



Retos y desafíos de las administraciones tributarias frente a la crisis sanitaria mundial ocasionada por el COVID 19

Tamayo-Galarza, Grace¹; Subía-Guerra, Jaime²; Pérez-Valencia, Tatiana³

¹, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Escuela de Economía Pública y Sectores Estratégicos, Quito, Ecuador, grace.tamayo@iaen.edu.ec, Av. Amazonas y Juan José de Villalengua, (+593) 992898736

²Universidad Central del Ecuador, Facultad de Administración, Quito, Ecuador, jcsubiag@uce.edu.ec, Av. 10 de Agosto, campus UCE, (+593) 998997855

³Instituto de Altos Estudios Nacionales, Escuela de Economía Pública y Sectores Estratégicos, Quito, tatiana.perez@iaen.edu.ec 1, Av. Amazonas y Juan José de Villalengua, (+593) 998997855

Artículo arbitrado e indexado en Latindex

Revisión por pares

Fecha de recepción: julio 2020

Fecha de publicación: diciembre 2020

Resumen

En Enero 2020, sin duda alguna la realidad social, económica y política del mundo se transformó en forma drástica, debido a la presencia del virus denominado COVID 19, enfrentado a las administraciones tributarias a un nuevo escenario, con limitaciones presupuestarias por un período indefinido; tal como lo es el desenlace de esta situación para las naciones. Desencadenando dificultades en las áreas sanitaria, económica, tecnológica, social, comercial y política, principalmente, pero también en los aspectos administrativos y organizacionales. Este artículo pretendió analizar en un primer momento, las dinámicas con que la política tributaria internacional ha hecho frente a esta primera etapa de esta emergencia sanitaria global, con un enfoque descriptivo documental. El artículo tiene una orientación desde la perspectiva de la administración y en el siguiente apartado se abordarán algunas políticas tributarias impuestas por diversos países, para luego identificar cuáles serían los principales problemas a enfrentar para las administraciones tributarias.

Palabras clave: Administración tributaria, política tributaria, tributación internacional, crisis financiera.

Abstract

In January 2020, without a doubt, the social, economic and political reality of the world was drastically transformed, due to the presence of a virus called COVID 19, confronting tax administrations with a new scenario, with budgetary limitations for an undefined period; as is the outcome of this situation for the nations. Unleashing difficulties in the health, economic, technological, social, commercial and political areas, mainly, but also in the administrative and organizational aspects. This article aims to analyze, at first, the dynamics with which international tax policy has faced this first stage of this global health emergency, with a descriptive documentary approach. The article has an orientation from the administration perspective and in the following section some tax policies imposed by different countries were discussed, in order to later identify which would be the main problems to be faced by tax administrations.

Key words: Tax administration, tax policy, international taxation, financial crisis.

1. INTRODUCCIÓN

Dentro de un mundo globalizado, en donde la expansión de los mercados, las empresas y la economía mundial se han paralizado por causa de la presencia de una enfermedad infecciosa denominada Coronavirus (COVID 19), ante lo cual las naciones se han visto obligadas a cerrar sus fronteras y por tanto se ha limitado al mínimo posible el comercio interior y exterior, los gobiernos han debido tomar acciones emergentes, para que tanto el presupuesto nacional como la población tengan una afectación lo menos agresiva posible. En este contexto este artículo tiene como propósito el resumir y analizar brevemente las primeras medidas que se tomaron en el período de diciembre de 2019 a mayo de 2020 las naciones, para luego analizar el impacto de la situación sobre la administración tributaria institucionalmente, relevando su función primordial como organizaciones rectoras en representación de los Estados en las funciones a ella encomendadas.

Este tema es de interés tanto para los autores de la política tributaria pública, administradores, como para los ciudadanos y empresas, quienes en su calidad de contribuyentes o sujetos pasivos de los impuestos directos e indirectos, tienen la obligación de acatar y planificar tributariamente sus aportes al estado, así como también motivar la producción de recursos en un mercado restringido para las pequeñas, medianas y grandes empresas y también para las grandes importadoras, exportadoras y en general los grandes contribuyentes.

La pregunta de investigación que generó este artículo descriptivo, se centra en de qué manera las administraciones tributarias han reaccionado ante la emergencia sanitaria causada por el COVID 19 en su primera fase, por tanto se han revisado los decretos oficiales que compilan políticas tributarias que generan acciones internas en los organismos tributarios rectores, llevándolas a gestiones que se han venido concretando en obligaciones, al constituirse como sujetos activos que generalmente lo instituyen los estados por medio de organismos autónomos ejecutores; y de cumplimiento por parte de los

sujetos pasivos.

En este contexto es prioritario analizar, en el marco de la teoría administrativa, varios factores como la presión generada para las administraciones en lo que es continuar brindando servicios que no es posible interrumpir como es la recaudación de impuestos, adaptarse a las medidas de los gobiernos y a la vez un proceso de acomodación interna mediante herramientas telemáticas y la realidad laboral modificada por el teletrabajo, analizada desde una perspectiva externa.

A la vez, las administraciones deben cumplir sus funciones garantizando las medidas sanitarias impuestas en cada país y evocar que estas medidas se conviertan en una forma normal de relaciones entre sujeto pasivo y sujeto activo, limitando muchas veces el contacto físico y fomentando e incrementando las capacidades tecnológicas de sus unidades, así como fortaleciendo la cultura tributaria de la población, más este escenario surge como observación de que se requiere además, una revisión del marco legal que permita su cotidianidad y aplicación en la realidad de las labores sustanciales y no sustanciales dentro de la estructura organizacional de las administraciones tributarias.

