



EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19:

Medidas administrativas y financieras

NURIA GONZÁLEZ MARTÍN
MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA
JORGE VARGAS MORGADO

Coordinadores

SERIE

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL

52

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL, núm. 52

Dra. Nuria González Martín
Coordinadora de la serie

Eduardo Daniel Hernández Gaona
Asistente de la serie

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Miguel López Ruiz
Cuidado de la edición

José Antonio Bautista Sánchez
Formación en computadora

Edith Aguilar Gálvez
Diseño de cubierta e interiores



EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19:

Medidas administrativas y financieras

NURIA GONZÁLEZ MARTÍN
MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA
JORGE VARGAS MORGADO

Coordinadores

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad
Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 28 de enero de 2022

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional: 978-607-30-1256-0

ISBN volumen 52: 978-607-30-5574-1

Reflexiones sobre la búsqueda del fortalecimiento de las finanzas públicas a través de medidas administrativas fiscales en tiempos de emergencia sanitaria*

Hace poco más de medio año que la crisis sanitaria ha venido produciendo estragos incalculables en la forma de vida de los ciudadanos, así como en las estructuras gubernamentales en el mundo. Los efectos de la emergencia sanitaria no hicieron sino exhibir en toda su dimensión los problemas internos y externos que atravesaban muchos países. Desde luego que no podemos decir que el planeta se encontraba en perfecto estado y que la humanidad gozaba de la anhelada prosperidad. El mundo en realidad ya se encontraba en una profunda crisis multifactorial. Consideremos los efectos del cambio climático, las caravanas de migrantes que se habían acelerado desde el año pasado hacia territorio mexicano, las altas tasas de desempleo, la crisis de inseguridad, la falta de infraestructura, o bien, el que las economías en el mundo no lograran impulsar un crecimiento sostenido. Esta lista, que puede parecer inagotable, coincidió para nuestra mala fortuna con la crisis sanitaria.

Si bien una de las medidas implementadas, como el aislamiento de la población para limitar los efectos que puede provocar este virus, con capacidad de propagación rápida, fue una respuesta adecuada, sin embargo, las expectativas sobre lo que se puede hacer para

* Elaborado por Enrique Cruz Martínez, profesor-investigador de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México; doctor en derecho público por la Universidad Panthéon Assas Paris II, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt.

manejar correctamente la crisis son muy amplias, y dependen en gran medida de la capacidad del Estado para reaccionar. Por el lado de la población, es un hecho que su comportamiento en gran medida va a contribuir en la implementación de soluciones colectivas. Cuando esto no ocurre de manera espontánea y voluntaria, podremos ver que la injerencia de las autoridades ya no será tan permisiva, sino más agresiva, como ocurre con el confinamiento en algunos países o en regiones de nuestro país.

Por otra parte, debemos advertir que uno de los temas más relevantes de estos meses, sobre el que es indispensable reflexionar, se presenta en el plano de la gestión pública, y que tiene que ver con la forma en que las autoridades se adaptan a la gestión de la crisis sanitaria a partir del margen presupuestal para atender la contingencia sanitaria y sus efectos. Este tema se ha convertido en uno de los más importantes tanto para la población como para las propias autoridades. Esto se debe a que la organización financiera del Estado no podía prever un evento de esta dimensión, cuando, como hemos referido, ya había otras dificultades que atender. Actualmente, hasta los problemas provocados por catástrofes naturales parecen oscurecer aún más el panorama de los gobiernos locales, o la llegada de la época invernal, que traerá una nueva oleada de enfermedades respiratorias.

Todos estos aspectos convergen de manera simultánea en la vida de nuestra población, que se recrudece cuando se piensa en la gran desigualdad social que impera en el país.

En este contexto, en nuestra opinión es posible entender el funcionamiento del Estado a partir de distintas perspectivas. Una de ellas se relaciona con las medidas que éste ha venido implementando estrictamente en materia de salud, en donde no tenemos los mejores resultados, pues se vive con el temor de que la capacidad hospitalaria no sea suficiente para atender a un mayor número de ciudadanos enfermos, y de que en cualquier momento se desborde el problema. Esto, desde luego, va de la mano tanto con la talla de la población como con su dispersión geográfica y la calidad del servicio, que no necesariamente se ha garantizado.

