



BID

Banco Interamericano
de Desarrollo

Las finanzas públicas y la crisis por Covid-19 en los países andinos

Leandro Andrián
María Cecilia Deza
Jorge Hirs

Departamento de Países del
Grupo Andino (CAN)

DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°
IDB-DP-00781

Junio 2020

Las finanzas públicas y la crisis por Covid-19 en los países andinos

Leandro Andrián
María Cecilia Deza
Jorge Hirs

Banco Interamericano de Desarrollo

Junio 2020



<http://www.iadb.org>

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Las finanzas públicas y la crisis por Covid-19 en los países andinos

Leandro Andrián, María Cecilia Deza y Jorge Hirs¹

Resumen

El shock ocasionado por el Covid-19 está generando efectos adversos que no reconocen precedentes recientes en la actividad económica mundial. Con el fin de mitigar estos impactos en la economía y la salud de la población, los gobiernos de la región andina han dispuesto una batería de medidas tanto fiscales como de otra naturaleza. La capacidad de respuesta ha dependido de la situación fiscal inicial que tenían los países. Esta serie de medidas, junto con la disminución en la recaudación tributaria por efecto de la ralentización de la actividad económica, tendrá un impacto sobre las finanzas públicas. Con todo esto, se proyecta que en 2020 los países andinos tendrán déficits fiscales cercanos a los dos dígitos, necesidades brutas de financiamiento cercanas o superiores al 10% del PIB, y razones de deuda que se elevarán entre 7 y 15 puntos porcentuales con respecto al cierre de 2019. Una vez que los efectos nocivos de la pandemia sobre la salud de la población se hayan controlado, a mediano plazo se proponen una serie de medidas en los planos tributario y de gasto que los gobiernos podrían implementar para apoyar la consolidación fiscal, adaptándolas a las necesidades y condiciones de cada país. Tales medidas deberán ser cuidadosamente diseñadas para no comprometer la recuperación de la economía y evitar que terminen presentando sesgos regresivos.

Códigos JEL: H3, H5, H6

Palabras clave: Déficit fiscal, deuda pública, espacio fiscal, políticas públicas

¹ Economistas e integrantes del Departamento de Países del Grupo Andino del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los autores desean expresar su gratitud por los valiosos aportes realizados por Osmel Manzano, Waldo Mendoza y Oscar Valencia.

Introducción

El shock ocasionado por el Covid-19 está generando efectos adversos que no reconocen precedentes recientes en la actividad económica mundial. Aunque el tamaño y la persistencia de esta crisis continúan siendo inciertos, diversos analistas consideran que, al menos en el corto plazo, las consecuencias sobre el producto interno bruto (PIB) global serían más graves que las causadas por la crisis financiera de 2008-09 (FMI, 2020a), pudiendo incluso superar a las observadas en la Gran Depresión de los años treinta. Entre los efectos generados por la pandemia, se encuentra la paralización de la actividad económica en distintos países, incluidos los de la región andina, debido al confinamiento generalizado para reducir la velocidad de propagación del virus, lo que a su vez se ha reflejado en una disrupción de las cadenas de suministro a nivel global. Además, el impacto del Covid-19 también se ha transmitido a los mercados financieros internacionales —a través de una mayor incertidumbre y aversión al riesgo—, afectando principalmente a las economías emergentes,² una situación que no ha excluido a los países de la región andina. La menor actividad económica a nivel global, a su vez, ha repercutido en una fuerte reducción del precio internacional de las materias primas exportadas por los países andinos, lo cual sumado a los shocks domésticos sobre la oferta y la demanda, generará un importante impacto en las cuentas fiscales de los países andinos y, potencialmente, en su sostenibilidad fiscal.³

Teniendo en cuenta esta coyuntura, la presente nota tiene el propósito de cuantificar los posibles desbalances que la crisis generada por el Covid-19 podría ocasionar en las finanzas públicas de los países andinos. Con tal fin, primero se analiza la situación fiscal inicial en la que los países de la región andina se encontraban al comienzo de la pandemia a partir de los aspectos estructurales relacionados con los ingresos, los gastos y la deuda pública. Esto se hace con el objetivo de obtener una noción del espacio fiscal del que disponen estos países para enfrentar la crisis. Luego, se examinan las medidas de política económica tomadas por los países para mitigar los efectos del shock, proyectando su posible impacto sobre las finanzas públicas. Finalmente, se realizan una serie de recomendaciones de políticas públicas para el mediano y largo plazo, destinadas a retornar hacia una senda fiscal sostenible, y se consignan las conclusiones más importantes del estudio.

Situación fiscal inicial frente a la crisis por Covid-19

Aspectos estructurales de las finanzas públicas en la región andina

Ingresos

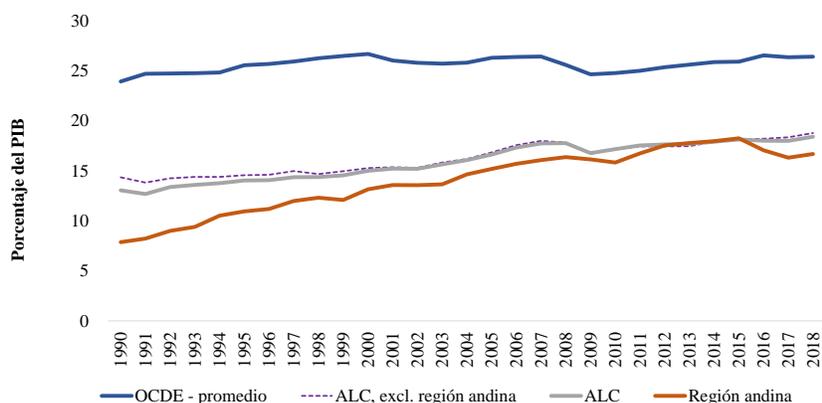
En términos de ingresos fiscales, los países de la región presentan como denominador común un bajo recaudo tributario y una relativa dependencia de los ingresos derivados de la explotación de productos básicos (*commodities*). Más aún, durante los últimos años, los niveles de recaudación tributaria de estos países, incluidos los impuestos internos, se han mantenido por debajo del promedio de los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y los

² Para un mayor detalle, véanse IFF (2020) y Fitch Ratings (2020a).

³ Para obtener más información, véase Fitch Ratings (2020b).

demás países de América Latina y el Caribe (ALC). Al cierre de 2018, los ingresos fiscales de los países de la región ascendían a casi el 17% del PIB,⁴ un nivel inferior al promedio informado para ese mismo año por el resto de los países de ALC (19% del PIB) y mucho más bajo que el de los países pertenecientes a la OCDE (26% del PIB) (gráfico 1). Algunos factores que explican este menor recaudo tributario en relación a países más desarrollados son el limitado papel que poseen los impuestos directos, las bases tributarias con pocos contribuyentes, las numerosas exenciones existentes y los grandes niveles de evasión e informalidad evidenciados en las economías andinas. En los últimos años, estos factores han alentado a que la mayoría de los países de la región desarrollen reformas en sus sistemas tributarios destinadas a combatir la evasión e incrementar la formalización empresarial (y, con ello, el recaudo). Asimismo, otro elemento que caracteriza la dinámica reciente de la recaudación fiscal en los países andinos viene dado por su alta dependencia de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales,⁵ una situación que imprime volatilidad a dicha recaudación e incrementa la vulnerabilidad de estos países frente a los shocks de los mercados internacionales.

