

El principio de extrafiscalidad en el gasto público

Jesús ZÚÑIGA GONZÁLEZ¹

Sumario

I. *Introducción*. II. *Principio de destino al gasto público*. III. *Principio de extrafiscalidad*. IV. *Función del Estado*. V. *Conclusión*. VI. *Fuentes de información*.

Resumen

Este trabajo aborda los aspectos que integran el principio de extrafiscalidad, como uno de los principios tributarios de carácter ético-político, para alentar o desalentar las actividades benéficas o contrarias para la recaudación y su importancia con los fines del Estado. Por otra parte, analiza el destino del gasto público y la manera en que se ejerce la discrecionalidad técnica y la discrecionalidad política, para satisfacer los derechos sociales y hacer respetar los derechos individuales.

Lo anterior, como fundamento de explicación de la realidad política administrativa que ejerce el Gobierno mexicano en aras de crecimiento y desarrollo del país.

Abstract

This work addresses the aspects that make up the principle of extra-taxation as one of the tax principles of an ethical-political nature to encourage or discourage beneficial or contrary activities for collection and its importance for the purposes of the State. On the other hand, it analyzes the destination of public spending and the way in which technical discretion and political discretion are exercised, to satisfy social rights and ensure respect for individual rights.

The latter, as a basis for explaining the administrative political reality exercised by the Mexican Government for the sake of growth and development of the country.

¹ Envío del original: 29/05/2023. Director del Instituto de Especialización en Justicia Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tlaxcala. Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro. Docente, Investigador, Asesor, Consultor y Certificador por el Sistema CONOCER.

Palabras Clave

Principio de extrafiscalidad. Gasto público. Derechos sociales. Derechos individuales.

Key Words

Principle of extra taxation. Public spending. Social rights. Individual rights.

I. INTRODUCCIÓN

La investigación se encuentra orientada a la exposición de los principios denominados destino al gasto público y extrafiscalidad, los cuales proporcionarán elementos que, relacionados con la función del Estado, y a partir de su aplicación tributaria, se deben de obtener recursos, buscando en todo momento la satisfacción de los derechos sociales y el respeto de los derechos individuales.

II. PRINCIPIO DE DESTINO AL GASTO PÚBLICO

Uno de los temas importantes en nuestra sociedad es saber, cuáles son los principios, criterios o lineamientos que se adoptan, por parte de la institución gubernamental, para llevar a cabo la obtención de recursos, sus mecanismos o justificaciones de aplicación y el objetivo que deben tener en la sociedad.

Para tal efecto, el identificar que vivimos en un sistema de organización social derivado del Contrato o Pacto Social planteado por Jean Jacques Rousseau en 1762, en donde el individuo realiza un acuerdo con su entorno social a través del ente colectivo denominado Estado y este con el individuo, cediendo parte de su libertad, comprometiéndose ambos en la contribución de todos los aspectos que les permitan un desarrollo integral y respeto a la dignidad de la persona, así como el mejoramiento de la calidad de vida. En esta tesitura, es una obligación de todos el contribuir para tal efecto, encontrando su justificación en la existencia de un Estado social de Derecho, por la necesidad del ente estatal de obtener ingresos no sólo para su mantenimiento, sino para desarrollar sus funciones con el fin de conseguir el bienestar de la colectividad, luego entonces, el deber de contribuir se cimienta en la solidaridad social, de ahí la aceptación de las acciones del Estado de contenido recaudatorio y de lucha contra la evasión fiscal”².

² Burgoa Toledo, Carlos Alberto, *Principios tributarios y económicos de las contribuciones*, México, Dofiscal Editores, 2018, p. 60.

En esta vertiente, el Estado se organiza y orienta sus políticas públicas de atención y desarrollo, a través de estrategias que le permitan crear infraestructura para dar cumplimiento a sus fines y al compromiso que históricamente tiene con el individuo que se encuentra en su territorialidad.

Es importante señalar que, como antecedente, los fines del Estado se ubican principalmente en tres planos: el aspecto económico, del que se desprende la facultad para recaudar contribuciones; el aspecto político, que tiene relación con la planeación administrativa-operativa; y, el aspecto social, que estaba orientado al individuo y a la sociedad en general.