Pero existe otra perspectiva, que es la que nos interesa abordar en este documento de reflexión, que tiene que ver con la forma que va a adoptar el Estado para poder costear el incremento del gasto público. Es por ello por lo que se torna indispensable considerar el fortalecimiento de las finanzas públicas a través de las medidas que se han propuesto desde la federación, para poder incrementar la capacidad financiera del Estado para el próximo año.

Esto, desde luego, se enfoca en los aspectos administrativos que se pueden emprender en materia fiscal, ya que una de las principales funciones del Estado en materia legislativa consiste en aprobar su sistema normativo fiscal para financiar el presupuesto público. Esta competencia se encuentra inscrita en el artículo 73, fr. VII, de la Constitución, y se refuerza por el artículo 31, fr. IV, que permiten el diseño del sistema fiscal.

Con la llegada al poder de la administración federal en turno, se procuró garantizar la estabilidad fiscal del país, al señalar que no habría nuevos impuestos. La lógica de no creación de nuevas contribuciones, no sólo en impuestos, podría parecer positiva en el contexto en el que nos encontramos, ya que no tendríamos más presión fiscal sobre los contribuyentes cautivos, que con actividades formales cumplen con sus obligaciones de forma permanente.

Desde el punto de vista práctico, la contingencia sanitaria expuso la fragilidad financiera del Estado, lo que en otras palabras equivaldría a decir que es posible que muchas metas gubernamentales se vean comprometidas y muy probablemente no se puedan alcanzar. Es por esta razón que dentro de los aspectos administrativos que observamos en primer lugar, fue el de la negación al cambio en los periodos para realizar la declaración anual del ejercicio fiscal 2019. Para el momento en que iba iniciando la contingencia en México, ambos tiempos coincidían, y la negativa gubernamental se fundamentó en una competencia administrativa y económica. Incluso, con el paso de los meses el sector empresarial estaba solicitando mayor flexibilidad para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, y la respuesta continuó siendo la

misma. En el contexto internacional, incluso una buena parte de la intervención gubernamental apuntaló con financiamiento la viabilidad económica del sector productivo. En México esto no ocurrió de la misma manera, sino que el SAT comenzó a rastrear y perseguir a grandes contribuyentes para invitarlos a regularizar su situación fiscal. Con medidas más agresivas, el Estado comenzó a asegurar la captación de ingresos fiscales para poder subsistir. En efecto, el tema del endeudamiento público también apareció como la alternativa más utilizada históricamente para equilibrar el alto costo del gasto público frente a la limitación de ingresos. No hay que perder de vista que la cadena productiva se paralizó de igual manera, por lo que la demanda de muchos productos ha sido afectada. Visiblemente se procuró evitar una parálisis presupuestal por la vía de la recaudación.

En este orden de ideas, podríamos preguntarnos cuál es la mayor dificultad de estas decisiones o qué costo debemos asumir con ellas.

Una de las principales dificultades es no ejercer demasiada presión económica sobre el mismo tipo de contribuyentes que no tienen forma de reducir el impacto de sus obligaciones, frente al alto grado de informalidad en nuestro país. Esto provoca diversos conflictos, ya que se polariza la relación entre los ciudadanos, pues quienes siempre contribuyen consideran cargas fiscales excesivas respecto a que quienes no tienen la suficiente capacidad económica, y piensan que esto es justicia social fiscal, y estiman positiva la obligación de contribuir de quienes tienen una condición privilegiada.

Para las autoridades, esta segunda versión de los hechos es la que más ha sido valorada, por lo que, en tiempos de contingencia sanitaria, sin contradecir la versión oficial de no creación de nuevos impuestos, lo que hemos presenciado es que se tuvo que afinar la actuación administrativa recaudatoria del Estado, por un lado, para incrementar los ingresos de la Federación a través de un plan fiscal basado en adecuaciones tanto al impuesto sobre la renta como al impuesto al valor agregado y al impuesto especial sobre producción y servicios.