2. MARCO TEÓRICO

Se inicia este acápite con una introducción, partiendo dentro del marco teórico referencial de lo general a lo específico, por tanto es necesario reflexionar sobre nociones básicas, como el concepto generado por Meny (1992) que señala que el análisis de las políticas públicas se ha constituido, como una ciencia de la acción, como una contribución de los «expertos» a las decisiones de las autoridades gubernamentales, esta concepción se aportó al final de la década de 1950 y al comienzo de la siguiente, se imaginaba que el análisis y el experto iban a permitir afrontar mejor los desafíos que acosaban entonces a la sociedad, siendo su objetivo prioritario el contribuir a la mejora de las decisiones públicas a corto y largo plazo. Esta cita nos confrontará al final, con una realidad como la eventual utilización de estas experiencias para la planificación tributaria contingente futura en las

administraciones tributarias de impuestos y aduanas.

A continuación en el contexto del problema tratado se aborda en un primer momento las bases teóricas económicas que permitirán identificar dentro de las medidas adoptadas su concepción económica de origen, posterior a ello se analizan las teorías administrativas que soportan los comportamientos adoptados o posibles por parte de las administraciones tributarias ante el escenario presentado en el momento del estudio, para finalizar con un breve esquema de los múltiples estudios efectuados sobre esta temática en el primer semestre del año 2020. Se destaca la importancia de este análisis basándose en que la mayoría de escritos e investigaciones se suscriben al contexto económico y fiscal, sin aportar al tema del análisis organizacional y soporte a la institución como tal que afrontará la aplicación de estas medidas y sus consecuencias más allá del marco presupuestario, como un aspecto estructural y técnico.

Las bases legales y normativas tributarias se fundamentan en la generación de estos ingresos que alimentan los presupuestos estatales, bajo los principios tributarios de generalidad, equidad, simplicidad administrativa, transparencia, progresividad, eficiencia y suficiencia recaudatoria, y sobre la base de obligaciones para las administraciones que en general se relacionan con gestión de la política tributaria y el aseguramiento de la suficiencia recaudatoria destinada al fomento de la cohesión social.

Sin duda, luego del análisis de estas primeras medidas, verificaremos su inherencia a la corriente neoclásica o a las escuelas heterodoxas, lo que motiva un breve y bastante general, recorrido teórico sobre la temática, iniciando con sus bases, que según Arestis (2004), refiere a la escuela neoclásica, como aceptada estructuralmente en su auge por las clases dominantes; Keynes, nunca rompió con este esquema neoclásico, lo que para múltiples autores permitió integrarlo como una síntesis a la escuela neoclásica, que en los años ochenta se identificó como una vertiente rechazada por los mismos. Seguida

a mediados del siglo XX por la corriente monetarista de Friedman, este pensamiento neoclásico se ha convertido en la corriente ortodoxa de la economía y ha recibido duras críticas por parte de los pensadores pos keynesianos. Uno de los rasgos comunes de las corrientes heterodoxas (neo) marxista, postkeynesiana es la incorporación de la crisis económica a su análisis de la reproducción sistémica, aunque la forma de hacerlo discrepe sustancialmente en aspectos de fondo y forma.

En cambio, la heterodoxia moderna, para Lawson (1995), en su obra "A Realist Perspective on Contemporary 'Economic Theory'" se deriva en tres características esenciales: 1) la perspectiva individualista, mejor conocida como Individualismo Metodológico, la que discute ampliamente en sus obras; debido a que el medio y los individuos no se mantienen neutrales ante la conducta de cada uno de los mismos. Bajo esta perspectiva basar las consecuencias observacionales de la Teoría Económica suponiendo implícitamente la neutralidad del medio y las instituciones que contienen al individuo, debilita ampliamente la capacidad analítica de la Economía. 2) la introducción del axioma de racionalidad en sus diferentes acepciones, que según Lawson presupone implícitamente la visión de un hombre anglosajón, ambicioso, egoísta, cuyo único objetivo es la obtención de beneficios económicos. 3) Un compromiso constante de los investigadores con la búsqueda de equilibrio, sobre lo cual, en un mundo donde la realidad muta y se transforma de manera continua, Lawson opina que alcanzarlo implica caer en supuestos tan restrictivos que tergiversan el rol de la Economía, cayendo en un proceso que él denomina "aislacionismo", término relacionado a la tendencia política que defiende el aislamiento de un país y su no intervención en problemas de carácter internacional.

Geoffrey Hodgson es, al igual que Lawson, se destaca en el campo de economía heterodoxa. Su área principal de investigación la constituye el rol de las instituciones en los procesos económicos desde una visión mucho más amplia y abierta, muestra un regreso a las técnicas y metodologías utilizadas por los

viejos institucionalistas, sus teorías se derivan en profundos debates con economistas de alto nivel, como Lawson, Blaug, Colander, Mc Closkey, Musgrave, principalmente.

Sin adentrarse mayormente, en la teoría económica ni política, estos breves indicios teóricos, serán de utilidad para identificar la corriente que presentan las primeras medidas tributarias en distintos países y analizar cuál de estos estereotipos ha primado en las decisiones de los Gobiernos para encauzar a las administraciones tributarias en esta crisis sanitaria y económica y lo más importante que servirán como bases futuras para los planes de contingencia en nuevos e inesperados trances de la historia mundial, que posiblemente necesitarán una modificación de comportamiento para el campo fiscal y tributario y en particular en el estudio específico de la administración para la tributación nacional e internacional.

