

Respuesta de las administraciones tributarias al COVID-19: Consideraciones acerca de la continuidad de actividades y servicios

Actualizado el 7 de abril de 2020



 **IOTA**
Intra-European Organisation
of Tax Administrations

 **OCDE**
MEJORES POLÍTICAS
PARA UNA VIDA MEJOR

Respuesta de las administraciones tributarias al COVID-19: Consideraciones acerca de la continuidad de actividades y servicios

Actualizado el 7 de abril de 2020

Los efectos de la crisis del COVID-19 se dejarán sentir a escala mundial en las vidas de muchas personas. Esta crisis traerá consigo retos singulares y desafíos excepcionales para las administraciones tributarias de cara a poder gestionar los numerosos y variados aspectos en juego, así como los distintos factores que permiten garantizar no sólo la continuidad de toda actividad esencial, sino también la salud, la seguridad y el bienestar general tanto de los empleados como de los destinatarios de bienes y servicios durante la duración de la pandemia.

Este documento de consulta ofrece una visión general y aborda las posibles medidas encaminadas a garantizar la continuidad de las actividades y servicios correspondientes que las administraciones tributarias podrían plantearse adoptar en el marco de la pandemia actual. Este es un documento conjunto del Foro Sobre Administración Tributaria de la OCDE, el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y la

Organización Intra-Europea de Administración Fiscal (IOTA). Se tienen en cuenta los ejemplos y consideraciones proporcionados por las administraciones tributarias en respuesta a una encuesta enviada por las tres organizaciones a sus miembros.

La finalidad de este documento es servir de ayuda a las administraciones tributarias concernidas, para que éstas puedan sopesar las posibles medidas que resultaría recomendable adoptar a nivel interno. Aunque la mayoría de las administraciones ya habrá desarrollado planes de continuidad operativa concretos, es probable que éstos precisen de algunos ajustes a la luz de la magnitud de la pandemia que nos azota y de las medidas de actuación a mayor escala. Sin embargo, en el presente documento no se formula recomendación alguna respecto de la adopción de medidas concretas en cuanto las circunstancias y consideraciones subyacentes diferirán enormemente de un país a otro. En consecuencia, se invita a las administraciones tributarias y demás partes interesadas a remitir sus observaciones sobre el presente documento de consulta por correo electrónico, incluyendo toda sugerencia o propuesta que pueda resultar de interés y los enlaces a los planes de continuidad operativa públicamente accesibles, enviando un mensaje a la Secretaría de la OCDE a la siguiente dirección: FTA@oecd.org. El objetivo es difundir una versión actualizada del presente documento a su debido tiempo.

Índice

1	Introducción	5
2	Consideraciones acerca de la continuidad de actividades y servicio	7
	Medidas de actuación	7
	Planificación de escenarios	10
	Delimitación de actividades esenciales y no esenciales	11
	Detección de puntos débiles y elaboración de planes de contingencia	12
	Salud y seguridad de empleados y contribuyentes	13
	Trabajo a distancia (o «teletrabajo»)	14
	Comunicación con el personal y vías de contacto	15
	Bienestar de los empleados	15
	Comunicaciones externas	16
	Formación, reciclaje y reconversión	17
	Contratación, permanencia y permisos	17
	Annex A. Fuentes de referencia útiles	19

1 Introducción

1. La mayoría de las administraciones tributarias ya habrá desarrollado planes de continuidad operativa para poder afrontar acontecimientos extraordinarios y/o coyunturales que pueden concurrir durante un breve período de tiempo o circunscribirse geográficamente a un territorio concreto, como pueden ser las perturbaciones o embates económicos con efectos sobre un reducido grupo de contribuyentes, un fenómeno natural con un claro impacto en una zona específica (por ejemplo, un terremoto), averías en instalaciones y equipamiento, el colapso de los sistemas de la administración tributaria y atentados terroristas, entre otros. No obstante, es probable que otras administraciones carezcan de planes de actuación que abarquen los diversos aspectos y factores pertinentes en caso de pandemia tales como, en particular, los riesgos para la salud y el bienestar, las repercusiones en el número de efectivos y los lugares de trabajo, la persistencia potencial de una pandemia, las eventuales presiones a las que se verán sometidas las infraestructuras TIC y las perturbaciones económicas a escala mundial. En tales circunstancias, es preciso revisar y adaptar los planes de contingencia existentes a fin de valorar los distintos escenarios que habremos de plantearnos en caso de pandemia. Aun cuando se hayan desarrollado planes de contingencia y medidas extraordinarias ante una posible pandemia, será necesario revisarlos y adaptarlos permanentemente dada la rapidez con que las circunstancias pueden cambiar, por lo que las previsiones y planificación iniciales pueden quedar «superadas».

2. Los planes de continuidad operativa en caso de pandemia persiguen, entre otros, los siguientes objetivos:

- **Preservar la salud, la seguridad y el bienestar general tanto de empleados como de contribuyentes**, lo que implica la adopción de medidas que permitan reducir la tasa de transmisión del virus, por ejemplo, limitando el contacto físico y asegurándose de que se siguen los procedimientos de higiene y desinfección adecuados, formulando directrices claras sobre cómo debe actuar el personal en caso de enfermedad y, en su caso, implantar la modalidad de trabajo a distancia y permitir únicamente la presencia en las oficinas del personal indispensable.
- **Garantizar la prestación continuada de servicios esenciales a contribuyentes y órganos de la administración pública por un período de tiempo prolongado**: La duración de una pandemia puede acabar sometiendo a los sistemas de administración a una fuerte presión (como resultado, por ejemplo, del aumento de la demanda de trabajo a distancia o «teletrabajo», de 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 decreten un conjunto mínimo de funciones esenciales que deberán desempeñarse taxativamente, aquellas funciones necesarias para evitar posibles interrupciones en los servicios y aquellas otras no esenciales. Esto permitirá establecer un orden de prioridad de los recursos y centrarse en las principales líneas de actuación que cabe adoptar para mitigar los efectos de la crisis y abordar los

riesgos (obviamente, cuanto más dure la pandemia, más probabilidades hay de que cambie la calificación de lo que comenzó considerándose una función esencial).

