



Anuario mexicano de derecho internacional

ISSN: 2448-7872

Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de
Investigaciones Jurídicas

Mendoza López, Doris Teresita

Políticas económicas frente a la Covid-19 desde la perspectiva de un nuevo derecho internacional

Anuario mexicano de derecho internacional, vol. XXII, 2022, Enero-Diciembre, pp. 509-547

Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2022.22.16960>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402775465014>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Políticas económicas frente a la Covid-19 desde la perspectiva de un nuevo derecho internacional

*Economic policies versus Covid-19 from the perspective
of international law*

*Les politiques économiques face à la Covid-19 du point
de vue d'un nouveau droit international*

Doris Teresita **MENDOZA LÓPEZ***

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Directrices de los organismos internacionales*. III. *La experiencia internacional ante la Covid-19*. IV. *Políticas económicas frente a la Covid-19 en México*. V. *Consideraciones finales*. VI. *Referencias*.

* Universidad Autónoma de Sinaloa, México; ORCID ID: <https://orcid.org/00000002-4119-7917>, dorismendoza@uas.edu.mx.

Artículo recibido el 5 de octubre de 2020

Aprobado para publicación el 25 de octubre de 2021

Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. XXII, 2022, pp. 509-547
Ciudad de México, ISSN 1870-4654

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*

Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional, IJJ-UNAM.

Universidad Nacional Autónoma de México, IJJ-BJV, 2022
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/issue/archive>

RESUMEN: La crisis sanitaria ha traído consigo mayores efectos a la economía mundial que la Gran Recesión;¹ puesto que la Covid-19 perturba a todos los sectores de la economía mundial y a todas las regiones del orbe, restringe el movimiento y promueve el distanciamiento social. Como consecuencia de ello, se ven afectadas las cadenas de valor global, ocasionando una caída del comercio global de 32% o más para finales de 2020, así como la contracción económica global; de ahí que distintas organizaciones internacionales, con experiencia en el desarrollo de políticas económicas y de medidas fiscales y monetarias, hayan emitido una serie de recomendaciones para los gobiernos nacionales, con el fin de contrarrestar, de manera inmediata, los efectos negativos derivados por la Covid-19. En el presente trabajo se exponen las repercusiones económicas de la crisis sanitaria en el mundo y las recomendaciones y/o directrices de los organismos internacionales para impulsar la pronta recuperación de la economía mundial en todos los ámbitos, las cuales señalan cómo deben ser las medidas fiscales y monetarias frente a la Covid-19. Por último, en el marco de lo que ha sido posible de predecir, la crisis sanitaria trae a colación el fortalecimiento de un nuevo ordenamiento mundial caracterizado por la armonización de políticas fiscales emitidas por las instituciones globales, es decir, un orden jurídico nutrido por normas conocidas como *soft law*, que es dirigido por organismos globales.

Palabras clave: fiscalidad, Covid-19, *soft law*.

ABSTRACT: The sanitary crisis has brought greater effect to the world economy than the Great Recession; Covid-19 disrupts all sectors of the world economy and all regions of the orb, restricts movement and promotes social distancing. As a result, global value chains are affected, causing global trade to fall by up to 32% or more by the end of 2020, and global economic contraction. This implies that different international organizations with experience in the development of economic policy, fiscal and monetary measurements have expressed a series of recommendations for the national governments in order to resist, in an immediate way, the negative effects derived for Covid-19. In this paper, it is presented the economic impact of the health crisis on the world, and the recommendations and/or guidelines of the international organizations to promote the rapid recovery of the world economy, in all areas, which point to what taxation should look like in relation to Covid-19. Finally, within the framework of what it has been possible to predict, the sanitary crisis brings to collation the strengthening of a new world arranging characterized by the harmonization of fiscal politics expressed by the global institutions. That is, a legal order nurtured by standards known as *soft law* and led by global organisms.

Key words: taxation, Covid-19, *soft law*.

¹ Se denomina así a la crisis financiera iniciada en Estados Unidos (particularmente en el sector inmobiliario) entre 2007 y 2008, cuyas consecuencias repercutieron en todos los países del mundo, en virtud de la integración e interdependencia producidas por el proceso de globalización. Tal como mencionan Pablo Martín-Aceña y María Ángeles Pons: “la globalización aumenta el riesgo de contagio”. Esta crisis provocó grandes deudas en bancos, afectó el sistema financiero internacional, aumentó las tasas de desempleo, etcétera. Martín-Aceña, Pablo y Pons, María Ángeles, *La gran recesión: orígenes y desarrollo*, Madrid, Universidad de Alcalá, 2011, pp. 5 y ss.

RÉSUMÉ: La crise sanitaire a produit des conséquences plus significatives pour l'économie mondiale que la Grande Récession;² étant donné que la Covid-19 altère tous les secteurs de l'économie mondiale et toutes les régions de l'orbe, ainsi qu'elle restreint le mouvement et favorise la distanciation sociale, les chaînes de valeur mondiale sont affectées, provoquant la chute du commerce international jusqu'à 32% ou plus d'ici à la fin de l'année 2020, ainsi que la contraction économique mondiale. Par conséquent, plusieurs organisations internationales, expérimentées dans le développement de la politique économique et les mesures fiscales et monétaires, ont émis une série de recommandations pour les gouvernements nationaux, afin de combattre immédiatement les effets négatifs liés à la Covid-19. Enfin, dans ce document, on montre les répercussions économiques de la crise sanitaire dans le monde et les recommandations et/ou lignes directrices des organisations internationales pour stimuler rapidement la restauration de l'économie mondiale, lesquelles indiquent comment les mesures fiscales et monétaires doivent être face à la Covid-19. Dans le cadre de ce qui a été possible de prévoir, la crise sanitaire amène le renforcement d'un nouvel ordre mondial caractérisé par l'harmonisation des politiques fiscales émises par les institutions globales. Notamment, un ordre juridique nourri par les normes appelées *soft law*, et dirigées par des organisations mondiales.

Mots-clés: fiscalité, Covid-19, *soft law*.

I. INTRODUCCIÓN

En el escenario económico global, la Covid-19 ha traído consigo mayores consecuencias humanas, sanitarias y económicas que la crisis financiera de 2008, ya que la Covid-19 ha perturbado a todos los sectores de la economía mundial y a la mayoría de las regiones del orbe.³

² Crise financière qui a commencé dans les États-Unis, particulièrement dans le secteur immobilier, entre les années 2007 et 2008, dont ses conséquences sont arrivées jusqu'à tous les pays du monde à cause de l'intégration et l'interdépendance produit par la globalisation. Selon Pablo Martín-Aceña et María Ángeles Pons: «la globalisation augmente le risque d'infection». Cette crise a provoqué des grandes dettes bancaires, ainsi que l'affectation du système financier international et l'augmentation du taux de chômage, parmi d'autres. Martín-Aceña, Pablo y Pons, María Ángeles., *La gran recesión: orígenes y desarrollo, documentos de trabajo en historia económica*, Madrid, Universidad de Alcalá, 2011, núm. 01-11, pp. 5 y ss.

³ En este punto, Ríos Granados infiere que la crisis que ha traído la Covid-19 a la economía mundial es comparable a la Gran Depresión de 1929 y asevera que la economía en México está en una situación crítica. Ríos Granados, Gabriela, "Gasto público y fondos de emergencia sanitaria por COVID-19 en el Estado mexicano", en González Martín, Nuria y Serna de la Garza, José María (coords.), *Emergencia sanitaria por COVID-19: Federalismo*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 16, p. 26.

Traer a colación la Gran Recesión implica acercarnos a las diferencias y similitudes entre ésta y la actual crisis sanitaria. En la crisis financiera, para contrarrestar la recesión, los gobiernos nacionales intervinieron mediante políticas monetarias y fiscales, con el fin de proporcionar a las empresas y a los hogares ayuda para mantener sus ingresos. En efecto, fomentar el consumo y la inversión sirve para activar los sectores de la economía.

Sin embargo, aun cuando el gobierno implementa medidas para fomentar el gasto, la reciente crisis sanitaria restringe el movimiento y promueve el distanciamiento social, por lo que se disminuye la oferta de trabajo y los servicios de transporte. Esto último genera que los viajes y el turismo se vean afectados directamente y, en consecuencia, se cierran hoteles, restaurantes, centros comerciales, fábricas, etcétera, además de que se establecen restricciones para el comercio minorista no esencial.⁴

No es baladí mencionar que también se ven afectadas las cadenas de valor global —máxime si hablamos de las del sector manufacturero de la industria automotriz y de la electrónica—, amén del efecto inmediato que ha tenido sobre la inversión extranjera directa (IED), por lo cual se prevé que se mantengan las consecuencias a largo plazo, pues, según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCYD), los flujos de inversión caerán 40% durante 2020 y 5 y 10% adicional durante 2021.⁵

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) señala que la Covid-19 ha ocasionado un impacto drástico en el escenario económico de México. SHCP, Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria “Pre-criterios 2021”, 2020, pp. 6 y ss.; disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/precgpe/precgpe_2021.pdf.

⁴ Esto concuerda con la idea de Pablo Martín-Aceña y María Ángeles Pons, de que toda crisis genera incertidumbre y la ralentización de la actividad económica, ya que se infiere que la incertidumbre de la crisis sanitaria por la Covid-19 afecta a los gobiernos (por el diseño y aplicación de políticas que hagan frente a la situación de forma inmediata), a las empresas (ya que limita sus decisiones de inversión) y a los hogares (ya que deciden gastar menos y ahorrar más). Martín-Aceña, Pablo y Pons, María Ángeles, *op. cit.*, pp. 10 y ss.

⁵ La Covid-19 ha tenido un impacto inmediato y negativo en la economía para 2020. Sin embargo, el deterioro continuará durante 2021, ya que se estima que la caída de IED será mayor a la de la Gran Recesión. Comité de Coordinación de las Actividades Estadísticas (CCAE), *How COVID-19 is Changing the World: a Statistical Perspective*, 2020, vol. II, pp. 24 y 25; disponible en: https://unstats.un.org/unsd/ccsa/documents/covid19-report-ccsa_vol2.pdf; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCYD), *World Investment Report 2020*, Ginebra, ONU, 2020, pp. 2 y ss.; y CCAE, *How COVID-19 is changing the world: a*

Conforme a lo anterior, aunque el comercio de servicios es el más afectado por la pandemia, el comercio de bienes también ha sufrido notables consecuencias, las cuales se añan a las tensiones comerciales que atravesaba el sector.⁶

Entre las consecuencias para la economía mundial, la Organización Mundial del Comercio (OMC) estimó que el comercio internacional caería drásticamente. En un escenario positivo (si se logra controlar la pandemia para el segundo semestre de 2020), el comercio disminuiría aproximadamente 13% para finales de dicho año. En cambio, si hay una falta de control de la pandemia, esto ocasionaría una caída del comercio global de 32% o más; de ahí que la OMC haya destacado que la recuperación del comercio mundial para 2021 depende tanto de la duración de la crisis sanitaria como de las políticas que los gobiernos nacionales implementen.⁷

statistical perspective, 2020, vol. I, pp. 26 y ss.; disponible en: <https://unstats.un.org/unsd/ccsa/documents/covid19-report-ccsa.pdf>.