Gráfico 1
Ingresos tributarios de los países de la región andina versus países de América Latina y el Caribe, y de la OCDE, 1990-2018 (en porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia, con base en OCDE (2020).

Nota: Promedio simple de los países que componen cada grupo, que corresponde a la suma de la recaudación tributaria del gobierno central y de los gobiernos subnacionales, excluyendo las contribuciones de la seguridad social. Los promedios de América Latina y el Caribe y la región andina excluyen a Venezuela y, el de la OCDE, es simple y excluye a Chile y México. Las cifras se presentan netas de devoluciones.

A pesar de las características comunes en términos de recaudo, al cierre de 2019, el comportamiento de los ingresos fiscales en los países de la región andina fue heterogéneo. En el caso de Perú, los datos para 2019 indican que, pese a la ralentización económica, los ingresos

⁴ Corresponde a la cobertura del gobierno general (gobierno central y gobiernos subnacionales).

⁵ Los países de la región donde los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales revisten mayor importancia son Ecuador y Bolivia.

corrientes del gobierno general aumentaron un 4,2% en términos reales respecto al año anterior, por lo que la participación de los ingresos públicos en el PIB se incrementó del 19,3% al 19,8% entre esos dos años. Vale la pena resaltar que este aumento se produjo a pesar de que la proporción de los ingresos asociados a los sectores de minería e hidrocarburos sufrió una reducción.⁶ De esta manera, puede afirmarse que el dinamismo en el recaudo obedeció principalmente a las medidas tributarias adoptadas en 2018, las cuales se orientaron principalmente a combatir la evasión y la elusión.⁷

Ecuador fue otro de los países de la región que, en 2019, presentó una mejora en la recaudación (excluyendo la minería) y una reducción de los ingresos derivados de la explotación minero-energética. Así, en este país el recaudo tributario (no minero) en 2019 experimentó un crecimiento del 2,9% respecto del año anterior, lo que representa un 13% del PIB, mientras que los ingresos petroleros en ese mismo período cayeron del 8% al 7,1% (FMI, 2019a). Como resultado neto, entre 2018 y 2019 los ingresos fiscales de Ecuador experimentaron una reducción de 2,3 puntos porcentuales del PIB. Cabe destacar que, en diciembre de 2019, el país aprobó una reforma tributaria enfocada en la simplificación y progresividad impositivas.⁸

Un segundo país de la región que ha aprobado una reforma tributaria reciente es Colombia,⁹ un hecho que la diferencia de Bolivia, donde no se ha recurrido a este tipo de reformas en los últimos

⁶ Cifras preliminares proyectan que los ingresos mineros pasarán de representar el 1,6% del PIB en 2018 al 1,1% en 2019.

⁷ Las medidas tributarias adoptadas en 2018 incluyeron las siguientes acciones : i) se amplió la obligatoriedad de los comprobantes de pago electrónico y se reforzaron los incentivos para su utilización, incrementando los gastos deducibles en sectores caracterizados por su alta evasión del impuesto a la renta; ii) se adecuó el Código Tributario a las recomendaciones de la OCDE en materia de fiscalidad internacional, reforzándose los mecanismos de intercambio internacional de información; iii) se incrementó la tasa del impuesto selectivo al consumo de seis productos, con el propósito de reflejar mejor las externalidades negativas que generan, y iv) se redujo el gasto tributario asociado al impuesto general a las ventas a través de la eliminación de algunas exoneraciones. El Ministerio de Economía y Finanzas Peruano (MEF) estima que la aplicación de estas medidas tuvo un impacto positivo sobre la recaudación, representando el 0,2% del PIB en 2018 y el 0,5% en 2019.

⁸ Esta reforma fue presentada por el gobierno en noviembre de 2019, después de que el Congreso archivara un proyecto de reforma inicial que desató el descontento social al incluir, entre otras medidas, la eliminación de los subsidios a los combustibles. Entre los principales cambios introducidos por esta reforma se incluyen la eliminación en el anticipo del impuesto a la renta y las imposiciones de IVA al consumo de plataformas digitales y de una tarifa del 10% de impuesto a los consumos especiales (ICE) para los planes postpago de telefonía móvil y el consumo de cervezas industriales. Además, se estipuló un régimen simplificado para las empresas con ingresos anuales inferiores a US\$100.000 y se aprobó una contribución especial para las empresas que en 2018 verificaron ingresos superiores a US\$1 millón. El recaudo estimado (antes de la pandemia por Covid-19) de la reforma aprobada rondaba los US\$600 millones para 2020 (aproximadamente un 0,6% del PIB).

⁹ Colombia sancionó reformas tributarias a finales de 2018 y 2019. La aprobación de esta última se debió a que la ley de financiamiento de 2018 (Ley Núm. 1943) fue declarada inconstitucional, por lo que el gobierno debió sancionar una nueva. Entre los cambios más importantes en relación al texto anterior, se incluyeron: i) la devolución del IVA para aquellas personas de menores ingresos pertenecientes a los deciles 1 y 2; ii) la disminución de la cotización en salud para los jubilados con bajas mesadas pensionales; iii) tres días de compras sin IVA en el país, y iv) la implementación de deducciones en los costos laborales de los jóvenes de entre 18 y 28 años que fueran contratados para su primer empleo. Como se dijo, estos cambios respondieron en buena medida a las manifestaciones de descontento social que se experimentaron a finales de 2019.

años. La reforma tributaria colombiana presentó como principal objetivo el incentivar el crecimiento económico a través de mecanismos tales como la reducción de la carga impositiva empresarial, los incentivos tributarios para la inversión y el combate a la evasión.¹⁰ Respecto del comportamiento fiscal de este país, el aumento de la actividad económica, los efectos de la reforma fiscal de 2018¹¹ y los ingresos no tributarios (utilidades del Banco de la República y dividendos de Ecopetrol) permitieron que entre 2018 y 2019 los ingresos fiscales totales se incrementaran en 1,2 puntos porcentuales del PIB (cifras provisionales del Ministerio de Hacienda de Colombia). En cuanto a Bolivia, en el período 2018-19 los ingresos tributarios (no mineros) habrían observado una disminución de 0,5 puntos porcentuales del PIB y los ingresos minero-energéticos presentarían una caída del 4,8% al 4,5% del PIB (FMI, 2019b).