- **Prestar apoyo a un amplio abanico de contribuyentes, incluso como consecuencia de las nuevas medidas e iniciativas gubernamentales:** Por lo general, una pandemia afecta a todos los niveles en el entero país o territorio que la sufre, aunque puede tener efectos asimétricos y fluctuantes en el tiempo, lo que puede traducirse en una crisis económica generalizada debido a la caída de la demanda, a la alteración de las cadenas de suministro y a la aparición de problemas de liquidez. Para evitar entrar en un círculo vicioso, se pueden adoptar medidas de apoyo a la totalidad de los contribuyentes o a un gran número de ellos pertenecientes a los sectores más afectados, situación ésta que, por sí misma, puede sobrecargar los sistemas ya establecidos en un momento en que se puede solicitar a la administración competente que asuma tareas y funciones adicionales, tales como la concesión de ayudas o el pago de prestaciones, entre otras.
- **Garantizar la transparencia e idoneidad de los procesos de toma de decisiones en un entorno en constante evolución y ante un futuro incierto:** Las pandemias pueden descontrolarse rápidamente, llegando a desencadenar un aumento exponencial de los casos de infección o suscitando cambios importantes en las respectivas medidas de actuación (por ejemplo, confinamiento en el domicilio y medidas de control del cumplimiento de la cuarentena, medidas restrictivas para el transporte o cuestiones en materia de infraestructura), de ahí la necesidad de introducir ajustes considerables en los métodos de trabajo y la priorización de las actuaciones, al tiempo que los postulados que sustentan los planes de continuidad operativa articulados resultan prescindibles. En consecuencia, todo proceso de toma de decisiones ha de tener en cuenta factores como la incertidumbre en torno a los efectos y la evolución de la crisis, además de su persistencia.
- **Entablar una comunicación con empleados y contribuyentes basada en información veraz, completa y actualizada:** Las pandemias pueden acarrear momentos de confusión, desmoralizantes y aterradores, especialmente durante un período en el que nos enfrentamos a cambios constantes e impredecibles por lo que respecta no sólo a los efectos de la crisis sanitaria, sino también a las iniciativas para combatir la pandemia. Por esta razón, es imprescindible facilitar información veraz, completa y actualizada que ayude, por un lado, a empleados y contribuyentes a comprender sus opciones, competencias y obligaciones y, por otro, les brinde un entorno de apoyo e inclusivo.

2 Consideraciones acerca de la continuidad de actividades y servicio

3. La mayoría de las administraciones tributarias ya habrá desarrollado planes de continuidad de actividades y servicios concretos, incluyendo planes de continuidad operativa basados en la norma ISO 22301. Las categorías que figuran a continuación tienen por objeto ilustrar algunas de las principales consideraciones acerca de la continuidad de las actividades y servicios correspondientes que cabe plantearse en caso de pandemia (como se señala en la introducción). Probablemente haya que introducir algunos cambios en los planes actuales, especialmente teniendo en cuenta la rapidez con que la situación puede literalmente «dar un vuelco» y la distinta naturaleza de las pandemias en comparación con los acontecimientos extraordinarios y/o coyunturales. Las consideraciones que se exponen más adelante no constituyen recomendaciones ni pretenden ser exhaustivas. Su propósito es, más bien, permitir reflexionar y extraer una serie de conclusiones a partir de las actuaciones comunicadas por un gran número de administraciones tributarias mediante sus respuestas a un cuestionario reciente.

4. Todo plan de continuidad operativa lleva aparejado, naturalmente, un proceso intrincado e interconectado en todas sus fases, y tampoco existe un criterio único válido para todos los casos, ya que las medidas que se adopten en cada caso dependerán de las diferentes posiciones iniciales de las administraciones tributarias concernidas (tales como, por ejemplo, el grado de digitalización de los servicios, las posibilidades de implantación del teletrabajo, las competencias de la administración tributaria en cuestión o los acuerdos contractuales). Dichas medidas dependerán, asimismo, en gran medida de los efectos y la evolución de la pandemia en los distintos países. Partiendo del escenario de fondo, se ha optado por no incluir ejemplos de países concretos en el presente documento y, en su lugar, se exponen algunas consideraciones generales que las administraciones concernidas tal vez deseen tomar en consideración.

Medidas de actuación

5. El contexto para la toma de decisiones ante una pandemia –una crisis coyuntural de larga duración– es distinto al de los acontecimientos extraordinarios y/o coyunturales. Deberá agilizarse la toma de decisiones, pudiendo éstas cambiar de dirección rápidamente (atendiendo, por ejemplo, a la evolución del escenario al que se refieran las recomendaciones de profesionales sanitarios y/o las medidas de actuación adoptadas), debiendo ejecutarse con la mayor prontitud posible, lo que podría requerir alterar las prioridades, y teniendo que adoptarse con pleno conocimiento de causa al hallarnos inmersos en un entorno potencialmente caótico y en constante evolución.

6. He aquí algunos de los principales elementos que cabe tener en cuenta para establecer las medidas de actuación pertinentes en el contexto de la pandemia:

