



Series especiales sobre políticas fiscales para responder a la crisis de COVID-19

Esta es una de una serie de notas elaboradas por el Departamento de Finanzas Públicas para ayudar a los estados miembros a gestionar la emergencia del COVID. Los puntos de vista expresados en esta nota son los del personal del FMI y no representan necesariamente las opiniones del FMI, su Comité Ejecutivo o su personal directivo.

Respuestas de las administraciones tributarias y aduaneras

Esta nota proporciona orientación acerca de cómo las administraciones de ingresos pueden ayudar en las respuestas gubernamentales a los desafíos que plantea la crisis del COVID-19 -manteniendo la operación del sistema tributario, implementando medidas del gobierno para gestionar la crisis, dando soporte a la economía y facilitar el comercio internacional, protegiendo la salud de los funcionarios y de toda la población. Las administraciones de ingresos tienen que salvaguardar los ingresos impositivos para proteger la financiación de las significativas necesidades de gasto para afrontar la crisis, incluyendo el mantenimiento y expansión de los programas gubernamentales de protección social, y precisarán estar listas para restaurar los niveles de cumplimiento en el periodo postcrisis, cuando probablemente se vea renovado el enfoque en el crecimiento de los ingresos tributarios.¹

Al aplicar esta guía, las agencias de ingresos deben considerar cuidadosamente sus capacidades de implementación y las condiciones locales, teniendo en cuenta la etapa que ha alcanzado el virus en su país y la etapa de las respuestas del gobierno a la crisis.

Al comienzo de la crisis, mantener la continuidad de la administración de ingresos y garantizar condiciones de trabajo saludables para el personal y los contribuyentes será fundamental para preservar la integridad del sistema tributario. En las primeras etapas, las agencias de ingresos deben centrarse en ayudar a las empresas y a las personas a sobrellevar el estrés financiero, aliviando las cargas y obligaciones de cumplimiento de los contribuyentes, implementando políticas de apoyo del gobierno, mejorando la comunicación y facilitando el comercio. Al mismo tiempo, deben monitorear de cerca la evolución de los ingresos (particularmente las recaudación proveniente de los grandes contribuyentes) y establecer medidas de control específicas para evitar pérdidas excesivas de ingresos.

¹ Esta nota será complementada por otras que recaerán sobre cuestiones clave emergentes en administración de ingresos (v.g. plan de continuidad de negocio durante la crisis) y asesoramiento personalizado para países con diversos grados de capacidad de implementación y fuentes de ingresos (es decir, petróleo). Puede actualizarse para reflejar los nuevos desarrollos y las experiencias de los países miembros del FMI. Para obtener una descripción general de las respuestas de la política fiscal, consulte la Nota sobre "Cuestiones fiscales: una descripción general".

En la medida en que la crisis retroceda, se deben levantar las medidas temporales y restablecer completamente las medidas de control para revertir cualquier aumento en el incumplimiento que pueda haber ocurrido y ayudar a reconstruir las bases impositivas. Esto será particularmente importante en países de bajos ingresos y dependientes de recursos naturales.

La nota se basa en las respuestas actuales de las administraciones de ingresos a la crisis de COVID-19 y la orientación previa del FMI sobre crisis anteriores, adaptadas a las circunstancias especiales de la crisis actual.² Las medidas específicas se proporcionan bajo seis grandes títulos: (I) Continuidad del negocio; (II) flexibilizar las obligaciones del contribuyente; (III) Implementación de políticas de apoyo del gobierno; (IV) Mejorar la comunicación y la asistencia al contribuyente; (V) Protección de ingresos y salvaguarda del cumplimiento; y (VI) Administración de Aduanas.

I. CONTINUIDAD DEL NEGOCIO: TRABAJAR DE FORMA REMOTA Y CON MENOS PERSONAL

Se alienta a las administraciones tributarias a implementar estrategias de continuidad de negocio para mantener el funcionamiento de los sistemas tributarios y aduaneros con una fuerza laboral reducida (debido a enfermedades causadas por el virus y medidas de aislamiento) y para facilitar el trabajo remoto (para proteger al personal y a los contribuyentes de enfermedades). Las estrategias podrían incluir las siguientes medidas:

