



### Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta a la COVID-19

Esta nota forma parte de la serie preparada por el Departamento de Finanzas Públicas para ayudar a los países miembros a abordar la emergencia de la COVID. Las opiniones expresadas en este documento son las del personal técnico del FMI y no representan necesariamente las del FMI, el Directorio Ejecutivo o la gerencia de la institución.

# Administración de ingresos públicos: Salvaguardar los ingresos fiscales de los países productores de petróleo

Esta nota proporciona una guía para gobiernos y administraciones de ingresos públicos sobre los riesgos y las medidas necesarias para apoyar al sector de petróleo y gas, para lo cual se procura aliviar las presiones de flujo de caja a corto plazo que soportan las empresas, garantizar que el sector cumpla sus obligaciones con el régimen fiscal y preservar los ingresos provenientes de éste y otros sectores afines durante la pandemia de COVID-19 y el derrumbe de los precios del petróleo. Esta nota complementa otras notas que ha publicado el FMI en respuesta a la pandemia de COVID-19<sup>1, 2, 3</sup>.

A corto plazo, el brote de COVID-19 está reduciendo la demanda mundial de petróleo, lo que contribuye a la volatilidad de los precios. Los países en los que una porción significativa de los ingresos fiscales depende de la producción petrolera enfrentan una fuerte caída de los precios del petróleo. Esta situación afectará a muchos países en desarrollo productores de petróleo, en los cuales los ingresos provenientes del sector pueden llegar a superar el 80% de los ingresos públicos totales<sup>4</sup>.

En los países en los que la administración del sector de petróleo y gas se encuentra fragmentada entre varias entidades reguladoras, la colaboración es fundamental para que los gobiernos gestionen el cumplimiento y movilicen ingresos de manera eficaz. A más largo plazo, si una empresa petrolera estatal participa en la administración de los ingresos, el gobierno tendrá que resolver los problemas en materia de conflictos de intereses y transparencia.

1 En particular: Notas del FMI sobre Respuestas de las administraciones tributarias y aduaneras y Continuidad de las operaciones de las administraciones de ingresos fiscales, abril de 2020, Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta a la COVID-19, <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>.

2 Véase, por ejemplo, *Collecting Taxes During an Economic Crisis: Challenges and Policy Options*, nota del personal técnico del FMI, 14 de julio de 2009, <https://www.IMF.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0917.pdf>.

3 Véase: Regímenes fiscales de los recursos naturales: Respuesta de la política tributaria, abril de 2020; Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta a la COVID-19, <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>.

4 Véase, por ejemplo, *Revenue Administration: Administering Revenues from Natural Resources - A Short Primer*, Personal técnico del FMI, 17 de junio de 2014, <https://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2016/12/31/Revenue-Administration-Administering-Revenues-from-Natural-Resources-A-Short-Primer-41604>.

Al aplicar esta guía, las administraciones de ingresos públicos deben considerar detenidamente sus condiciones locales y capacidades de ejecución, teniendo en cuenta la etapa de la crisis en la que se encuentra el país y la etapa en que se encuentran las respuestas del gobierno ante la crisis.

**Dirija sus preguntas y comentarios sobre esta nota a [cdsupport-macrofisc@imf.org](mailto:cdsupport-macrofisc@imf.org)**

Durante esta crisis, adquiere aún más importancia la necesidad de contar con funciones, políticas y procedimientos bien definidos que tengan como fin cumplir los objetivos y planes a largo plazo y facilitar el cumplimiento voluntario. Esta nota se centra en las medidas administrativas existentes que deben recibir más atención de las administraciones tributarias y en medidas que aborden los riesgos relacionados directamente con la crisis de la COVID-19.

## I. MEDIDAS INMEDIATAS EN EL SECTOR DE PETRÓLEO Y GAS

*A fin de atenuar el impacto de la reciente contracción de la economía debido a la crisis de la COVID-19 en el sector de petróleo y gas, las administraciones tributarias podrían considerar las siguientes medidas:*

- Implantar un proceso de aprobación en función del riesgo y simplificar los procesos de devolución del IVA.
- Adoptar pagos diferidos del IVA sobre los bienes de capital importados en el caso de contribuyentes con historial probado de cumplimiento y que depositen una garantía financiera.
- Cuando se produzcan retrasos en las devoluciones del IVA, la situación debe regularizarse sin demora.
- Realizar más auditorías posteriores a las devoluciones en el caso de reclamaciones de más bajo riesgo, como parte de los planes de verificación anual, y mantener las auditorías previas a las devoluciones solo para solicitudes de más alto riesgo.
- Diferir los pagos de regalías correspondientes a crudo producido y almacenado, pero no vendido.