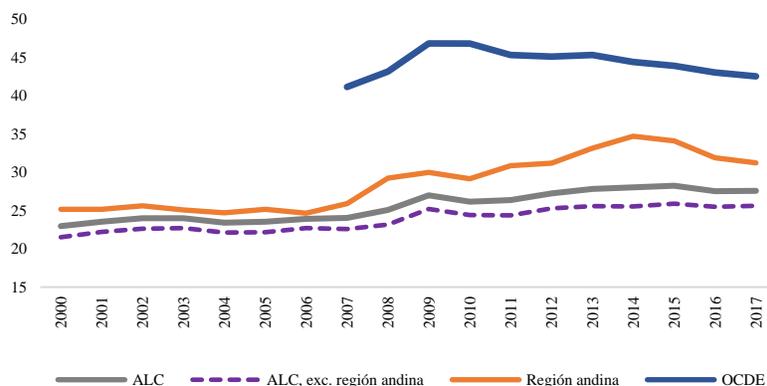
Gasto

Es importante señalar que, si bien en materia de gasto público el comportamiento varía entre los países, en general se caracteriza por tener un sesgo procíclico, con aumentos significativos en el gasto corriente. En los países andinos, el mayor dinamismo del gasto público se produjo a partir del incremento de los recursos generados por la exportación de productos básicos. En efecto, a partir del año 2010 los gastos totales de los gobiernos andinos crecieron de manera significativa en relación al resto de países de ALC, aunque es cierto que dicho incremento ha mostrado cierta heterogeneidad. Por ejemplo, entre 2006 y 2014, período del superciclo de los *commodities*, los gastos como proporción del PIB se expandieron notablemente en Bolivia y Ecuador, mientras que en Colombia y Perú presentaron un crecimiento más moderado. Además, a excepción de Perú, la mayor proporción de la expansión del gasto público en la región estuvo dirigida a gastos corrientes, en lugar de orientarse a incrementar la inversión (gráficos 2 y 3).

¹⁰ Las proyecciones relacionadas con los incentivos tributarios aprobados por la reforma indicaban que estos generarían un menor recaudo a partir de 2020, un hecho que fue resaltado repetidas veces por las agencias calificadoras de riesgo soberano.

¹¹ A pesar de que la reforma del 2018 fue declarada inconstitucional, sus normas fueron aplicadas durante todo el año 2019.

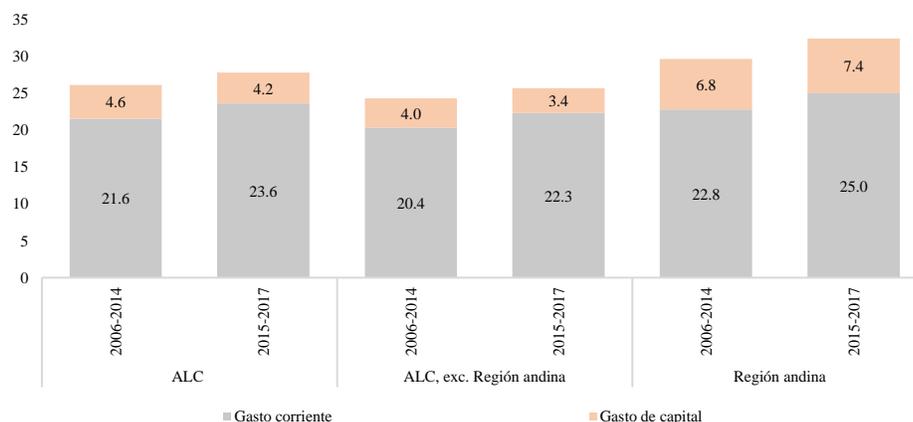
Gráfico 2
Gastos totales de países de la región andina, América Latina y el Caribe, y la OCDE, 2000-17 (en porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia, con base en OCDE (2020) y WEO (FMI) (2019).

Nota: Promedio simple de los países que componen cada grupo, que corresponde a la suma de los gastos del gobierno central, los gobiernos subnacionales y la seguridad social. ALC y la región andina excluyen a Venezuela. El promedio de la OCDE es simple y excluye a Chile, México y Turquía.

Gráfico 3
Composición del gasto total en países de la región andina y de América Latina y el Caribe, 2006-17 (en porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia, con base en WEO (FMI) (2019).

Nota: Promedio simple de los países que componen cada grupo, que corresponde a la suma de los gastos del gobierno central y los gobiernos subnacionales. América Latina y el Caribe y la región andina excluyen a Venezuela.

A finales de 2019, algunos países de la región se encontraban atravesando procesos de consolidación fiscal que implicaban una reducción del gasto público. Colombia, por ejemplo, cuya política macroeconómica se encuentra sujeta a una regla fiscal, entre 2018 y 2019 presentó una reducción de 0,2 puntos porcentuales del PIB en el gasto corriente primario. Vale la pena resaltar que, en ese mismo período y a pesar del proceso de consolidación fiscal puesto en marcha, el país

experimentó un incremento en el gasto de capital de alrededor de 0,3 puntos porcentuales del PIB (cifras provisionales del Ministerio de Hacienda de Colombia). En Ecuador, por su parte, entre 2017 y 2018 el gasto corriente se incrementó 2,6 puntos porcentuales del PIB, aunque a finales de 2019 el proceso de consolidación fiscal comenzó a reflejarse en una disminución del gasto corriente. En efecto, este último año el país presentó una reducción en la compra de bienes y servicios, así como en los pagos en concepto de salarios, e intereses internos.¹² En relación a los gastos de capital, Ecuador ha informado tasas de variación negativas desde mediados de 2017, que pasaron de representar un 9,3% del PIB, a un 7% en 2018 y un 5,7% en 2019 (FMI, 2019a).

Mientras Bolivia proyectaba empezar a reducir su déficit progresivamente, en Perú se amplió el horizonte de consolidación fiscal, permitiendo incrementar el gasto público. En el caso de Bolivia, desde 2014, y como consecuencia de la reducción del precio internacional de los *commodities* –que generó una ralentización de la economía–, el gobierno adoptó una estrategia de gasto contracíclico, teniendo como pilar principal a la inversión pública. Así, a partir de ese año la política fiscal boliviana mantuvo un sesgo expansivo que, si bien en un principio estuvo pensado como un instrumento temporal, destinado a contrarrestar la baja en el precio de las materias primas, terminó sosteniéndose hasta 2019. No obstante, en los últimos meses de ese mismo año, el gobierno de transición logró reducir el déficit y establecer metas para una disminución progresiva mayor en el mediano plazo.¹³ En contraste, Perú, país que se encontraba en un proceso de consolidación fiscal, activó en 2017 la cláusula de excepción para ampliar el déficit permitido durante el período 2017-20. Además, en diciembre de 2019, el país amplió su horizonte de consolidación hasta el año 2024,¹⁴ lo que busca crear un espacio mayor para la implementación del plan de inversión pública propuesto por el gobierno, el cual está destinado a acelerar el cierre de las brechas de infraestructura e impulsar el crecimiento económico y la productividad en el mediano plazo. En ese contexto, el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC) y el Plan Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) detallan los proyectos prioritarios y las políticas desarrolladas para mejorar los niveles de ejecución de la inversión pública.

¹² Un buen ejemplo de estas reducciones es, por caso, la masa salarial del Estado ecuatoriano, que en 2019 se redujo en US\$448 millones, luego de aproximadamente 20 años de constante crecimiento.