De igual manera, otro tipo de competencias administrativas permitirán consolidar la posición de control y vigilancia de autoridades como el SAT sobre los contribuyentes. Para ello, el tema de la visita domiciliaria con el uso de herramientas tecnológicas para recabar la información necesaria del contribuyente, o el caso del aseguramiento precautorio para quienes se oponen al ejercicio de facultades de comprobación, puede llevar incluso al embargo de cuentas bancarias. Estas acciones, entre otras, permiten observar cómo ante la inestabilidad económica que se vive en el mundo, una de las funciones más relevantes para el Estado se centra en sus facultades administrativas de recaudación.

La crisis sanitaria ha forzado a las autoridades a entrar en una búsqueda desesperada por alimentar las finanzas públicas. La desaparición de 109 fideicomisos o la renuncia “voluntaria” de aguinaldo para cierto tipo de servidores públicos son ejemplos claros de ello.

En el marco de la gestión de la pandemia y de los objetivos gubernamentales de continuar con las obras insignia de la Federación, se ha venido recrudeciendo la disputa por la repartición del presupuesto público. Los diez gobernadores de la denominada “Alianza Federalista” han puesto sobre la mesa de discusión un nuevo reparto del presupuesto a partir de las principales necesidades de cada región. Esto deriva de lo estrecho que se vuelve el margen de maniobra que les deja el actual sistema de coordinación fiscal.

El tema del fortalecimiento de las finanzas públicas se desenvuelve en un terreno bastante árido, ya que la toma de decisiones en todas las esferas de gobierno ven involucrada la necesidad de recursos presupuestales para poder funcionar.

A partir de esta dificultad, la problemática de las finanzas públicas lleva inmersos dos aspectos que podemos identificar claramente, ya que, por un lado, se encuentra la parte correspondiente al sistema de recaudación, como lo hemos señalado, en donde los aspectos administrativos del sistema fiscal se ajustan de manera inmediata para poder facilitar la recaudación. Estos instrumentos normativos y de gestión no son innovadores; sin embargo, son

una alternativa necesaria que tenía que haberse puesto en funcionamiento desde los años noventa. Esto lo mencionamos, toda vez que la adopción del sistema fiscal vigente, basado en una coordinación multinivel entre las autoridades federales y locales, provocó que durante esa década las autoridades no se preocuparan por ejercer plenamente sus competencias recaudatorias. Desde el punto de vista presupuestal, tenemos que ver la comodidad que el sistema de financiamiento, a través de las transferencias federales, proporcionó, y que ahora con la crisis sanitaria, en el contexto de escasez financiera, de manera forzada se han tenido que hacer los ajustes administrativos necesarios para alimentar a la hacienda pública.

Por otra parte, el segundo aspecto que se tiene que considerar en este tema es la planificación presupuestal a partir de criterios en donde la democratización de la decisión gubernamental debe corresponder al contexto que se nos plantea a corto, mediano y largo plazo. Es evidente que el margen de gasto atribuido a las diferentes áreas de gobierno determinará la injerencia de las autoridades para mantener la cohesión social.

Algunas consideraciones finales sobre este tema tienen que ver con que la principal dificultad que podemos observar respecto a la toma de decisiones gubernamentales se relaciona con la presión fiscal que se está ejerciendo sobre un sector determinado de la población. Esto, sin necesariamente pensar en los grandes contribuyentes, sino en la franja poblacional media, que resiente directamente los efectos de la decisión gubernamental.

El fortalecimiento de las finanzas públicas no depende únicamente de la capacidad para generar ingresos para expandir el gasto público, sino también de la calidad del gasto. Es decir, de la forma en que se determinan las prioridades que se deben atender. La crisis sanitaria continuará generando tensiones institucionales y sociales durante el próximo año, por lo que las autoridades recaudadoras desempeñarán un rol cada vez más importante en este rubro.