



### Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta al COVID-19

Esta nota es parte de la serie de notas preparada por el Departamento de Finanzas Públicas para ayudar a los países miembros a abordar la emergencia del 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.

## Continuidad de las Operaciones de las Administraciones de Ingresos Públicos

Esta nota proporciona directrices sobre cómo las agencias de ingresos públicos pueden proteger al personal y a los contribuyentes mientras mantienen el funcionamiento del sistema recaudatorio en las diferentes etapas de la crisis del COVID-19<sup>1</sup>. Para ello deben tomar medidas oportunas para:

- **Planificar, organizar e implementar el enfoque para gestionar la continuidad operativa durante los posibles escenarios que podrían derivar de la crisis del COVID-19.** Las administraciones de ingresos públicos en países de ingreso mediano y bajo posiblemente no cuenten con Planes de Continuidad Operativa (PCO) robustos<sup>2</sup>, y aquellos que sí cuentan con tales planes deberán realizar ajustes importantes para hacer frente a esta crisis de salud mundial sin precedentes; debido al grave impacto que ha tenido la paralización de los sectores público y privado. Si una administración de ingresos públicos no tiene actualmente un PCO, será fundamental que tome algunas medidas clave para garantizar la continuidad de las operaciones. Los plazos y el alcance de estas medidas dependerán de la etapa de la epidemia en la que se encuentre el país y de la infraestructura que posea la administración y el país.
- **Garantizar la continuidad de la recaudación y de las operaciones de las agencias para ayudar a financiar e implementar las medidas del gobierno en respuesta a la crisis.** Gestionar la multiplicidad y diversidad de medidas en respuesta al COVID-19 requiere que las decisiones se tomen e implementen oportunamente y se cuente con capacidad de adaptación a una realidad en continua evolución. Debido a su interacción directa con casi todos los ciudadanos, las administraciones de ingresos públicos tienen un papel fundamental para dar tranquilidad al facilitar el cumplimiento y las operaciones de los contribuyentes, dar respuesta a las prioridades de servicio público, y apoyar la economía mediante la instrumentación rápida de las respuestas del gobierno.

Si bien esta nota aborda el amplio espectro de actividades que las administraciones de ingresos públicos deben tener en cuenta durante la gestión de la crisis, cada una debe evaluar las distintas medidas posibles desde la óptica de su propia situación de crisis actual y futura. En consecuencia, esta nota no es una guía

1 Presenta una guía más detallada sobre las prioridades de continuidad operativa que se analizan en la nota del FMI *Respuestas de las administraciones tributarias y aduaneras*, 6 de abril de 2020 (<https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>).

2 Un PCO describe cómo habrá de funcionar una organización durante una emergencia, como el brote de una enfermedad, un desastre natural, huelga u otra emergencia, ya sea que ocurra a escala local, regional o nacional. De 92 evaluaciones TADAT (Herramienta Diagnóstica de Evaluación de la Administración Tributaria) realizadas a la fecha, la mayoría de los países de ingreso mediano y bajo no contaban con PCO robustos.

para formular un PCO; sino más bien, pretende dar herramientas a las administraciones para que estas puedan reaccionar con rapidez a la crisis actual y garanticen su continuidad operativa. Algunas de estas medidas posiblemente resulten de utilidad para ajustar el PCO en aquellas administraciones que ya cuentan con uno. En el futuro, sería aconsejable que aquellas administraciones que carecen de un plan de continuidad formulen uno<sup>3</sup>.

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

La nota parte de las actuales respuestas de las administraciones de ingresos públicos a la crisis del COVID-19 y de guías anteriores del FMI, adaptadas a las circunstancias especiales de la actual crisis<sup>4</sup>. Las medidas concretas se presentan en dos grandes secciones: I) Planificación e implementación de acciones prioritarias, y II) Gestión continua de los impactos del COVID-19 y preparación para volver a la normalidad.

## I. PLANIFICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES PRIORITARIAS

Las medidas clave en la gestión de la crisis consisten en garantizar la seguridad del personal y de los contribuyentes y en determinar qué programas y servicios de la administración de ingresos públicos son esenciales. En el caso del COVID-19, un requisito general de seguridad consiste en reducir las interacciones físicas entre el personal y con el público. Mantener la cadena internacional de suministro es fundamental, ya que es necesario despachar rápidamente los bienes en los controles de frontera para responder a la crisis. La distribución de devoluciones de impuestos y cheques de beneficios<sup>5</sup> es otro posible servicio crítico, ya que tanto los ciudadanos como las empresas posiblemente los necesiten para hacer frente a la situación y sobrevivir. Otros servicios, como las medidas aduaneras de seguridad y control, tendrán que continuar, aunque quizás con parámetros temporalmente menos estrictos. Y, sin lugar a duda, resulta primordial que se apliquen oportunamente las medidas del gobierno para apoyar a las personas y a las empresas a hacer frente a la crisis.