¹³ Según las metas establecidas en el Programa Financiero 2020, el déficit fiscal para dicho año sería del -6,6% del PIB, con una reducción progresiva hacia un rango de entre el -5,0% y el -5,8% para 2021, y de entre el -4,0% y el -4,8% para 2022.

¹⁴ Para hacer frente a las tareas de reconstrucción por los daños causados por el Fenómeno de El Niño (FEN) costero, en 2017 el gobierno activó la cláusula de excepción contemplada en el marco macrofiscal. Esto permitió ampliar temporalmente la meta del déficit durante 2017-20 en 3,2 puntos porcentuales (el monto estimado de la inversión requerida para reconstruir las zonas afectadas por el FEN), manteniendo el objetivo de alcanzar un nivel del 1% del PIB para 2021. No obstante, a finales de diciembre de 2019, el gobierno aprobó un decreto de urgencia que retrasa hasta 2024 la convergencia hacia dicho objetivo. Más concretamente, la nueva meta permite un déficit del 2,1% del PIB para 2020, el 1,8% para 2021, el 1,6% para 2022, el 1,3% para 2023 y el 1% del PIB para 2024; tal reducción del déficit se lograría principalmente gracias al mayor dinamismo de los ingresos.

Deuda

A excepción de Perú, los países de la región muestran niveles de deuda pública (en el sector público no financiero [SPNF]) superiores al 50% del PIB. Además, como se observa en el cuadro 1, Colombia y Perú presentan menores niveles de endeudamiento en moneda extranjera, con alrededor de dos tercios de la deuda en moneda doméstica.¹⁵ Esto representa un aspecto favorable si se considera que tanto Colombia como Perú están más expuestas a una depreciación en el tipo de cambio que podría tener impactos sobre la deuda pública (efecto hoja de balance). Dicho riesgo es aún más patente para el caso de Colombia, que tiene un régimen de cambio flexible, dado que en Perú (flotación administrada) se limita la volatilidad cambiaria a través de las intervenciones del Banco Central. Lo anterior contrasta con lo que sucede en Bolivia, donde el tipo de cambio es fijo, y en Ecuador, que tiene su economía dolarizada.

Cuadro 1
Deuda pública, 2019 (en porcentaje del PIB)

Deuda	Moneda nacional	Moneda extranjera	Total
Bolivia	36%	64%	55%
Colombia	68%	32%	50%
Ecuador	0%	100%	53%
Perú	64%	36%	27%

Fuente: Elaboración propia, con base en fuentes oficiales.

En términos de servicio de deuda, Perú es la economía de la región con menor carga financiera proyectada para 2020, como porcentaje del PIB. Ecuador, en cambio, es el país con mayor necesidad de refinanciar (*roll-over*) su deuda, en un contexto de consolidación fiscal y bajo el paraguas de un programa acordado con el FMI. Bolivia también aparece como una economía que, a pesar de tener menor necesidad de refinanciamiento que Colombia, en la actualidad presenta un nivel de déficit que le deja poco espacio para acceder a mayor financiamiento (cuadro 2). Esto se ve reflejado en la evolución del índice EMBI y las curvas de rendimiento observadas en el transcurso de 2020 (gráficos 4 y 5). Dichas curvas reflejan una perspectiva negativa con respecto a los impactos de la pandemia sobre las finanzas públicas de los países andinos, en especial durante el mes de abril. En lo que va de junio de 2020, las curvas de rendimiento se han ido acercado paulatinamente a los niveles anteriores a la pandemia, en especial en Colombia y Perú, mientras que Bolivia y Ecuador continuarían pagando mayores tasas de interés.

¹⁵ Para los tres países con deuda en moneda doméstica, se ajustó por inflación un porcentaje de dicha deuda.

Cuadro 2
Servicio de la deuda pública, 2019 (en miles de millones de dólares)

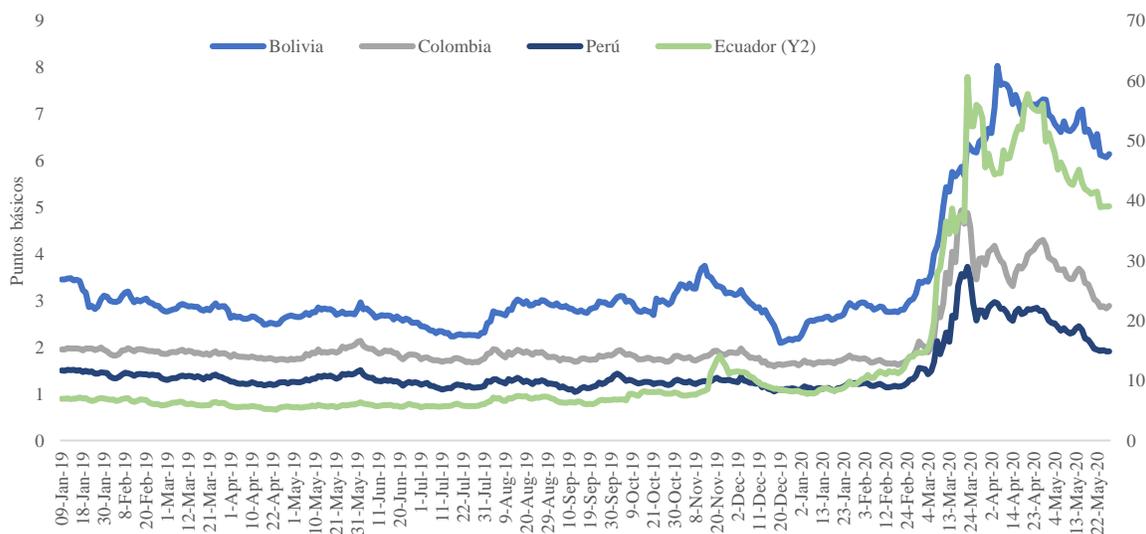
	Moneda extranjera		Moneda doméstica		Total (% del PIB)
	Amortización	Intereses	Amortización	Intereses	
Bolivia	0,5	0,4	0,3	0,1	3,1%
Colombia	1,8	2,5	1,4	6,0	4,2%
Ecuador	6,3	3,4	N/A	N/A	9,5%
Perú	0,3	1,1	0,2	2,2	1,7%

Fuente: Elaboración propia, con base en fuentes oficiales y FocusEconomics (2020).

Nota: Los datos para calcular el PIB y el tipo cambio (fin de período, *e.o.p* por sus siglas en inglés) corresponden al mes de abril de 2020.