*Para garantizar el cumplimiento y apoyar al sector de petróleo y gas, las administraciones tributarias podrían considerar las siguientes medidas:*

- Asegurar un enfoque adecuado en la verificación de precios y la medición (cantidad, calidad y precio) para garantizar una declaración exacta de las regalías y de los principales impuestos<sup>5</sup>.
- Identificar y hacer un seguimiento de los riesgos asociados con contratistas que abandonan el país debido a la reducción de las inversiones en bienes de capital que realizan las empresas petroleras en operaciones de petróleo y gas<sup>6</sup>.
- Identificar los riesgos asociados con el éxodo de expatriados, hacer un seguimiento y asegurarse de que se hayan liquidado y pagado todos los impuestos.
- Evaluar continuamente la evolución económica en el sector para detectar nuevos riesgos.
- Analizar los pedidos de reducción de cuotas de acuerdos de pago correspondientes a obligaciones tributarias.

---

5 Lo que incluye 1) que el volumen de cada extracción será determinado por un inspector independiente; 2) el operador, el gobierno y la parte que realiza la extracción pueden estar presentes durante la toma de mediciones; 3) las mediciones se tomarán inmediatamente antes, durante y después de la carga; 4) los medidores se calibran para cada extracción y 5) las mediciones se corrigen a temperatura y presión atmosférica normales, de 60 grados Fahrenheit y 14,5 libras de presión por pulgada cuadrada.

6 Estos contratistas pueden haber devengado obligaciones tributarias además de las disposiciones de activos en el país antes de abandonar las operaciones. Las administraciones tributarias deben identificar y verificar estas obligaciones tributarias y disposiciones de activos antes de la partida e iniciar las acciones de cobro cuando corresponda.

## II. MEDIAS PARA ABORDAR LOS RIESGOS RELACIONADOS CON LAS DECLARACIONES DE IMPUESTOS E INFORMACIÓN EN EL SECTOR DE PETRÓLEO Y GAS

---

### A. PLAZOS DE DECLARACIÓN E INFORMACIÓN ANTES DE LA CRISIS

*Las declaraciones del impuesto sobre la renta de sociedades presentadas para el ejercicio cerrado en 2019 reflejan ingresos, gastos e impuestos por pagar antes del impacto de la COVID-19 o de la caída de precios del crudo. Las administraciones tributarias deberían garantizar que se establezcan obligaciones y plazos de pago adecuados para las declaraciones de 2019 y ejercicios anteriores, a fin salvaguardar el cumplimiento y aliviar las presiones de flujo de caja a corto plazo a las que se verán sometidas las empresas en el sector de petróleo y gas. Las administraciones de ingresos públicos deberían considerar las siguientes medidas:*

- Analizar y hacer un seguimiento de todos los riesgos en el sector de petróleo y gas identificados en los períodos de declaración corriente y anteriores. Identificar y establecer prioridades entre los contribuyentes para las medidas de cumplimiento corrientes o futuras en función de la gravedad de los problemas de cumplimiento. Se debe establecer la obligación de presentar las declaraciones puntualmente, pero es posible que deban establecerse acuerdos de pago para subsanar los problemas de liquidez de las empresas.
- Supervisar, iniciar y realizar auditorías de recuperación de costos en estricto cumplimiento de los términos y condiciones de los acuerdos de participación en la producción y la ley del impuesto sobre la renta de sociedades, a fin de preservar los derechos de auditoría del gobierno y evitar la sobreestimación de costos.
- Vigilar la estructura de precios de expendio y los márgenes de las empresas de distribución en caso de reducción de los subsidios.
- Supervisar la información sobre instrumentos derivados; cuando los precios del crudo descienden, los contratos de cobertura con instrumentos derivados generan ganancias imponibles que deben declararse

### B. PERÍODOS DE DECLARACIÓN DE IMPUESTOS E INFORMACIÓN CORRESPONDIENTES A 2020 Y EJERCICIOS FUTUROS

*Las declaraciones de impuestos, las cuotas de acuerdos de pago y las remesas correspondientes al ejercicio fiscal 2020 se verán afectadas por las consecuencias económicas de la pandemia y por la caída de los precios del petróleo y el gas. Las operaciones de petróleo y gas, las decisiones de inversión y los cambios en las estructuras societarias presentarán nuevos riesgos en materia de cumplimiento. Las administraciones de ingresos públicos deberían considerar las siguientes medidas:*

- Implementar mecanismos eficaces de intercambio de información y conocimientos entre organismos reguladores a fin de garantizar que la información y los conocimientos especializados estén disponibles para mejorar la administración y la supervisión del sector. A mediano plazo, estos protocolos pueden formalizarse en memorandos de entendimiento.
- Realizar una evaluación de riesgos y seguimiento del volumen de crudo que se produce, almacena y posteriormente se vende, para garantizar la declaración de regalías e ingresos. El exceso de oferta da lugar a situaciones en que se produce petróleo que no puede venderse. El cierre de pozos es costoso y puede dañar las capacidades de producción de los yacimientos. Los productores de petróleo continuarán produciendo y almacenando temporalmente en depósitos la producción no vendida.
- Supervisar las operaciones de disposición de participaciones, ya sea mediante fusiones y adquisiciones o procesos de quiebra, y garantizar que las ganancias o pérdidas de capital resultantes se declaren correctamente, que las revaluaciones se emitan puntualmente y que se pague el impuesto, o bien asegurarse de que la obligación tributaria quede registrada, ya que en muchos casos el país es un acreedor preferente.