Al centrarse en el tema específico, se evoca la teoría administrativa moderna, que surgió en el siglo XX, debido a necesidades de tipo social y financiero, inicialmente aportaron sus bases los antiguos filósofos, comenzando con Sócrates (470 a.n.e - 399 a.n.e) quien defendía la tesis de que la administración es una habilidad personal "separada del conocimiento técnico y de la experiencia", seguido por Platón(429 a.n.e - 347 a.n.e), Aristóteles (384 a.n.e - 322a.n.e), Francis Bacon (1561 - 1626), fundador de la lógica moderna y Rene Descartes (1596 - 1650),fundador de la filosofía moderna. Impulsados por pensadores ligados a la religión católica en esas instancias primarias.

Más, la teoría de la administración moderna se inicia en 1769, cuando el inglés James Watt Boulton inventó la máquina de vapor y Jaime Hergreaves la máquina de hilar, introduciendo los métodos mecánicos a la producción. Estos acontecimientos dieron inicio a la Revolución Industrial, modificándose la estructura socio - comercial de la época y provocando cambios acelerados en todas las esferas sociales.

Robert Owen en el año 1810, introduce el concepto de "máquinas vitales" considerando el autor a los empleados como la mejor inversión para la administración, demostrando

que si sus necesidades personales y sociales son atendidas la productividad se incrementa y los costos se constituyen como recuperables, el autor da importancia además a las evaluaciones del trabajo y por tanto de los empleados.

Babbage en 1832, planteó la vital importancia de la aplicación de los principios científicos de los procesos que conlleva un incremento en la producción y disminución en los costos, siendo su principal aporte la división de oficios, seguido por Daniel C. Mc Callum que usó por vez primera un organigrama y planteó el futuro de la organización estructural en las organizaciones.

Sobre estas bases, Frederick Winslow Taylor (1856 -1915) desarrolló la Teoría de la Administración Científica y el francés Henry Fayol (1841 - 1925) la Teoría Clásica de la Administración. También podemos ubicar dentro del mismo el trabajo del sociólogo alemán Max Weber y su Teoría de la Burocracia. Para el artículo obligatoriamente también evocaremos la teoría de Taylor sobre todo al analizar las conclusiones y sobre sus comentarios acerca de la eficiencia laboral y la productividad, así como los incentivos no solamente monetarios. Dentro de la escuela clásica, Mary Parker Follet y Chester Barnard, fueron precursores de las teorías humanistas. Mary Parker Follet dirigió su enfoque de la administración hacia la conducta humana. Planteó la necesidad de las personas de trabajar en grupos, coincidiendo con el principio tayloriano de que los trabajadores y la administración tienen un propósito común.

Mayo, siendo parte de los científicos del comportamiento consideró que las administraciones deben adaptarse a las necesidades de los individuos, ya que el elemento humano es el factor determinante en los objetivos de la empresa; por esta razón es conocida también como la Teoría de las Necesidades y Motivaciones o como el movimiento humanista dentro de la Psicología Industrial.

Partiendo de estos pilares que sustentan la teoría administrativa, es necesario abordar los aportes actuales, que según Macías (2002), son sintetizados en fundamentos de calidad y medición y el surgimiento de la teoría del desarrollo organizacional, que sustenta que las

organizaciones de la sociedad actual se encuentran enmarcadas por un macrosistema en constante cambio y transformación, lo cual provoca la necesidad de diseñar organizaciones flexibles y adaptables a los mismos, construyendo nuevas estructuras organizacionales y modificando la cultura organizacional, para lo cual se necesita una nueva conciencia social de los seres humanos, incluyendo un cambio organizacional planeado y un enfoque de sistema abierto.

En las actuales circunstancias se han derivado varios estudios y publicaciones importantes sobre el tema tratado, según el CIAT (2020), las Administraciones Tributarias realizaron planes de continuidad operativa, para preservar el bienestar de sus empleados o servidores públicos, sin dejar de garantizar la prestación continuada de servicios esenciales a contribuyentes y órganos de la administración pública por un período de tiempo prolongado, así como la merma de la capacidad de mantenimiento de instalaciones y equipamiento, o de las dificultades para coordinar las actividades necesarias), de ahí la importancia de que las administraciones clasifiquen sus actividades “normales”, en esenciales que deberán desempeñarse taxativamente, otras no esenciales..

3. MÉTODO

Este artículo, está basado en el análisis de las primeras directrices tributarias emitidas por los países considerados para este estudio, la utilidad de este trabajo, se enfoca en informar sobre la primera reacción en cuanto a emisión de políticas tributarias frente a la crisis provocada por el COVID y sus implicaciones

sociales, económicas y financieras. La investigación se centró en dos aspectos fundamentales, la definición teórica de las corrientes que orientaron estas decisiones para las administraciones tributarias y su análisis comparativo y posibles soluciones que sugieran a la organización pública que rige la tributación en las naciones a reconfigurarse estructural y funcionalmente.

Metodológicamente se orientan en dos preguntas fundamentales.

1. ¿Cuáles son las medidas tributarias adoptadas por los países para contrarrestar la crisis económica derivada de la emergencia sanitaria por el COVID 19?

2. ¿Qué acciones administrativas podrían asumir las administraciones tributarias para afrontar esta crisis sanitaria?

Los países considerados se seleccionaron en relación a la facilidad de obtención de información y se ha tratado de que se trate de países con afectaciones mayores, medias y menores en cuanto a contagio y afectación comunitaria.

4. RESULTADOS

Al ser una crisis de características únicas en la historia, ha sido asumida de diversas formas en cuanto a la administración tributaria se refiere por parte de las naciones, se analizan a continuación las acciones decretadas por algunos países a nivel mundial. Las primeras medidas tributarias sostenidas en algunos países, se pueden observar a continuación en el siguiente cuadro resumen en el Anexo 1.Tabla No. 1. Primeras medidas tributarias adoptadas ante el Coronavirus:

Tabla 1 Primeras medidas tributarias adoptadas ante el coronavirus

País	Impuesto	Medida
Argentina	Impuesto al Valor Agregado e impuestos aduaneros y contribuciones de la seguridad social.	Prórrogas en el plan de facilidades permanente.
Bolivia	Impuesto al Valor Agregado y Contribuciones de la seguridad social.	Exoneración de impuestos a insumos médicos.
Brasil	Contribuciones sociales federales sobre ingresos brutos y Contribuciones de la Seguridad Social.	(Régimen especial para pequeñas empresas), durante seis meses, para los períodos de cálculo de marzo, abril y mayo de 2020. Tasa 0% temporaria para insumos médicos en el IPI.