En este último, cabe resaltar que el Estado Moderno, con la finalidad de ser inclusivo y respetar en estricto sentido el libre desarrollo de la persona, ha integrado a entes colectivos en su planeación, en los que a través de su inclusión, da oportunidad a que los intereses y objetivos de la sociedad se puedan pluralizar a través de este elemento integrante de la sociedad, ampliando el marco de acción del Estado y debiendo renovar la visión y objetivos del Pacto Social, como parte de la evolución y del mejoramiento de las condiciones de la sociedad.

En este sentido, el Estado para sostener la constitucionalidad de una ley tributaria, tienea su disposición, derivado de la Carta Magna, principios constitucionales tributarios, los cuales se clasifican en: normativos y ético-políticos (o económicos). Los principios tributarios jurídicos son aquellos que se desprenden del contenido de la fracción IV del Artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que a la letra dice:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

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

Es decir, “los principios tributarios y jurídicos son aquellas razones normativas que determinan la licitud, legalidad o constitucionalidad de una norma tributaria, los cuales, de acuerdo con el Artículo magno citado, son: proporcionalidad, equidad, legalidad, destino al gasto público”³.

³ *Ibidem*, p. 44.

De lo anterior se deriva, la facultad que tiene el Estado para realizar su actividad de recaudación y la planeación que debe hacer para la aplicación de los recursos y cumplimiento de sus objetivos.

El principio denominado destino al gasto público, es un instrumento de orientación en el que se establecen los fines primordiales y justificación, el que se orienta, por una parte, a la satisfacción de los derechos sociales, los cuales implican la necesidad de emplear fondos públicos para su realización, caracterizándose un deber del Estado de “hacer”; es decir, para que se brinde educación, salud, vivienda, etc. Por otro lado, el principio busca hacer respetar los derechos individuales los que se caracterizan por el deber del Estado de “no hacer” (prohibición o abstención), es decir, para que no se limiten los derechos de los particulares.

En este sentido, el principio de destino al gasto público se debe considerar de carácter constitucional, ya que tiene su fundamento en la Carta Magna, además de ser un deber y obligación para todo ciudadano, el hecho de contribuir con los fines sociales que tiene la entidad gubernamental.

Es importante señalar que, el principio de destino al gasto público tiene fines y razones que son la base para su aplicación. El fin puede catalogarse como determinable o indeterminable, el primero de ellos, es cuando sabemos con exactitud hacia qué hecho, circunstancia o situación en concreto, se va a llevar a cabo su aplicación, ya que cuenta con una discrecionalidad técnica, es decir, que sus razones tienen su fundamento en la propia norma; y el segundo, es derivado de una proyección, pero que no se puede especificar al cien por ciento, ya que este depende, de la situación en concreto y cuál es la directriz para su aplicación, pero ya se tiene previsto, por lo que se requiere de un criterio o razón adicional de índole político-administrativo para su consideración; lo que genera, que el principio de destino de gasto público, sea catalogado por su naturaleza con fines determinables, ya que se requiere de certeza y regulación normativa sobre el destino que se le va a dar a la contribución a través del gasto público.

Así mismo, los fines del principio de destino al gasto público pueden ser evaluados desde su efectividad y eficacia, es decir, la efectividad, cuando la ley que se aplica se cumple, ya sea de forma unilateral por los sujetos obligados o de manera coercitiva, cuando el Estado tiene que implementar alguna medida para lograr su aplicación. La eficacia se refiere a lograr la realización del acto para el

cumplimiento normativo ya sea al igual que en el concepto anterior, de manera unilateral o de forma inductiva a través de algún mecanismo de persuasión.

En este sentido, la evaluación de la efectividad y eficacia del principio de destino al gasto público, se puede vincular a la satisfacción o insatisfacción de los derechos sociales, para ello debemos analizar la dimensión sociológica del Derecho, para efecto de tener una medición respecto de la satisfacción o insatisfacción, así como de la efectividad e ineffectividad de la ley y del acto mencionado. Esta integración y análisis, nos lleva a que todo fin y razón que pueda aplicarse para desarrollar el principio citado, debe tener como resultado la satisfacción de los derechos sociales, así como la efectividad y eficacia de los actos desplegados y de la ley de fundamento.