⁶ Se hace referencia a la tensión comercial entre Estados Unidos y China, respecto al aumento de gravámenes a la importación entre ambas naciones. Como ejemplo de dicha tensión, se pueden mencionar las reclamaciones presentadas por los dos gobiernos ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) desde 2018 (año en que ambos gobiernos iniciaron una intensa guerra comercial) por los siguientes temas: i) medidas relacionadas con la energía renovable, y ii) medidas arancelarias sobre determinados productos procedentes de China. Sobre el tema, véase OMC, “Estados Unidos — Determinadas medidas relacionadas con la energía renovable”, 2018; disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds563_s.htm; y OMC, “Estados Unidos — Medidas arancelarias sobre determinados productos procedentes de China II”, 2018; disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds565_s.htm, respectivamente. Otra información que puede consultarse es: Forbes, “Persiste la «tensión comercial» entre Estados Unidos y China”, *Forbes México*, 22 de octubre de 2019; disponible en: <https://www.forbes.com.mx/persiste-la-tension-comercial-entre-estados-unidos-y-china/>.

⁷ Gurría, Ángel, “Coronavirus (COVID-19): acciones conjuntas para ganar la guerra”, OCDE, 2020; disponible en: <https://www.oecd.org/about/secretary-general/Coronavirus-COVID-19-Acciones-conjuntas-para-ganar-la-guerra.pdf>; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “Evaluating the Initial Impact of COVID-19 Containment Measures on Economic Activity”, 2020; disponible en: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/evaluating-the-initial-impact-of-covid-19-containment-measures-on-economic-activity-b1f6b68b/>; OMC, “Desplome del comercio ante la pandemia de COVID-19, que está perturbando la economía mundial”, 2020; disponible en: https://www.wto.org/spanish/news_s/pres20_s/pr855_s.htm; y Georgieva, Kristalina, “Una crisis mundial como ninguna otra necesita una respuesta mundial como ninguna otra”, 2020; disponible en: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=13272>.

En el aspecto financiero de la economía mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) se ha centrado en reforzar la estabilidad del sistema financiero internacional, debido a que las medidas restrictivas para frenar la Covid-19 desencadenaron una continua desaceleración económica, una caída mayor al 30% en los precios de los activos de riesgo en los mercados de acciones, tanto en economías grandes como en pequeñas, y la caída de los flujos de inversión de cartera en economías emergentes, lo que ha impactado notoriamente en la liquidez del mercado. Para el FMI, el crecimiento económico mundial se mantendrá por debajo del -7.4%, afectando principalmente a los mercados emergentes, pues las economías que dependen de la exportación de materias primas se ven afectadas por la caída de los precios, en tanto que aquellas que dependen del turismo sufren un colapso en el ingreso fiscal, y las que dependen de las remesas, en el ingreso personal.⁸ El FMI afirma que para contener las consecuencias de la Covid-19, los bancos centrales de todo el mundo han reducido sus tasas de interés indicativas y han inyectado liquidez al sistema financiero, principalmente, mediante operaciones de mercado abierto, préstamos y compras de activos.⁹ No obstante, el Fondo manifestó que si continúa la expansión mundial de la Covid-19, habrá una desaceleración más grave y duradera de la economía, y se agravarán las condiciones financieras mundiales por establecer tasas de interés extremadamente bajas, lo que se traduciría en el freno de la entrada de capital en los mercados de crédito y la caída de los precios de activos.¹⁰

En tal sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) vaticinó la tercera y la mayor crisis económica, financiera y social del siglo XXI, la cual golpeará a las cadenas de suministros de la economía mundial y a las actividades de consumo. Además, la OCDE estimó que la actividad productiva caería entre 50 y 100%, puesto que las

⁸ Georgieva, Kristalina, “Una crisis mundial...”, *cit.*; Adrian, Tobias y Natalucci, Fabio, “La crisis de la COVID-19 es una amenaza para la estabilidad financiera”, 2020; disponible en: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=13195>; y FMI, “Policy responses to COVID-19”, 2020; disponible en: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.

⁹ Adrian, Tobias y Natalucci, Fabio, *op. cit.*; y SHCP, *op. cit.*, pp. 6 y ss.

¹⁰ Gaspar, Vitor *et al.*, “Políticas fiscales para contener el daño de la COVID-19”, 2020; disponible en: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=13222>; y Gaspar, Vitor y Mauro, Paola, “Políticas fiscales para proteger a la gente durante el brote de coronavirus”, 2020; disponible en: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=12910>.

medidas de distanciamiento social y las restricciones a la circulación afectan directamente las actividades relacionadas con viajes y turismo, ya sean nacionales o internacionales; las que requieren contacto directo entre consumidor y proveedor de algún servicio (como restaurantes, cines, comercio minorista, salones de belleza); las vinculadas con la construcción, por la disponibilidad de mano de obra o por las reducciones temporales de inversión ante tiempos de incertidumbre, así como con la manufactura, por las dificultades para obtener insumos de proveedores extranjeros y por las restricciones a la circulación. En cuanto al producto interno bruto (PIB), se estimó un impacto inicial directo de entre 20 y 25% en la mayoría de las economías avanzadas. Sin embargo, la situación puede variar de un país a otro, dependiendo de las medidas de contención adoptadas y de las diferencias entre los sectores económicos que conviven en las economías nacionales, es decir, la situación real depende de cada país.¹¹

Teniendo en cuenta las consecuencias de la Covid-19, los gobiernos nacionales se cuestionan cómo actuar ante este problema de alcance global y cuáles son las medidas que deben implementar. Asimismo, se preguntan si son los organismos internacionales los que poseen las respuestas y acciones para disminuir la contracción de todos los sectores económicos afectados en el escenario mundial, en virtud de que dichas organizaciones han asegurado que para detener la expansión global de la pandemia y la desaceleración de la economía mundial —además de la del comercio internacional y de la del sistema financiero— será imperativa la cooperación multilateral, lo que se traduce en la coordinación e, incluso, la armonización de medidas fiscales, monetarias y sanitarias en todos los países del orbe.¹² Por ello, las instituciones aseveran que una verdadera cooperación internacional fortalecería el álgido nacimiento de un orden que mitigue las consecuencias de la Covid-19 para la comunidad global en el escenario presente, lo que significa

¹¹ Gurría, Ángel, *op. cit.* OCDE, “Evaluating the Initial...”, *cit.*

¹² Es importante considerar que el tipo de respuestas de los gobiernos nacionales para hacer frente a la Covid-19 ha variado considerablemente, poniendo en riesgo la pronta recuperación económica mundial y, principalmente, a las cadenas de valor global. Esta idea la comparten autores como Bogdandy y Villarreal. Véase Bogdandy, Armin von y Villarreal, Pedro A., “Derecho internacional público y la respuesta frente a la pandemia de COVID-19”, en González Martín, Nuria y Valadés, Diego (coords.), *Emergencia sanitaria por COVID-19*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 20, pp. 13 y ss.

para el escenario futuro un precedente para el diseño de la normativa que prevé el impacto económico derivado de situaciones sanitarias, y no únicamente el impacto de las tensiones comerciales entre los países.

En la siguiente sección de este artículo se expondrán las directrices emitidas por los organismos internacionales, las cuales están diseñadas para disminuir los efectos negativos de la Covid-19 en los mercados nacionales, y que son conocidas en la comunidad académica y científica como *soft law*. Posteriormente, se identificarán las directrices en los planes de emergencia sanitaria de países como Francia, Estados Unidos de América, Canadá, Reino Unido, España, México, entre otros.

En cuanto a la metodología, no es baladí manifestar que este artículo se realiza mediante la metodología documental y analítico inductiva, con enfoque descriptivo, y que a lo largo de la exposición se puede distinguir la influencia de las recomendaciones de los organismos internacionales antes mencionados para disminuir los efectos negativos que trae consigo la Covid-19, ya que ha sido posible identificarlas en distintas legislaciones nacionales.

Si se tiene en cuenta la adopción de recomendaciones, se puede vaticinar que el *soft law* viene a formar un nuevo orden global en materia de política económica, fiscal y monetaria, que estaría dirigido por organismos internacionales, o uno que nutre el ordenamiento jurídico internacional existente, conforme a las exigencias del siglo XXI. Además de los distintos conflictos globales, la Covid-19 viene a ser el punto de partida para que los organismos internacionales fortalezcan la adopción de su normativa en las legislaciones nacionales de forma coordinada y armonizada, con el fin de dar solución a problemas de alcance global, principalmente en los ámbitos de comercio internacional, de fiscalidad y del sistema financiero, así como de aquellos en donde la normativa nacional o las medidas unilaterales se reflejan incapaces de resolverlos. Para algunos,¹³ esto significa

¹³ García Bueno, Collado Yurrita y Calderón Carrero opinan que el *soft law* no puede considerarse parte del orden tradicional de las fuentes del derecho al no gestarse conforme a sus principios. García Bueno, Marco César, “El derecho tributario nacional frente a la normativa internacional fiscal: el *soft law*”, en Ríos Granados, Gabriela (coord.), *Derechos humanos de los contribuyentes*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 137; Collado Yurrita, Miguel Ángel, “Las fuentes del derecho tributario internacional”, en Córdón Ezquerro, Teodoro (dir.), *Manual de fiscalidad internacional*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2007, vol. I, p. 153; y Calderón Carrero, José Manuel, *La incidencia de la globalización en la*

un sinsentido de premisas, ya que las normas se crean fuera de las fronteras territoriales nacionales y la normativa debe crearse conforme a los procesos legislativos de cada país.

Finalmente, es preciso aclarar que, frente a las circunstancias que acontecen a nivel mundial, se presenta una premisa en discusión, no con objeto de abordar la problemática relativa al *soft law* como normas de derecho internacional o como fuente de derecho, sino para formar parte del debate en la comunidad académica respecto a su posible y cercana aceptación como nuevas normas de derecho internacional, ya que son los gobiernos nacionales los que han decidido incluir en su normativa doméstica las disposiciones recomendadas por los organismos internacionales ante la incertidumbre y el riesgo de establecer medidas unilaterales, cuando es momento de participar en la sociedad internacional para mitigar las consecuencias de la pandemia mundial ocasionada por la Covid-19. Por ello, ha sido justo cuestionarse y exponer en este artículo si las políticas nacionales, monetarias y fiscales se dirigen por medio de un nuevo derecho internacional.

II. DIRECTRICES DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Sin duda, la Organización Mundial de la Salud (OMS) es el organismo rector en el control de las consecuencias humanas y sanitarias que ha traído la Covid-19.¹⁴ Empero, las citadas repercusiones también han generado pérdidas sin precedentes en materia económica a nivel mundial. En virtud de ello, distintas instituciones internacionales (entre ellas la OMC) han destacado que la recuperación de la economía y del comercio mundial para 2021 depende tanto de la duración de la crisis sanitaria como de las políticas que, de manera coordinada, los gobiernos nacionales implementen.¹⁵

configuración del ordenamiento tributario del siglo XXI, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2006, Documentos de Trabajo, núm. 20/06, p. 15.

¹⁴ En virtud de los contrastes nacionales respecto a las respuestas y acciones para hacer frente a la Covid-19, la OMS actúa como el proveedor de la información técnica relativa al virus que es proporcionada por sus Estados miembros. Bogdandy, Armin von y Villarreal, Pedro A., *op. cit.*, pp. 14 y ss.

¹⁵ Verbigracia, ante la Covid-19, los gobiernos deben eliminar las restricciones que han impuesto a la exportación de productos médicos para la realización de pruebas y para la prevención y el tratamiento de la enfermedad, incluso cuando éstas sean restricciones

Para la OMC, los gobiernos nacionales deben coordinar sus respuestas en políticas para el control tanto de la pandemia de la Covid-19 como de su efecto en la economía mundial, por lo cual imperarán las decisiones de política económica que tomen las administraciones centrales. La OMC reitera que, para tal propósito, la política fiscal y la monetaria, en conjunto, son componentes fundamentales. Respecto a la mejora del comercio internacional de bienes, servicios y de cadenas de valor mundial, la OMC ha señalado que para reactivar las inversiones es esencial que los mercados se mantengan abiertos, sean previsibles y fomenten un entorno empresarial favorable.¹⁶ La OMC enfatiza que si los países colaboran se podrá ver una recuperación más rápida que si cada país actúa por su cuenta.