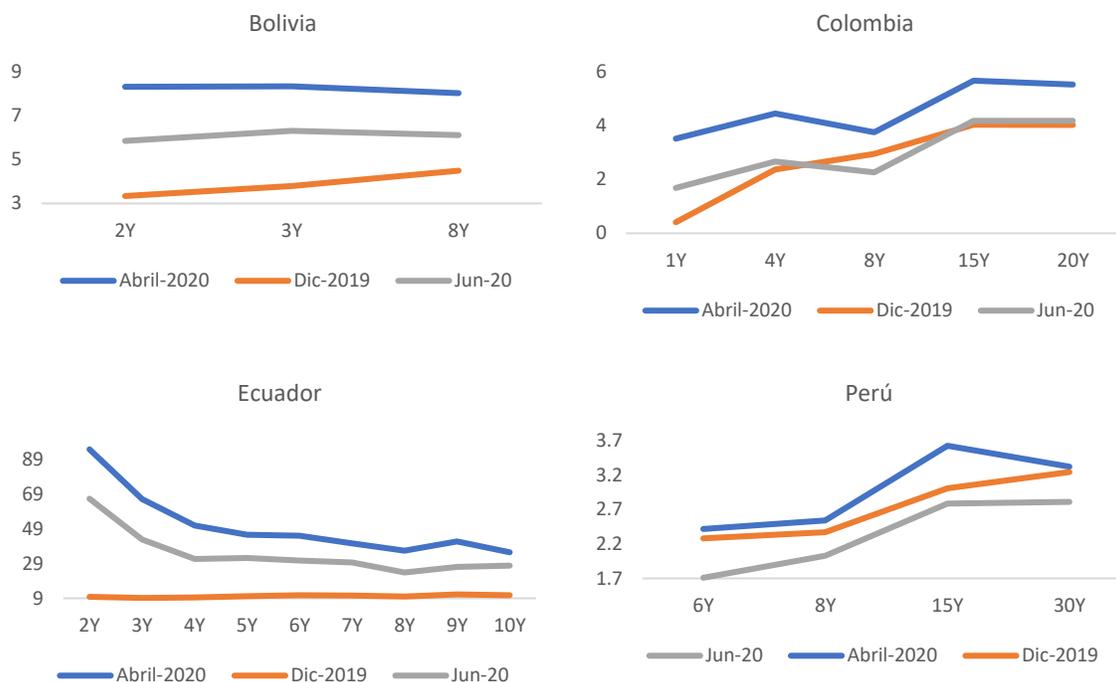
N/A: no se dispone de datos.

Gráfico 4
Evolución del índice EMBI, 2019-20 (en puntos básicos)



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de J.P. Morgan Chase.

Gráfico 5
Curvas de rendimiento de los bonos en dólares: diciembre de 2019 vs. abril y junio de 2020 (porcentaje anual)



Fuente: Elaboración propia, con base en datos suministrados por la Tesorería del BID.

Nota: Los valores mostrados corresponden a los rendimientos de los bonos soberanos según cada plazo residual.

Espacio fiscal para afrontar la pandemia

El espacio fiscal con el que cuentan los países andinos para hacer frente al shock experimentado es heterogéneo.¹⁶ El comportamiento de las finanzas públicas (ingresos, gastos y deuda) y las proyecciones fiscales (antes del shock generado por el Covid-19 y de la reducción en el precio de las materias primas) muestran que principalmente Perú, y luego Colombia, eran los países con mayor capacidad de movilizar recursos fiscales antes de la crisis. Por el lado de los ingresos, Ecuador y Bolivia son altamente dependientes de aquellos vinculados con la explotación minero-energética, por lo que se puede esperar que la caída del precio del petróleo afectará fuertemente sus ingresos públicos. A su vez, aunque Colombia presentaba, en relación a años anteriores, una menor dependencia de los recursos provenientes de la explotación de materias primas, las proyecciones fiscales informaban –antes de la crisis– un mayor recaudo como resultado de un crecimiento económico más dinámico y de los incentivos tributarios implementados por la reciente reforma fiscal. Con todo, es de esperar que, ante un pronunciado descenso de la actividad económica, las metas fiscales colombianas se vean afectadas. Por el lado del gasto, y a excepción de Bolivia, se

¹⁶ Entendiendo “espacio fiscal” como la capacidad de los gobiernos para movilizar u obtener recursos destinados a políticas públicas discretas que enfrenten los efectos adversos de la pandemia y no afecten la sostenibilidad de la deuda (FMI, 2018).

observa que, antes de la crisis, los países de la región planeaban continuar con el proceso de consolidación fiscal a través de una disminución en los incrementos de los gastos primarios (cuadro 3). En suma, puede decirse que la región andina recibe el shock por Covid-19 en un contexto de bajo crecimiento económico e importantes necesidades de consolidación fiscal, aunque con diferentes capacidades entre los países para captar endeudamiento dirigido a hacer frente a la crisis. Como se verá más adelante, el espacio fiscal disponible antes de la pandemia, sumado a los niveles iniciales de deuda, han sido los principales determinantes del volumen de los paquetes de apoyo económico instrumentados por los países.

Cuadro 3
Proyecciones fiscales de los países andinos, previas al shock por Covid-19, 2019 y 2020
(en porcentaje del PIB)

Ingresos totales								
Año	Bolivia (GG)		Colombia (GNC)		Ecuador (SPNF)		Perú (SPNF)	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Ingresos totales	33,2	32,3	16,2	16,7	28,6	30,6	19,8	20,2
Ingresos tributarios (incluye los mineros/energéticos)	27,8	27,0	14,0	14,3	20,5	21,0	14,5	15,1
<i>Ingresos minero/energéticos</i>	4,5	4,0	1,5	1,1	7,1	7,6	1,1	1,0
Otros ingresos	5,4	5,3	1,1	2,4	8,1	9,3	5,3	5,1
Gastos totales								
Año	Bolivia (GG)		Colombia (GNC)		Ecuador (SPNF)		Perú (SPNF)	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Gastos totales	36,5	35,8	18,6	19,0	30,1	30,3	20,1	20,5
Gasto corriente	25,5	25,4	16,9	17,1	24,4	24,1	15,6	15,6
Gasto de capital	11,0	10,4	1,7	1,9	5,7	6,2	4,5	4,9
<i>Gasto primario</i>	35,3	34,4	15,7	16,0	27,3	27,3	18,9	19,1

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de los ministerios de Economía y Finanzas de cada país y el FMI (cifras provisionales y proyecciones).

Nota: Se excluyen las contribuciones a la seguridad social. Los datos correspondientes a 2020 representan proyecciones previas a la crisis generada por el Covid-19.

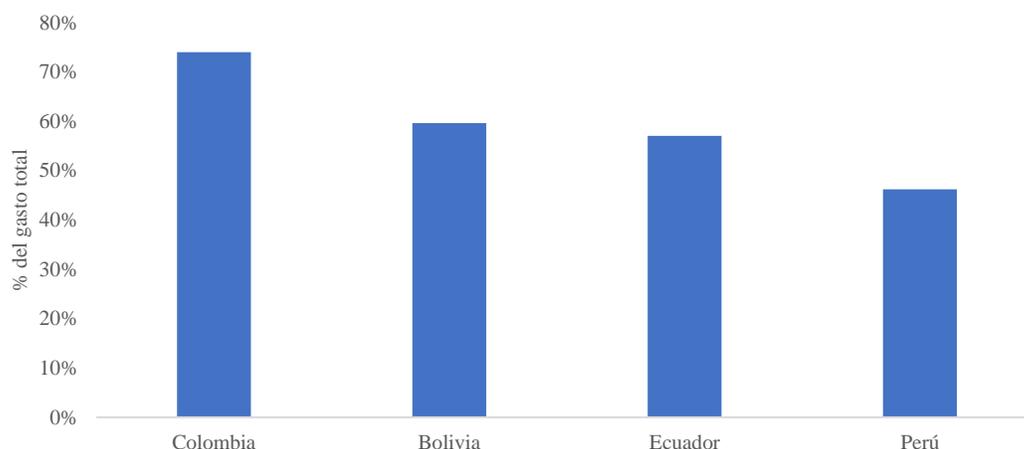
GG: Gobierno General; GNC: Gobierno nacional central; SPNF: Sector público no financiero.