En la práctica podemos encontrar, siguiendo la línea de investigación de Carlos Alberto Burgoa Toledo, que diversas medidas adoptadas por el Estado para la aplicación del principio de destino al gasto público, algunas no llegan a tener la efectividad y la satisfacción al cien por ciento, lo anterior, debido a que los fines planteados y las razones, se encuentran fuera de la discrecionalidad técnica que se requiere, además de considerar la debida concientización y otorgamiento de estímulos e incentivos para que los contribuyentes colaboren de manera unilateral, sin necesidad de presionar o coaccionar; ya que lo único que deriva, es la inconformidad y la insatisfacción de los derechos sociales en beneficio de los contribuyentes.

Es de hacer notar, que las medidas que se adoptan para la recaudación y cumplimiento de la ley, a través del principio de destino al gasto público, cuando dejan de observar los aspectos técnicos que le dan origen a sus finalidades y razones de creación, provoca que el contribuyente no dé cumplimiento, ya sea por decisión propia o por falta de claridad en los planteamientos jurídicos, lo que genera, que no haya identidad, se quebrante el deber y compromiso social, además de que los fines y razones se vean justificados por cuestiones de índole ético y político, que cuando no se tiene una formación estructural que soporte la toma de decisiones, desprenda una separación entre lo que se plantea en la norma, los objetivos de la sociedad y la capacidad de los individuos, por lo que debemos de procurar que los fines y las razones que derivan de una ley o medida, sean claros, concretos y accesibles para fomentar su comprensión, atención y cumplimiento en beneficio de los derechos sociales y respecto de los derechos individuales.

III. PRINCIPIO DE EXTRAFISCALIDAD

El principio de extrafiscalidad se puede definir como el conjunto de razones económicas que subyacen después de las razones jurídicas, como elementos que producen una mayor recaudación para las finanzas públicas, sin desdeñar los principios jurídicos y con la finalidad de generar un crecimiento y desarrollo del país.

Los fines extrafiscales son: “alentar o desalentar alguna práctica o actividad de la dinámica social que se considera benéfica o dañina para la satisfacción de los derechos sociales para hacer respetar los derechos individuales”⁴.

Este Principio se encuentra ubicado en la clasificación de los principios tributarios de orden ético-político (o económicos), en el cual se contemplan dos tipos de razones, las de carácter sustancial que se refieren a las contribuciones destinadas a cubrir el gasto público para satisfacer los derechos sociales y hacer respetar los derechos individuales, y las formales que implican como y a través de quien se obtendrán los recursos para el gasto público y el empleo de sus fondos.

Es importante señalar que, el principio de extrafiscalidad tiene fines y razones que le dan la base para su aplicación. El fin puede catalogarse como determinable o indeterminable, el primero de ellos, es cuando sabemos con exactitud, hacia qué hecho, circunstancia o situación en concreto, se va a llevar a cabo su aplicación, y el segundo, es derivado de una proyección, pero que no se puede especificar al cien por ciento, ya que este depende, de la situación en concreto, y cuál es la directriz para su aplicación, pero ya se tiene previsto, por lo que se requiere de un criterio adicional de índole político-administrativo para su consideración; lo que genera, que este principio, sea catalogado por su naturaleza con fines indeterminables, ya que no tiene su sustento en un fin con base estrictamente normativo, sino que tiene su fundamento en un fin ético-político, lo que deriva una discrecionalidad para el legislador de carácter política y no de índole normativa, para llevar a cabo su aplicación.

En esta vertiente, el principio de extrafiscalidad tiene como apoyo razones sustanciales que son las que justifican que se tenga que recaudar para cubrir el gasto público y satisfacer los derechos sociales y respetar los derechos individuales.

⁴ *Ibidem*, p. 206.

Por otro lado, las razones de carácter formal, son las que nos van a permitir señalar cómo, a través de quien se obtendrán los recursos públicos y, sobre todo, en dónde se invertirán o emplearán esos fondos.