- **Activación de un comité decisorio frente a la pandemia (en adelante, «CDP»)**, formado por un reducido número de altos funcionarios (quienes podrían, a su vez, bien conformar el Equipo Directivo o bien disponer de acceso claro y directo al mismo, según sea necesario). El CDP podrá:
 - Estar integrado por responsables de funciones y servicios esenciales de administración tributaria y otras partes interesadas, entre ellos profesionales informáticos, de recursos humanos y de gestión de riesgos, profesionales de la comunicación, un jefe de seguridad, representantes del personal y eventuales proveedores externos, y
 - ejercer funciones por delegación directa, atendiendo a un orden jerárquico preestablecido. Será necesario haber designado a posibles suplentes para que, en el supuesto de que cualquier miembro del equipo causara baja por enfermedad, por ejemplo, dicho comité pueda seguir adoptando las decisiones oportunas, pueda seguir facilitando información esencial y pueda llevar a término las funciones encomendadas. A fin de garantizar el funcionamiento ininterrumpido del CDP, se podría barajar la posibilidad de adoptar disposiciones especiales en lo concerniente al entorno de trabajo de sus componentes (consistentes, por ejemplo, en la implantación del trabajo a distancia obligatorio ante los primeros indicios de una pandemia para minimizar el riesgo de infección).
- **Periodicidad y duración de las reuniones del CDP:** A la luz de la dinámica de la pandemia y las intensas jornadas de trabajo de los altos funcionarios de la administración tributaria, el CDP podría optar por fijar de antemano la periodicidad y duración de sus reuniones planificando, así, por adelantado una intensa agenda de actividades que requerirá, llegado el caso, una dedicación completa. La periodicidad de las reuniones puede ir cambiando, pasando de celebrarse reuniones diarias al comienzo de la crisis a reuniones menos frecuentes una vez implementadas todas las medidas necesarias y tras la puesta en marcha de la fase de seguimiento. La planificación general podría contemplar, asimismo, la celebración de reuniones ordinarias del CDP durante la fase de recuperación de la pandemia.
- **Transparencia sobre el carácter de las decisiones que debe tomar el CDP** y las competencias delegadas a los responsables de la administración: En caso de pandemia, el CDP podría verse fácilmente sometido a una sobrecarga de trabajo y se correría el riesgo potencial de perder de vista cuál es su objetivo, que no es otro que tomar decisiones sobre cuestiones de vital importancia. Así, por ejemplo, el CDP podría tomar decisiones sobre:
 - Los principales elementos del plan de continuidad operativa, la delimitación de las funciones esenciales y otras decisiones relevantes en materia de recursos humanos (entre ellas, la implantación del trabajo a distancia, el cierre de oficinas y la reorganización del personal);
 - el reparto de funciones para el desarrollo, aplicación y supervisión del plan de actuación, incluida la detección y clasificación de riesgos, así como las medidas de mitigación en diferentes escenarios;
 - la elaboración de un plan dinámico de continuidad operativa, los supuestos de referencia y cambios significativos propuestos a la luz de las circunstancias (esto ocurrirá, por ejemplo, cuando los supuestos de referencia o hipótesis de partida se revelen erróneos o experimenten cambios), o
 - la periodicidad/horario de las reuniones, el establecimiento del orden del día, la asistencia o las obligaciones en materia de presentación de informes, entre otros.
- **Funcionamiento de la Secretaría del CDP mediante la dotación de recursos suficientes:** Convendría documentar y actualizar debidamente las competencias atribuidas y funciones encomendadas a la Secretaría a fin de evitar «lagunas» y/o solapamientos. Dado que el CDP podría tener que reunirse con frecuencia y tomar decisiones inherentes a varios aspectos

fundamentales en materia de administración tributaria en un lapso temporal limitado, la Secretaría podría verse abocada a dilatar lo suficiente el lapso temporal con el fin de poder desempeñar las funciones que le hubieran sido encomendadas. Entre otras funciones, la Secretaría deberá:

- Organizar las reuniones del CDP (generalmente a distancia);
 - llevar un registro de los participantes/delegados designados con sus datos de contacto actualizados (incluidos los números de teléfono personales que permitan contactarles incluso en caso de problemas o fallas en la red de la administración);
 - solicitar y recopilar una gran cantidad de información de forma inteligible, incluido un registro de riesgos;
 - cotejar las evaluaciones externas de impacto de la pandemia y confrontar las variaciones entre las distintas medidas de actuación y directrices gubernamentales;
 - asegurarse de que se deleguen las competencias para la toma de decisiones y su puesta en práctica;
 - conservar documentación en la que figuren tanto las decisiones adoptadas como las atribuciones conferidas para su puesta en práctica, y
 - coordinar la comunicación de las decisiones pertinentes.
- **Información veraz, completa y actualizada:** La toma de decisiones no sólo debe atender necesariamente al contexto circundante y causas subyacentes, sino también a la repercusión de decisiones anteriores. Aparte de las solicitudes específicas de información, el CDP podrá optar por establecer una serie de parámetros básicos de referencia que sean objeto de informes periódicos. (Dichos parámetros básicos de referencia podrán incluirse también en un informe sobre la situación posterior a la pandemia en el que se recojan las «lecciones aprendidas» y se formulen sugerencias sobre eventuales mejoras). Asimismo, deben determinarse las responsabilidades y plazos que entraña la elaboración de cada uno de estos informes. A continuación, se enumeran algunos de los parámetros básicos de referencia:
 - El número de empleados por grupos de función o áreas de especialización que estén enfermos, que puedan trabajar a distancia y/o que puedan acudir a la oficina (en su caso), así como el número de empleados que podrían ser redistribuidos de actividades no esenciales a actividades esenciales. En la medida de lo posible, convendría desglosar los datos por períodos, en forma de serie temporal, para poder observar la evolución de los efectos de la pandemia en la plantilla;
 - indicadores de la capacidad de mantenimiento de sistemas informáticos esenciales (capacidad reducida, interrupciones y cortes del servicio, problemas de mantenimiento, incidentes relacionados con la prestación de servicios TIC o acceso a Internet, entre otros);
 - índices de uso de los diferentes servicios de la administración tributaria, como son el número de personas que contactan con la administración por distintas vías o las dificultades de interlocución (p.ej. tiempos de espera en la atención telefónica o indisponibilidad del sitio web);
 - el impacto en la recaudación tributaria de los pagos aplazados, del aumento de los planes de fraccionamiento de la deuda o de los cambios en la política fiscal, entre otros;
 - análisis de las dificultades de comunicación notificadas por los contribuyentes (por lo que respecta, por ejemplo, a los plazos de notificación, a los problemas con los pagos o al suministro de información) para que sirvan de base empírica a la hora de establecer prioridades o adoptar otras medidas adecuadas, a cuyo fin no sólo convendrá analizar los mensajes recibidos, sino también supervisar las cuentas en redes sociales de la administración concernida;
 - información sobre las consecuencias más extendidas de la pandemia que podrían afectar a las actividades de la administración tributaria como, por ejemplo, el aumento de la tasa de