Dada la magnitud de la crisis, la ampliación del espacio fiscal vendría de la mano de mayores niveles de endeudamiento y reasignaciones de gasto. Perú y Colombia, por ejemplo, han realizado operaciones de emisión y manejo de deuda en el transcurso de la crisis generada por el Covid-19 (2020). En el caso de Perú, en el mes de abril, el país realizó una operación de emisión de deuda que permitió captar recursos por un monto equivalente a US\$3.000 millones (un 1,3% del PIB) a través de la emisión de dos bonos globales con tasas históricamente bajas.¹⁷ En el caso

¹⁷ Un bono global con vencimiento en 2026 (US\$ 1.000 millones) emitido a una tasa del 2,39%, y el Bono Global 2031 (US\$ 2.000 millones), que tiene una tasa del 2,78%. Las tasas obtenidas en esta emisión de deuda son las más bajas en la historia del país.

de Colombia, el país emitió en el mes de mayo US\$2.500 millones (un 0,9% del PIB) mediante dos bonos globales,¹⁸ logrando la tasa cupón histórica más baja para el bono de mayor plazo. Asimismo, desde el inicio de la crisis, el gobierno ha realizado operaciones de manejo de deuda con el fin de mejorar el perfil de su deuda pública.¹⁹ En relación a los posibles recortes o reasignación del gasto público en la región, existe espacio para mejorar la eficiencia técnica y asignativa del gasto, con las consecuentes ganancias en ahorros de recursos (Izquierdo et al., 2018; de la Cruz, Manzano y Loterszpil, 2020), los cuales podrían ser reasignados para hacer frente a la pandemia. Sin embargo, la inflexibilidad del gasto implica un importante desafío. En este sentido, Ecuador y Perú destacan en la región por su mayor flexibilidad en el manejo del gasto, lo que les brinda un mayor margen para aumentar el gasto discrecional mediante reasignaciones presupuestales, mientras que Bolivia y Colombia presentan esquemas de gasto más rígidos²⁰ (gráfico 6).

Gráfico 6
Inflexibilidad del gasto público en los países andinos, período 2015-19 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de FMI (2020a).

Nota: El indicador es igual a: (gasto de intereses + salarios + transferencias corrientes) /gasto total.

Para responder a la crisis, en una primera instancia y antes de acudir al financiamiento internacional, países como Colombia y Perú utilizaron recursos disponibles provenientes de fondos de estabilización o de la reasignación de fondos estatales. En el caso de Colombia, para la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), se utilizaron recursos provenientes de

¹⁸ Un bono global con vencimiento en 2031 (US\$1.000 millones y tasa cupón del 3,12%) y otro que culmina en 2051 (US\$1.500 millones y tasa cupón del 4,12%).

¹⁹ Desde el inicio de la crisis, el país ha realizado —mediante la Tesorería Nacional y el Banco de la República— tres operaciones de manejo de deuda que han contribuido a reducir las amortizaciones de bonos en COP 2,8 billones para 2020 (aproximadamente el 0,26% del PIB) y en COP 2,5 billones para 2021 (cerca del 0,2% del PIB).

²⁰ Esto es importante dado que se considera a América Latina como una de las regiones que presenta mayor rigidez en el gasto (para mayor detalle sobre este tema en América Latina ver CEPAL [2010] y Banco Mundial [2020], entre otros). En este sentido, las protestas sociales en Ecuador en 2019 por la reducción del subsidio a los combustibles son un ejemplo del costo político y social que pueden tener modificar determinados rubros del gasto público.

otros fondos por una cifra cercana a los COP 14,8 billones (1,3% del PIB).²¹ Perú también hizo uso de parte de los recursos de su fondo de estabilización fiscal y emitió normativas para emplear recursos de empresas públicas y de la reserva de contingencia, entre otros. De esta manera, la reasignación de recursos y los ahorros que tenía el país en los distintos fondos le permitieron contar con una disposición de fuentes cercana al 4% del PIB para hacer frente a la etapa inicial de la crisis.

Medidas de política económica para enfrentar la crisis y el impacto de la pandemia sobre las finanzas públicas

Medidas de política económica

Los gobiernos de la región han implementado distintos instrumentos de apoyo estatal con el fin de hacer frente al shock económico generado por el Covid-19. Entre las principales medidas adoptadas por los países andinos se incluyen las asignaciones presupuestales adicionales, el robustecimiento de los sistemas de transferencias, el relajamiento de las reglas fiscales, el uso de fondos de estabilización, el diferimiento del pago de impuestos y el pago directo de parte de la nómina de las empresas (cuadro 4). En el caso de Perú, se anunció aumento del gasto por una cifra cercana al 1,5% del PIB, que principalmente se destinará a mayores transferencias sociales para la población más vulnerable. Además, para ayudar al sector productivo, el gobierno peruano estipuló el pago directo de parte de la nómina empresarial y el diferimiento del pago de impuestos. Otra medida importante adoptada por este país consiste en la suspensión de las reglas fiscales para el sector público no financiero durante los años 2020 y 2021, con el propósito de permitir una respuesta adecuada a la crisis. Finalmente, para liberar recursos que serán destinados al apoyo a la emergencia sanitaria, se dispuso un recorte temporal de los salarios de los altos funcionarios del sector público. Por su parte, Ecuador, además de robustecer sus programas de transferencias sociales, ha realizado acuerdos con organismos multilaterales con el objetivo de tener más recursos para afrontar la pandemia.²² También ha anunciado un recorte del gasto público, principalmente en la nómina estatal, como consecuencia de la reducción experimentada por los ingresos fiscales.²³ Por

²¹ Estos recursos provienen de COP 12,1 billones (el 1,1% del PIB) del Fondo de Ahorro y Estabilización del Petróleo y de COP 2,7 billones (el 0,2% del PIB) de ahorros de naturaleza pensional depositados en el Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET). A tales recursos se sumaron otros provenientes de la emisión interna de deuda y de los excedentes de las entidades estatales, con lo que a la fecha de redacción del presente documento el FOME cuenta con una cifra aproximada de COP 25 billones (el 2,4% del PIB).

