



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 COVID-19. 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.

Medidas prioritarias para las administraciones aduaneras

El objetivo de esta nota es orientar a las administraciones aduaneras sobre como tomar medidas urgentes para asegurar las cadenas internacionales de suministro y aplicar políticas para hacer frente a la crisis del COVID-19. Estas medidas se centran principalmente en las operaciones relacionadas con la movilización de ingresos, la facilitación del comercio y la protección de las fronteras. Profundiza sobre temas aduaneros que se abordan en la nota de orientación *Tax and Customs Administration Responses* (<https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>).

Es fundamental que las administraciones aduaneras actúen de manera proactiva y contribuyan a abordar la pandemia en rápida evolución que actualmente afecta a países de todo el mundo. La eficacia de las medidas epidemiológicas, sociales, económicas y fiscales para combatir la crisis del COVID-19 depende no solo de las medidas específicas que apliquen los gobiernos sino también del momento en que lo hagan. La administración aduanera es un servicio esencial para mantener vidas humanas en tanto garantiza las cadenas internacionales de suministro, en especial la importación de bienes esenciales que incluyen artículos relacionados con la COVID-19, además de preservar la recaudación tributaria, la economía y otros objetivos.

Esta nota identifica medidas prioritarias en tres áreas: 1) continuidad de las operaciones aduaneras, 2) medidas nacionales contra la crisis de la COVID-19, y 3) control .

Dirija sus preguntas y comentarios sobre esta nota a cdsupport-macrofisc@imf.org.

I. MEDIDAS PARA LA CONTINUIDAD DE LAS OPERACIONES ADUANERAS

Para asegurar un flujo continuo de la cadena de suministro internacional , la administración aduanera debe continuar cumpliendo sus funciones esenciales en un momento en el que su dotación de personal puede verse reducida considerablemente. A la luz de las circunstancias actuales, el énfasis debe estar puesto en: 1) asignar responsabilidades de gestión y establecer relaciones jerárquicas claras tanto “hacia arriba”, por ejemplo, con el ministerio de finanzas, como “hacia abajo”, por ejemplo, con las oficinas regionales de aduana, y 2) definir, clasificar y fijar prioridades para los flujos de tareas.

Para dar prioridad a la gestión de la crisis, la administración aduanera debe crear y empoderar a un Equipo de Respuesta formado por gerentes de jerarquía adecuada y especialistas. Dicho equipo debe tomar las medidas que sean necesarias, según se describe en el recuadro 1¹.

Recuadro 1. Responsabilidades del equipo de respuesta

- Asumir la coordinación de los procedimientos de respuesta en puertos y fronteras, en cooperación con otros organismos de gobierno que actúan en los puntos de entrada/salida y las administraciones aduaneras de otros países².
- Procurar que el personal tenga conocimiento de los protocolos que deben seguirse en caso de posible infección y el apoyo que pueden esperar recibir de la administración, lo que incluye, en la medida de lo posible, el acceso a lugares donde se realicen pruebas.
- Procurar que haya recursos críticos de apoyo (por ejemplo, medios de transporte y equipos de protección) disponibles, que estén en buenas condiciones y se proporcionen al personal que los necesite, y que se informe al personal sobre su uso y mantenimiento adecuados.
- Comunicarse con el personal y las partes interesadas en relación con los procedimientos de respuesta, las instalaciones y la disponibilidad de equipos.
- Elaborar y establecer políticas y procedimientos de delegación de personal y de apoyo para oficinas.
- Atender a los medios de comunicación, en colaboración con otros departamentos de comunicación de toda la institución o del gobierno.
- Coordinar acuerdos institucionales para dotar a los puertos de entrada de los recursos necesarios para establecer procedimientos de respuesta con la mayor seguridad y eficiencia posible.

Para establecer prioridades en los flujos de tareas podrían tenerse en cuenta diversos criterios, tales como adoptar medidas contra la crisis del COVID-19, mantener el flujo continuo de las cadenas de suministro, proteger a la sociedad y promover la seguridad del personal. Asimismo, la administración aduanera tendrá que cooperar estrechamente con otros organismos del gobierno, principalmente en las fronteras, para asegurar que los procesos y servicios públicos permitan el flujo adecuado de mercancías. En el anexo 1 se presentan ejemplos específicos de flujos de tareas y cambios previstos en la asignación de recursos, por fase del brote, que deben considerarse al diseñar un Plan de continuidad de operaciones para que la administración aduanera haga frente a la crisis del COVID-19³. Los países deben considerar la clasificación de los flujos de tareas e insumos en función de sus propias necesidades y prioridades. Por ejemplo, la gestión aduanera deberá tener principalmente en cuenta los puestos fronterizos; así, los puestos no esenciales con un volumen muy bajo de

1 Deben establecerse estos equipos en todos los niveles, desde la sede central hasta las oficinas regionales, de modo que las directivas de la organización se difundan oportunamente al personal y se vigilen y registren las situaciones del personal (por ejemplo, ausencia, infección, etc.).