Chile	Impuesto a las ventas y servicios, Impuesto a la Renta, Impuesto territorial	Para PYMES: Prórroga, para contribuyentes no PYMES con ingresos anuales que no excedan U.F. 350.000.
Colombia	Exención de aranceles de importación. Impuesto al Valor Agregado	Solamente para insumos o bienes relacionados a la mitigación de la pandemia. Decreto 3 días sin IVA. Impuesto Solidario. Devolución del IVA para familias vulnerables.
Ecuador	Impuesto al Valor Agregado, Impuesto a la Renta.	Se difieren pagos, posibilidad de disminuir la jornada laboral previo acuerdo con el empleado.
Estados Unidos de América	Impuesto a la Renta	
España	Impuestos	Prórroga por seis meses para autónomos y Pymes que lo soliciten.
Francia	Impuesto al Valor Agregado, Contribuciones de la Seguridad Social	Prórroga para quienes debían pagar en marzo 2020.
Grecia	Impuesto al Valor Agregado, Contribuciones de la Seguridad Social	Prórrogas en el pago.
Italia	Impuesto al Valor Agregado, Impuesto a la Renta. Contribuciones de la Seguridad Social	Prórroga en el pago para contribuyentes con facturación de 400.000 euros anuales en servicios y 700.000 para los demás.
Portugal	Impuesto al Valor Agregado, Impuesto a la Renta, Contribuciones de la Seguridad Social	Prórroga, diferimiento del pago del IVA a 3 y 6 meses.
Reino Unido	Impuesto a la Renta	Reducción del beneficio fiscal en el Impuesto a las Ganancias de Capital.
Suecia	Contribuciones de la Seguridad Social	Prórrogas en el pago.

Fuente: Decretos oficiales y propuestas de Ley de los Gobiernos.

Ampliando la información referida en la tabla anterior y analizando las normas emitidas por los gobiernos, se resume el panorama señalando que para el Gobierno Argentino, las medidas tributarias nacionales adoptadas en el marco de la emergencia pública en materia sanitaria en virtud de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud en relación con el coronavirus COVID – 19, según lo dispuesto por el Art. 1 del Decreto N° 260/2020 fueron la reducción de impuestos en los servicios de salud, encaminada a la reducción de las cargas previsionales e impositivas con el objetivo es proteger al sistema y garantizar el acceso de toda la población a las prestaciones médicas.

La segunda medida fue el crear el programa de asistencia de emergencia al trabajo y la producción, que según lo que dispone otorga un tratamiento preferencial por 90 días a empleadores de las actividades relacionadas con la salud que incluye reducir

al máximo las contribuciones patronales en establecimientos e instituciones respecto de los profesionales, técnicos, auxiliares y ayudantes que presten servicios en el sector, reduciendo además las alícuotas del impuesto sobre los créditos y débitos bancarios, de modo de asimilar a todo el sistema de salud al tratamiento vigente para obras sociales, fijándose un derecho de importación extrazona en 0% y se exime el pago de la tasa de estadística para garantizar a la población el acceso a ciertos insumos críticos, incluyéndose en esta medida insumos como el alcohol etílico, artículos para uso de laboratorios o farmacias, y materiales de uso descartable en hospitales y se exceptúa transitoriamente a estos insumos críticos del régimen de percepción del impuesto al valor agregado por importación.

La AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos) se enfocó además en la llamada Feria Fiscal, la cual fijó entre los días

18 de marzo y 7 de junio de 2020, ambos inclusive, un período de feria fiscal extraordinario durante el cual no se computarán los plazos previstos en los distintos procedimientos vigentes vinculados a la aplicación, percepción y fiscalización de los tributos, habilitándose también, la feria fiscal extraordinaria para los procedimientos de fiscalización correspondientes a la información proporcionada a la Administración Federal por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a partir del 29/04/2020.

Otras partes integradoras de esta nueva política tributaria considera las prórrogas en el plan de facilidades permanente, suspensión de embargos y medidas cautelares, presentaciones y/o comunicaciones electrónicas, plazo especial para la presentación de la declaración jurada de deducciones del Impuesto a las Ganancias del período 2019, monotributo – suspensión de exclusiones y bajas de oficio, precios de transferencia – prórroga declaración jurada anual, prórroga para la presentación y pago de la declaración jurada del Impuesto a las Ganancias personas jurídicas entre otras.

En Brasil, país duramente golpeado por la pandemia, aplazamiento de los pagos en el Simples Nacional, según lo dispuesto en la Medida Provisional n. 899/2020, se aplazan las fechas de vencimiento de los impuestos federales bajo el Simples Nacional (régimen especial para pequeñas empresas), durante seis meses, para los períodos de cálculo de marzo, abril y mayo de 2020. También se dio el aplazamiento para PIS/Cofins y Contribuciones del Empleador y las contribuciones de los empleadores sobre la nómina de los meses de marzo y abril se aplazan para ser pagados en agosto y octubre de 2020. Aplazamiento de las contribuciones adeudadas por los productores rurales, personas físicas y jurídicas y agroindustria, así como por la CPRB.