- transmisión del virus, la alteración de las medidas de actuación/directrices gubernamentales o la evolución de la pandemia en otros países;
- observaciones y respuestas de los responsables de la administración sobre las principales preocupaciones por el bienestar de los empleados y las posibles medidas de atenuación de los efectos de la crisis, o
 - datos sobre la actividad económica, en su caso, que ayuden a los países a tomar las decisiones pertinentes, que podrían facilitarse mediante mecanismos de información «en tiempo real» tales como, entre otros, los sistemas de facturación electrónica o las cajas registradoras en línea.
- **Interacción con otros responsables políticos y órganos decisorios:** Preferiblemente, el CDP deberá estar informado de las decisiones gubernamentales sobre nuevas políticas públicas y estar en condiciones de prever su potencial impacto en servicios esenciales de la administración tributaria o de realizar consideraciones relativas a su aplicación que podrían incidir en el diseño de dichas políticas. A modo de ejemplo, a los responsables políticos les resultaría de utilidad entender qué políticas serían más fáciles de implementar en la práctica a través de los sistemas de administración tributaria en vigor, ya que los cambios que exigen el desarrollo de sistemas pueden llevar su tiempo y causar efectos en otras cuestiones prioritarias.
 - **Comunicación de decisiones:** Es importante transmitir y hacer conocedoras de las decisiones a todos los componentes de la organización responsables de su puesta en práctica o que, a su vez, se vean afectados por dichas decisiones. Se recomienda solicitar información desde las primeras fases sobre la puesta en práctica de las referidas decisiones y, más concretamente, sobre las dificultades específicas que puedan surgir o cuestiones de adecuación temporal, así como sobre los parámetros o indicadores pertinentes que deben ser objeto de análisis.

Planificación de escenarios

7. Habida cuenta de los efectos y evolución tan dispares que pueden acarrear y/o experimentar las pandemias, las administraciones podrán contemplar, en su caso, un conjunto de escenarios para los diferentes niveles/funciones de la administración que respondan, preferiblemente, a la planificación de escenarios a gran escala por los distintos gobiernos. Esto ayudará a que el CDP tenga conocimiento de cuándo se precisan ajustes significativos en el plan de continuidad operativa tales como, por ejemplo, los acometidos para priorizar exclusivamente la prestación de servicios esenciales, una subcategoría de servicios esenciales o para implantar íntegramente el trabajo a distancia.

8. La armonización de los escenarios contemplados por el gobierno permitirá comprender mejor el impacto a gran escala que pueden llegar a tener, por ejemplo, el aumento de los casos de infección o la imposición de restricciones a largo plazo (como el confinamiento en el domicilio y otras medidas restrictivas por la cuarentena) sobre otros factores, con los consiguientes efectos para la planificación de continuidad de las actividades de la administración tributaria, entre los que se incluyen los efectos de los distintos escenarios sobre:

- El número de empleados que podría llegar a causar baja por enfermedad y en qué períodos;
- la disponibilidad de personal debido, entre otros, a las restricciones en el transporte, al confinamiento en el domicilio, al cierre de centros educativos o para satisfacer las necesidades asistenciales;
- la capacidad del personal para trabajar, en su caso, presencialmente en los despachos e instalaciones de la administración para el desempeño de sus funciones (por ejemplo, centros de atención telefónica o servicios informáticos) y los medios necesarios para poder llevar a cabo dichas funciones total o parcialmente en régimen de trabajo a distancia;

- el acceso a los despachos e instalaciones cuando, por ejemplo, se hayan tenido que clausurar ciertos despachos debido a la contaminación;
- la capacidad de los proveedores para garantizar el funcionamiento de servicios administrativos fundamentales, como son las vías de comunicación, los servicios informáticos, las actividades bancarias o el acceso a internet, entre otros, y el impacto en la capacidad del personal para trabajar a distancia, y
- los servicios adicionales que los gobiernos pueden decretar que presten las administraciones tributarias en apoyo a la totalidad de los contribuyentes o a grupos específicos de contribuyentes.

9. Las administraciones podrán optar, asimismo, por prever distintos escenarios de recuperación que entrañen bien un rápido retorno a la normalidad, bien un retorno lento con constantes restricciones (tales como la limitación de los contactos sociales, el cierre permanente de centros educativos o las restricciones al transporte y los desplazamientos), o bien una segunda oleada de la pandemia con el paso del tiempo. He aquí algunos de los elementos que deben tenerse en cuenta:

- Qué funciones deben volver a llevarse a cabo y en qué orden;
- en qué ámbitos o aspectos se pondrán de manifiesto los problemas o ineficiencias si trabaja a distancia un número importante de empleados;
- en qué medida se verá afectado el mantenimiento de los sistemas informáticos;
- cómo eliminar atrasos o sobrecargas en el trabajo y qué aspectos deben priorizarse;
- qué efectos tendrán los distintos plazos o criterios cronológicos en la administración y los contribuyentes a la hora de intentar recaudar los impuestos diferidos o pendientes de pago, y
- cuáles serán las prioridades en previsión de una posible segunda oleada de la pandemia.

Delimitación de actividades esenciales y no esenciales

10. Será importante delimitar correctamente qué ha de entenderse por funciones «esenciales, deseables y no esenciales» desde el comienzo de la crisis. He aquí algunas propuestas para la definición genérica de «servicios esenciales»:

«Servicios cuyo menoscabo en términos de disponibilidad o integridad tendría efectos muy perjudiciales para la salud, la seguridad o el bienestar económico de la ciudadanía, o para el correcto funcionamiento de instituciones y organismos públicos».

«Funciones en las que el tiempo es un factor crítico cuya indisponibilidad o malfuncionamiento, incluso durante horas, afectaría a los sistemas de continuidad de la actividad de la administración, a personas, edificios y proveedores, dando lugar a un nivel inaceptable de desorganización en su labor e interrupción de sus actividades, al deterioro del servicio a clientes o a daños reputacionales».

11. A las administraciones puede resultarles de utilidad clasificar las funciones que desempeñan por líneas de actuación o «ejes temáticos», entre los que se encuentran:

- Mantenimiento de la infraestructura operativa, para asegurarse de que el organismo en cuestión tenga la capacidad de gestionar sistemas informáticos y edificios, entre otros;
- asignación de fondos a los organismos o entidades públicas pertinentes;
- concesión de ayudas públicas y pago de prestaciones, priorizando a los colectivos y empresas más vulnerables;
- recaudación, priorizando los ingresos periódicos, y
- operaciones de inteligencia e investigación de actividades delictivas.

