



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

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

Apoyo del sector público a las empresas¹

El apoyo del sector público a las empresas puede ayudar a atender las necesidades de liquidez o solvencia durante la pandemia y a garantizar que las economías estén en condiciones de recuperarse una vez que se relajen las medidas de distanciamiento social. El apoyo debe ser oportuno, focalizado y temporal. El impacto en la deuda y los presupuestos públicos puede ser considerable. Por tanto, es imperativo garantizar que este apoyo se realice de forma transparente y en condiciones de imparcialidad para garantizar una buena gestión de gobierno. Debe cuantificarse en términos de costos, registrarse y someterse a supervisión. Los gobiernos han anunciado una serie de medidas, entre ellas, medidas de alivio tributario y subsidios. Muchos países también están utilizando garantías de préstamo como principal herramienta para brindar respaldo a la pequeña y mediana empresa. Las grandes empresas de sectores estratégicos podrían necesitar una inyección de capital a medida que la crisis se profundice.

I. LOS GOBIERNOS ESTÁN BRINDANDO ALIVIO A LAS EMPRESAS PARA APUNTALAR EL EMPLEO Y EVITAR TRASTORNOS ECONÓMICOS A LARGO PLAZO

La devastación humana y económica causada por el COVID-19 ofrece una sólida justificación para el apoyo gubernamental a las empresas. Algunos sectores se han visto especialmente golpeados (por ejemplo, empresas aéreas y restaurantes), aunque el daño se está extendiendo a todos los sectores y las economías a pesar de las restricciones de movimiento sobre la actividad. La falta de apoyo público podría ahondar y prolongar aún más la recesión y resultar sumamente perturbadora para el funcionamiento de las empresas y las vidas de los trabajadores. El apoyo fiscal puede dar respuesta a la necesidad de liquidez de las empresas e incentivarlas a conservar empleos y salarios. En los sectores más vulnerables, las empresas

¹ Nota preparada por Emre Balibek, Paulo Medas, John Ralyea y Sandeep Saxena.

podrían también enfrentarse a problemas de insolvencia al profundizarse la crisis. Un objetivo crítico es evitar los efectos a largo plazo de quiebras, reducciones de personal o liquidaciones de activos.

El apoyo público a las empresas debe ser oportuno, focalizado y temporal. Algunos sectores o empresas podrían necesitar únicamente un suministro de liquidez para pagar sueldos y cubrir otras necesidades de capital de trabajo. Otros podrían necesitar un mayor apoyo financiero debido a problemas de solvencia y para evitar una quiebra disruptiva, sobre todo en empresas o sectores de importancia sistémica. Los gobiernos deben decidir la combinación adecuada entre el apoyo directo a los hogares o a través del apoyo a las empresas empleadoras. Eso dependerá de las circunstancias de cada caso. Por ejemplo, en algunos países podría ser más sencillo llegar a los hogares que a las pequeñas empresas o a trabajadores independientes, sobre todo los de la economía informal (por ejemplo, los que se encuentran totalmente fuera del sistema tributario). El apoyo específico para empresas debe retirarse a medida que las medidas de confinamiento se levanten, posiblemente a favor de un estímulo más general para reactivar la economía.

Los países han adoptado diversas formas de apoyo. La pregunta debe ser qué herramientas son ideales para lograr los objetivos de política —por ejemplo, proteger puestos de trabajo, respaldar la inversión, mantener cadena de suministro críticas— de manera juiciosa. Hay varios aspectos propios de los distintos países que es necesario tener en cuenta: (i) restricciones al financiamiento público. Estas influyen en el volumen y el tipo de respaldo que es posible proporcionar (p. ej., el recorte de los impuestos o el aumento de los subsidios tendrá un impacto inmediato en el presupuesto, en tanto que las garantías podrían tener impacto únicamente en el futuro); (ii) capacidad administrativa para asegurar un respaldo oportuno (¿cuáles son las herramientas más eficaces y fáciles de utilizar que ya existen?); y (iii) características de las empresas beneficiarias (p. ej., si enfrentan un déficit pasajero de efectivo o una quiebra; su tamaño) y la cobertura programada (p. ej., respaldo a toda la pequeña y mediana empresa (pyme) o a un sector determinado). Por ejemplo, el apoyo a las pymes a través de garantías de préstamo puede ser más fácil y eficaz que otras herramientas (p. ej., capital de respaldo). Los tipos principales de apoyo específico para empresas son:

- *Medidas vinculadas a los ingresos* para aportar liquidez y aliviar la situación de empresas que podrían enfrentar dificultades a la hora de pagar impuestos y otros costos (véase la nota sobre las respuesta en materia de política tributaria). Entre estas se encuentran el aplazamiento del pago de impuestos (China, Alemania, Italia, Japón, Corea, Brasil, Indonesia y Rusia) y medidas de alivio tributario (China, Reino Unido, Corea, Indonesia y Rusia) y otras medidas como las que pretenden asegurar que los pagos impositivos anticipados sean realistas en circunstancias que han cambiado.² Por ejemplo, Australia ha dispensado del pago de tasas y comisiones a empresas en las regiones más afectadas por la COVID-19, y Rusia ha ampliado los plazos de pagos de impuestos a empresas en los sectores del turismo y la aviación.