En resumen, las medidas influyen sobre: PIS y Cofins (contribuciones sociales federales sobre ingresos brutos); contribuciones del empleador sobre la nómina; contribuciones adeudadas por empleadores de empleados domésticos;

contribuciones GILRAT (anteriormente denominadas SAT); contribuciones adeudadas por la agroindustria; contribuciones adeudadas por los productores rurales, PF y PJ; CPRB (contribuciones para el sistema previsional sobre ingresos brutos).

En Colombia, con el Decreto Ley 688 del 22 de mayo de 2020, se crea un procedimiento para realizar acuerdos y facilitar el pago de las obligaciones, con el cual se reduce la tasa de interés y extiende el plazo para las terminaciones, conciliaciones y facilidades de pago. En este contexto, quienes tengan discusiones o litigios con la entidad, tienen la oportunidad de ponerse al día, normalizar los activos que tienen en el exterior y dar por terminado los procesos en vía gubernativa o los procesos que están en vía jurisdiccional. Para lograrlo bajaron la tasa de interés moratorio, que antes estaba en 28 %, igualándola al interés bancario corriente. Frente a las obligaciones tributarias y las relacionadas con el sistema general de la protección social, que son objeto de verificación por la UGPP, tengan plazo de pagarlas hasta el 30 de noviembre de 2020. La medida fue ratificada a través del Decreto Ley 682 del 21 de mayo de 2020.

Los tres días sin IVA, serán el 19 de junio, 3 julio y 19 de julio. Con la medida se busca reactivar la economía y que los colombianos adquieran una serie de bienes, ya sea por vía electrónica o presencial. Se especifica un monto definido para poder aplicar este beneficio, y se aumentaron las cuantías a 2 millones 800 mil pesos para algunos de estos bienes.

En Bolivia se impuso una exención en los aranceles para importación de insumos médicos y medicinas. No existen medidas laborales ni que afecten el Impuesto a la Renta en esta primera etapa del COVID 19.

En Chile, el Decreto N° 420 del Ministerio de Hacienda prevé medidas que estarán vigentes por el plazo de 12 meses y hasta que se extingan todos sus efectos, contado desde la declaración de zonas afectadas por catástrofe. Estas medidas van desde Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios que se prorrogan los plazos de pago del D.L. 825 que deben declararse o pagarse en abril, mayo y junio de 2020 mediante los formularios N° 29 y 50 de

los meses respectivos. En cuanto al Impuesto territorial, de igual manera se prorroga el plazo de pago de la primera cuota de 2020, la que se pagará en tres cuotas, iguales y reajustadas, en los plazos de la segunda, tercera y cuarta, aplicable a Contribuyentes del IGC o IUSC, que sean propietarios de bienes raíces

cuyo valor de valúo determinado por el SII sea inferior a \$133.000.000 a marzo de 2020, Contribuyentes de IDPC cuyo ingreso anual no exceda de UF 350.000. Para determinar los ingresos, se computarán los obtenidos por entidades relacionadas, limitadas en este caso al controlador y las controladas y a todas las entidades que se encuentren bajo un controlador común.

En relación al Impuesto a la Renta, se condonan los Pagos Provisionales Mensuales, se procederá al pago anticipado de devolución de impuestos, se da prórrogas de plazo de pago de impuestos para PYMES, entre otros cambios importantes.

En países como Dinamarca, la pandemia del Covid-19 ha impactado a la población y empresas, por tanto el Gobierno cubrirá el 75% del sueldo de los trabajadores de empresas privadas con riesgo de desempleo con el compromiso de no despedir al personal generando un acuerdo entre empresarios y sindicatos. El Gobierno danés también ha fijado el diferir el pago del IVA y extender los plazos para pagar el impuesto PAYE. La finalidad del gobierno es mejorar la liquidez de las pequeñas y medianas empresas y proponer extender el plazo para el pago del impuesto B, que en particular beneficiará a las personas que laboran por su cuenta.

Se complementan estas iniciativas que con la suspensión del llamado período del empleador del sistema de beneficios por enfermedad para que las empresas obtengan reembolsos desde el primer día que los empleados son enviados a sus casas debido al covid-19. Fija también una flexibilización para que las empresas puedan reducir las jornadas laborales de los empleados facilitando así a las empresas la rápida adaptación a la situación así como evitar la disminución de la nómina.

En Ecuador, la Constitución delimita las

atribuciones que tiene el presidente para pedir el pago anticipado de tributos, en este caso el Presidente podría decretar la recaudación anticipada de tributos como la primera de las ocho atribuciones que tiene el Jefe de Estado cuando está declarado un estado de excepción.

Así lo estipula el artículo 165 de la Constitución. Para que esta decisión se ejecute, el Mandatario deberá emitir un nuevo Decreto Ejecutivo que modifique el estado de excepción que rige desde el 16 de marzo pasado por la pandemia e incluya esta propuesta. El pasado viernes 15 de mayo, Moreno prorrogó por otros 30 días esta medida, sin que hasta ahora se incluyera el pago anticipado de impuestos. Esto podría ser aplicado para los pagos de Impuesto a la Renta del año 2020.

El estado de excepción en Ecuador, no le permite al Ejecutivo crear nuevos tributos ni modificarlos. El Presidente, con su capacidad de veto, no podrá incluir las contribuciones que quedaron fuera del proyecto de Ley de Apoyo Humanitario, aprobado por la Asamblea el 15 de mayo de 2020. Estas contribuciones única temporales que se gravaban a personas naturales y jurídicas pretendían establecerse en una tarifa progresiva de 2,5% al 35% sobre los ingresos netos de las personas naturales; y de una tarifa única del 5% a las sociedades con utilidades netas superiores a USD. \$ 1.000.000.