²² Para aliviar las necesidades de financiamiento del gobierno, los organismos internacionales han decidido apoyarlo con préstamos dirigidos a atender la emergencia sanitaria. El FMI aprobó un instrumento de rápido financiamiento que permite que Ecuador acceda a un desembolso de US\$643 millones. El BID, por su parte, anunció que entregará US\$700 millones destinados a atender las situaciones del sector salud y de las micro y pequeñas empresas, entre otras. Además, el gobierno también recibirá dinero de libre disponibilidad de parte del Banco Mundial y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) para cubrir las necesidades del sistema de salud por la crisis sanitaria. En total, el gobierno afirmó haber obtenido una cifra de US\$1.490 millones de los organismos multilaterales.

²³ El gobierno ecuatoriano anunció que se reducirá el salario de los empleados públicos –hasta un máximo del 17%– debido a la disminución en la jornada laboral de hasta 6 horas diarias; están expresamente excluidos de la reducción salarial el personal de salud, los militares y policías, y los profesores pasarán a trabajar 7 horas diarias. El resto de las medidas adoptadas por el gobierno incluyen la no renovación de los contratos ocasionales, la eliminación de empresas públicas y el cierre de 10 embajadas y seis consulados (con lo cual,

último, con la intención de apoyar al sector productivo, el gobierno ecuatoriano aplazó el pago del impuesto a la renta y decretó el diferimiento por seis meses de los impuestos para las pequeñas y medianas empresas. En el caso de Bolivia, las medidas adelantadas por el gobierno incluyen mayores gastos en materia de salud, la implementación de paquetes de asistencia a las familias para proveerlas de liquidez en el corto plazo (mediante bonos sociales) y otras transferencias monetarias; además, las autoridades anunciaron que el pago del impuesto a las utilidades de las empresas, que generalmente se realiza en abril, se postergará hasta el mes de mayo y podrá realizarse en cuotas.²⁴ En línea con lo anterior, en Venezuela también se establecieron medidas tributarias para el diferimiento de pagos. En el caso de Colombia, como se mencionó anteriormente, el país creó el FOME para atender las necesidades generadas por el Covid-19, con prioridad para los requerimientos del sector salud. Las autoridades colombianas, además de incrementar las ayudas monetarias existentes a las familias vulnerables, han puesto en marcha nuevos programas sociales para hacer frente a la crisis y, al igual que Perú, también han anunciado el pago directo de parte de la nómina empresarial. Finalmente, vale la pena mencionar que el Comité Consultivo de la Regla Fiscal, que en una primera instancia respaldó el uso de la cláusula de gasto contracíclico²⁵ para permitir un mayor déficit fiscal, posteriormente se pronunció favorablemente sobre la suspensión de dicha regla durante los años 2020 y 2021. Según el comité, esta última decisión encuentra su justificación en la gran magnitud de la crisis actual, que ha generado que el mayor espacio fiscal otorgado inicialmente resulte insuficiente para enfrentarla.²⁶

70 funcionarios deberán regresar al país). De acuerdo con las autoridades, estas acciones permitirán un ahorro de aproximadamente US\$4.000 millones.

²⁴ Además, el gobierno anunció la postergación hasta diciembre de 2020 de la presentación y el pago de las obligaciones tributarias, lo que incluye impuestos como el IVA, el impuesto a las transacciones (IT) y el RC-IVA.

²⁵ Esta cláusula se encuentra contenida en el artículo 6 de la ley de regla fiscal (Ley Núm. 1473 de 2011) y permitiría al gobierno colombiano realizar gastos extraordinarios de hasta el 20% de la brecha del producto.

²⁶ La posibilidad de suspender la regla fiscal se encuentra contemplada en el artículo 11 de la Ley Núm. 1473 de 2011.

Cuadro 4**Resumen de las medidas fiscales y financieras adoptadas en los países andinos, 2020**

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Instrumentos fiscales					
Cambios en la asignación presupuestaria	X	X	X	X	
Refuerzo del sistema de transferencias a hogares	X	X	X	X	X
Relajación de la regla fiscal o Ley de Responsabilidad Fiscal		X		X	
Utilización del fondo de estabilización u otros		X	X	X	
Diferimiento del pago de impuestos y gravámenes	X	X	X	X	X
Pago de nóminas empresariales		X		X	
Política monetaria/ financiera					
Aumento de la liquidez	X	X		X	X
Reducción de la tasa de referencia		X		X	
Reducción de los encajes bancarios		X		X	X
Moratoria en los reembolsos de préstamos	X	X	X	X	
Programas de crédito/garantías para personas o empresas	X	X	X	X	X
Medidas para mitigar la volatilidad cambiaria		X		X	
Fuente: Elaboración propia, con base en los anuncios oficiales de los gobiernos y en Pineda, Pessino y Rasteletti (2020).					
X: medida aplicada					

Los países andinos también han adoptado medidas monetarias y financieras para enfrentar los efectos adversos generados por la pandemia. Entre tales medidas, se pueden destacar las relacionadas con los aumentos de la liquidez, las reducciones de la tasa de interés de política monetaria, la reducción de los encajes bancarios, las facilidades para el refinanciamiento de créditos, los programas de garantías crediticias y la mitigación de la volatilidad cambiaria. En el caso peruano, el Banco Central de Reserva del Perú ha dispuesto acciones como la reducción de la tasa de interés de referencia y los encajes bancarios, y las inyecciones constantes de liquidez mediante operaciones repo.²⁷ Además, las autoridades de este país han puesto en funcionamiento un programa de garantías crediticias dirigido a ayudar a los empresarios a cumplir con sus responsabilidades económicas. Por otra parte, los bancos de Ecuador han ofrecido facilidades para el pago, la reestructuración y la renovación de los préstamos existentes, así como nuevas líneas de crédito para apoyar el resurgimiento de la economía. Entre otras iniciativas, la Corporación Financiera Nacional de Ecuador anunció el otorgamiento de préstamos destinados a financiar

²⁷ También se han implementado, entre otras políticas, intervenciones cambiarias para moderar la depreciación de la moneda oficial (el sol), acciones destinadas a facilitar la reestructuración de los contratos de préstamo sin afectar el historial crediticio de los deudores, y políticas de garantías para favorecer el funcionamiento del mercado crediticio y la obtención de préstamos por parte de las empresas.

el capital de trabajo de las pequeñas y medianas empresas afectadas por la crisis. En la misma línea, Bolivia también ha aprobado medidas para facilitar la reestructuración de los préstamos de los hogares y programas para la provisión de créditos y el alivio financiero de las pequeñas y medianas empresas del país.²⁸ En cuanto a Venezuela, el gobierno ha anunciado medidas tales como el establecimiento de garantías especiales para las pequeñas y medianas empresas y la reducción del encaje bancario. Finalmente, Colombia, al igual que Perú, también instrumentó una reducción en la tasa de interés de referencia y dispuso medidas para incrementar la liquidez del sistema financiero²⁹ y reducir la volatilidad de la tasa de cambio. Asimismo, el gobierno ha robustecido su programa de garantías con el fin de facilitar el flujo de crédito a las empresas.