2 La administración aduanera es el organismo de aplicación de la ley responsable de autorizar (y prohibir) la entrada y salida de bienes. En los países donde tienen facultades para aplicar la normativa migratoria también controlan la entrada y salida de personas.

3 La nota del FMI sobre Continuidad de las operaciones de las administraciones de ingresos públicos presenta lineamientos sobre cómo las administraciones de ingresos públicos pueden mantener el funcionamiento del sistema de recaudación en distintas fases de la crisis de la COVID-19.

actividad comercial y tránsito de pasajeros podrían cerrarse, o bien determinadas funciones podrían concentrarse en unos pocos puestos de frontera.

Por otra parte, las administraciones aduaneras deben incorporar medidas de seguridad para el personal previa consulta con las autoridades de salud y otras partes interesadas. Tales medidas permitirán aumentar la detección temprana y, ante casos sospechosos, tomar medidas paliativas tempranas. Las medidas preventivas y de protección incluyen:

- Prohibir o limitar el ingreso de operadores comerciales o visitantes en las instalaciones aduaneras con estrictos controles de ingreso y salida, controles sanitarios y registro de nombre y hora de cada persona.
- Introducir turnos de trabajo (repartiendo la dotación de personal de modo que haya menos personas en las oficinas/instalaciones de aduana en todo momento, reduciendo así su riesgo de exposición).
- Introducir el distanciamiento físico en la mayor medida posible.
- En la mayor medida posible, asegurar que el personal use el equipo de protección obligatorio.
- De ser necesario el contacto personal, proporcionar equipo de protección.
- Mantener informes diarios sobre ausencia, situaciones de salud del personal y sus familias y registros de trabajo (turnos de trabajo, equipo de cada turno, instalación/equipos utilizados, información detallada sobre trabajo a distancia, etc.)

II. MEDIDAS NACIONALES CONTRA LA CRISIS DEL COVID-19

Las políticas nacionales comúnmente observadas durante una pandemia incluyen i) el distanciamiento social; ii) posible reducción acelerada de los impuestos que gravan la importación de bienes esenciales y de insumos relacionados con el COVID-19; iii) preparación de datos críticos para apoyar las decisiones que tome el gobierno, y iv) medidas de alivio para empresas con dificultades económicas, lo que incluye medidas para facilitar aún más el comercio y reducir los costos de las transacciones comerciales.

El distanciamiento social debe aplicarse de manera sistemática a todas las personas, funcionarios públicos y operadores comerciales presentes en los puertos, áreas e instalaciones de supervisión aduanera. Las administraciones de aduana deben considerar la suspensión o reducción significativa de las reuniones presenciales que no sean esenciales y, de ser posible, pasar a la modalidad de reuniones virtuales o en línea. Deben, asimismo, estudiar opciones para crear un entorno flexible que permita al personal y a los operadores comerciales trabajar a distancia (es decir, no en la oficina o instalaciones de carga). Entre tales medidas, habitualmente se incluyen las siguientes:

- Postergar o cancelar actividades de capacitación y otras actividades que requieren grandes congregaciones de gente y, de ser posible, cambiar la modalidad por herramientas en línea.
- Promover el trabajo a distancia para el personal que no necesita estar físicamente presente en la oficina.
- Permitir que las declaraciones de aduana se realicen en oficinas que resulten convenientes para los operadores comerciales, independientemente de la ubicación de la carga.
- Permitir la liberación provisoria de la carga con garantía aduanera de los artículos cuestionados y postergar la resolución de disputas.

- Establecer procedimientos para aceptar documentos sin firma/sello.
- Introducir la presentación diferida de documentos de respaldo con fecha de vencimiento prorrogada.
- Realizar auditorías de escritorio en lugar de auditorías in-situ posteriores al despacho.
- Dar prioridad al apoyo informático para aprovechar al máximo los actuales sistemas TIC, lo que incluye la presentación electrónica de documentos de respaldo (en formato PDF), el pago electrónico de las obligaciones y cargos aduaneros y la aceptación temporaria de una declaración electrónica en aquellos países que exigen la presentación de la declaración en papel para iniciar el procesamiento electrónico, todo ello para suspender las transacciones presenciales.