Sin embargo, como se expuso esto no se aprobó en la Asamblea, quedando como propuestas tributarias a aprobar las siguientes: a) que los sujetos pasivos de impuesto a la renta puedan realizar anticipos voluntarios a favor del fisco, en cuyo caso se reconocerá a su favor los intereses calculados desde la fecha de pago hasta la fecha de vencimiento de la obligación tributaria. b) En el caso que los créditos de corto plazo, de menos de un año de plazo, concedidos a empresas por montos superiores a los 10.000 dólares se modificaren a uno de largo plazo no menor a dos años con el objeto de precautelar la liquidez y el empleo en la economía. Las entidades del sistema financiero nacional podrán deducirse del impuesto a la renta el 50% del valor de los intereses recibidos en los créditos desde esta modificación de plazo.

Estos incentivos tributarios, además del

diferimiento de pagos de las obligaciones tributarias correspondientes a Impuesto a la Renta e IVA, por la pandemia del COVID 19, han sido las propuestas tributarias a aplicar en el Ecuador.

En este sentido, EE.UU., ha reaccionado de manera contundente, adoptando un paquete de medidas en tres fases, el pasado 6 de marzo se aprobó la fase 1 (“*Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act*” (R. 6074)) por importe de USD 8.3 billones americanos, destinados principalmente a financiar el desarrollo de vacunas, terapias o tests para el diagnóstico del virus, entre otros.

La fase 2 (“*Families First Coronavirus Response Act*” (H.R.6201)) se aprobó el día 18 de marzo con, entre otras, medidas por importe de USD 105 billones americanos para empresas de menos de 500 empleados tales como un crédito fiscal para empleadores con el objetivo de poder cubrir bajas por razones médicas o familiares durante el año 2020.

Finalmente, el pasado viernes 27 de marzo el presidente Trump firmó la ley de ayudas y seguridad económica a consecuencia del Covid-19 (“*Coronavirus Aid, Relief and Economic Security Act*” (H.R. 748) o ley “*CARES*” según su acrónimo en inglés). Su cuantía asciende a US\$2.2 trillones americanos convirtiéndolo en el mayor paquete de ayudas económicas de la historia del país. El Senado había aprobado por unanimidad el texto legal el día 25 después de varios días de discusiones, enviándolo a la cámara de los representantes donde se aprobó sin introducir ningún cambio.

En principio se estima la tramitación de una fase 4 con nuevas medidas según comentarios que realizó Nancy Pelosi (D-CA y presidenta de la cámara de los representantes).

Las medidas fiscales de la ley CARES más relevantes aplicables para compañías se enmarcan en las bases imponibles negativas generadas en los ejercicios 2018, 2019 y 2020 que se pueden compensar en los 5 años anteriores (i.e., *carry back*) sin limitación de base imponible, pudiendo solicitar una devolución del exceso pagado por el impuesto sobre la renta federal.

Presentando como regla general: las BINs generadas en los ejercicios que finalizan después del 31 de diciembre de 2017 no pueden compensarse hacia atrás. Además, en la actualidad se aplica una limitación del 80% de la base imponible para la compensación de BINs generadas en los ejercicios que empiezan después del 31 de diciembre de 2017.

Se acelera la devolución de los créditos por impuesto mínimo alternativo (“*alternative minimum tax*” or “*AMT*”).

Se modifica la regla de la deducibilidad de intereses financieros (sección 163(j) del código tributario o “*IRC*” según su acrónimo en inglés) incrementando el límite del 30% de la base imponible ajustada (“*adjusted taxable income*”, i.e., EBITDA con algunos ajustes) al 50% para los ejercicios fiscales que empiecen en 2019 y 2020. Además, se permite utilizar la base imponible ajustada del ejercicio 2019 para el cálculo del límite aplicable en el ejercicio 2020. El incremento del límite del 30% al 50% podría impactar, además, en la generación de bases imponibles negativas en 2019 y 2020 y la consiguiente devolución de impuesto sobre la renta federal en exceso. El pago de los impuestos sobre las nóminas de empleados del año 2020 se puede diferir desde la entrada en vigor de la ley hasta el 31 de diciembre del 2020 (primer 50%) y 31 de diciembre de 2022 (segundo 50%).

Crédito temporal reembolsable por mantenimiento de empleos para aquellas compañías sujetas a normas de suspensión total o parcial del negocio a consecuencia del Covid19 o para aquellas compañías cuyos ingresos hayan disminuido significativamente debido al mismo (i.e., reducción de los ingresos brutos en más de un 50% en comparación con el trimestre anterior). El crédito se aplicará contra los impuestos sobre las nóminas de los empleados siendo el exceso devuelto. La base de cálculo del crédito es la remuneración del empleado con un límite de USD 10.000 por empleado.

Suspensión temporal de impuestos a la aviación (“*aviation excise tax*”) desde la entrada en vigor de la ley hasta el 31 de diciembre de 2020. Suspensión temporal del impuesto al consumo sobre el alcohol utilizado en la producción de gel hidroalcohólico de

manos producido de acuerdo con el ministerio de sanidad estadounidense (FDA) durante todo el año 2020.

La Unión Europea por su parte según HOSTELTUR (2020), en varios países ha dirigido estas políticas tributarias enfocándolas en la suspensión de los plazos de pago y pagos de impuestos y contribuciones o la suspensión o aplazamiento de estas obligaciones, en países como Finlandia en el cual las empresas que tengan dificultades para pagar los impuestos debido al COVID- 19 pueden solicitar condiciones más favorables a partir del 25 de marzo de 2020, según los nuevos términos, el primer vencimiento será en tres meses después de que el acuerdo se haya activado. La tasa de interés de demora en el pago de los impuestos se reducirá del 7% al 4% y las empresas y los particulares pueden solicitar más tiempo para presentar su declaración de impuestos, si es necesario.