Varios pasos clave, que se describen en el Recuadro 1, son necesarios para orientar la respuesta de la administración.

### Recuadro 1. Diez pasos críticos para orientar la respuesta de la administración

1. El director de la administración de ingresos públicos debe designar y constituir un Grupo de Gestión de Crisis (GGC) y designar responsables de la toma de decisiones en cada nivel de gestión, quienes ejercerán sus facultades tal como lo decida el GGC.
2. Dentro del GGC, se debe identificar a los funcionarios designados para actuar como nexo entre la administración de ingresos públicos y el Ministerio de Finanzas (o similar) para aportar información aprobada por el GGC a la toma de decisiones y dirigir la implementación de medidas relativas al COVID-19 en la administración de ingresos públicos.
3. Identificar las actividades esenciales de la administración de ingresos públicos. Entre ellas, la emisión de devoluciones de impuestos, la entrega de cheques de beneficios sociales y la facilitación del comercio. El equipo de gestión debe reevaluar continuamente la evolución de la situación y ajustar sus acciones en consecuencia a medida que evoluciona la crisis.

<sup>3</sup> Si las administraciones de ingresos públicos requieren asistencia para la formulación de PCO o para responder a la pandemia de la COVID-19, el Departamento de Finanzas Públicas del FMI está preparado para dar asistencia mediante consultas y recomendaciones en función de las necesidades de cada administración.

<sup>4</sup> La nota del FMI *Medidas de prioridad para las administraciones aduaneras* ofrece más lineamientos sobre la continuidad operativa de las administraciones aduaneras.

<sup>5</sup> Cuando estos beneficios son administrados por la administración de ingresos públicos.

4. Identificar segmentos clave de contribuyentes para la recaudación y definir medidas de servicio y de cumplimiento para sostener el flujo de ingresos públicos. Aumentar la frecuencia del seguimiento de la recaudación para poder dar respuestas oportunas que contribuyan a mantener los flujos de ingresos públicos en la mayor medida posible.
5. Identificar los procesos de apoyo que son necesarios para permitir la prestación de servicios esenciales, por ejemplo, el apoyo de la tecnología informática (TI) para permitir la emisión de devoluciones de impuestos.
6. Identificar el personal necesario para los servicios esenciales, además del personal de reemplazo en caso de enfermedad del personal principal.
7. Considerar acuerdos de trabajo alternativos que puedan ser necesarios y viables para la administración, tales como el teletrabajo desde el hogar.
8. Comunicarse con el personal lo antes posible y regularmente para informar sobre el método elegido por la administración para modificar las operaciones institucionales y proteger la seguridad del personal.
9. Comunicarse frecuentemente con los equipos de gestión de crisis del gobierno para intercambiar opiniones sobre cuestiones relacionadas con la administración de ingresos públicos y las tendencias de recaudación, y recibir información sobre las medidas que está evaluando el gobierno, en particular los cambios en materia de política tributaria.
10. Asegurarse de establecer protocolos de salud/seguridad para proteger a empleados y contribuyentes, lo que incluye equipos/vestimenta adecuados y distanciamiento físico.

Con base en los pasos incluidos en el Recuadro 1, el cuadro 1 reseña varias cuestiones y medidas que las administraciones de ingresos públicos deben considerar al gestionar la continuidad de las operaciones durante la crisis del COVID-19.

**Cuadro 1: Temas y posibles medidas para gestionar la crisis de la COVID-19**

Temas tributarios y aduaneros	Posibles medidas	Consideraciones
<b>Gestión de gobierno</b>		
Grupo de Gestión de Crisis (GGC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer un grupo de gerentes y funcionarios clave, liderados por un gerente principal, para tomar decisiones y abordar las cuestiones que se susciten en las operaciones diarias.</li> <li>• Implementar informes periódicos al GGC sobre cuestiones operativas y de personal para permitir que las decisiones se tomen oportunamente.</li> <li>• Informar al GGC dell área gubernamental periódicamente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En administraciones de menor magnitud, este podría ser el Equipo de Dirección Ejecutiva.</li> <li>• Es preciso tomar medidas oportunas.</li> <li>• Celebrar reuniones, con la frecuencia necesaria (al menos, diariamente al comienzo de la crisis).</li> <li>• Asignar uno o más reemplazos para cada miembro del GGC.</li> <li>• Los informes al GGC pueden incluir datos diarios sobre el personal disponible, información operativa clave sobre la prestación de servicios esenciales y datos comerciales sobre importaciones esenciales y relacionadas con el COVID-19.</li> <li>• Este equipo tendrá que reunirse y realizar los informes remotamente si las oficinas están cerradas.</li> </ul>
Toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer una estructura de mando que parta del director de la administración, y designar a un responsable clave de la toma de decisiones en cada nivel gerencial inferior.</li> <li>• Delegar las facultades que sean necesarias para garantizar una respuesta oportuna a la crisis en todos los niveles de la organización.</li> </ul>	