Por ello, para el FMI la política fiscal desempeña un papel fundamental en la recuperación económica mundial. No obstante, las políticas monetaria y fiscal, conjuntamente, deben tener como objetivo amortiguar el impacto de la Covid-19 y, una vez que la pandemia esté bajo control, asegurar una recuperación estable y sostenible. El FMI asevera que será fundamental una coordinación internacional estrecha y continuada para apoyar a los países vulnerables, restablecer la confianza del mercado y contener los riesgos para la estabilidad financiera internacional.¹⁷

Al respecto, la OCDE manifiesta que la crisis sanitaria que se vive pone a prueba la capacidad de respuesta colectiva, ya que sólo podrá abordarse

temporales, puesto que las restricciones pueden afectar el flujo de equipo médico necesario para contrarrestar y frenar la pandemia, o, al menos, se debe disminuir la tarifa arancelaria. Además, deben mantener transparentes las políticas comerciales que implementen en la importación y/o exportación de productos médicos para todos los miembros de la OMC, y no únicamente para sus socios comerciales, es decir, deben informar respecto a cambios en normativa o en documentos requeridos para la exportación e importación de dichos productos. OMC, *Export Prohibitions and Restrictions*, 2020, pp. 3 y ss.; disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/827540bd-en.pdf?expires=1638662087&id=id&accname=guest&checksum=00D2602241D62C8F8AA3C1CF80B059D>; OMC, “Transparency – Why it Matters at Times of Crisis?”, 2020, pp. 2 y ss.; disponible en: https://www.wto-ilibrary.org/economic-research-and-trade-policy-analysis/the-evolution-of-services-trade-policy-since-the-great-recession_ba44f0d7-en; OMC, “Trade in Medical Goods in the Context of Tackling COVID-19: Developments in 2020”, 2020, pp. 2 y ss.; disponible en: https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/medical_goods_update_jun21_e.pdf; Gurría, Ángel, *op. cit.*; OCDE, “Evaluating the Initial...”, *cit.*; OMC, “Desplome del comercio...”, *cit.*; y Georgieva, Kristalina, “Una crisis mundial...”, *cit.*

¹⁶ OMC, *op. cit.*; CCAE, “How COVID-19...”, vol. II. *cit.*; CNUCYD, *op. cit.*; y CCAE, “How COVID-19...”, vol. I, *cit.*

¹⁷ Adrian, Tobias y Natalucci, Fabio, *op. cit.*

y superarse con un esfuerzo internacional coordinado. Esto es, la OCDE asume que la única forma de reactivar las economías de manera rápida y contundente es a través de acciones inmediatas, coordinadas y a gran escala, por lo que una mayor coordinación mundial será imperativa en aras de garantizar que las iniciativas propuestas por los organismos internacionales generen mayores y mejores resultados.

Conforme a lo anterior, la comunidad internacional (particularmente quienes diseñan las políticas nacionales) se cuestiona sobre las medidas fiscales, monetarias y sanitarias ideales para disminuir los efectos negativos de la crisis de la Covid-19.¹⁸ En dicho sentido, los organismos internacionales, como la OCDE, el FMI y la OMC, dirigen sus recomendaciones a todos los países, con el propósito de que puedan reducir, principalmente, el impacto en sus economías, empresas y hogares. Por ello, sin duda, con la experiencia en el desarrollo de políticas multidisciplinarias de los organismos mencionados se orientarán y fortalecerán las acciones necesarias para mitigar la desaceleración económica, así como para proteger a los países y sectores más vulnerables. En los próximos apartados se exponen las recomendaciones emitidas por dichos organismos en los ámbitos en los que se desempeñan.

1. De la Organización Mundial del Comercio (OMC)

Además de la afectación en la oferta y la demanda mundial, así como de la perturbación de las cadenas de suministro de bienes y servicios mundiales, la Covid-19 ha traído nuevos desafíos a la comunidad mundial; ha puesto en evidencia que el sistema multilateral del comercio (SMC) requiere una pronta actualización para fortalecerse como un foro en donde se desarrollen respuestas coordinadas a las exigencias del mercado mundial en el que prime la transparencia de las políticas comerciales entre sus países

¹⁸ Para Urquizu Cavallé, todos los gobiernos nacionales deben incluir en su legislación medidas fiscales relativas al aplazamiento del pago del impuesto a la renta societaria y a la importación de bienes que apoyen a la prevención y control de la pandemia, además de medidas necesarias para impulsar el sector productivo del país: medidas para la disminución de impuestos al valor añadido, al consumo, entre otros que afecten directamente al contribuyente cautivo. Urquizu Cavallé, Ángel, “Medidas tributarias para el control y el tratamiento de una pandemia”, *Quincena Fiscal*, núm. 8, 2020, pp. 3 y ss.

miembros, máxime las adoptadas en respuesta a la pandemia de Covid-19,¹⁹ ya que con ello los países asegurarán el libre flujo internacional del equipo y del producto médico necesarios para frenar la pandemia.

La crisis por la Covid-19, así como la guerra comercial entre China y los Estados Unidos, han generado un ambiente propicio para la restauración del SMC, el cual exige fortalecer el sistema de solución de diferencias entre los miembros y supervisar el cumplimiento de las normas vigentes de la OMC, lo que implica mejorar la transparencia entre las políticas comerciales de los miembros. Asimismo, exige concluir las negociaciones respecto a las subvenciones (principalmente a la pesca), analizar qué países deben beneficiarse de los principios de trato especial y de nación favorecida, e incluir en la agenda de la restauración del SMC el análisis de los aspectos de la financiación al comercio mundial.²⁰

En tal sentido, la OMC reclama a la comunidad internacional mantener un comercio abierto y fomentar un entorno favorable hacia las empresas, con el fin de impulsar nuevas inversiones,²¹ así como para financiar el comercio como un elemento fundamental que reactive el crecimiento mundial de las importaciones y exportaciones.²² Es imperativo mencionar que esas acciones traerán, en efecto, la mejora en el empleo y el aumento en ingresos en hogares y empresas, por lo que con ello también se recupera la

¹⁹ El SMC ha logrado un comercio y un crecimiento económico inclusivo, y sus principios, especialmente el de no discriminación y el de nación más favorecida, han promovido una justa distribución de los beneficios del comercio. No obstante, la restauración del SMC requiere fortalecer los mecanismos de cooperación internacional entre los países que lo conforman. OMC, “WTO Contribution to the 2020 HLPF”, 2020, pp. 2 y 3; disponible en: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26126WTO_HLPF_Input_2020.pdf; OMC, “Trade Financing and COVID-19”, 2020, p. 2; disponible en: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/tf20_08jul20_e.pdf; y OMC, Transparency..., *cit.*, p. 5.

²⁰ OMC, “WTO Contribution...”, *cit.*, pp. 2 y 3; y OMC, “Trade Financing...”, *cit.*, p. 2.

²¹ La reciente crisis por la Covid-19, aunada a las tensiones comerciales derivadas de las medidas restrictivas que introdujeron los gobiernos nacionales desde octubre de 2018, ha tenido un impacto significativo en la economía mundial. Por ello, la OMC manifiesta que, para mejorar las expectativas del comercio mundial, proteger los puestos de trabajo y evitar la ruptura de las cadenas de suministros mundiales, los países deben frenar la imposición de medidas restrictivas al comercio y reducir las restricciones actuales, puesto que el comercio desempeña un papel central en el retorno de las economías al escenario internacional, el cual es uno de los retos en la actualización del SMC. OMC, “WTO Contribution...”, *cit.*, pp. 3 y 4; y OMC, “Trade Financing...”, *cit.*, p. 2.

²² OMC, “WTO Contribution...”, *cit.*, pp. 2 y 3; y OMC, “Trade Financing...”, *cit.*, p. 2.

economía mundial ante la crisis derivada de la Covid-19. No obstante, la OMC asevera que, además de las políticas comerciales, las políticas monetarias y fiscales son esenciales para apoyar el desarrollo sostenible global.

2. Del Fondo Monetario Internacional (FMI)

El FMI asegura que la reducción y el deterioro del comercio mundial han ocasionado movimientos en los tipos de cambio. Por ello, asevera que la Covid-19 exige esfuerzos colectivos de reforma en lo referente a la eliminación de barreras al comercio internacional para reducir desequilibrios, así como la intervención cambiaria, con el fin de promover la recuperación económica. Debido a esto, se habla de reformas que fomenten la inversión y que desalienten el ahorro privado,²³ pues frente a la incertidumbre de la crisis sanitaria, los hogares y empresas reducen el consumo y la inversión, respectivamente.

El FMI afirma que para contener las consecuencias de la Covid-19, los bancos centrales de todo el mundo deberán reducir sus tasas de interés indicativas e inyectar liquidez al sistema financiero mediante operaciones de mercado abierto, préstamos y compras de activos, principalmente.²⁴ Sin embargo, el Fondo prevé que, de prolongarse la expansión de la Covid-19 en el orbe, además de provocar una desaceleración más grave y duradera, las tasas de interés extremadamente bajas agravarían las condiciones financieras mundiales y, fundamentalmente, se intensificarían las caídas de los precios de activos, y los mercados de crédito sufrirían la falta de capitales.²⁵

En el mismo sentido, el FMI publicó una serie de medidas para sanar la economía de los países miembros y para coadyuvar a la recuperación económica mundial, las cuales ha considerado prioridades para la economía mundial.²⁶ Éstas se clasifican en: i) políticas fiscales, ii) monetarias y iii) regulatorias.

²³ Kaufman, Martín y Leigh, Daniel, “Los desequilibrios mundiales y la crisis de COVID-19”, 2020; disponible en: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=13908>.

²⁴ Adrian, Tobias y Natalucci, Fabio, *op. cit.*

²⁵ Gaspar, Vitor *et al.*, *op. cit.*

²⁶ FMI, “Medidas de política para hacer frente a la crisis del coronavirus, 2020”, pp. 2 y ss.; disponible en: <https://www.imf.org/es/Publications/Policy-Papers/Issues/2020/03/16/Policy-Steps-to-Address-the-Corona-Crisis-49262>; y Georgieva, Kristalina, “Medidas de política para

Respecto a las medidas fiscales, es imperativo un estímulo fiscal, por lo cual se recomienda estimular la inversión o recortar impuestos a toda la economía. Igualmente, las medidas fiscales deben priorizar el gasto en atención sanitaria y en aspectos que deriven de la crisis sanitaria, es decir, políticas que incluyan el aumento de las licencias por enfermedad con remuneración, así como medidas de alivio tributario (como subsidios salariales a negocios afectados).

De acuerdo con el FMI, en virtud de la propagación del virus, se hace cada vez más necesario un estímulo fiscal coordinado y sincronizado a escala mundial. En este caso, una medida tributaria armonizada a escala global puede establecerse en el ámbito de comercio internacional para la comercialización de productos y equipo médico.

En cuanto a las medidas monetarias, los bancos centrales deben ser flexibles ante las condiciones financieras y asegurar el flujo de crédito hacia la economía real;²⁷ por ejemplo, comunicando a la sociedad sobre la orientación futura de la política monetaria y mediante la disminución de las tasas de interés, la compra de activos, la ampliación de créditos a plazo, la intervención en el mercado de divisas y la gestión de flujos de capital.²⁸

Por último, en lo referente a las medidas regulatorias, los encargados del sistema financiero deben mantener el equilibrio entre la estabilidad financiera, la solidez del sistema bancario y la actividad económica, de manera que se tendrá que incentivar a los bancos para utilizar sus reservas de liquidez y de capital, y también se tendrá que renegociar el vencimiento de préstamos en favor de los prestatarios que se encuentren bajo mayor presión o que atraviesen dificultades.