12. Las administraciones tributarias pueden contemplar la posibilidad de convenir con las instancias gubernamentales competentes qué funciones deben calificarse de «esenciales» y establecer un orden de prelación para el ejercicio de éstas en distintos escenarios. Algunas funciones de la administración tributaria podrán ser necesarias y complementarias, por ejemplo, para el ejercicio de otras funciones esenciales tales como la concesión de ayudas públicas, el suministro de información para el pago de prestaciones (*p.ej.* datos bancarios o dirección completa) o el otorgamiento de licencias o permisos reglamentarios, entre otras. Toda información relativa a las funciones esenciales (y no esenciales) se introducirá en una base de datos específica que se actualiza periódicamente, pudiendo describir también dicha base de datos la interrelación existente entre las distintas funciones esenciales.

13. Por otra parte, también puede resultar de utilidad establecer los niveles de servicio respecto de las funciones esenciales por lo que respecta, por ejemplo:

- al número máximo de horas durante el que puede detenerse o bloquearse una función esencial (por ejemplo, para poder llevar a cabo labores de mantenimiento) en diferentes momentos del día;
- a los niveles mínimos de servicio que deben garantizarse en determinados períodos para el desempeño de las diferentes funciones de la administración, o
- a los niveles mínimos de servicio por lo que respecta a grupos específicos, como son los colectivos más desfavorecidos o aquellos con necesidades asistenciales particulares, entre otros.

DetECCIÓN DE PUNTOS DÉBILES Y ELABORACIÓN DE PLANES DE CONTINGENCIA

14. Por lo general, las administraciones tributarias concernidas ya habrán realizado los análisis y evaluaciones de riesgos pertinentes para detectar puntos débiles en los sistemas centrales, y contarán con los planes de gestión de riesgos y medidas de mitigación correspondientes. Sin embargo, con motivo de una pandemia, es mucho más probable que los puntos débiles se materialicen con mayor virulencia de lo que lo harían, por ejemplo, ante un hecho aislado o coyuntural, circunstancia ésta que puede condicionar aquellas medidas de atenuación de los efectos de la crisis que podrían articularse con un cierto grado de independencia o autonomía respecto de los puntos débiles.

15. Por consiguiente, las administraciones tributarias podrán decantarse por reunir a los responsables de la gestión de los puntos débiles para examinar situaciones graves y estudiar otras posibles medidas de mitigación que podrían tener que adoptarse (ya esté la solución en manos de la administración concernida o de agentes externos como, por ejemplo, proveedores de servicios TIC en caso de problemas de ancho de banda). Adicionalmente, podrá optarse por designar a un único punto de contacto por cada función, para que sirva de enlace con otros sectores de la administración y con los proveedores de servicios correspondientes permanentemente, también en los casos en que se materialicen los riesgos. Por otra parte, las administraciones podrán establecer un registro de personal en plantilla y personal suplente, clasificado por puesto de trabajo, necesario para seguir prestando servicios y desempeñando funciones esenciales.

16. Asimismo, las administraciones podrán coordinar la planificación con la ayuda de contratistas, proveedores, transportistas, organismos y otras empresas que presten (o reciban) asistencia para desempeñar funciones esenciales y otras actividades prioritarias. A este respecto, podría estudiarse la posibilidad de negociar precontratos, firmar convenios y alcanzar acuerdos permanentes con contratistas y terceros con el fin de garantizar el cumplimiento de las tareas y cometidos esenciales, previéndose también posibles imprevistos en caso de que los proveedores o contratistas principales no pudieran proporcionar personal o prestar los bienes o servicios necesarios.

17. Las administraciones tributarias podrán, igualmente, adoptar medidas específicas para detectar posibles mecanismos defraudatorios como pueden ser las nuevas estrategias para obtener subvenciones o conseguir ayudas públicas creadas para favorecer a los contribuyentes en situaciones de crisis, entre

otros, concebidos para aprovechar las circunstancias que inciden en gran medida en la ordenación del trabajo de toda administración.

Salud y seguridad de empleados y contribuyentes

18. Es sumamente importante preservar la salud, la seguridad y el bienestar de empleados y contribuyentes como resultado de las medidas de actuación (como consultas o citas en despachos, auditorías y otro tipo de contactos personales) de las administraciones tributarias. En primer lugar, a fin de considerar las medidas apropiadas que podrían adoptarse, es necesario comprender, por ejemplo, cuáles son los riesgos de transmisión, cómo se transmite el virus y la tasa de contagios. Esta información puede proceder bien de las administraciones públicas concernidas o bien del análisis de lo que ha ocurrido o está ocurriendo en otros países. A continuación, se enumeran algunas de las condiciones necesarias para optimizar la salud, la seguridad y el bienestar de empleados y contribuyentes:

- Detección de riesgos para preservar la salud y la seguridad en el lugar de trabajo y mitigar de manera efectiva los efectos de la crisis. Como por ejemplo:
 - políticas de descontaminación en caso de que un miembro del personal enferme después de haber estado recientemente en el lugar de trabajo;
 - limitar los contactos sociales (p.ej. el personal que desempeñe funciones esenciales podrá trabajar por turnos o trabajar desde casa);
 - disponer de instalaciones sanitarias adecuadas (desinfectantes de manos o instalaciones destinadas al lavado de manos);
 - facilitar al personal el equipo de protección adecuado;
 - identificar si existen áreas o puntos de alto riesgo (p.ej. entradas, ascensores, vestíbulos, mostradores de recepción o ventanillas únicas);
 - identificar si existen equipamiento y/o herramientas de alto riesgo (teléfonos compartidos, teclados de ordenador compartidos, manillas y tiradores de puertas, pulsadores o interruptores, entre otros), o
 - identificar si se desempeñan funciones específicas que revistan un mayor riesgo (p.ej. personal de seguridad, personal de limpieza, personal encargado de suministros internos o recepcionistas).
- identificación de personas vulnerables (por ejemplo, aquellas con patologías previas, personas de edad avanzada o pertenecientes a otros grupos de riesgo) y medidas adecuadas (tales como el trabajo a distancia o el aislamiento en oficinas y despachos), debiendo incluirse también bajo este epígrafe al personal que desempeña funciones asistenciales para colectivos con necesidades específicas;
- suministro de información sobre cómo preservar la salud y la seguridad, tanto en circunstancias generales como específicas, cuando se trabaje en los edificios e instalaciones de la administración, se visite las instalaciones del contribuyente o se trabaje a distancia;
- previsión temprana de lo que puede hacerse a través de la interfaz de comunicación digital o por vía telefónica, y qué se puede hacer únicamente, si es el caso, manteniendo un contacto personal (ya sea entre empleado y contribuyente o bien entre empleados), lo que implica revisar todo trámite o preparativo relativo a desplazamientos de carácter nacional e internacional;
- en los casos en que el contacto en persona sea estrictamente necesario, adopción de medidas que permitan reducir al mínimo los riesgos (como, por ejemplo, aceptar únicamente la visita de personas que no presenten síntomas, que hayan superado la enfermedad o que tomen precauciones como el uso de mascarillas adecuadas) y suministro de materiales de protección

para evitar el contagio del virus (mascarillas y guantes de un solo uso o mamparas de cristal con micrófono, pantallas táctiles para facilitar la comunicación, entre otros), y/o

- división de despachos/edificios en zonas separadas para los distintos grupos y sectores de empleados, incluidos accesos y baños.

19. Se podrá considerar la posibilidad de crear un subgrupo funcional dedicado a formular y recomendar medidas y estrategias de atenuación al CDP, ya que ello podría ayudar, por un lado, a evitar visiones sesgadas u opiniones contrapuestas sobre las medidas más adecuadas a partir de distintas fuentes de información y, por otro, permitiría reunir datos y conocimientos técnicos centralizados, actualizados y armonizados con la información y las prácticas más recientes.

Trabajo a distancia (o «teletrabajo»)

20. El trabajo a distancia puede representar una medida eficaz para reducir el riesgo de transmisión, pudiendo incluso requerir/recomendar, en su caso, la adopción de dicha medida la administración pública concernida como parte de una respuesta de la sociedad de mayor alcance con miras a reducir los riesgos para toda la comunidad internacional. Por consiguiente, las administraciones tributarias podrán analizar qué funciones pueden o no llevarse a cabo a distancia. A modo de ejemplo, puede que en algunos países aún no sea posible configurar la remisión de llamadas a distancia y que algunas funciones básicas, como son el mantenimiento de servidores y sistemas, deban realizarse presencialmente. Por otra parte, algunos servicios, tales como la seguridad de edificios, no pueden prestarse a distancia. Para garantizar la efectividad del trabajo a distancia, las administraciones concernidas podrán plantearse:

- Establecer protocolos sobre buenas prácticas en el ámbito del trabajo a distancia, pudiendo llegar a estipular, por ejemplo, el número de horas de trabajo (dependiendo de si se realizan otras funciones, como las de carácter asistencial), la notificación previa de la disponibilidad, la periodicidad de las reuniones del equipo o la introducción de normas sobre la seguridad y la protección de los datos (p.ej. la seguridad de las redes de conexión inalámbrica) en un entorno doméstico;
- elaborar orientación para mejorar la motivación, el estado de ánimo y la seguridad. Por ejemplo: cómo distinguir entre el trabajo y la vida en el hogar; tomar descansos y moverse; consejos sobre cuestiones como la postura, la altura de la pantalla, el soporte para las manos durante la escritura, la iluminación adecuada, etc.;
- qué mecanismos de apoyo deben implantarse para hacer frente a las dificultades que surjan a título individual o colectivo en los casos en que se trabaje a distancia, bien para resolver de inmediato problemas que pueden requerir soluciones relacionadas con los sistemas o bien para solventar cuestiones concretas (tales como problemas de acceso o contraseñas incorrectas);
- si los sistemas adolecen de fallos o presentan limitaciones de algún tipo, como en el caso de tener que soportar un volumen considerable de accesos a la plataforma de trabajo a distancia, y la previsión de alternativas a corto plazo tales como, por ejemplo, el fraccionamiento del trabajo con y sin conexión, la restricción del consumo no esencial de recursos del sistema (que tiene lugar cuando se accede a Internet con fines personales a través de los sistemas de la administración) e introducción de mejoras en los sistemas a más largo plazo, o
- si el personal cuenta con el equipamiento adecuado. Así, por ejemplo, cuando no se disponga de suficientes equipos portátiles institucionales, se podrá redistribuir portátiles al personal que trabaja en funciones esenciales y/o proceder a la descarga de redes privadas virtuales (VPN) en los ordenadores personales (siempre que garanticen un nivel de seguridad y confidencialidad apropiado). Llegado el caso, dadas las potenciales dificultades para trabajar con ordenadores portátiles, podrá efectuarse el correspondiente reembolso al personal por la compra de dispositivos como pantallas, teclados, ratones o auriculares.

Comunicación con el personal y vías de contacto

21. Una pandemia genera, como es natural, un entorno incierto, difícil e incluso amenazante para el personal, con independencia de si se trabaja en los despachos o a distancia. Las administraciones deberán dar la respuesta más adecuada a las preocupaciones e inquietudes del personal, prestar su apoyo a los empleados y mantener un contacto regular con éstos, a cuyo fin podrán contemplar la posibilidad de:

- Articular una estrategia de comunicación con el personal durante la pandemia, prestando atención, preferiblemente, a garantizar que los empleados: se sientan valorados y motivados; dispongan de información veraz, completa y actualizada sobre las condiciones de salubridad y seguridad, y comprendan correctamente la organización del trabajo y sus respectivas funciones. La mejor manera de conseguir el objetivo es hacerlo de forma gradual o escalonada, mediante la transmisión de mensajes relevantes por parte del responsable de la administración y de mensajes más pormenorizados por parte del personal de recursos humanos y de gerencia;
- adquirir licencias nuevas o adicionales para habilitar un sistema externo de videoconferencias cuando los sistemas internos planteen problemas o deban destinarse a comunicaciones urgentes;
- trabajar con proveedores de servicios de telefonía móvil para facilitar el envío de mensajes SMS a una lista de números facilitada por la administración tributaria concernida;
- solicitar al personal que actualice sus datos de contacto personales (incluyendo los números de teléfono móvil y las direcciones de correo electrónico personales), así como los datos de contacto de sus familiares más próximos u otras personas de contacto en caso de emergencia (preferiblemente, a través de portales de autoservicio para evitar «cuellos de botella»);
- configurar un «protocolo de llamadas», consistente en un documento que ilustre gráficamente las funciones en este ámbito y el orden de prelación de llamada utilizado para ponerse en contacto con la dirección, los empleados, clientes, proveedores y otros contactos clave en caso de emergencia, de catástrofe o de interrupción grave de los servicios;
- desarrollar, siempre que resulte factible, una aplicación para teléfonos móviles personales que permita enviar comunicaciones urgentes al dispositivo privado;
- habilitar mecanismos sencillos para notificar las ausencias por enfermedad o para ocuparse del cuidado de personas a cargo, dado el gran número de empleados que podría encontrarse en esta situación en un momento dado, asegurándose de facilitar toda la información específica en relación con el COVID-19 con fines meramente informativos y de gestión de los recursos (velando por la protección de los datos personales);
- permitir a los empleados, en situación de emergencia, hacer uso de correos electrónicos o teléfonos privados para comunicarse, orientándoles sobre las situaciones en que pueden resultar apropiadas dichas comunicaciones y sobre la forma de velar por la seguridad y confidencialidad de la información, o
- brindar orientación sobre buenas prácticas para mantenerse en contacto, por ejemplo, celebrando reuniones de equipo periódicas, grandes reuniones de departamento o seminarios en línea, entre otras herramientas.

Bienestar de los empleados

22. Además de las vías generales de comunicación con el personal, las administraciones podrán someter a examen los mecanismos vigentes para detectar eventuales problemas o dar respuesta a cuestiones relacionadas con el bienestar de los empleados. La pandemia afectará a diferentes personas de formas distintas (por ejemplo, en caso de fallecimiento de un familiar, cuando los empleados o sus

seres queridos pertenezcan a colectivos vulnerables o ante un posible aislamiento). Con este escenario de trasfondo, las administraciones tributarias podrán decidir:

- Asignar funciones con el fin de mantener el contacto del personal con sus supervisores directos o responsables jerárquicos, informando sobre toda cuestión general o específica y sobre las medidas o actuaciones que habrá que articular en caso de no poder entablar contacto durante un determinado período de tiempo (tales como, por ejemplo, avisar a los parientes más próximos, a las personas de contacto en caso de emergencia o a compañeros que vivan cerca, entre otros);
- fomentar el uso de canales de medios sociales aceptados para mantener el contacto entre equipos, incluidos los chats grupales;
- identificar al personal vulnerable como, por ejemplo, el perteneciente a grupos de edad avanzada, padres solteros, aquellos dedicados al cuidado de personas dependientes a su cargo (p.ej. familiares ancianos), empleados con discapacidad o aquellos que viven solos, entre otros, y contemplar medidas especiales para mantenerse en contacto con ellos;
- revisar los servicios de bienestar social del personal existentes, tales como las líneas de ayuda, y determinar si son lo suficientemente sólidos para enfrentarse a los efectos de la pandemia y si podrían articularse otros mecanismos como los programas de formación rápida para directivos, la elaboración de directrices generales, servicios de chat en línea, entre otros;
- considerar el facilitar el acceso información y a programas con miras a tratar los problemas de salud mental, y
- estudiar, en colaboración con sindicatos y otros órganos de representación del personal, los distintos modos de contribuir al bienestar del personal durante la pandemia.

Comunicaciones externas

23. La comunicación con los contribuyentes puede cobrar una mayor relevancia en los momentos de confusión e inquietud acarreados por la pandemia, especialmente ante los cambios constantes e impredecibles a los que nos enfrentamos. Es probable que las administraciones opten por poner en marcha una estrategia de comunicación y piensen en la mejor manera de comunicarse con los contribuyentes ante la pandemia para alcanzar tanto los objetivos de las administraciones como los de los gobiernos. Entre las consideraciones que revisten especial interés desde el punto de vista de la comunicación (en su caso, en diferentes idiomas), destacan las siguientes:

- Hacer calar el mensaje de que la administración sirve de apoyo a los contribuyentes y a la economía en general, incluida la interacción con otras iniciativas públicas, especialmente para transmitir la idea de que se trata de un esfuerzo conjunto y de que todos los ciudadanos estamos juntos en este empeño;
- los modelos y estilos de comunicación deberán guiarse por y definirse con adjetivos calificativos como «imparcial, amable y humano», lo que garantiza que las comunicaciones sean veraces, transparentes y sensibles en momentos de gran preocupación. (Esta circunstancia también puede desencadenar cambios importantes a largo plazo desde el punto de vista reputacional y del cumplimiento de la administración tributaria, circunstancia ésta que cobrará gran importancia durante la fase de recuperación);
- facilitar el acceso a información actualizada desde el sitio web de la administración tributaria (por ejemplo, mediante la creación de una nueva y sencilla página web), con enlaces a los sitios web de otros organismos públicos, en su caso;
- explicar claramente cómo contactar con la administración tributaria, proporcionando información precisa sobre los plazos y/o modalidades de respuesta;

- facilitar información pormenorizada sobre las distintas opciones de ayuda disponibles, explicando claramente cómo acceder a ellas, la duración aproximada de las ayudas y demás condiciones aplicables, así como también sobre las vías de contacto con la administración competente en caso de duda, y
- poner rápidamente en conocimiento de los contribuyentes los posibles cambios en los servicios, los niveles de servicio o los distintos procedimientos como resultado de la eventual modificación de los planes de continuidad operativa existentes (por ejemplo, en caso de decretarse el cierre de oficinas o de implantar la modalidad de trabajo a distancia).