Debe adoptarse un tratamiento impositivo simplificado y posiblemente preferencial para bienes esenciales e importaciones relacionadas con el COVID-19. La importación de bienes esenciales debe i) acelerarse usando procesos simplificados de despacho, de manera similar a los que se aplican a bienes perecederos y pueden disponer el despacho inmediato; ii) si se les exime de impuestos, las mercancías deben identificarse mediante su código de clasificación en el Sistema Armonizado y estar incluidos en una lista de bienes exentos aprobados por la autoridad competente antes de que la administración aduanera aplique cualquier exención de derechos/impuestos, y iii) generar datos que sean compilados e informados diariamente. Para estas medidas, la administración aduanera debe identificar, conjuntamente con las autoridades de salud, los principales insumos farmacéuticos y equipos médicos necesarios para combatir el brote. También es preciso identificar importadores legítimos y establecer una estrecha coordinación con ellos para facilitar la importación de estos bienes sin dejar de aplicar los controles adecuados. El cuadro arancelario dentro del sistema informático aduanero debe estar actualizado oportunamente y deben difundirse comunicaciones escritas a los funcionarios pertinentes. Puede hacerse referencia a los códigos de clasificación indicativos de suministros médicos del Sistema Armonizado, como aconseja la Organización Mundial de Aduanas⁴.

En cuanto a la facilitación del comercio y la reducción de los costos de transacción, el recuadro 2 describe medidas que la autoridad aduanera debería considerar para aliviar las restricciones que pesan sobre las cadenas de suministro, en especial para bienes esenciales y artículos relacionados con el COVID-19.

⁴ http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/natural-disaster/covid_19/hs-classification-reference_en.pdf?1a=en

Recuadro 2. Medidas aduaneras para facilitar el comercio y reducir los costos de transacción

- Examinar la documentación y los procedimientos de importación/tránsito con miras a simplificarlos y agilizarlos, haciendo hincapié en los bienes esenciales (proceso ágil)⁵.
- Examinar e implementar procesos acelerados de emisión de licencias y permisos de importación en los organismos pertinentes del gobierno y establecer una línea directa con el Ministerio de Salud y otros organismos competentes para una verificación rápida de tales licencias de importación (muchas administraciones aduaneras ya están verificando permisos y licencias de forma electrónica, pero puede establecerse una línea directa como medio de contingencia).
- Si la administración aduanera considera que los procedimientos de emisión de permisos y de licencias de otros organismos del gobierno crean cuellos de botella (por ejemplo, exigen muchos niveles de aprobación, son complejos y requieren mucho tiempo), mediante consultas con dichos organismos y el Ministerio de Finanzas, considerar la aplicación de prórrogas para la presentación de tales documentos con plazos flexibles o exenciones temporarias de tales requisitos.
- Crear un centro de atención telefónica/virtual para el personal y operadores comerciales a fin de dar orientación y resolver problemas relacionados con los procedimientos de respuesta.
- Crear un grupo de operadores de confianza (importadores con un alto nivel de cumplimiento) a quienes se permita el despacho acelerado como consecuencia de su trayectoria de cumplimiento, y que puedan presentar declaraciones aduaneras periódicas en lugar de tener que hacerlo por cada transacción.
- En la medida de lo posible, permitir procedimientos de despacho antes de la llegada de los bienes de modo que puedan liberarse inmediatamente al llegar al país y evitar demoras en los puertos de entrada.
- Permitir una modalidad de pago flexible.
- Facilitar la admisión temporaria, con suspensión condicional de los derechos e impuestos de importación, de todo equipo solicitado por partes que hayan sido aprobadas por las autoridades de salud y procurar una aplicación flexible de garantías.
- Colaborar con las administraciones aduaneras de los países exportadores a fin de obtener información de la exportación para completar los requisitos de documentación.
- Asegurar que el servicio a la comunidad comercial no se vea afectado (en la medida de lo posible);
- Preparar informes diarios de datos comerciales y fiscales para el Ministerio de Finanzas, que incluyan los ingresos no percibidos debido a exenciones de derechos/impuestos; a algunos gobiernos también les interesa recibir información sobre precios unitarios bajo la perspectiva de la estabilización de precios.