Al igual que la OMC, el FMI enfatiza que todo el trabajo, haciendo referencia a las recomendaciones y acciones diseñadas en el seno de su organismo en materia fiscal y monetaria, será más eficaz si se realiza de manera coordinada y armonizada a nivel global.

mantener la salud de la economía mundial”, 2020; disponible en: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=12999>.

²⁷ El propósito de estas acciones debe ser recortar el costo de endeudamiento en hogares y empresas para asegurar liquidez en el mercado. De esa forma, la contracción de las economías será menor, porque habría margen de inversión y de consumo.

²⁸ Los bancos centrales de algunas economías avanzadas adoptaron acciones coordinadas de distensión monetaria (compra de grandes cantidades de instrumentos financieros) y abrieron líneas de crédito. En un futuro, también se abrirán líneas de crédito para países con economías emergentes.

3. De la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

La OCDE, como organismo rector en el asesoramiento de políticas que promuevan el bienestar de la sociedad (máxime de políticas para la mejora del desempeño económico y la creación de empleos), ha procurado establecer un punto de coordinación entre las medidas fiscales de los gobiernos nacionales, con el fin de poder solucionar problemas de alcance mundial.²⁹

Así, la OCDE se ha manifestado respecto a la crisis económica causada por la Covid-19 alrededor del orbe y ha aseverado que la política fiscal impera para apoyar a las personas y a las empresas. En respuesta a la crisis, la OCDE propuso un conjunto de medidas para disminuir las consecuencias que han traído consigo las restricciones a la libre circulación de personas y bienes, con el propósito de apoyar a los hogares, mejorar el flujo efectivo de las empresas y mantener las actividades de producción y distribución a escala global.³⁰ Entre las propuestas, se destacan las ayudas de bienestar social, que corresponden a la entrega de cheques (como una renta para fomentar el consumo) y el acceso a prestaciones de desempleo, así como a licencias por enfermedad personal, o de algún familiar, con goce de sueldo.

En el ámbito del sistema fiscal, la OCDE ha diseñado algunas medidas con la intención de que coadyuven en la realización de los cambios inmediatos que implementen, a nivel mundial, las administraciones tributarias en beneficio de los contribuyentes durante y después de la Covid-19.³¹ Estas medidas son:

²⁹ Recordemos que la OCDE ha encaminado a los gobiernos nacionales hacia la cooperación fiscal mediante diversos proyectos en materia fiscal, verbigracia: las normas internacionales para eliminar la doble imposición, las disposiciones para evitar la evasión fiscal internacional, etcétera. OCDE, “Prestar asesoramiento científico a los responsables de la formulación de políticas durante la pandemia de COVID-19”, 2020; disponible en: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/prestar-asesoramiento-cientifico-a-los-responsables-de-la-formulacion-de-politicas-durante-la-pandemia-de-covid-19-181e448e/>.

³⁰ Saint-Amans, Pascal, “Tax in the Time of COVID-19”, 2020; disponible en: https://www.oecd-forum.org/amp/posts/63721-tax-in-the-time-of-covid-19?_twitter_impression=true.

³¹ La OCDE manifiesta que la adopción de estas medidas depende del contexto nacional, puesto que, en virtud de su proceso de creación, no figuran como normas obligatorias, sino que se consideran parte de *soft law* (normas blandas). Saint-Amans, Pascal, *op. cit.*; OCDE, “Emergency Tax Policy Responses to the Covid-19 Pandemic”, OCDE, 2020; disponible en: https://oecd.dam-broadcast.com/pm_7379_119_119695-dj2g5d5oun.pdf; y OCDE, Tax

- i) Ampliación de plazos para presentar declaraciones y, de manera subsecuente, del periodo para realizar el pago de impuestos.
- ii) Aplazamiento del pago de impuestos.
- iii) Suspensión de multas e intereses por pago tardío o, en su caso, su reembolso cuando éstos ya hayan sido pagados.
- iv) Planeación de pago de deuda, promoción de planes de pago y de periodos de gracia (sin pago de intereses).
- v) Suspensión de la recuperación de deuda.
- vi) Simplificación y agilización de procedimientos correspondientes a reembolsos en favor de los contribuyentes.
- vii) Consideración de opciones para proporcionar seguridad fiscal.
- viii) Suspensión de auditorías, excepto en supuestos de fraude.
- ix) Mejora de los servicios y de la comunicación entre la Administración Tributaria y el contribuyente. Es decir, la disposición e implementación de medios digitales, el uso de canales digitales, páginas web y líneas directas, la extensión de horarios y otras estrategias de comunicación, con el objetivo de acercarse a los contribuyentes en situación de vulnerabilidad.

Ante la Covid-19, los organismos internacionales, en cumplimiento de sus objetivos de mediar entre los países, de mejorar las relaciones entre éstos y de buscar el bienestar de la población mundial mediante la recomendación de políticas en los ámbitos para los que fueron creados, han manifestado el apoyo a sus países miembros y a toda la comunidad internacional; además, han transmitido información respecto a la crisis sanitaria a través de análisis, estadísticas y estudios. Con ello, han guiado a los gobiernos nacionales y difundido diversas normas con el fin de reducir la contracción económica mundial.

Ante las directrices mencionadas, no es baladí manifestar que la crisis sanitaria ha venido a fortalecer el multilateralismo del siglo XXI. Por un lado, la Covid-19 aparece como el punto de partida para que los organismos internacionales fortalezcan la adopción, de forma armonizada, de su normativa en las legislaciones nacionales de los países miembros con la finalidad de solucionar problemas de alcance global, aun cuando sus directrices

administration responses to Covid-19: support for taxpayers, 2020; disponible en: https://oecd.dam-broadcast.com/pm_7379_119_119698-4f8bfnegoj.pdf.

sean dirigidas a la comunidad internacional como recomendaciones. Por otro lado, los organismos citados imperan sobre los gobiernos nacionales, es decir, se vaticina un ordenamiento global para dirigir todos los aspectos de la economía mundial: el comercio internacional, las políticas fiscal y monetaria e, incluso, el aspecto sanitario.

III. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL ANTE LA COVID-19

La Covid-19 ha venido a exigir cambios normativos de manera acelerada, por lo que es justo conocer las medidas que han tomado distintos gobiernos nacionales ante las consecuencias económicas que ha traído el distanciamiento social.

La OCDE ha hecho la recopilación de algunas de las medidas fiscales adoptadas por diversos gobiernos,³² entre las cuales expone y recomienda las siguientes:

- i) Renuncia o aplazamiento del pago de contribuciones relacionadas con la nómina y la seguridad social, en beneficio de empleadores y trabajadores autónomos.
- ii) Concesiones fiscales a trabajadores del sector salud y de sectores relacionados.
- iii) Extensión de periodos para la realización de trámites fiscales: presentación de declaraciones, pago de impuestos y trámites de solicitud de reembolsos a contribuyentes.
- iv) Aplazamiento del pago de impuestos de importación de alimentos, medicamentos y otros productos relacionados con el control de la crisis sanitaria.

³² Saint-Amans, Pascal, *op. cit.*; OCDE, “Emergency Tax Policy...”, *cit.*; y OCDE, “Tax Administration...”, *cit.*, documento que también es citado en Ríos Granados, Gabriela, “Estímulos fiscales de emergencia en tiempos del COVID-19”, en González Martín, Nuria (coord.), *Emergencia sanitaria por COVID-19: Reflexiones desde el derecho (I)*, México, UNAM, IIJ, 2020, Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 14, p. 26.

Respecto al tema de los aplazamientos, Mata Sierra señala que éstos no deben confundirse con la moratoria, ya que la moratoria está relacionada con deudas vencidas, mientras que el aplazamiento derivado de la Covid-19 debería corresponder a las deudas presentes. Mata Sierra, María Teresa, “Un sucedáneo de moratoria fiscal en tiempos del COVID-19”, *Quincena Fiscal*, núm. 10, 2020, pp. 3 y ss.

- v) Simplificación y agilización de los procedimientos para la restitución del impuesto al valor añadido (IVA) soportado y la exención del IVA sobre deudas incobrables.
- vi) Aplazamiento de pagos anticipados del impuesto sobre la renta societaria.
- vii) Aplazamiento o renuncia a la recaudación de impuestos a la propiedad o de aquellos cuya base imponible no varíe en el ciclo económico inmediato.

En la mayoría de los países, las iniciativas comprenden medidas fiscales y en materia de salud. En el ámbito tributario, éstas comprenden el aplazamiento del pago de impuestos y el otorgamiento de licencias por enfermedad con goce de sueldo, además del aumento en el gasto sanitario. Por ejemplo, en marzo de 2020, Francia estableció un proyecto de ley de emergencia, cuyas principales características son la suspensión del pago de alquileres, luz, agua y gas; el aplazamiento del pago de cotizaciones para trabajadores, y el aplazamiento del pago de impuestos de empresas, máxime las cuotas de seguridad social, así como la devolución de créditos fiscales, entre otros. De igual manera, el plan promueve la concesión de licencias por enfermedad con goce de sueldo.³³

En Estados Unidos se estableció la Ley de Mejora del Cuidado de la Salud, con la cual se incrementó el gasto para hospitales y aplicación de pruebas del virus. La legislación citada aplazó la declaración anual de impuestos de personas morales y físicas. También se aplicó un estímulo masivo por dos billones de dólares, cuyo propósito ha sido apoyar a las empresas con ayudas fiscales, como el diferimiento del 6.2% de la cotización a la seguridad social de nóminas, y se utilizó el fondo de alivio de desastres para proporcionar beneficios adicionales de desempleo y para las pequeñas empresas. Asimismo, entregó cheques a la mayor parte de sus ciudadanos, con la finalidad de

³³ Ríos Granados, Gabriela, *op. cit.*, p. 64; “Loi n. 2020-290 du 23 de mars de 2020 d’urgence pour faire face à l’épidémie de Covid-19”, Francia, *Légifrance*, 2020; disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041746313&categorieLien=id#JORFTEXT000041746315>; Ministère de l’Economie, des Finances et de la Relance, “Coronavirus COVID-19: Les mesures de soutien aux entreprises”, 2020; disponible en: <https://www.economie.gouv.fr/coronavirus-soutien-entreprises#>; y FMI, “Policy responses...”, cit.

fomentar el consumo y reactivar la economía, así como evitar desalojos y ejecuciones hipotecarias.³⁴

Por su parte, Canadá estableció un plan de intervención económica. Éste es un paquete de medidas fiscales y de gasto. Las medidas fiscales contemplan el diferimiento del pago del impuesto sobre la renta, subsidios salariales, pagos de licencia por enfermedad, seguros de empleo y la entrega de ayuda suplementaria a personas y familias de bajos ingresos para compensar el pago de impuestos sobre productos y servicios. De igual forma, el plan citado considera el aplazamiento de las declaraciones de impuestos para las empresas y personas, así como el aumento de créditos fiscales. Por su parte, las medidas de gasto incluyen el aumento de recursos para pruebas, desarrollo de vacunas y suministros médicos (como equipo, productos y medicina).³⁵

En el mismo sentido, Reino Unido determinó un estímulo fiscal por 30,000 millones de libras esterlinas, además de la suspensión del pago del impuesto sobre bienes inmuebles comerciales, el diferimiento del pago de impuestos a empresas (tanto directos como indirectos) y para personas físicas el diferimiento del pago del impuesto a la renta. Las medidas fiscales y de gasto del Reino Unido consideran subvenciones directas a pequeñas empresas y a las más afectadas, y planes de préstamos para facilitar el acceso a créditos tanto a empresas grandes como pequeñas, así como el fortalecimiento de la red de seguridad social en apoyo a personas vulnerables.³⁶