24. Las administraciones tributarias podrán, asimismo, estudiar las vías de comunicación que consideren más adecuadas atendiendo al tipo de mensajes, pudiendo, a tal fin, servirse de su página web o bien recurrir a terceros como, por ejemplo, organizaciones profesionales o asesores comerciales, redes sociales, prensa escrita y televisión, entre otros. Cabría también plantearse la posibilidad de prestar un servicio específico como, por ejemplo, un servicio de atención telefónica específicamente habilitado para empleadores con el fin de prestarles apoyo en caso de necesidad debido al COVID-19.

25. Al igual que ocurre con las estrategias de comunicación existentes, es necesario ponderar cuidadosamente cuál es la mejor vía de comunicación con los diferentes grupos, incluidos los que tienen un menor conocimiento de las tecnologías digitales o aquellos con necesidades especiales.

Formación, reciclaje y reconversión

26. Cuando nos encontremos ante actividades calificadas de «no esenciales» o «deseables», habrá que pensar en la mejor manera de reciclar y/o reconvertir, en los casos en que resulte necesario, los recursos actualmente dedicados a esas actividades para asignarles funciones más esenciales, a cuyo fin habrá que plantearse cómo:

- Determinar la disponibilidad de ese personal y trazar sus conocimientos y experiencia, lo que podría convertirlos en los candidatos idóneos para su reorientación hacia determinadas actividades;
- formar a esos recursos para realizar una función distinta. En algunos casos, es materialmente posible hacerlo siempre que se establezcan las medidas sanitarias y de seguridad oportunas. En los casos en que no sea posible, dicha formación podrá llevarse a cabo mediante tutorías a distancia, seminarios web, cursos de capacitación presenciales, jornadas de formación en equipo o programas de aprendizaje y exámenes en línea);
- prestar apoyo a quienes asuman nuevas funciones, especialmente si lo hacen a distancia, por ejemplo, habilitando un servicio de asistencia al usuario para una función concreta como fuente de conocimientos técnicos especializados, o para que alguien que ya cuente con esa capacitación examine el trabajo realizado o las decisiones adoptadas, y
- facilitar el acceso al equipamiento adecuado y a los programas de formación en materia de seguridad, protección de datos o de capacitación en sistemas eventualmente necesarios.

Contratación, permanencia y permisos

27. Mientras dure la pandemia, habrá que considerar la posibilidad de contratar más personal para sustituir a los empleados que hayan abandonado o vayan a abandonar el servicio. A este respecto, las administraciones concernidas podrán optar por suspender algunas contrataciones (o traslados internos para el desempeño de tareas y funciones esenciales) y dar prioridad a otras.

28. Será necesario replantearse también los procesos de selección y entrevistas, entre otras cosas la realización de pruebas a distancia y videoentrevistas de trabajo por Internet, y reflexionar sobre qué pasaría en el caso de solicitar a quienes las superen que esperen antes de aceptar un nuevo empleo, si pudieran comenzar a realizar algunas tareas en régimen de teletrabajo o pudieran llevarlas a cabo en lugares o centros de trabajo para los que se hayan impuesto medidas restrictivas, tales como la limitación de los contactos sociales. Por otra parte, los nuevos contratados también podrán realizar cursos de capacitación a distancia.

29. Asimismo, las administraciones concernidas podrán adoptar normas o disposiciones que les permitan designar con carácter inmediato a personas con los conocimientos técnicos, habilidades, destrezas o competencias necesarios, o contratar a expertos y consultores para cubrir puestos sin necesidad de pasar por procesos competitivos.

30. También se podrá invitar a aquellos empleados que ocupen puestos importantes y que estén a punto de jubilarse que valoren la posibilidad de aplazar la jubilación, o bien se podrá solicitar al personal con conocimientos técnicos especializados recientemente jubilado que se reincorpore al servicio. (Si bien es cierto que el personal de edad avanzada parece correr un riesgo mayor de sufrir complicaciones graves por el virus, es igualmente cierto que no tiene por qué representar un problema en los casos en que se trabaje a distancia).

31. Las administraciones podrán igualmente, llegado el caso, someter a examen los permisos concedidos en función del número previsto de efectivos disponibles y adoptar directamente nuevas normas o disposiciones, pudiendo contemplar eventualmente una nueva cláusula para la sucesiva concesión de permisos en virtud de la que podrán cancelarse o suspenderse los referidos permisos dependiendo de qué puesto se trate en el momento en cuestión (y animar a la población a no incurrir en gastos no reembolsables).

Annex A. Fuentes de referencia útiles

- El 11 de marzo de 2020, la Agencia federal estadounidense de Administración Tributaria (IRS, por sus siglas en inglés) publicó la versión actualizada del Manual de recaudación tributaria, cuyo apartado 10.6 sobre Continuidad operativa recoge diversas disposiciones generales relativas a los planes de continuidad de actividades y servicios. Dichas disposiciones pueden consultarse en la siguiente página web: <https://www.irs.gov/irm/part10>.
- Adicionalmente, el pasado mes de marzo de 2020, el IRS publicó la versión 20.0 del Plan de contingencia ante la pandemia, en el que se establece, a su vez, la exigencia de que el IRS cuente con un programa exhaustivo y eficaz que permita garantizar la continuidad de sus funciones esenciales. Asimismo, el Plan de contingencia ante la pandemia incluye un Anexo A en el que figura una Lista de criterios de actuación ante la pandemia para la correcta planificación y en apoyo de las actividades de preparación y respuesta que pueden articularse en las diferentes fases de la pandemia. Para más información, se puede visitar el enlace siguiente: <https://www.nteu.org/~media/Files/nteu/docs/public/coronavirus/irs-pandemic-plan-2020-with-annexes-upda>. (Si el enlace no se abre correctamente, copie y pegue la dirección anterior en una nueva ventana de su navegador).

Este trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario Ejecutivo del CIAT, el Presidente de la IOTA y el Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos aquí empleados no reflejan necesariamente los puntos de vista oficiales de los países miembros del CIAT, IOTA o de la OCDE.

Tanto este documento, como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

El uso de este trabajo, ya sea en su versión digital o impresa, se rige por los términos y condiciones que se encuentran en www.oecd.org/termsandconditions.

www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/