Al mismo tiempo, el proceso de facilitación del comercio debe, no obstante, estar sujeto a la gestión de riesgos a partir de una evaluación del nivel de riesgo general que presenta el operador comercial; esto probablemente sea más difícil bajo el escenario de crisis del COVID-19. Un elemento fundamental será establecer el equilibrio adecuado entre facilitación y control. La siguiente sección analiza este último concepto en más detalle; el anexo 1 presenta un ejemplo de un marco para la elaboración de un Plan de continuidad de las operaciones

⁵ De hecho, sería conveniente que las administraciones aduaneras aprovechen la crisis para simplificar los principales procedimientos, lo que podría contribuir a una simplificación general de los procedimientos una vez pasada la crisis.

aduaneras ante la crisis, el cual tiene en cuenta este equilibrio. Las administraciones aduaneras también deben evaluar la posibilidad de flexibilizar más la modalidad de las garantías de aduana, por ejemplo, ampliando las garantías admisibles a más instrumentos/bienes (por ejemplo, automóviles) o reduciendo la cantidad de la garantía para operadores comerciales establecidos con un bajo perfil de riesgo. También podría evaluarse una renuncia temporaria a la aplicación de comisiones no esenciales e imposición de sanciones por infracciones menores.

III. CONTROL

Aun en tiempos de pandemia, resulta esencial mantener el efecto disuasivo del control aduanero. Esto no significa que la aduana deba (y pueda) mantener el mismo nivel o incluso la misma intensidad de los controles; estos estarán sujetos a la clasificación del flujo de tareas (como se describe en el anexo 1) en función de las prioridades del país. Así pues, la administración aduanera debe considerar ajustes a la intensidad y selectividad de sus actividades de inspección para conseguir un efecto de disuasión y ayudar a mantener el cumplimiento de la normativa aduanera asegurando, al mismo tiempo, la continuidad del flujo de bienes sin interrupción. Una comunicación eficaz será fundamental para ayudar a mantener el cumplimiento.

La administración aduanera debe sostener las operaciones diarias de vigilancia de contrabando y fraude y actuar inmediatamente ante casos de gravedad; la asignación de recursos para esta tarea será fundamental a pesar de las limitaciones. Los riesgos aduaneros relacionados con el fraude son elevados durante las crisis; estos incluyen el contrabando y el fraude organizado a las arcas públicas, además del comercio de productos ilegales. Por ejemplo, ya se han denunciado casos de falsificaciones, productos de menor calidad y equipos de protección robados. Garantizar la seguridad del flujo de bienes debe ser un objetivo fundamental de la administración aduanera debido a los efectos perjudiciales que tienen las infracciones graves en la cadena de suministro internacional. Ante la escasez de recursos humanos que tienen muchas administraciones aduaneras, las operaciones con base en la gestión de riesgos para combatir el contrabando deben desplegarse bajo criterios puntuales.

En cuanto a la exención y suspensión temporaria de derechos aduaneros a raíz de la crisis del COVID-19, además de otros procedimientos específicos de despacho, la aduana debe vigilar las operaciones y comunicar a los operadores comerciales que se realizarán auditorías sobre los beneficios otorgados una vez pasada la crisis.

Anexo 1. Ejemplo de un Plan de continuidad de operaciones aduaneras durante una pandemia

1. Categorización de los flujos de tareas

Flujo de tareas	Enfoque de la actividad del flujo de tareas	Ejemplo	Régimen de trabajo ⁶	Consecuencias en materia de recursos
Flujos de tareas esenciales	Operaciones mejoradas/de crisis	<ul style="list-style-type: none"> • Unidades de pasajeros de puestos aduaneros utilizadas por pasajeros de alto riesgo (infección) • Puntos de contacto con los organismos pertinentes • Equipos de respuesta COVID-19 en todos los niveles • Unidades a cargo de medidas preventivas dentro de las instalaciones aduaneras • Unidades de publicación/medios de comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> • Turnos de trabajo (repartiendo la dotación de personal) cuando comience la circulación comunitaria local del virus • Reasignación de recursos adicionales de otros flujos de tareas (suspensión/reducción de la dotación de personal) 	[Necesidad de más recursos] Se aumentará la asignación de personal a este flujo de tareas mediante la reasignación de personal de otras partes de la organización.
	Mantenimiento de operaciones principales	<ul style="list-style-type: none"> • Flujos de tareas necesarios para sostener las necesidades esenciales de la población, sin las cuales la vida de los residentes, la actividad económica y las funciones básicas del Estado sufrirían un fuerte impacto negativo. • Unidades de apoyo institucional para mantener las actividades laborales esenciales 	<ul style="list-style-type: none"> • Unidades de pasajeros de otros puestos aduaneros (de menos riesgo) • Unidades de despacho de importación/exportación, incluidos depósitos y tránsito • Unidades de mantenimiento edilicio/de instalaciones • Unidades de contabilidad • Unidades relacionadas con la divulgación de información • Otras actividades definidas por el director regional de aduanas 	<ul style="list-style-type: none"> • Turnos de trabajo (repartiendo la dotación del personal) cuando comience la circulación comunitaria local del virus • De ser necesario, reasignación de recursos adicionales de otros flujos de tareas (suspensión/reducción de la dotación de personal) • Permitir el trabajo a distancia desde el hogar o desde una oficina conveniente, en la medida de lo posible