Temas tributarios y aduaneros	Posibles medidas	Consideraciones
Proceso para tomar decisiones sobre cambios en la realización de operaciones clave	<ul style="list-style-type: none"> <li>A medida que evoluciona el riesgo, tomar decisiones sobre prioridades en las operaciones clave, el despliegue de personal y las medidas para proteger al personal y continuar las operaciones, en función del entorno preponderante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se debe establecer un proceso para cambios en la realización de operaciones clave.</li> </ul>
<b>Temas de Recursos Humanos (RR.HH.)/ Salud</b>		
Ausencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formular un plan para el reemplazo de personal crítico durante su ausencia.</li> <li>Informar diariamente sobre la presencia del personal.</li> <li>Evaluar y actualizar las políticas de licencia para brindar flexibilidad adicional durante la crisis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fundamental para garantizar el más alto nivel de servicio en las fronteras aduaneras y procesos esenciales, por ejemplo: contar con personal disponible para los puertos principales que son críticos para el suministro ininterrumpido de bienes, incluidos suministros médicos.</li> </ul>
Teletrabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Determinar qué funciones pueden ser realizadas desde fuera de la oficina.</li> <li>Formular e instrumentar una política para permitir que el personal trabaje a distancia.</li> <li>Dividir al personal en grupos; aquellos cuyas funciones pueden realizarse a distancia y aquellos que no.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quienes no pueden realizar sus tareas a distancia posiblemente deban considerar trabajar en turnos para controlar la demanda por internet y sistemas informáticos y reducir las aglomeraciones.</li> <li>Evaluar alternativas para trabajar desde el hogar también si el apoyo informático es limitado; por ejemplo, personal que depende menos de los sistemas informáticos centrales (políticas, recursos humanos, finanzas).</li> </ul>
Seguridad del personal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Determinar en qué momento poner fin a las reuniones en persona, con contribuyentes, operadores comerciales y personal a fin de reducir la exposición al contagio.</li> <li>Garantizar el suministro adecuado de equipos de protección adecuados para el personal esencial.</li> <li>Aumentar la frecuencia de limpieza de la oficina para mitigar el riesgo de transmisión.</li> <li>Implementar el trabajo a distancia en la medida que sea práctico y posible.</li> <li>Garantizar que se registre la localización laboral de todo el personal.</li> <li>Identificar al personal más vulnerable y en riesgo y adecuar la carga de trabajo y la ubicación según sea necesario.</li> <li>Promover el distanciamiento físico y limitar el riesgo de infección, por ejemplo, en la medida de lo posible, permitir que el personal trabaje rotando por turnos para reducir la cantidad de personas que se encuentran en una misma ubicación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cuando no se cuente con suministros adecuados de equipos de protección, evaluar otras medidas recomendadas por la comunidad médica, tales como mascarillas faciales sin grado médico, y aumentar otras medidas tales como la reducción del personal que se encuentra simultáneamente en una misma ubicación, además del distanciamiento social.</li> </ul>
Enfermedad de empleado	<ul style="list-style-type: none"> <li>Notificar a la Autoridad de Salud.</li> <li>Desinfectar el espacio de trabajo.</li> <li>Determinar quién estuvo en contacto con el empleado y asegurar su autoaislamiento.</li> <li>Seguimiento del bienestar general del personal que trabaja desde el hogar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El proceso se vería facilitado si se cuenta desde un principio con un protocolo para atender a empleados.</li> </ul>
<b>Servicios y programas esenciales</b>		
Prestación de servicios esenciales	<ul style="list-style-type: none"> <li>El GGC decide los servicios centrales que deben realizarse sin interrupción para garantizar la continuidad de la movilización de ingresos, las operaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estos servicios esenciales pueden incluir el procesamiento de devoluciones de impuestos, servicios en línea,</li> </ul>