² Por ejemplo, China ha disminuido las tasas del IVA para pequeñas empresas de las zonas afectadas (hasta el 31 de mayo de 2020), ha ofrecido desgravaciones del impuesto sobre la renta a empresas de sectores afectados, y ha dispensado del pago de contribuciones a la seguridad social a todas las empresas de la provincia de Hubei así como a las pymes de las otras provincias hasta junio (50% para grandes empresas de otras provincias hasta abril).

- *Medidas vinculadas al gasto* para facilitar el pago de salarios y atender otras necesidades de liquidez. Entre estas se encuentran los subsidios salariales (p. ej., Francia, Alemania, Japón, Australia, y Corea), las transferencias, o el aporte de liquidez a las empresas a nivel más general (p. ej., Canadá, Alemania, Japón y Rusia). Los subsidios salariales protegen la relación empleador-empleado, lo cual podría asegurar una recuperación más rápida. Japón es un ejemplo: JPY 1.000 millones asignados a pequeñas empresas que implantan equipos o sistemas informáticos para teletrabajo.
- Las *garantías públicas* han sido ampliamente utilizadas tanto en crisis anteriores como en la actual. Las garantías generales (por ejemplo, que abarquen préstamos a las PYME) suelen ser más eficientes que el apoyo gubernamental directo, porque el costo de transacción de distribuir los subsidios o préstamos a múltiples beneficiarios tiende a ser mayor³. Las garantías excepcionales también pueden extenderse a las grandes empresas más duramente golpeadas sufrido para facilitar el acceso a crédito más barato. Muchos países europeos ya han anunciado garantías, por un importe de aproximadamente USD 2¼ billones, y que va en aumento⁴. Entre los países fuera de Europa que otorgan garantías de préstamo cabe mencionar a Bahrein, China, Japón y Perú. En algunos casos, estos préstamos garantizados contienen un elemento de donación si las pymes los utilizan para preservar puestos de trabajo (p. ej., EE. UU.), lo cual podría ser particularmente importante para las empresas con más problemas financieros.
- Los gobiernos también pueden proporcionar *préstamos* subsidiados de forma directa (por ejemplo, Estados Unidos tiene previsto ofrecer préstamos). Este apoyo será especialmente útil para empresas que enfrentan sobre todo problemas de liquidez. Sin embargo, podrían ser necesarias medidas adicionales para apoyar a las empresas más vulnerables, las más grandes o las estratégicas que se enfrenten al riesgo de insolvencia; estas medidas podrían incluir *subvenciones o donaciones directas e inyecciones de capital* (como sucedió durante la crisis financiera mundial)⁵ Una ventaja de las inyecciones de capital es que mejoran de forma inmediata el balance de la empresa y reducen los riesgos y los costos de financiamiento, lo que permite a la empresa continuar con sus operaciones e inversiones. En calidad de accionista, el gobierno tendrá una voz más fuerte para asegurar la rentabilidad del dinero de los contribuyentes, inclusive mediante la fijación de condiciones para la inyección de capital (que también podrían imponerse de manera legal). Por otra parte, las

³ Muchos gobiernos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ampliaron sus sistemas de garantías de crédito para apoyar a pequeñas y medianas empresas (pymes) tras la crisis financiera mundial; entre ellos, Italia, Corea, Dinamarca y Portugal.

⁴ Por ejemplo, Alemania (€825.000 millones), Francia (€300.000 millones), Italia (€350.000 millones), España (€100.000 millones), Reino Unido (£330.000 millones). La Comisión Europea ha relajado la normativa sobre ayudas estatales de la Unión Europea (UE) en un intento de ofrecer a los gobiernos plena flexibilidad para apoyar sus economías.

⁵ Por ejemplo, el gobierno estadounidense proporcionó respaldo financiero a la industria automotriz en 2008 y asumió una participación de capital en General Motors y Chrysler para evitar una fuerte pérdida de empleo. Véase un análisis de algunas lecciones extraídas por Richard Anderson y Charles Gascon en "A Closer Look: Assistance Programs in the Wake of the Crisis", Banco de la Reserva Federal de St. Louis (2011).

participaciones de capital ocupan una posición subordinada a la de la deuda y podrían resultar más riesgosas para el gobierno si la crisis se prolonga.