⁶ Además de las medidas transversales que se enumeran más abajo, las administraciones aduaneras deben evaluar las siguientes medidas: i) prohibir que el personal de aduanas realice viajes desde o hacia las zonas infectadas y zonas adyacentes, incluso para fines de inspección, ii) exigir que el personal use mascarillas cuando sea necesario para atender visitantes, incluidos comerciales y transportistas, iii) considerar la cancelación de reuniones externas, y iv) informar al personal sobre medios y rutas de traslado más seguros para reducir los riesgos de exposición.

Otros flujos de tareas (suspensión/reducción de la fuerza laboral)	<ul style="list-style-type: none"> • Los flujos de tareas para trabajo a mediano y largo plazo sin carácter urgente que puede suspenderse o reducirse por un período determinado. • La reducción/suspensión de determinados servicios pueden tener un impacto negativo en la actividad comercial y económica, pero tienen una menor prioridad en términos de la asignación de recursos que otros flujos de tareas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Unidades de auditoría posterior al despacho • Unidades de Operadores Económicos Autorizados (OEA) • Unidades de vigilancia de despachantes de aduana • Unidades de estadísticas comerciales (los datos comerciales siguen siendo recopilados por el sistema) 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir recursos y reasignarlos a flujos de tareas esenciales cuando comienza la fase de brote local. • De ser necesario, introducir turnos de trabajo • Permitir el trabajo a distancia desde el hogar o desde una oficina conveniente, en la medida de lo posible 	[Muy reducido] Se reduce la dotación de personal mediante la reasignación de personal a flujos de tareas esenciales
--	--	---	---	--

2. Prestaciones de trabajo por fase del brote

Flujo de tareas		Primera fase Brote fuera del país	Segunda fase Fase inicial del brote en el país	Tercera fase Fases de aumento, expansión y desaceleración del brote en el país	Cuarta fase Estable con pequeño número de casos de infección
Flujos de tareas esenciales	Operaciones mejoradas/de crisis	[120%]* <ul style="list-style-type: none"> • Lanzamiento del plan de continuidad de operaciones • Medidas especiales en la frontera 	[140%] <ul style="list-style-type: none"> • Plena aplicación de las medidas 	[150%] <ul style="list-style-type: none"> • Plena aplicación de las medidas 	[100%] <ul style="list-style-type: none"> • Reducción de la dotación y restablecimiento de servicios normales
	Mantenimiento de operaciones principales	[100%] <ul style="list-style-type: none"> • Lanzamiento del plan de continuidad de operaciones • Preparación del trabajo por turnos 	[90%] <ul style="list-style-type: none"> • Continuidad de las tareas • De ser posible, reducir la dotación de personal 	[80%] <ul style="list-style-type: none"> • Continuidad de las tareas • De ser posible, reducir la dotación de personal 	[100%] <ul style="list-style-type: none"> • Restablecimiento de servicios normales

Otros flujos de tareas (suspensión/reducción de la fuerza laboral)	<p>[100%]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lanzamiento del plan de continuidad de operaciones • Preparación de suspensión/reducción significativa de la dotación de personal 	<p>[20%-80%]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comenzar a suspender servicios y reducir la dotación de personal • Apoyo de trabajo por turnos para flujos de tareas esenciales 	<p>[0%-60%]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Suspender servicio y reducir dotación de personal • Continuar apoyando los flujos de tareas esenciales 	<p>[80%-100%]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Restablecimiento de los servicios normales
--	--	---	---	--

* El porcentaje [%] de la dotación de personal compara el personal dedicado a las operaciones relacionadas con la crisis durante la crisis y el personal asignado a este flujo de tareas antes de la crisis, y solo tiene fines indicativos. La asignación de personal para apoyar las operaciones de crisis puede aumentar temporalmente mediante la reasignación de personal que realiza tareas no esenciales (incluso aquellos que se encuentran en capacitación y trabajan horas extra) y, de ser necesario, de operaciones principales.