En Alemania se han propuesto mejoras en las opciones para aplazar el pago de impuestos y reducir los pagos anticipados, y se adaptarán las normas de aplicación, prestar facilidades de aplazamiento de impuestos y su diferimiento, así como mayor flexibilidad en los pagos de multas y demoras, las cuales no se aplicarán hasta fin de año.

En Grecia se suspende la obligación de pagar el IVA durante 4 meses en los sectores y zonas en que la actividad empresarial se suspenda por orden gubernamental durante más de 10 meses.

De forma general en todos los países a excepción de Hungría se han decretado medidas tributarias en cuanto a la suspensión de impuestos, en este país solo se dio una afectación en temas relacionados a la seguridad social, dirigidos a la rebaja de las cotizaciones a la Seguridad Social para los trabajadores de los sectores más afectados (turismo, hostelería o entretenimiento) y la suspensión de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social hasta el 30 de junio de 2020.

5. CONCLUSIONES

Dentro de este acápite es necesario volver a citar a Meny (1992), quien hablaba en la

década de los 50 sobre la necesidad de recurrir a expertos para afrontar un entorno desconocido hoy, pero que quizá a futuro sea la normalidad y sobre la experiencia positiva o negativa de estas naciones armar este plan de contingencia para eventuales crisis sanitarias que podrían ser el escenario de las administraciones tributarias del mañana, quienes deberán afrontarlo apoyándose en un vasto desarrollo tecnológico y una capacitación del factor humano adecuada a la época y sus retos futuros. Afortunadamente ya existirá entonces una base, quizás no completa porque podrían presentarse nuevos desafíos, más ya estaría dentro de la era moderna, lo que no ocurrió en esta crisis, ya que las pandemias del pasado se ubicaron en realidades totalmente distintas lo que limitó que se extendieran a los confines del planeta y causó una reestructuración de los momentos en cuanto a planificación y acción que vivían los entornos tributarios.

En este sentido y para complementar esta recopilación de medidas aplicadas por los gobiernos se podría aseverar que las tendencias indican el camino, es decir el señalar políticas fiscales y monetarias, que en la primera fase de la pandemia se caracterizan por gestión de deudas privadas, para garantizar el financiamiento de las empresas privadas, ubicándose originalmente en el campo económico clásico, las obligaciones tributarias y los servicios sociales, se deberían adecuar a la capacidad de pago de las empresas y de los trabajadores, sin embargo priman entre las medidas la condonación de deudas tributarias y propuestas en seguridad social debido a la necesidad en esta primera fase de diseñar medidas de aplazamiento para manejar la reacción social, posponiendo sin duda para la segunda fase los correspondientes ajustes definitivos en función de los cambios que se hayan producido en la capacidad de pago gravada en cada impuesto entre otras medidas necesarias que se tomarán sin duda.

Para López (2020), la supervisión y evaluación de los efectos de las medidas adoptadas es esencial para aprovechar de forma eficiente los recursos destinados a paliar la crisis, que a priori sabemos que son escasos y que deben ser efectivos en los plazos

establecidos. Lo que requiere un cambio inmediato del paradigma de control -al que no están acostumbradas nuestras administraciones públicas-: flexibilización de los controles ex ante administrativos y financieros y generalización de controles ex post, bien diseñados para que exista un feedback regular que permita reorientaciones de recursos y la superación de obstáculos de gestión.

En el análisis administrativo, evocamos el inicio de la mecanización en el contexto de la administración con James Watt Boulton, evocamos al presente, la utilización de medios industriales que permiten a las empresas laborar con el mínimo contacto social y a la vez el inicio de la tecnología que en siglo actual prevalece y apoya la gestión administrativa del Estado y el llegar a los contribuyentes mediante internet, facilitando el cumplimiento y mediante los medios de comunicación la cultura tributaria y el contacto no personal pero continuo. Se podría plantear como un desafío para la administración tributaria, sobre la base de la teoría de Callum y en general de los pioneros de la administración científica, el plantear un rediseño en su organigrama estructural incluyendo funciones anexas como prioritarias relacionadas al uso de tecnologías y fortaleciendo al talento humano y sus especialidades.

Más, siendo crítica con estas corrientes, se debería analizar también en épocas de crisis con afectación humana, su relación laboral y generar planes de apoyo al factor humano de las administraciones tributarias, lo que se podría incluir en el tan llamado por los analistas en talento humano -desarrollo integral- compensado con una mejora en la eficiencia laboral (objetivo principal según Taylor) y por qué no integrar un sistema de remuneración diferencial a futuro, Taylor catalogaba al hombre como un "Homo Economicus", profundamente influenciado y motivado por las recompensas salariales, económicas y materiales. Más, relevo la palabra "a futuro" porque hoy, la crisis y los recursos escasos son consecuencias naturales de esta crisis y las administraciones tributarias, como hemos analizado no son

ajenas a este entorno. Concretando esta parte, el impulso de las unidades de talento humano será vital durante el manejo de crisis, dependerá de la situación económica y política del país la inclusión o separación de funcionarios acorde a las diversas realidades, más el cuidado del bienestar del personal, su capacitación, provisión de herramientas laborales, facilidades para permisos y comunicaciones y evaluación es responsabilidad vital en la organización.

En conclusión, el mantener estas actividades, bajo estándares de calidad obligados y requeridos para soportar a las organizaciones públicas que administran tributos, es el principal reto y esta decisión de carácter administrativo, facilitará el manejo de los recursos escasos que se manejan institucionalmente las organizaciones (administradoras tributarias) durante un período de crisis, y para el futuro el desafío principal es el "estar mejor preparados" administrativamente para sobrellevar las crisis de diversos tipos que pudieran aparecer e influir en estas organizaciones públicas sin descuidar el cumplimiento de los mandatos gubernamentales y sus propios objetivos e indicadores estratégicos.