Temas tributarios y aduaneros	Posibles medidas	Consideraciones
	<p>transfronterizas y otras funciones esenciales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Considerar las personas, infraestructura, logística y acuerdos de trabajo necesarios para los servicios esenciales.</li> <li>• Adoptar procesos acelerados de adquisición de bienes y servicios críticos (TI, equipos de protección, etc.).</li> </ul>	<p>distribución de beneficios sociales y operaciones fronterizas, entre otros.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A fin de garantizar personal suficiente para los servicios esenciales, es posible reasignar algunos empleados de tareas o ubicaciones no esenciales. Para que esto ocurra posiblemente deban resolverse las restricciones de confinamiento.</li> <li>• Un decreto de estado de emergencia o calamidad pública puede ser útil para facilitar el proceso de adquisiciones.</li> </ul>
Cambios en operaciones clave	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinar nuevos métodos para realizar algunos servicios/funciones, que incluyan el distanciamiento físico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por ejemplo: agilizar el despacho de aduana para bienes y suministros médicos esenciales, reemplazar las auditorías in-situ por auditorías de escritorio, atender consultas por teléfono o por Internet en lugar de fijar citas presenciales, servicios de entrega y buzón desinfectado regularmente para la recepción de documentación, utilización más masiva del correo electrónico, etc.</li> </ul>
Seguimiento/ Información	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En la medida en que sea viable, proporcionar al gobierno y otras instituciones (por ejemplo, la Oficina Nacional de Estadística) las estadísticas sobre las obligaciones tributarias presentadas, la recaudación de ingresos, los volúmenes de importación/exportación, los pagos, las devoluciones, las prórrogas solicitadas por contribuyentes.</li> <li>• Para los países que realizan pronósticos de ingresos públicos, actualizar el modelo de modo que refleje la situación en curso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esto ayudará al gobierno a determinar el impacto económico de la crisis.</li> </ul>
<b>Otros servicios y programas importantes</b>		
Decidir sobre la prórroga de las fechas límite para la presentación y el pago de impuestos, y otras actividades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Algunas fechas límites para la presentación de declaraciones juradas, pagos de anticipos de impuestos, cuotas, etc. pueden prorrogarse.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los países con métodos limitados de pago deben evaluar opciones adicionales de pago mediante teléfonos móviles u otros medios electrónicos.</li> </ul>
Mantener la recaudación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar y realizar un seguimiento de los segmentos de contribuyentes clave que representan la mayor parte de la recaudación tributaria. Aumentar la frecuencia de la supervisión de ingresos de modo que puedan tomarse medidas oportunas para atender reducciones significativas de la recaudación y mantener el flujo de ingresos públicos en la mayor medida posible.</li> <li>• De ser necesario, reasignar funcionarios de la administración tributaria para garantizar el compromiso, el cumplimiento y la recaudación de ingresos de contribuyentes clave.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es importante continuar recaudando la mayor cantidad de ingresos posibles para hacer frente a las necesidades de gasto del gobierno.</li> </ul>
Reducción de la fuerza laboral en áreas de menor demanda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La dotación de empleados que cumplen funciones no esenciales puede reasignarse a funciones esenciales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debe identificarse personal cualificado para ser reasignado.</li> </ul>