En España, el Real Decreto-ley 8/2020 estableció el aplazamiento del pago de impuestos y el gasto adicional en atención a la salud. Es decir, se flexibilizaron los plazos para el pago de impuestos (tanto en periodo voluntario como en periodo ejecutivo), así como para el pago derivado de acuerdos

³⁴ Internal Revenue Service (IRS), “Coronavirus Tax Relief and Economic Impact Payments”, 2020; disponible en: <https://www.irs.gov/coronavirus>. Ríos Granados, Gabriela, *op. cit.* FMI, *op. cit.*

³⁵ IRS, “IRS Operations During COVID-19: Mission-critical Functions Continue”, 2020; disponible en: <https://www.irs.gov/newsroom/irs-operations-during-covid-19-mission-critical-functions-continue>; Government of Canada, “CRA and COVID-19. Changes to Taxes and Benefits”, 2020; disponible en: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/campaigns/covid-19-update.html>; Ríos Granados, Gabriela, *op. cit.*, p. 65; y FMI, *op. cit.*

³⁶ Ríos Granados, Gabriela, *op. cit.*; Gilliland, Philip y Pevsner, Stephen, “Coronavirus: UK Chancellor announces unprecedented measures to support the British economy”, 2020; disponible en: <https://www.proskauertaxtalks.com/2020/03/coronavirus-uk-chancellor-announces-unprecedented-measures-to-support-the-british-economy/>; y FMI, *op. cit.*

de aplazamiento y fraccionamiento. Igualmente, se concedió la exención del 50% a la cotización patronal de la seguridad social y la suspensión de seis meses de las cotizaciones de seguridad social para trabajadores autónomos. Además, el Decreto-ley otorga una prestación por desempleo para trabajadores despedidos temporalmente y una ayuda mensual para quienes no tengan derecho a dicha prestación, y promueve la introducción de un ingreso vital mínimo.³⁷

Habida cuenta de lo anterior, se puede observar que las medidas ordenadas por los países, además de ser similares (puesto que las caracteriza el deseo de frenar la pandemia y sus efectos en la economía), son establecidas conforme a las recomendaciones de la OMC, del FMI y de la OCDE, fundamentalmente; de ahí que se refleje la adopción del *soft law* en la normativa nacional y se vaticine un nuevo orden, aunque éste ya haya iniciado,³⁸ dirigido por las directrices emitidas por organismos internacionales respecto a política económica, fiscal y monetaria, principalmente. Se hace referencia a instrumentos de *soft law* que buscan dar solución a conflictos que acaecen en el escenario mundial, los cuales hoy opacan la tranquilidad de la comunidad internacional en todos sus ámbitos, ya que, ante la Covid-19, el mandato nacional se torna cada vez más ineficiente para responder a los problemas presentes.

La Covid-19 viene a fortalecer los nuevos centros de producción normativa y a reforzar la premisa de que la adopción de medidas multilaterales, en contraste con la adopción de medidas unilaterales, promoverá una recuperación más rápida de la economía mundial. Por ello, se vaticina que habrá una verdadera cooperación y armonización de normas entre la comunidad

³⁷ “Real Decreto-ley 8/2020, del 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19”, España, *Boletín Oficial del Estado*, 2020; disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3824>; Ríos Granados, *op. cit.*; y FMI, *op. cit.*

³⁸ Se dice que ya ha iniciado un nuevo orden porque, para la solución de conflictos de alcance global o de situaciones que conciernen a la mayor parte de la comunidad internacional, los organismos internacionales han dado respuesta a los gobiernos nacionales mediante su normativa, y estos últimos la han incorporado en sus legislaciones. Ejemplos recientes de esto son la incorporación en los ordenamientos nacionales de los estándares mínimos establecidos por el Plan de Acción OCDE/G20, con el objetivo de evitar la evasión del impuesto a la renta societaria, y la adhesión de los países al Marco Inclusivo sobre BEPS y al instrumento multilateral para actualizar los convenios bilaterales para evitar la doble imposición internacional, los cuales han significado la actualización de los principios de fiscalidad de las transacciones globales frente a los cambios que ha exigido el proceso de globalización.

internacional, lo cual fortalecerá el álgido nacimiento de un orden jurídico para mitigar rápidamente las consecuencias económicas de la crisis sanitaria derivada de la Covid-19 y, con ello, pensar en la recuperación a lo largo de 2021. No obstante, es importante cuestionar la importancia de *soft law* como parte de un nuevo derecho internacional y reconocer su importancia en la solución de problemas de alcance global.

Soft law en la solución de conflictos globales. ¿Hacia un nuevo derecho internacional?

Los gobiernos enfrentan los constantes cambios de la economía mundial. Como consecuencia del avanzado proceso de globalización, los países son cada vez más interdependientes, de manera que la situación que impacta en un país puede tener efectos en todo el orbe. Tal es el caso de la Covid-19, que se ha convertido en una pandemia mundial y que necesita respuestas a escala global, puesto que el mandato nacional se ha visto ineficiente en la regulación de sus consecuencias, tanto sanitarias como económicas, y se posiciona en un estado de debilidad para generar respuestas efectivas al problema que representa la Covid-19 en el contexto internacional. Por ello, los gobiernos han recurrido a otros centros de producción normativa de carácter universal, por lo que no es baladí hacer referencia a éstos.

Los nuevos centros de producción normativa representan la normativa internacional u orden legislativo de alcance mundial, presidido por organismos internacionales, que dan origen al denominado “policentrismo de fuentes” con sus recomendaciones, modelos, directrices y demás medidas.

El policentrismo de fuentes, caracterizado por los centros de producción normativa distintos a los órganos nacionales, refleja la pérdida de competencia legislativa del Estado; esto último, consecuencia de la debilidad de los parlamentos nacionales para reglamentar cuestiones derivadas del proceso de globalización. En esta creación de normas se da vida a disposiciones de mayor trascendencia: se habla de *soft law* como normas conductoras del quehacer impositivo nacional. Un buen ejemplo de ello es la definición de los sistemas tributarios modernos.³⁹

³⁹ El término “sistemas tributarios modernos” hace referencia a los sistemas fiscales nacionales que han adoptado las medidas del Plan de Acción OCDE/G20 y a los gobiernos

García Novoa y Cruz Padial⁴⁰ señalan que la época de globalización se caracteriza por la desnaturalización de fuentes de derecho, máxime en el aspecto tributario. En oposición a ellos, García Bueno, Collado Yurrita y Calderón Carrero⁴¹ opinan que aun con todo, la configuración del *soft law* no puede considerarse parte del orden tradicional de fuentes del derecho, al no gestarse conforme a sus principios; de ahí que Cruz Padial⁴² cuestione la posibilidad de iniciar un proceso de juridificación de la realidad que trae consigo el proceso de globalización a través del *soft law*, pues no es baladí reconocer que éste ha servido para resolver numerosos problemas planteados en el escenario mundial y que cada vez surgen más situaciones que exigen una resolución a escala global (por ejemplo, la Covid-19).

Ante el debate que ha generado la globalización y los problemas acaecidos en el orbe en materia de las fuentes de derecho tributario, es preciso manifestar que no existe tal afectación a las fuentes tradicionales del derecho, pues éstas seguirán vigentes, y no se habla de sustituirlas, sino de sumar a las fuentes tradicionales las normas gestadas en el marco de organizaciones internacionales para solucionar los problemas globales. Es decir, se contempla incluir dichas normas para solucionar conflictos que la normativa nacional de los Estados y las fuentes tradicionales del derecho no han podido regular, ya que son necesarias para la expansión de la economía y el bienestar mundial.

El *soft law* es el producto normativo de las organizaciones internacionales, y es también conocido como *back door rules*. Su figura la constituyen reglas, directrices, informes, recomendaciones, códigos de conducta, criterios, entre otros. Al respecto, Del Toro Huerta⁴³ señala que hay una di-

que se han adherido a este instrumento multilateral, ambos conducidos por la OCDE. García Novoa, César, *El derecho tributario actual. Innovaciones y desafíos*, Bogotá, Instituto Colombiano de Derecho Tributario, 2015, p. 54; y García Bueno, Marco César, *op. cit.*, p. 54.

⁴⁰ García Novoa, César, “Interpretación de los convenios de doble imposición internacional”, en Godoy Fajardo, Juan Pablo (coord.), *Estudio de derecho internacional tributario. Los convenios de doble imposición*, Bogotá, Legis-Instituto Colombiano de Derecho Tributario, 2006, pp. 17 y ss.; y Cruz Padial, Ignacio, “Globalización económica: sinónimo de desnaturalización tributaria”, *Crónica Tributaria*, núm. 109, 2003, pp. 67 y ss.

⁴¹ García Bueno, Marco César, *op. cit.*, p. 137; Collado Yurrita, Miguel Ángel, *op. cit.*, p. 153; y Calderón Carrero, José Manuel, *op. cit.*, p. 15.

⁴² Cruz Padial, Ignacio, *op. cit.*, pp. 67 y ss.

⁴³ Toro Huerta, Mauricio Iván del, “El fenómeno del *soft law* y las nuevas perspectivas del derecho internacional”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VI, 2006, p. 534.

versidad de instrumentos internacionales ubicados en el marco del *soft law*, caracterizados por sus efectos no obligatorios y su desconocimiento como fuente de derecho internacional. No obstante, el propósito de *soft law* es estandarizar principios en materia fiscal, monetaria, sanitaria, de comercio mundial y sobre la esfera internacional, así como sentar las bases de un sistema normativo global.

En el aspecto fiscal y monetario, la economía global provoca el desarrollo de normas de trascendencia internacional. En respuesta a ello, surge el *soft law*, que brinda instrumentos reguladores de una realidad impositiva y de sus problemas, los cuales el derecho nacional e, incluso, el derecho internacional no han podido normar.

Un elemento específico del *soft law* es su creación, ya que los órganos legislativos no asisten para su desarrollo, sino que nace fuera del derecho interno para responder a problemas o circunstancias derivados de la globalización, que a su vez afectan el mercado internacional, el comercio o las finanzas. El *soft law* es un derecho incierto, por ese motivo carece de fuerza vinculante, pues incumple con los pilares tradicionales de justicia y de reserva de ley; en su proceso de elaboración no se aplican los principios implementados en la creación de normas por el órgano legislativo nacional. Por ello, las normas *soft law*, según Collado Yurrita y Serrano Antón,⁴⁴ carecen de efecto directo, provienen mayormente de organizaciones internacionales y pasan por ser consideraciones comunes al comportamiento de las relaciones internacionales, las cuales no pueden incorporarse al orden de alguna fuente del derecho internacional capaz de producir efectos jurídicos. A pesar de lo anterior, sus efectos tienen una amplia repercusión en el sistema tradicional de fuentes del derecho tributario.