- *Uso de medidas extrapresupuestarias.* Algunos gobiernos pueden hacer uso de vehículos con fines específicos para canalizar las ayudas (por ejemplo, el anunciado Fondo de Solidaridad de Francia⁶ o el fondo de estabilización económica de Alemania, o WSF por sus siglas en alemán). Estos vehículos se constituyen como fondos extrapresupuestarios que pueden recibir fondos presupuestarios y están gestionados por las autoridades públicas. El respaldo financiero también puede provenir de bancos públicos u otras instituciones financieras públicas (véase la nota sobre el apoyo de los bancos públicos a hogares y empresas).

II. IMPLEMENTACIÓN Y TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

Las implicaciones de estas medidas para la deuda y los presupuestos públicos pueden ser considerables. Por tanto, será fundamental garantizar que el apoyo específico para las empresas se realice de forma transparente y en condiciones de igualdad para garantizar una buena gestión de gobierno. Deben calcularse, registrarse y supervisarse los costos de todas las decisiones y los anuncios del gobierno. Los gobiernos deben velar por que existan mecanismos para controlar y supervisar la exposición al riesgo proveniente de las garantías, otros pasivos contingentes y las operaciones cuasifiscales. Los gobiernos también deben considerar medidas de mitigación del riesgo. Por ejemplo, las garantías parciales, los deducibles y los cargos pueden ayudar abordar los problemas de riesgo moral y selección adversa que suelen estar asociados con el uso de garantías. Además, un sistema de garantías debe especificar con claridad los objetivos para los que pueden concederse los préstamos garantizados y poner un límite al volumen de los préstamos. En términos más generales, una función de control de acceso o aprobación central, por ejemplo, realizada por el ministro de Hacienda o el gabinete, ayudaría a hacer un seguimiento del apoyo proporcionado y a garantizar que sea coherente con los objetivos generales de política. Esto ayudará a determinar si las medidas de mitigación existentes siguen siendo adecuadas y a tomar decisiones sobre las estrategias de salida. Algunas consideraciones sobre la implementación:

- El *apoyo presupuestario* debe identificarse y divulgarse explícitamente en los documentos presupuestarios. El apoyo debe desplegarse a través de los canales normales de ejecución presupuestaria de la Hacienda pública. El sistema de contabilidad debe hacer posible la identificación de los beneficiarios y los beneficios prestados, que deben publicarse sistemáticamente en los estados financieros públicos.
- Deben desalentarse en general los *fondos extrapresupuestarios* —salvo que se consideren necesarios por razones de eficiencia operativa—, ya que tienden a menoscabar la rendición de cuentas y la disciplina fiscales. En caso de que un gobierno decida establecer un fondo extrapresupuestario, se

⁶ Las medidas anunciadas por Francia incluyen un Fondo de Solidaridad para empresas (EUR 750 millones), que será gestionado por el Jefe de la Administración de Finanzas Públicas e Impuestos, y proporcionará apoyo a microempresas y profesionales independientes. Se complementará con una contribución de EUR 250 millones de los gobiernos subnacionales.

recomienda lo siguiente: i) mantener los recursos del fondo en el sistema de cuenta única de tesorería del gobierno; ii) hacer que los desembolsos del fondo sigan los procedimientos normales de ejecución presupuestaria; y iii) registrar y divulgar los ingresos y gastos del fondo con claridad en los documentos presupuestarios y en los estados financieros anuales del gobierno.

- El *apoyo cuasifiscal* debe medirse de forma sistemática. Debe exigirse a las instituciones financieras públicas que mantengan cuentas separadas de estas operaciones y compartan la información con el gobierno de manera regular. El volumen de las actividades cuasifiscales debe publicarse en los documentos presupuestarios, junto con un análisis del impacto potencial en el presupuesto en caso de que sea necesaria compensar por sus pérdidas a las instituciones implicadas.
- Las *garantías públicas* deben registrarse y pasar a ser de dominio público. Los documentos presupuestarios y los estados financieros anuales deben incluir una divulgación de todas las garantías públicas. Como mínimo, los gobiernos deben publicar por cada garantía: i) una breve descripción de la naturaleza, el objetivo previsto, los beneficiarios y la duración esperada; ii) la exposición financiera bruta del gobierno —el importe máximo garantizado, en términos nominales—; y iii) las posibilidades de reembolso, recuperación y reconvención por parte del gobierno.