precisar el carácter de la prestación adecuada; el sujeto activo y no el pasivo proporciona el criterio necesario para precisar si la relación jurídica es fiscal.

Nosotros estamos de acuerdo con la tesis más amplia del T.F.F. que identifica como materia fiscal la que se refiere a todos los ingresos del Estado, cualquiera que sea su naturaleza. Dentro de ellos, se encuentran los productos o precios, que tradicionalmente son los ingresos que percibe el Estado en sus actividades que no son de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales, últimamente restringidos a los del dominio público. Entre ellos se ubican los rendimientos de las empresas paraestatales.

Derecho Financiero.

El derecho financiero es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos, a saber; en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado.

Derecho Tributario.

Ya hemos visto que el derecho Tributario es el conjunto de normas jurídicas que se refieren al establecimiento de los tributos, esto es, a los impuestos, derechos y contribuciones especiales, a las relaciones jurídicas principales y accesorias que se establecen entre la administración y los particulares con motivo de su nacimiento, cumplimiento o incumplimiento, a los procedimientos oficiosos o contenciosos que pueden surgir y a las sanciones establecidas por su violación.

Derecho Tributario Sustantivo:

Se llama Derecho Tributario sustantivo o Material al conjunto de normas jurídicas que disciplinan el nacimiento, efectos y extinción de la obligación tributaria y los supuestos que originan la misma, esto es, la relación jurídica sustantiva principal, así como las relaciones jurídicas accesorias que lógicamente se vinculan con el tributo. En otras palabras, el derecho tributario sustantivo regula la relación que en anverso tiene el carácter de obligación tributaria.