Una segunda característica del *soft law* es la carencia de obligatoriedad jurídica: las normas inciertas se conciben con el fin de orientar la conducta de las naciones en el panorama mundial. Sin embargo, la institución internacional entrega al ámbito jurídico de los países, recomendaciones de forzosa aplicación (aunque no vinculantes), debido a compromisos contraídos por medio de tratados y convenios internacionales o por la importancia del

⁴⁴ Collado Yurrita, Miguel Ángel, *op. cit.*, pp. 153 y 155; y Serrano Antón, Fernando, “El informe sobre erosión de bases imponibles y traslación de beneficios de la OCDE: origen e implementación en un marco internacional y globalizado”, *Derecho PUCP*, núm. 72, 2014, pp. 56 y ss. El texto de García Bueno también es compatible con esta idea. Véase García Bueno, Marco César, *op. cit.*, pp. 133, 136 y 142.

organismo del cual emanan.⁴⁵ En este sentido, Ortega Carcelén reconoce a los tratados constitutivos de organizaciones intergubernamentales como un tipo interesante de acuerdo internacional, ya que, además de contener el propósito por el cual se funda la organización (regular lazos globales en áreas determinadas), el tratado constitutivo también contiene aspectos relacionados con la designación de los órganos que adoptarán normas, con las facultades para dictar actos normativos vinculantes, imperativos o recomendatorios, y con el método de votación de los Estados miembros, con lo cual expresan el consentimiento de los países respecto a la obligatoriedad de medidas emitidas. García Rico, García San José, Salinas de Frías y Cruz Padial⁴⁶ han manifestado que en la época de mundialización se considera a los actos normativos de organizaciones internacionales dentro de la categoría de fuentes del derecho internacional, en virtud de la adopción de sus normas en legislaciones nacionales, independientemente de si las medidas son de carácter recomendatorio o estrictamente vinculantes. Los Estados, en su proceso de adhesión a la institución, consienten en someterse a sus disposiciones y adoptar los textos normativos elaborados en el seno de la organización, conforme a sus competencias y a los requisitos establecidos que estén destinados a los miembros, en virtud de que, como cualquier tratado internacional, la aplicación de sus disposiciones corresponde normalmente a los países asociados o contratantes. Empero, ante la necesidad de extender los textos normativos más allá de sus Estados miembros, las organizaciones internacionales promueven la celebración de foros mundiales con el propósito de uniformar respuestas a problemas, desafíos o intereses compartidos en la aldea global relativos a una materia de alcance universal.

⁴⁵ Ortega Carcelén, Martín, *Derecho global. Derecho internacional público en la era global*, Madrid, Tecnos, 2014, pp. 117 y 118.

⁴⁶ Ellos son algunos de los académicos que se manifiestan en favor de las normas de las organizaciones internacionales y que afirman que la globalización incide en la configuración de las fuentes en las que se fundamenta el derecho tributario, a lo cual llaman afectación del proceso a las fuentes del derecho tributario. Sobre este tema véase Ortega Carcelén, Martín, *op. cit.*, pp. 171 y 178; García Rico, Elena del Mar, “Las normas jurídicas consuetudinarias y los actos de las organizaciones internacionales”, en Salinas de Frías, Ana (dir.), *Lecciones de derecho internacional*, Madrid, Tecnos, 2014, pp. 145 y 156; Salinas de Frías, Ana, “La incorporación de las normas internacionales en el derecho interno”, en Salinas de Frías, Ana (dir.), *op. cit.*, p. 165; García San José, Daniel, “Las organizaciones internacionales, sujetos atípicos y otros sujetos del derecho internacional”, en Salinas de Frías, Ana (dir.), *op. cit.*, pp. 95 y ss.; y Cruz Padial, Ignacio, *op. cit.*, p. 64.

La función de estas reuniones es ser el centro de negociación en donde los gobiernos manifiesten preocupaciones comunes no expresadas por ninguna otra vía, acuerden soluciones y se comprometan en adoptar propuestas hechas en un foro. La mayoría de las proposiciones se elaboran conforme a prácticas estatales, realizadas por países participantes. La ventaja de éstas, aun cuando sean meramente recomendatorias, es que se interpretan de manera uniforme y su aceptación refleja el consentimiento o consenso de los Estados participantes; de ahí que Del Toro Huerta manifieste que el *soft law* resulta relevante cuando el principio de buena fe encabeza las relaciones internacionales.

Del mismo modo, la figura del *soft law* se antepone al ordenamiento del país que las acoge. Son instrumentos creados para que, mediante sus estándares de regulación internacional, se intervenga en el ordenamiento de cualquier Estado. Conforme a García Bueno y Collado Yurrita,⁴⁷ la adopción de este orden constituye dos momentos del procedimiento legislativo nacional: uno prelegislativo y otro poslegislativo. El primero contribuye en la formación de la normativa doméstica, mientras que el segundo da vida al *hard law*, es decir, surte efectos jurídicos. Derivado de todo esto, se hace un gran énfasis en que las organizaciones internacionales son el nuevo foro de producción de normas en el entorno y para el escenario global, en especial del *soft law*.

Particularmente, en el ámbito fiscal, la OCDE emite parámetros globales con el propósito de establecer un plano de coordinación en las decisiones de los Estados respecto a sus políticas fiscales con proyección internacional, con especial referencia en el diseño del sistema tributario, en los impuestos que lo integran y en su peso recaudatorio. En el contexto global, las principales *back door rules* en materia impositiva son emitidas por dicha organización.⁴⁸

El panorama internacional alerta sobre el nacimiento de un organismo rector en la creación de principios impositivos de validez universal, el cual estaría encabezado por la OCDE y su Comité de Asuntos Fiscales, que forman órganos de especialización en temas de fiscalidad. Tal ha sido el caso

⁴⁷ García Bueno, Marco César, *op. cit.*, pp. 132 y 140; y Collado Yurrita, Miguel Ángel, *op. cit.*, p. 155.

⁴⁸ Otros ejemplos de *soft law* se pueden encontrar en García Bueno, Marco César, *op. cit.*, pp. 133 y 136.

frente a la Covid-19, donde ellos han emitido una serie de recomendaciones, las cuales han sido adoptadas por diversos países, entre ellos México.

En suma, las *back door rules* son criterios internacionales con diversas consecuencias para el desarrollo económico y social de los Estados; su adopción promete el bienestar de la nación. En cambio, ignorar tales normas conlleva efectos negativos o sufrir determinado tipo de contramedidas.⁴⁹

No obstante, es justo cuestionarse por qué hay que incorporar el *soft law* al ordenamiento nacional. Como respuesta, se puede decir que si un tratado internacional es un instrumento en el que se conciben normas de convivencia para las relaciones entre gobiernos, relativas a distintos ámbitos de interés, y los Estados adheridos a este mecanismo revelan expresamente la obligación de cumplir la normativa convenida, entonces, en los tratados constitutivos de organizaciones intergubernamentales, los Estados se adhieren a la institución, por lo que consienten en adoptar la normativa elaborada en el seno de la organización, ya que como en cualquier tratado, la aplicación de disposiciones corresponde normalmente a los países contratantes.⁵⁰

Aun con el rechazo de distintos expertos académicos, la tendencia en la época de mundialización es considerar a los actos normativos de organizaciones internacionales dentro de la categoría de fuentes del derecho internacional, es decir, actos jurídicos de carácter puramente recomendatorio o estrictamente vinculante. El valor jurídico de las propuestas depende del tratado fundacional del organismo intergubernamental.

IV. POLÍTICAS ECONÓMICAS FRENTE A LA COVID-19 EN MÉXICO

La situación crítica que atraviesa la economía mexicana es resultado de la reducción del precio internacional del petróleo, la volatilidad de los mercados financieros, los conflictos comerciales y la caída del comercio mundial, además de la crisis sanitaria y el impacto de las medidas de distanciamiento en el escenario económico global.

Ante las consecuencias económicas ocasionadas por los eventos mencionados y por la crisis sanitaria, el gobierno de México ha implementado

⁴⁹ *Ibidem*, p. 131.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 171; y García Rico, Elena del Mar, *op. cit.*, p. 156.

diferentes instrumentos de política pública, los que además de ser en beneficio de la población y de las finanzas nacionales, buscan coadyuvar a la mejora de la economía y a la liquidez mundiales.

Algunos de los instrumentos con los que cuenta el gobierno de México son:⁵¹

- i) Fondos y reservas para enfrentar contingencias en materia de salud, incluidas las de tipo epidemiológico.
- ii) Recursos en el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP), que al cierre de 2019 correspondían a 158,400 millones de pesos, cuyo uso se orienta en estricto apego a lo señalado por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- iii) Reservas internacionales por 185,500 millones de dólares, una línea de crédito flexible con el FMI⁵² por 61.4 millones de dólares y líneas de intercambio de divisas con la Reserva Federal y con el Tesoro de los Estados Unidos por sesenta y por nueve millones de dólares, respectivamente, como elementos destinados a enfrentar problemas potenciales de liquidez internacional y de balanza de pagos.
- iv) Coberturas petroleras, tanto del gobierno federal como de Pemex, para compensar la disminución de ingresos ante las reducciones en los precios del energético. Adicionalmente, el país cuenta con un perfil de deuda pública robusto, en donde la deuda externa neta del gobierno federal sólo representa 22% del total, y prácticamente el 100% de ella es a tasa fija.

Amén de los mecanismos citados, el gobierno de México ha adoptado otros instrumentos de política económica en materia fiscal y monetaria, de manera que es imperativo conocer en qué consisten las medidas aprobadas, cuyo propósito es mitigar el impacto negativo de la Covid-19 en el país. Éstas se presentan a continuación.

⁵¹ SHCP, *op. cit.*, p. 3.

⁵² El tema de los préstamos del FMI está disponible en FMI, “La ayuda que el FMI puede prestar a los países para hacer frente al impacto económico del coronavirus”, 2020; disponible en: <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2020/02/28/how-the-imf-can-help-countries-address-the-economic-impact-of-coronavirus>.

Políticas económicas en México

En concordancia con el entorno internacional y con las recomendaciones de los organismos internacionales, la política monetaria en México se ha mostrado acomodaticia, con recortes en las tasas de referencia.⁵³ El Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) han implementado acciones para mejorar la capacidad de la banca privada y de desarrollo, con el fin de otorgar créditos o de ampliar líneas existentes. Asimismo, para reducir el costo de reportos y, con ello, aumentar la liquidez de la banca múltiple, se han implementado diversas medidas,⁵⁴ a saber:

- i) Disminución del depósito de regulación monetaria por cincuenta millones de pesos.
- ii) Subastas de crédito en dólares.
- iii) Flexibilización de la norma contable para bancos, lo cual permite diferir por hasta seis meses los pagos de capital y de intereses de créditos comerciales, hipotecarios, personales, de nómina y para automóviles.⁵⁵

En fecha reciente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), mediante la CNBV, ha presentado un nuevo paquete de medidas para la reestructuración de créditos de diversas modalidades, cuyo efecto será disminuir las tasas de interés, extender el plazo de los pagos y reducir cuotas. El nuevo paquete integra cuatro medidas regulatorias:⁵⁶

- i) Computar un monto menor de reservas específicas cuando se pacte una reestructura con el cliente.

⁵³ La Junta de Gobierno del Banco de México decidió disminuir la tasa objetivo en 25 puntos base, y en una reunión extraordinaria celebrada el 20 de marzo de 2020 recortó la tasa en 50 puntos base, para ubicarla en 6.5%. SHCP, *op. cit.*, pp. 41 y ss.

⁵⁴ Para un mejor análisis del programa de la banca de desarrollo para la reactivación económica frente a la Covid-19, véase *ibidem*, pp. 75-78.

⁵⁵ El Banco de México anticipa que las condiciones de holgura se amplíen más de lo previsto. Sin embargo, la banca privada ha otorgado extensiones de los plazos de crédito por hasta seis meses. *Ibidem*, p. 56.

⁵⁶ SHCP, Comunicado núm. 076 “Secretaría de Hacienda, a través de CNBV, presenta nuevo paquete de medidas para la reestructuración de créditos”, 2020, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/579585/Comunicado_076.pdf.

- ii) Reconocer las reservas específicas que se liberen por la restructura de un crédito como reservas adicionales.
- iii) Considerar las reservas adicionales como parte del capital complementario, con el fin de que se pueda reconocer un mayor capital regulatorio.
- iv) Reducir prudentemente los requerimientos de capital por riesgo de crédito.

La SHCP asegura que estas medidas buscan proveer de liquidez a las familias y a las empresas y, con ello, contribuir a la recuperación económica del país.