Así mismo, observando lo señalado por Carlos Alberto Burgoa Toledo, los fines pueden diversificarse en fiscales, parafiscales y extrafiscales; los fiscales son aquellos que conforme a la norma son su base fundamental, ya que su justificación es el de cobrar y recaudar para el gasto público, lo cual deriva una fiscalización en su cumplimiento sobre el contribuyente. Los fines parafiscales, son aquellos en que la recaudación, ya va destinada a un organismo determinado o programa específico, y que se utilizará para satisfacer sus actividades previamente establecidas. Y los fines extrafiscales, son los que se utilizan para alentar o desalentar ciertas prácticas o actividades que se pueden considerar en ocasiones benéficas o en algunos otros casos perjudiciales. En el supuesto de esto último, se desprende de la observación de que, en diversos momentos, los criterios que se utilizan son de índole ético-político y no de razonamiento normativo, lo que puede derivar una ineffectividad en su aplicación o una desproporcionalidad en el resultado.

La aplicación del principio de extrafiscalidad se puede realizar conforme a una discrecionalidad técnica, basada en los principios normativos expresados por la ley, y de acuerdo a una discrecionalidad política, que deriva de una actuación del legislador ajena a normas, no expresadas por ley, pero respetando los derechos fundamentales.

El principio de extrafiscalidad se encuentra inmerso en muchas de las decisiones administrativas para la obtención de contribuciones, sin embargo, su resultado, no ha sido del todo favorable o satisfactorio, debido a la falta de satisfacción de las medidas adoptadas, la baja eficacia en su aplicación y cumplimiento, lo que genera que, hoy en día, tengamos una base tributaria recortada, que la cultura del cumplimiento y contribución voluntaria esté por debajo de la media nacional de la población económicamente activa y que no se puedan garantizar los derechos sociales y, mucho menos, respetar los derechos individuales, debido a las resoluciones y criterios emanados de aspectos políticos más que de situaciones técnicas, normativas, y de planeación sistemática y permanente.

IV. FUNCIÓN DEL ESTADO

Una de las funciones más importantes que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos le asigna al Estado es la rectoría, para que este fomente el desarrollo nacional y, de esta manera, se garantice que el citado desarrollo sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía nacional y su régimen democrático; y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

El Estado debe crear las condiciones que permitan contar con infraestructura en la que todo individuo, colectividad y nuestra sociedad, puedan acceder a datos precisos y congruentes con la vida económica, política, social, cultural y democrática que tenemos en el país; se requiere de mayores elementos para que se pueda aplicar una participación activa de los ciudadanos, en la que los principios de colaboración, participación y transparencia, sean los ejes rectores en el destino del gasto público y en las medidas de índole administrativo para la obtención de los recursos públicos, su distribución y aplicación, así como fines y razones que generen un real desarrollo, así como se garanticen los derechos sociales y respeten los derechos individuales.

V. CONCLUSIÓN

El principio denominado destino al gasto público se orienta, por una parte, a la satisfacción de los derechos sociales, los cuales implican la necesidad de emplear fondos públicos para su realización; y, por otro lado, busca hacer respetar los derechos individuales.

Para este efecto, el principio de extrafiscalidad se orienta a llevar a cabo la aplicación de medidas que alientan o desalientan alguna práctica o actividad de la dinámica social que se considera benéfica o dañina para la satisfacción y respeto de los derechos mencionados. El Estado, para cumplir su función, debe fijar lineamientos y criterios que le permitan transparentar los fines tributarios, el uso de los recursos y la fijación de metas de carácter individual, colectivo y social.

VI. FUENTES DE INFORMACIÓN

- ALEXY, Robert, *Derechos sociales y ponderación*, Madrid-México, Fontamara, 2013.
- BURGOA TOLEDO, Alberto, *Los derechos humanos en la tributación*, México, Dofiscal Editores, 2018.
- _____, *Principios tributarios y económicos de las contribuciones*, México, Dofiscal Editores, 2018.
- HAYEK, Friedrich A., *Principios de un orden social liberal*, España, Unión Editorial, 2010.
- CONGRESO DE LA UNIÓN, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2022.
- LÓPEZ STERUP, Henrik, *Protección judicial de los derechos sociales*, México, Tirant lo Blanch, 2018.
- MIRANDA CAMARENA, Adrián Joaquín *et al.*, *Garantías sociales*, México, Porrúa, 2012.
- ORTEGA MALDONADO, Juan Manuel, *Derecho Fiscal*, México, Porrúa, 2021.