En cuanto a las medidas adoptadas y asimiladas por las administraciones tributarias, en su mayoría buscan reforzar y fortalecer los ingresos públicos, tratando de no ser agresivas con los sectores que podrían enmarcar la dinamización de la economía y la inversión, no perder de vista los principios tributarios y su equilibrio con la situación actual y se debe dar una clara distinción a la temporalidad de estas medidas, reforzadas con un marco legal con un margen mínimo de vacíos que podrían afectar la imagen de las administraciones tributarias y generar desconfianza para los contribuyentes en general, es decir, debe prevalecer la debida cautela en el manejo del corto plazo y constancia en la gestión del largo plazo, con la generación de una planificación administrativa tributaria que soporte la presencia de futuros problemas similares al actual.

Pero, ligados a esta teoría se recuerda que el autor Taylor, señaló que la eficiencia no sólo dependía del método de trabajo y del incentivo salarial, sino también de un conjunto

de condiciones que garanticen el bienestar físico del trabajador y la disminución de la fatiga, lo que sí se podría institucionalizar políticas de mejora incentivando por ejemplo el derecho a la desconexión laboral cuando se realizan actividades de teletrabajo o basado en la teoría humanística de Maslow (1908 - 1970), fomentar las necesidades de ego y autorrealización del trabajador considerar su experiencia laboral para mejorar procesos en situaciones conflictivas o de crisis e incluso en la inclusión de grupos focales de alto nivel, para la mejora de procesos internos, para someterse posteriormente a análisis técnicos y validación especializada.

Otro desafío es el llegar a la mayor parte de los contribuyentes, facilitando el principio de eficiencia administrativa y considerando incluso a los de ubicación remota, mediante un análisis censal que permita establecer parámetros de contingencia para los más alejados o de difícil acceso a internet y tecnología, lo que sugiere también apego al principio de equidad e igualdad, recordando el confinamiento social que se incluyó en esta crisis que no permite a los ciudadanos abandonar sus hogares para acudir a entes financieros o públicos a pagar sus impuestos, más este tema se ha visto parcialmente atendido ya que la mayoría de los países proponen diferimientos y flexibilidad durante los momentos críticos de la pandemia.

Los altos índices de corrupción sugieren también la necesidad de capacitar a las unidades de auditoría informática para limitar las opciones de bloqueos o cuellos de botella en la transparencia institucional de las administraciones tributarias, analizando también casos que se hayan presentado y muestren debilidades en estos sistemas a nivel mundial, razón por la cual los servidores de estas organizaciones deben conocer métodos de control sobre este tema en particular.

Se sugiere además dentro de la organización administrativa el manejar nuevos y versátiles cronogramas tanto para reuniones como para elaboración de informes y su grado de seguridad institucional tanto interna como externa, sin dejar de mostrar los resultados que se ven influenciados por las políticas de transparencia de los países.

Otras medidas que se podrían considerar como un aporte para manejar este tipo de crisis podría ser el optar a futuro para nuevas adquisiciones de equipos informáticos por equipos portátiles, para su uso en ocasiones normales y emergentes, como parte de ese estudio de reestructuración y del plan de contingencia y dar la importancia requerida al conocimiento de seguridad de datos y manejo correcto de los mismos.

Las comunicaciones tanto internas como externas y su gestión son críticas en estas realidades que ya se comprobó no son solamente posibles sino latentes e inherentes a otros problemas internacionales como son salud, seguridad y economía en general.

REFERENCIAS

- Acevedo Ferrer, M. (2020). *Ajuste Fiscal para Financiar Gastos Derivados de la Pandemia de Coronavirus (COVID-19)*.
- Beker, V. (2020). *El impacto del Covid-19 en la economía global*. Universidad de Belgrano-Centro de Estudios de la Nueva Economía (CENE).
- Bárcena, A. (2020). *Coyuntura, escenarios y proyecciones hacia 2030 ante la presente crisis de Covid-19*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Clavellina Miller, J. L. (2020). *Medidas de contención y de política económica ante la pandemia de COVID-19 en México*.
- Díaz Cassou, J., Beverinotti, J., & Andrian Leandro, G. (2020). CAN Departamento de países del Grupo Andino: *El impacto del covid-19 en la economías de la región*.
- Gaviria, P. T., Castaño, S., & García, M. R. (2020). *Política pública en tiempos del covid-19, entre la necesidad y la contingencia (No. 018077)*. Universidad Nacional de Colombia-FCE-CID.
- Geta, J. M. L. (2020). El COVID-19 y las normas de contenido tributario. Carta tributaria. *Revista de opinión*, (62), 17.
- Lawson, T. (1995). A realist perspective on contemporary “economic theory”. *Journal of Economic Issues*, 29(1), 1-32.
- Macias, A. M., & Vidal, A. A. (2002). Evolución de la teoría administrativa. Una visión desde la psicología organizacional. *Revista cubana de psicología*, 19(3.2002).
- Meny, Y., Thoenig, J. C., & Morata, F. (1992). *Las políticas públicas (No. 350 M45Y.)*. Barcelona: Ariel.
- Serrano Antón, F. (2020). *Medidas fiscales terapéuticas y COVID 19*.
- Torres, R., & Fernández, M. J. (2020). La política económica española y el COVID-19. *Funcas, Cuadernos de Información Económica*, (275).
- Valls, L. (2020). A economia política internacional da Covid-19. *Revista Conjuntura Econômica*, 74(4), 59-61.
- Valle, E. (2020). La reacción de la Unión Europea ante el COVID–19 (No. 2020-03). FEDEA.