En dicho sentido, respecto a la liquidez de personas y empresas en situación de vulnerabilidad, las acciones adoptadas por el gobierno de México son:

- i) Un millón de créditos gubernamentales de entre 10 y 25 mil pesos en favor de las microempresas, ya que muchas de ellas no poseen acceso al sistema financiero, a pesar de que representan el 97% de las entidades económicas y emplean al 75% de los trabajadores del país.⁵⁷
- ii) Apoyos en préstamos de vivienda para trabajadores que pierdan su empleo durante la crisis sanitaria, que en conjunto suman el equivalente a 20 millones de pesos. Estos apoyos consisten en que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) cubrirá hasta tres mensualidades del crédito de vivienda y aplicará hasta seis meses de prórroga sin cargos moratorios, entre otros beneficios.⁵⁸
- iii) Adelanto de pensiones para adultos mayores, es decir, se pagó anticipadamente un bimestre de la pensión de adultos mayores para que puedan enfrentar gastos extraordinarios derivados de la Covid-19.

En el aspecto tributario, el gobierno busca activar la economía sin afectar la disciplina fiscal; esto es, incentivar el mercado mediante beneficios fiscales, pero sin impactar la recaudación o sin sacrificar los ingresos impositivos, puesto que la disciplina fiscal, el gasto y la inversión son imperativos en la fiscalidad ante la Covid-19.

⁵⁷ SHCP, “Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I...”, *cit.*, pp. 55 y 56.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 56.

En dicho sentido, las autoridades mexicanas buscan mejorar la eficiencia recaudatoria y generar ahorros presupuestales, máxime del gasto corriente, con el propósito de financiar programas prioritarios del gobierno federal y atender eventualidades de emergencia de salud y consecuencias económicas de la epidemia. Además, se busca implementar como fuente de financiamiento el uso de activos financieros del sector público para disminuir el endeudamiento.

En apoyo a estados y municipios, el gobierno federal adelantó las transferencias a los gobiernos subnacionales, con el propósito de que éstos cuenten con los recursos suficientes que hacen frente a la emergencia sanitaria.⁵⁹

En cuanto a las estimaciones de las finanzas públicas para el cierre de 2020 y para el ejercicio 2021, se han considerado los efectos de la crisis sanitaria y otros factores económicos, como el precio internacional del petróleo, la depreciación del tipo de cambio o los gastos necesarios para atender la emergencia de salud ocasionada por la Covid-19.⁶⁰ Es importante conocer que los hechos citados impactaron en la disminución de ingresos presupuestarios para 2020, pues se había aprobado en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) un monto mayor de ingresos para ese ejercicio, ya que el análisis de los acontecimientos permitirá determinar con mayor aproximación los ingresos y egresos de la Federación para 2021.

Igualmente, se estima que habrá una disminución de 297 millones de pesos en los ingresos presupuestarios previstos en la LIF 2020, mientras que los ingresos tributarios se ubicarán en 155 millones de pesos, es decir, por debajo de lo aprobado en la LIF 2020.⁶¹ Respecto al gasto, se proyecta una reducción de 37.7 millones de pesos en relación con el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2020, y la disminución de las participaciones a estados y municipios se compensará con las erogaciones en el gasto programable derivado de los recursos destinados a la atención de la emergencia de la crisis sanitaria.⁶²

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ Respecto a los recursos financieros para hacer frente a la emergencia sanitaria, se ha recurrido a los activos disponibles en fondos y fideicomisos de salud previstos en distintas disposiciones normativas y a otros activos del gobierno federal con el propósito de disminuir el endeudamiento público. *Ibidem*, p. 60.

⁶¹ En ese escenario se proyecta una reducción de ingresos petroleros de 414.7 millones de pesos como resultado de la menor producción y precio del petróleo (aun cuando se compensa con la apreciación del tipo de cambio) y de la menor actividad económica. *Ibidem*, p. 61.

⁶² *Idem.*

En lo correspondiente a las finanzas para 2021, se estima una reducción de 405.8 millones de pesos en ingresos presupuestarios en relación con la LIF 2020, debido a las siguientes variables: menores ingresos tanto petroleros como tributarios y menores ingresos propios de entidades paraestatales.⁶³ En cuanto al gasto neto pagado, conforme a los ingresos estimados, se estima que éste disminuya en 65.4 millones de pesos en comparación con el monto aprobado en el PEF 2020.

En atención a la Covid-19, y en línea con algunas recomendaciones de la OCDE, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) hizo la devolución de saldos a favor tres días después de que el contribuyente presentara la declaración anual. Asimismo, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (Prodecon) solicitó un plazo extra para la presentación del mencionado deber fiscal y la facilidad de realizar la declaración anual desde casa, promoviendo así el uso de los servicios digitales del SAT.⁶⁴

El FMI ha reconocido las medidas adoptadas por el gobierno de México, puesto que algunas de ellas corresponden a sus recomendaciones. De acuerdo con el observatorio de políticas del FMI, además de un mayor gasto sanitario y el fortalecimiento de la red de seguridad social, México ha aprobado mecanismos como: a) la carga inicial de los pagos de pensiones sociales e invalidez durante cuatro meses; b) la aceleración de los procesos de contratación y las devoluciones del IVA; c) préstamos de hasta 25 mil millones de pesos a las pequeñas y medianas empresas, en conjunto; d) apoyo de liquidez por parte de los bancos de desarrollo, y e) acceso a préstamos para algunos trabajadores mediante sus cuentas de seguridad social. Además, el gobierno anunció que: a) el Infonavit acordó aplazar otros seis meses el pago de créditos de vivienda en favor de los trabajadores que hayan perdido su empleo, y b) se otorgarán préstamos de 25 mil pesos para pequeñas empresas que no hayan despedido trabajadores o que no hayan reducido salarios desde el brote. En la semana del 19 de abril de 2020, el presidente también anunció un programa de austeridad para los gastos públicos, que incluye reducciones salariales y de contratación, con el fin de liberar un 2% del PIB para financiar gastos sanitarios adicionales e inversiones prioritarias.

⁶³ *Ibidem*, p. 64.

⁶⁴ “Por coronavirus SAT devolverá saldos a favor 3 días después de la declaración anual”, *El Herald de México*, 24 de marzo de 2020; disponible en: <https://heraldodemexico.com.mx/mer-k-2/sat-coronavirus-saldo-a-favor-tres-dias-despues-covid-19/>.

Es justo destacar que distintos instrumentos aprobados por las autoridades mexicanas para mitigar los efectos de la Covid-19 han sido diseñados por organismos internacionales. Por ello, es importante cuestionarse, por un lado, si las medidas aprobadas por el gobierno de México, las desarrolladas por los legisladores nacionales y aquellas propuestas por los organismos internacionales fortalecerán el bienestar de la población mundial y, en particular, a la mexicana, en cuanto a la generación de empleos, la mejora de los servicios públicos de salud y de educación; en conjunto, el progreso de los factores que constituyen la economía mexicana vendrá a reconocerse en los años próximos. Por otro lado, es imperativo reconocer que las normas desarrolladas en el seno de los organismos internacionales vienen a formar un ordenamiento capaz de solucionar conflictos de carácter global o, al menos, tratan de disminuir sus efectos negativos. Es decir, el *soft law* viene a nutrir al derecho internacional, con la finalidad de regular todos los ámbitos en los que convergen los países del orbe, así como para armonizar y homogeneizar las normas que forman una verdadera aldea global, además de enfrentar situaciones en donde la legislación nacional se vuelve ineficiente.

V. CONSIDERACIONES FINALES

De pronto, la Covid-19 detuvo drásticamente la interdependencia entre los países del orbe y sus cadenas de valor global. No obstante, a pesar del citado escenario unimaginable, para algunos gobiernos resultó difícil admitir que, de manera unilateral, carecían de normas para regular situaciones ocurridas en el entorno internacional. Ante dicha carencia, éstos asumieron las recomendaciones establecidas por los organismos internacionales para frenar la pandemia y sus consecuencias, con el propósito de empujar el frenado proceso de globalización y de impulsar la activación de la economía mundial a través de todos sus mecanismos: comercio global, sistema financiero y sistema fiscal. Es decir, el *soft law* se está aplicando en todos los ámbitos de la economía mundial para el proceso de recuperación poscovid-19.

Por ello, es posible distinguir que la fiscalidad frente a la Covid-19 en muchos países es conforme a los lineamientos de la OCDE, el FMI y la OMC, a pesar de que algunos gobiernos no sacrificaron la recaudación,

puesto que sus ingresos dependen del ámbito fiscal. Y es que los acontecimientos que afectan a la población mundial exigen la creación de normas de orden mundial o de un gobierno mundial dirigido por organismos internacionales, en donde los gobiernos participen en la creación y adopción de medidas de carácter multilateral para temas de interés global, en vez de medidas unilaterales. Esto último confirma que el multilateralismo representará la normativa internacional del siglo XXI, pues una norma internacional presenta la ventaja de que puede ser interpretada de manera uniforme, y su aceptación refleja el consentimiento o el consenso de la comunidad internacional.

Respecto a las consecuencias que ha traído la Covid-19 a la economía mundial, una verdadera cooperación y armonización de normas entre la comunidad internacional permitiría fortalecer una pronta recuperación durante 2021. Por ello, para los gobiernos nacionales lo ideal ha sido adoptar las recomendaciones de la OCDE, del FMI y de la OMC, ya sea de manera pura o con modificaciones. Debido a esto, es importante reflexionar que los citados organismos guían la actualización de un orden jurídico internacional acorde con las exigencias del proceso de globalización. Por tal motivo, de manera inmediata, dichos organismos han emitido las medidas capaces de mitigar las consecuencias económicas de la crisis sanitaria.

Recordemos que hace pocos años se inició la actualización de los principios de fiscalidad internacional, del modelo de convenio tributario y de las directrices de precios de transferencia, pues ya han pasado más de cincuenta años desde que estos instrumentos fueron diseñados por la OCDE para regular la imposición de los negocios transnacionales. En ese sentido, el SMC, instaurado hace más de setenta años, también exige una reforma acorde al escenario económico mundial, en el cual algunos países pasaron de ser países emergentes a países desarrollados.

Habida cuenta de lo anterior, la población mundial está próxima a conocer un gobierno global y de presenciar la vinculación de las normas de los organismos internacionales con sus legislaciones nacionales, puesto que si consideramos que las características de las fuentes de creación del derecho internacional reconocidas por el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia son los elementos constitutivos de la costumbre y del acuerdo, es decir, la práctica estatal, la *opinio iuris*, el estar por escrito, el originar derechos y obligaciones, así como el consentimiento de las partes, se puede inferir que, por conducto de los foros globales, el consenso inter-

nacional y la *opinio iuris* global, los Estados participan en el fortalecimiento de una nueva fuente de derecho internacional: el *soft law*. Dicho de otra manera, la materialización y adopción de propuestas ponen de manifiesto la interacción de normas consuetudinarias y convencionales con los actos de las organizaciones internacionales. Por ello, la creación de normas internacionales por parte de organismos internacionales y la subsecuente incorporación en ordenamientos nacionales ya es una realidad, pese a distintas opiniones académicas.

En razón de ello, sería conveniente cuestionarse si se debería actualizar el artículo 38.1, inciso b, del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia para incluir como fuente de normas internacionales a las directrices o recomendaciones emitidas por instituciones mundiales en diversas áreas (al menos para los países miembros de dichas instituciones), incluso aunque sean los gobiernos nacionales, en ejercicio de su soberanía, los que tengan la decisión final de incorporar o no la normativa creada en órganos supranacionales.

En cuanto a medidas en materia fiscal, la OCDE se ha distinguido por orientar a los gobiernos nacionales en la elaboración e implementación de normas para lograr el bienestar de la nación, combatir la evasión fiscal, aumentar los ingresos tributarios e impulsar la justa carga impositiva en la sociedad.