Temas tributarios y aduaneros	Posibles medidas	Consideraciones
Detección de esquemas fraudulentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalar procesos para detectar situaciones de fraude y abuso de medidas de alivio implementadas durante la crisis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debe darse publicidad a las medidas de aplicación que se tomen para disuadir a otros de aprovecharse de la crisis y mantener la confianza en el sistema tributario y aduanero.</li> </ul>
<b>Apoyo de sistemas informáticos</b>		
Impactos del teletrabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinar qué ajustes son necesarios en los sistemas informáticos para permitir que el personal trabaje desde su hogar.</li> <li>• Durante las etapas iniciales de la crisis, evaluar y comprobar la capacidad para mantener acuerdos a gran escala de teletrabajo u otras modalidades de trabajo flexible para personal que realiza tareas críticas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿La infraestructura informática es suficiente? ¿Se necesitan más licencias de software?</li> </ul>
Mantenimiento, protección y seguridad de los datos de la administración	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decidir toda medida adicional que deba tomarse para garantizar el mantenimiento y la seguridad de los datos mientras se utilice la modalidad de teletrabajo.</li> <li>• Determinar toda limitación de acceso a información confidencial o su transmisión cuando el personal utiliza computadoras o direcciones de correo electrónico personales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los intentos de intrusión en el sistema informático pueden plantear un problema.</li> </ul>
Seguridad de los datos para servicios a distancia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir los canales adecuados para el intercambio de información y de archivos electrónicos.</li> <li>• Deben tomarse decisiones sobre el software a utilizar y comunicarse a los usuarios.</li> </ul>	
<b>Comunicación</b>		
Interna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decidir los canales, temas y frecuencia de la comunicación interna. Establecer redes sociales o grupos de comunicación similares para cada nivel de gestión a fin de facilitar verificaciones periódicas para analizar cuestiones emergentes.</li> <li>• Cuando sea necesario y sujeto a las directrices de la Autoridad de Salud, indicar a los empleados que se consideran esenciales que se presenten a la oficina y que otros permanezcan en su hogar.</li> <li>• Mantener a los sindicatos de los trabajadores informados regularmente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El personal debe mantenerse informado de los nuevos acuerdos laborales, y actualizado regularmente sobre todo hecho significativo relacionado con la crisis.</li> <li>• Evitar reuniones presenciales.</li> </ul>
Externa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decidir los canales, los temas y la frecuencia de las comunicaciones con los principales grupos de interés: contribuyentes, empresas, organismos del gobierno y aduanas de otros países.</li> <li>• Designar el punto de contacto con otras organizaciones y socios para temas relacionados con el COVID-19.</li> <li>• Informar regularmente al equipo de gestión de crisis del gobierno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurar que haya una “única voz” en la administración.</li> </ul>
Nuevos canales para los servicios a contribuyentes/ operadores comerciales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar o crear canales para asistencia remota a contribuyentes y operadores comerciales transfronterizos.</li> <li>• Crear una lista de preguntas frecuentes y publicarla en el sitio web.</li> </ul>	

## II. GESTIÓN CONTINUA DEL IMPACTO DEL COVID-19 Y PREPARATIVOS PARA VOLVER A LA NORMALIDAD

---

Una vez adoptadas e instrumentadas las decisiones iniciales, la actividad posiblemente se vea alterada durante un período prolongado y sea necesario adecuar las medidas tomadas. Es inevitable que la recaudación de ingresos públicos disminuya durante el período de la crisis; sin embargo, la administración de ingresos puede prepararse para reanudar la actividad haciendo un seguimiento de las fuentes más importantes de recaudación y preparándose para instrumentar medidas que promuevan el cumplimiento voluntario y obligatorio, según sea necesario. A medida que la administración de ingresos públicos se adapta a la situación, varias acciones en curso ayudarán a garantizar que la dirección continúe dando respuesta a las necesidades que vayan surgiendo mientras el país se prepara para normalizar sus operaciones. En el Recuadro 2 se incluyen algunas medidas para tener en cuenta durante esta etapa.

### **Recuadro 2. Acciones para garantizar que la dirección esté preparada para la normalización de las operaciones**

1. Evaluar el estado de la crisis continuamente y ajustar las operaciones existentes en función de una evaluación de los riesgos. Estar atentos a una nueva oleada pandémica.
2. Continuar dando apoyo al personal mediante la comunicación habitual para garantizar que cuente con las herramientas necesarias para realizar su labor y mantener el contacto virtual, en particular con empleados que carecen de un sistema de apoyo familiar.
3. Hacer un seguimiento del nivel de enfermedad del personal de la administración y continuar disponiendo el aislamiento de quienes pueden haber estado expuestos.
4. Hacer un seguimiento y analizar fuentes importantes de recaudación de ingresos para entender dónde se ha registrado una disminución y permitir que la administración desarrolle e implemente medidas para aumentar la recaudación tan pronto la actividad se normalice.
5. Comenzar a planificar para la reanudación total de la actividad considerando la secuencia y la metodología que se utilizarán para la normalización de las operaciones. Las medidas posibles incluyen la reanudación por etapas de programas que no se prestaron durante la crisis, la vuelta del personal a sus lugares habituales de trabajo y la reanudación de sus tareas originales, las comunicaciones con el personal y los contribuyentes sobre cómo apoyar y mejorar el cumplimiento después de la crisis, la formulación de planes para la administración de las medidas de alivio concedidas, es decir, prórroga para la presentación y pago de impuestos y el mantenimiento de sistemas informáticos sobrecargados. Se presentará más información sobre este tema en una nota de próxima publicación<sup>6</sup>.

Una vez que haya pasado la crisis, las administraciones de ingresos públicos deben realizar una revisión de las decisiones y acciones de gestión, con miras a identificar y documentar las lecciones aprendidas que puedan aplicarse en el futuro.

---

<sup>6</sup> Una nota de próxima publicación proporcionará una guía para la reanudación de operaciones, en particular para continuar preservando los ingresos públicos y restablecer las operaciones de la administración y el cumplimiento de la normativa.