- Establecer un equipo de crisis gerencial para diseñar e implementar el plan de continuidad del negocio, convocar reuniones diarias de gestión (incluidas reuniones remotas) en todos los niveles de la organización, requerir que todos los jefes de departamento supervisen e informen de sus operaciones diariamente a la dirección (con un enfoque particular en el monitoreo de la recaudación de impuestos y la carga de trabajo de los sistemas TIC).
- Priorizar el trabajo y reasignar la fuerza laboral para garantizar que las actividades más críticas cuenten con el personal suficiente, incluso mediante la reasignación del personal de actividades discrecionales a obligatorias, así como de puestos de servicios regulares a puestos de teletrabajo (como se indica a continuación).
- Implementar políticas, procedimientos y tecnologías de teletrabajo siempre que sea posible, incluida la redistribución del personal a los centros de contacto telefónico y extendiendo las horas de las unidades de soporte informático para facilitar el trabajo remoto.
- Donde sea necesario el contacto directo: implemente medidas de seguridad personal, es decir, equipo de protección y distanciamiento social, establezca citas para contactos directos urgentes, organice al personal de la oficina para que trabaje en turnos y limite los servicios no esenciales para minimizar el número de funcionarios y contribuyentes en una oficina fiscal en cualquier momento.

II. ALIGERAR LAS OBLIGACIONES DEL CONTRIBUYENTE (SEGÚN LA LEGISLACIÓN VIGENTE)

Las administraciones tributarias deben expandir sus esfuerzos para ayudar a las empresas y los individuos, particularmente a aquellos directamente afectados por la crisis, para hacer frente a los efectos financieros y no financieros de la crisis considerando medidas (temporales) como:

² Véase por ejemplo, "Collecting Taxes During an Economic Crisis: Challenges and Policy Options", IMF Staff Position Note, July 14, 2009—
<https://www.IMF.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0917.pdf>.

- Ampliar los plazos de presentación y pago de declaraciones de impuestos (sin penalización), con reglas claras sobre los tipos de impuestos y contribuyentes a los que es aplicable, así como la duración de la extensión. Las administraciones de países que tienen un alto nivel de presentación de declaraciones por internet podrían considerar posponer solo los pagos para que las declaraciones se presenten y registren en plazo (véase en detalle en V).
- Permitir a los contribuyentes reducir sus obligaciones de ingreso a cuenta del impuesto sobre la renta personal y de utilidades para reflejar sus menores ingresos esperados.
- Relajar los términos y condiciones de los acuerdos de pago aplazado o fraccionado (por ejemplo, extendiendo el período y eventualmente reduciendo los intereses).
- Acelerar las devoluciones tributarias (con una cuidadosa consideración de las categorías de riesgo).

III. IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS GUBERNAMENTALES DE AYUDA

Muchos gobiernos están introduciendo varios tipos de medidas impositivas para proporcionar apoyo financiero a empresas e individuos y para estimular la economía. Las agencias tributarias deben implementar estas medidas de manera rápida y precisa para lograr el efecto previsto. Esto requiere:

- Apoyar a los gobiernos en la identificación, análisis y evaluación de opciones de política y en la redacción de reglamentos y directrices operativas sobre la aplicación práctica de las nuevas medidas fiscales.³
- Diseñar los sistemas y procedimientos administrativos para aplicar las medidas, con énfasis en hacer que su aplicación sea simple, fácil y rápida.
- Difundir rápidamente las nuevas medidas fiscales internamente y capacitar de inmediato a los funcionarios sobre cómo aplicarlas.
- Divulgar las nuevas medidas tributarias entre los contribuyentes (véase en detalle en III).

IV. MEJORA DE LA COMUNICACIÓN Y LA ASISTENCIA AL CONTRIBUYENTE

Las administraciones tributarias deben adoptar una estrategia integral de comunicación externa para informar a los contribuyentes sobre las obligaciones tributarias aligeradas, las nuevas políticas tributarias y cualquier cambio en las operaciones de las administraciones de ingresos. Además de esos mensajes, la estrategia de comunicación debe promover la solidaridad social (incluso alentando a los contribuyentes a seguir cumpliendo con sus obligaciones tributarias, especialmente a los menos afectados por la crisis) y desalentar las reclamaciones fraudulentas de medidas de alivio (advirtiendo sobre las consecuencias). Se podrían considerar las siguientes medidas:

- Designar equipos de comunicación para diseñar e implementar la estrategia de comunicación.
- Crear una página web especial y una línea telefónica directa para asuntos tributarios relacionados con la crisis.
- Enviar correos electrónicos masivos, mensajes SMS y aprovechar los medios sociales y tradicionales para proporcionar información.
- Difundir la disponibilidad de los servicios en línea de la administración tributaria y alentar a los contribuyentes a usarlos.
- Aumentar la disponibilidad de teleasistencia al contribuyente, incluso extendiendo las horas de atención y aumentando el personal de los centros de contacto telefónico

³ Para más información, ver la nota del FMI sobre "Tax Law Design Considerations when Implementing Responses to the COVID-19 Outbreak", April 2020.