VI. REFERENCIAS

- ADRIAN, Tobias y NATALUCCI, Fabio, “La crisis de la Covid-19 es una amenaza para la estabilidad financiera”, 2020, disponible en: [https://blog-dia-
logoafondo.imf.org/?p=13195](https://blog-dia-logoafondo.imf.org/?p=13195).
- BOGDANDY, Armin von y VILLARREAL, Pedro A., “Derecho internacional público y la respuesta frente a la pandemia de Covid-19”, en GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria y VALADÉS, Diego (coords.), *Emergencia sanitaria por COVID-19: Derecho constitucional comparado*, México, UNAM, IJ, 2020, Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 20.
- CALDERÓN CARRERO, José Manuel, *La incidencia de la globalización en la configuración del ordenamiento tributario del siglo XXI*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2006, Documentos de Trabajo, núm. 20/06.

- COLLADO YURRITA, Miguel Ángel, “Las fuentes del derecho tributario internacional”, en CORDÓN EZQUERRO, Teodoro (dir.), *Manual de fiscalidad internacional*, 3a. ed., Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2007, vol. I.
- Comité de Coordinación de las Actividades Estadísticas (CCAIE), *How Covid-19 is Changing the World: a Statistical Perspective*, 2020, vol. I, disponible en: <https://unstats.un.org/unsd/ccsa/documents/covid19-report-ccsa.pdf>.
- Comité de Coordinación de las Actividades Estadísticas (CCAIE), *How COVID-19 is changing the world: a statistical perspective*, 2020, vol. II; disponible en: https://unstats.un.org/unsd/ccsa/documents/covid19-report-ccsa_vol2.pdf.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCYD), *World Investment Report 2020*, Ginebra, ONU, 2020.
- CRUZ PADIAL, Ignacio, “Globalización económica: sinónimo de desnaturalización tributaria”, *Crónica Tributaria*, núm. 109, 2003.
- “Por coronavirus SAT devolverá saldos a favor 3 días después de la declaración anual”, *El Heraldo de México*, 24 de marzo de 2020, disponible en: <https://heraldodemexico.com.mx/mer-k-2/sat-coronavirus-saldo-a-favor-tres-dias-despues-covid-19/>.
- Fondo Monetario Internacional (FMI), “La ayuda que el FMI puede prestar a los países para hacer frente al impacto económico del coronavirus”, 2020, disponible en: <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2020/02/28/how-the-imf-can-help-countries-address-the-economic-impact-of-coronavirus>.
- Fondo Monetario Internacional (FMI), Medidas de política para hacer frente a la crisis del coronavirus, 2020, disponible en: <https://www.imf.org/es/Publications/Policy-Papers/Issues/2020/03/16/Policy-Steps-to-Address-the-Corona-Crisis-49262>.
- Fondo Monetario Internacional (FMI), “Policy responses to COVID-19”, 2020, disponible en: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.
- Forbes, “Persiste la «tensión comercial» entre Estados Unidos y China”, *Forbes México*, 22 de octubre de 2019, disponible en: <https://www.forbes.com.mx/persiste-la-tension-comercial-entre-estados-unidos-y-china/>.
- GARCÍA BUENO, Marco César, “El derecho tributario nacional frente a la normativa internacional fiscal: el *soft law*”, en RÍOS GRANADOS, Gabriela (coord.), *Derechos humanos de los contribuyentes*, México, UNAM, IIJ, 2014.

- GARCÍA NOVOA, César, “Interpretación de los convenios de doble imposición internacional”, en GODOY FAJARDO, Juan Pablo (coord.), *Estudio de derecho internacional tributario. Los convenios de doble imposición*, Bogotá, Legis-Instituto Colombiano de Derecho Tributario, 2006.
- GARCÍA NOVOA, César, *El derecho tributario actual. Innovaciones y desafíos*, Bogotá, Instituto Colombiano de Derecho Tributario, 2015.
- GARCÍA RICO, Elena del Mar, “Las normas jurídicas consuetudinarias y los actos de las organizaciones internacionales”, en SALINAS DE FRÍAS, Ana (dir.), *Lecciones de derecho internacional público*, Madrid, Tecnos, 2014.
- GARCÍA SAN JOSÉ, Daniel, “Las organizaciones internacionales, sujetos atípicos y otros sujetos del derecho internacional”, en SALINAS DE FRÍAS, Ana (dir.), *Lecciones de derecho internacional público*, Madrid, Tecnos, 2014.
- GASPAR, Vitor *et al.*, “Políticas fiscales para contener el daño de la COVID-19”, 2020, disponible en: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=13222>.
- GASPAR, Vitor y MAURO, Paola, “Políticas fiscales para proteger a la gente durante el brote de coronavirus”, 2020, disponible en: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=12910>.
- GEORGIEVA, Kristalina, “Medidas de política para mantener la salud de la economía mundial”, 2020, disponible en: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=12999>.
- GEORGIEVA, Kristalina, “Una crisis mundial como ninguna otra necesita una respuesta mundial como ninguna otra”, 2020, disponible en: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=13272>.
- GILLILAND, Philip y PEVSNER, Stephen, “Coronavirus: UK Chancellor Announces Unprecedented Measures to Support the British Economy”, 2020, disponible en: <https://www.proskauertaxtalks.com/2020/03/coronavirus-uk-chancellor-announces-unprecedented-measures-to-support-the-british-economy/>.
- Government of Canada, “CRA and COVID-19. Changes to Taxes and Benefits”, 2020, disponible en: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/campaigns/covid-19-update.html>.
- GURRÍA, Ángel, “Coronavirus (Covid-19): Acciones conjuntas para ganar la guerra”, OCDE, 2020, disponible en: <https://www.oecd.org/about/secretary-general/Coronavirus-COVID-19-Acciones-conjuntas-para-ganar-la-guerra.pdf>.

- Internal Revenue Service (IRS), “Coronavirus Tax Relief and Economic Impact Payments”, 2020, disponible en: <https://www.irs.gov/coronavirus>.
- Internal Revenue Service (IRS), “IRS Operations During COVID-19: Mission-critical Functions Continue”, 2020, disponible en: <https://www.irs.gov/newsroom/irs-operations-during-covid-19-mission-critical-functions-continue>.
- KAUFMAN, Martin y LEIGH, Daniel, “Los desequilibrios mundiales y la crisis de Covid-19”, 2020, disponible en: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=13908>.
- MARTÍN-ACEÑA, Pablo y PONS, María Ángeles, *La gran recesión: orígenes y desarrollo*, Madrid, Universidad de Alcalá, 2011, Documentos de Trabajo en Historia Económica, núm. 01-11.
- MATA SIERRA, María Teresa, “Un sucedáneo de moratoria fiscal en tiempos del Covid-19”, *Quincena Fiscal*, núm. 10, 2020.
- Ministère de l’Economie, des Finances et de la Relance, “Coronavirus Covid-19: “Les mesures de soutien aux entreprises”, 2020, disponible en: <https://www.economie.gouv.fr/coronavirus-soutien-entreprises#>.
- Organización Mundial del Comercio (OMC), “Desplome del comercio ante la pandemia de COVID-19, que está perturbando la economía mundial”, 2020, disponible en: https://www.wto.org/spanish/news/pres20_s/pr855_s.htm.
- Organización Mundial del Comercio (OMC), “Estados Unidos — Determinadas medidas relacionadas con la energía renovable”, 2018, disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds563_s.htm.
- Organización Mundial del Comercio (OMC), “Estados Unidos — Medidas arancelarias sobre determinados productos procedentes de China II”, 2018, disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds565_s.htm.
- Organización Mundial del Comercio (OMC), Export Prohibitions and Restrictions, 2020, disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/827540bd-en.pdf?expires=1638662087&id=id&accname=quest&checksum=00D2602241D62C88F8AA3C1CF80B059D>.
- Organización Mundial del Comercio (OMC), “Trade Financing and Covid-19”, 2020, disponible en: https://www.wto.org/english/news/news20_e/trfin_08jul20_e.pdf.

- Organización Mundial del Comercio (OMC), “Trade in Medical Goods in the Context of Tackling Covid-19: Developments in 2020”, 2020, disponible en: https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/medical_goods_update_jun21_e.pdf.
- Organización Mundial del Comercio (OMC), “Transparency – Why it Matters at Times of Crisis”, 2020, disponible en: https://www.wto-ilibrary.org/economic-research-and-trade-policy-analysis/the-evolution-of-services-trade-policy-since-the-great-recession_ba44f0d7-en.
- Organización Mundial del Comercio (OMC), “WTO Contribution to the 2020 HLPF”, 2020, disponible en: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26126WTO_HLPF_Input_2020.pdf.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “Emergency Tax Policy Responses to the Covid-19 pandemic, OCDE”, 2020, disponible en: https://oecd.dam-broadcast.com/pm_7379_119_119695-dj2g5d5oun.pdf.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “Evaluating the Initial Impact of Covid-19 Containment Measures on Economic Activity”, 2020, disponible en: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/evaluating-the-initial-impact-of-covid-19-containment-measures-on-economic-activity-b1f6b68b/>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “Prestar asesoramiento científico a los responsables de la formulación de políticas durante la pandemia de Covid-19”, 2020, disponible en: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/prestar-asesoramiento-cientifico-a-los-responsables-de-la-formulacion-de-politicas-durante-la-pandemia-de-covid-19-181e448e/>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “Tax Administration responses to Covid-19: support for taxpayers”, 2020, disponible en: https://oecd.dam-broadcast.com/pm_7379_119_119698-4f8bfnejoj.pdf.
- ORTEGA CARCELÉN, Martín, *Derecho global. Derecho internacional público en la era global*, Madrid, Tecnos, 2014.
- RÍOS GRANADOS, Gabriela, “Estímulos fiscales de emergencia en tiempos del COVID-19”, en GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria (coord.), *Emergencia sanitaria por COVID-19: Reflexiones desde el derecho (I)*, México, UNAM, IIJ, 2020, Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 14.

- RÍOS GRANADOS, Gabriela, “Gasto público y fondos de emergencia sanitaria por COVID-19 en el Estado mexicano”, en GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria y SERNA DE LA GARZA, José María (coords.), *Emergencia sanitaria por COVID-19: Federalismo*, México, UNAM, IJ, 2020, Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 16.
- SAINT-AMANS, Pascal, “Tax in the Time of Covid-19”, 2020, disponible en: https://www.oecd-forum.org/amp/posts/63721-tax-in-the-time-of-covid-19?__twitter_impression=true.
- SALINAS DE FRÍAS, Ana, “La incorporación de las normas internacionales en el derecho interno”, en SALINAS DE FRÍAS, Ana (dir.), *Lecciones de derecho internacional público*, Madrid, Tecnos, 2014.
- SERRANO ANTÓN, Fernando, “El informe sobre erosión de bases imponibles y traslación de beneficios de la OCDE: origen e implementación en un marco internacional y globalizado”, *Derecho PUCP*, núm. 72, 2014.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria “Pre-criterios 2021”, 2020, disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/precgpe/precgpe_2021.pdf.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Comunicado núm. 076 “Secretaría de Hacienda, a través de CNBV, presenta nuevo paquete de medidas para la reestructuración de créditos”, 2020, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/579585/Comunicado_076.pdf.
- TORO HUERTA, Mauricio Iván del, “El fenómeno del *soft law* y las nuevas perspectivas del derecho internacional”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VI, 2006.
- URQUIZU CAVALLÉ, Ángel, “Medidas tributarias para el control y el tratamiento de una pandemia”, *Quincena Fiscal*, núm. 8, 2020.