- Evaluar el riesgo de los efectos de una reestructuración financiera sobre los impuestos por pagar; la evaluación debe incluir el impacto de una condonación de deuda, capitalizaciones de deuda y una revisión de las condiciones fundamentales de los instrumentos de deuda.
- Analizar los costos de cierre y reconversión para garantizar una clasificación adecuada de los costos operativos y del capital.
- Aplicar las disposiciones existentes en materia de traslado de pérdidas fiscales a ejercicios futuros o pasados para garantizar que las pérdidas se computen correctamente.
- Adoptar mecanismos de presentación y pago electrónicos para las grandes empresas y subcontratistas de petróleo y gas de modo que los contribuyentes puedan presentar las declaraciones, se emitan las evaluaciones, se cobren los impuestos y se concilien los pagos.
- Agilizar la instalación de las tecnologías más avanzadas de medición para garantizar lecturas correctas de la calidad y cantidad en toda la cadena de producción, y asegurar que la información pueda transmitirse directamente a la autoridad tributaria y otras entidades reguladores por medios electrónicos.

### III. MEDIDAS DE MEJORA DEL CUMPLIMIENTO PARA LA MOVILIZACIÓN DE INGRESOS

---

*Se recomienda a las administraciones tributarias definir e implantar estrategias para movilizar los ingresos durante la crisis. Podrían considerarse las siguientes medidas:*

- Intensificar las medidas inmediatas durante la crisis.
- Formular y reforzar planes de mejora del cumplimiento para sectores económicos que se benefician de la caída de los precios del petróleo; por ejemplo, agricultura, consumo básico, productos químicos y telecomunicaciones<sup>7</sup>.
- Auditar las determinaciones de impuestos y solicitudes de devolución del IVA de proveedores de bienes y servicios locales para garantizar que se declaren todos los ingresos.
- Mejorar los servicios al contribuyente y comunicarse regularmente con el contribuyente para mantener un contacto constante con las empresas y analizar problemas técnicos; actuar más como «facilitadores de impuestos de las empresas».

Medidas que deben implementarse a mediano y largo plazo una vez que se disipe la crisis:

- Definir nuevas estrategias que utilicen instrumentos derivados a largo plazo diseñadas para inmovilizar pérdidas futuras.
- Evaluar el régimen fiscal y entender las opciones disponibles en distintas circunstancias que podrían presentarse durante y después de la crisis a fin de garantizar el grado de preparación de la administración tributaria<sup>8</sup>.
- Establecer una clara demarcación entre las funciones comerciales y de reglamentación. La participación de una entidad comercial en las funciones de regulación de un gobierno constituye un claro conflicto de intereses, y debe descartar la integración de la administración de ingresos provenientes del petróleo y gas dentro de una empresa petrolera estatal

---

<sup>7</sup> Véase la Nota del Departamento de Finanzas Públicas del FMI titulada *Safeguarding Revenue Streams and Restoring Revenue Administration Activities After the COVID-19 Crisis*, abril de 2020 (de próxima publicación).

<sup>8</sup> Véase: Regímenes fiscales de los recursos naturales: Respuesta de la política tributaria, abril de 2020; Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta a la COVID-19 <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLs/covid19-special-notes>.

- Incrementar la transparencia mediante la publicación periódica de los contratos y los ingresos recaudados del sector de conformidad con las directrices sobre información de la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (EITI).

#### IV. MEDIDAS ESPECÍFICAS PARA LAS ADMINISTRACIONES ADUANERAS

---

*En muchos países, el control aduanero de las exportaciones de petróleo y gas y la importación de equipos para su producción no es óptimo, pese a que la información que genera la aduana es fundamental para garantizar la transparencia y determinar los ingresos provenientes de los recursos naturales. Con la caída de los precios de petróleo y gas a raíz de la COVID-19, es aún más importante garantizar que se registren correctamente los flujos que cruzan la frontera y que los datos pueda utilizarse para formular políticas y verificar los ingresos.*

Es fundamental que las administraciones aduaneras se aseguren de adoptar procedimientos y controles relacionados con la exportación de petróleo y gas y, de no ser así, que los introduzcan o fortalezcan, dependiendo de cuál sea la situación. Debe prestarse especial atención a las siguientes medidas:

- Medir y registrar la cantidad y calidad del petróleo y gas explotados para exportación y aplicar correctamente las normas de valuación.
- Vigilar los riesgos y realizar las auditorías (documentales) necesarias relativas a importaciones y exportaciones de equipos para el sector de petróleo y gas a fin de detectar posibles valores sobreestimados o subestimados, en comparación con las reglas de valuación aduanera aplicables.
- Supervisar y someter a auditoría bienes de doble uso que gozan de una exención cuando se importan para ser utilizados exclusivamente en el sector de petróleo y gas.

El Departamento de Finanzas Públicas del FMI está preparado para brindar asistencia a todas las administraciones de ingresos públicos que lo necesiten, a fin de formular estrategias o planes o de ampliar o adaptar algunas de las presentes recomendaciones para hacer frente sin demora al impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector de petróleo y gas, a través de consultas y asesoramiento en función de las necesidades de cada administración.