- Proporcionar opciones adicionales de presentación de impuestos para los contribuyentes que no tienen acceso a la presentación electrónica y nuevos métodos de pago de impuestos (como el pago a través de teléfonos móviles).

V. PROTECCIÓN DE INGRESOS Y SALVAGUARDA DEL CUMPLIMIENTO

Algunas administraciones tributarias han reducido sus actividades de fiscalización y cobro de deuda morosa en atención a las severas presiones financieras que enfrentan muchas empresas e individuos. Sin embargo, cualquier reducción debe ser temporal para mitigar el riesgo de que el incumplimiento se arraigue en el sistema tributario y sea difícil de revertir después de que la crisis haya pasado. Para proteger los ingresos y salvaguardar el cumplimiento, las administraciones tributarias podrían considerar las siguientes medidas:

- Reducir temporalmente (pero no eliminar) las acciones de auditoría y cobro de deuda morosa, y centrar los recursos en los riesgos de cumplimiento más críticos y emergentes (por ejemplo, posible abuso de medidas de alivio) y en sectores que pueden estar experimentando un auge en los negocios.
- Intensificar el monitoreo de los contribuyentes más grandes, particularmente aquellos negocios menos impactados o incluso en auge, con el fin de asegurar sus pagos de impuestos a tiempo. En términos más generales, intensifique el seguimiento de los ingresos, incluso, por ejemplo, realizando análisis por sector y por tipo de impuesto.
- Promover el uso de acuerdos de pago (aplazamientos o fraccionamientos) para aquellos contribuyentes que no tienen la capacidad de hacer un pago completo en plazo.
- Desarrollar criterios para identificar abusos flagrantes y actividades fraudulentas relacionadas con COVID-19 (dentro de la jurisdicción de la administración tributaria) e implementar acciones de investigación y denuncia penal cuando se justifique.
- Establecer procedimientos simplificados para la verificación rápida del cumplimiento de requisitos para acogerse a obligaciones fiscales aligeradas y otros beneficios fiscales relacionados con la crisis, con el fin de aplicar acciones de cumplimiento posteriores, cuando esté justificado.

VI. ADMINISTRACIÓN ADUANERA: ASEGURAR Y FACILITAR EL COMERCIO

Durante la crisis, la Aduana tiene la responsabilidad crítica de garantizar que los bienes esenciales fluyan sin problemas y rápidamente a través de las fronteras, incluidos los suministros médicos necesarios, y de ayudar a mantener la economía facilitando el comercio. Deben establecerse y mantenerse protocolos de salud y seguridad mientras se implementan medidas para racionalizar el trabajo crítico. Las medidas aduaneras a considerar incluyen:

- Identificar los flujos de trabajo esenciales y trabajo nuevo / adicional debido a la crisis y reasignar recursos de operaciones no esenciales / otras operaciones.
- Aplazar la presentación de documentos de respaldo para importaciones con fechas de vencimiento extendidas y aceptar documentos de respaldo sin firma / sello. De ser posible, haga que los operadores de comercio exterior presenten los documentos de respaldo electrónicamente.
- Facilitar y acelerar los procesos de despacho de bienes esenciales y suministros médicos, incluso mediante el establecimiento de canales especiales para productos de salud relacionados con COVID-19.
- Crear un equipo de respuesta rápida con personal TIC y del negocio para garantizar que los sistemas permanezcan operativos y la actualización oportuna de los cambios en las tasas de impuestos, exenciones y tratamientos preferenciales otorgados por el gobierno.

- Disminuir el control de infracciones menores mientras se mantiene un mínimo de inspecciones físicas basadas en la gestión de riesgos. Establecer un equipo de intervención rápida para monitorear y combatir el fraude y el contrabando.