Aunque los países han anunciado medidas similares para enfrentar la crisis, el monto de los recursos públicos asignado por los gobiernos para llevar a cabo estas acciones presenta marcadas diferencias, en línea con el espacio fiscal disponible.³⁰ Como se advierte en el gráfico 7, Perú y Colombia resaltan entre los países con una mayor asignación de recursos para hacer frente a la crisis. En el caso de Perú, el gobierno anunció la movilización de recursos por un monto cercano al 14,4% del PIB, mientras que en Colombia dicha movilización involucra una cifra de aproximadamente el 11% del PIB.³¹ Por otra parte, Bolivia y Ecuador, países con menor espacio fiscal, han anunciado medidas por aproximadamente el 5,6% del PIB y menos del 1% del PIB, respectivamente. Lo anterior muestra que, en parte, las distintas condiciones fiscales en las que se encontraban antes del shock por el Covid-19 han determinado la magnitud de la respuesta de los países de la región.³² Parece oportuno mencionar que las medidas de apoyo estatal no representan el costo fiscal total, por lo que el impacto de la crisis en el crecimiento y las finanzas públicas dependerá en buena parte de la capacidad de implementar las medidas anunciadas.

²⁸ Además, el Banco Central de Bolivia ha introducido inyecciones de liquidez al sistema financiero por aproximadamente Bs. 3.476 millones (US\$500 millones).

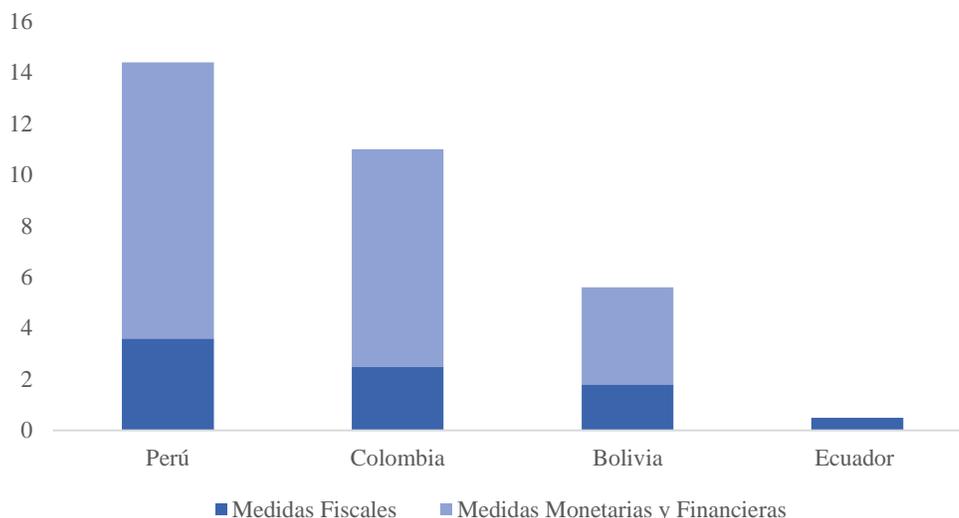
²⁹ En particular, la reducción de los encajes bancarios y el aumento del cupo en las operaciones repo realizadas por el Banco de la República, entre otras medidas.

³⁰ Estas estimaciones (gráfico 7), basadas en los anuncios realizados por los países, no representan el incremento del gasto fiscal o costo total de las medidas descritas, sino los recursos totales (reasignados o nuevos) puestos a disponibilidad para la pandemia. Es posible que algunas de estas valoraciones puedan estar subvaluadas debido a la falta de detalle de los anuncios o la entrada en vigor de las nuevas medidas.

³¹ Un gran componente de dicha movilización corresponde a la capitalización del Fondo Nacional de Garantías colombiano para garantizar el crédito a las empresas (aproximadamente, el 7% del PIB).

³² Para un mayor detalle, accédase a la página web: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/politica-y-gestion-fiscal-durante-la-pandemia-y-la-post-pandemia-en-america-latina-y-el-caribe/>.

Gráfico 7
Medidas adoptadas por los países andinos frente a la crisis por Covid-19,
según el tipo de medida (en porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia, con base en los anuncios realizados por las autoridades de cada país.

Nota: Estas estimaciones no representan el incremento del gasto o costo fiscal total de las medidas descritas, sino los recursos totales (reasignados o nuevos) puestos a disponibilidad para la crisis por la pandemia. Estas valoraciones se basan en los anuncios realizados por los países hasta el mes de mayo de 2020. Algunas pueden estar subvaluadas debido a la falta de precisión de los anuncios o la entrada en vigor de nuevas medidas.

Impacto de la pandemia sobre las finanzas públicas

Dado el nivel de incertidumbre existente sobre el comportamiento de los principales determinantes de las finanzas públicas se realizaron simulaciones para 2020.³³ Así, primero se modeló el crecimiento económico de cada uno de los países en función de su dinámica pasada, de los shocks al precio del petróleo (minerales, en el caso peruano), el crecimiento económico mundial y la tasa de desempleo propia. A su vez, se estimaron los ingresos fiscales como función de la evolución del precio del petróleo, el crecimiento económico y la tasa de inflación de cada país. El gasto primario y los ingresos también fueron ajustados según los anuncios de los gobiernos sobre las medidas para hacer frente a la pandemia. Con estos datos, y en función de una trayectoria predeterminada para el precio del petróleo, la tasa de crecimiento mundial, la tasa de desempleo y el tipo de cambio (cuadro 5), se imputaron perturbaciones aleatorias para estas variables que determinan el crecimiento del PIB y la evolución de la deuda.³⁴

³³ Esta incertidumbre radica tanto en la evolución de la economía doméstica y mundial, como en la pérdida de ingresos fiscales (caída de la recaudación por ciclo económico, precios de *commodities* y políticas expansivas) y el aumento del gasto (recursos destinados a la salud, transferencias condicionadas, pasivos/gastos contingentes como garantías a empresas, medidas por debajo y encima de la línea del presupuesto, entre otros).

³⁴ Para la estimación de las necesidades brutas de financiamiento se utilizaron las proyecciones de amortizaciones e intereses hasta diciembre de 2019. Junto a estas proyecciones, también se empleó la ecuación de dinámica de la deuda como porcentaje del PIB (d_t) para estimarla hasta 2020:

Finalmente, con estas simulaciones se obtuvieron histogramas (densidades de probabilidad) del crecimiento y las principales variables fiscales.

Cuadro 5
Principales proyecciones y fuentes de datos de las simulaciones, 2020

Variable	Valor proyectado para 2020	Fuente
Crecimiento mundial	-6% anual	FMI (2020a)
Variación del precio del petróleo (cobre)	-60% petróleo, -20% cobre	Escenarios proyectados por el Departamento de Investigación del BID
Tasa de desempleo	+4 puntos porcentuales para Bolivia, Colombia y Ecuador. +6 para Perú ^a	FocusEconomics (2020) (mayo)
Depreciación cambiaria	18% Colombia, 4,5% Perú y 0% Bolivia y Ecuador	FocusEconomics (2020) (mayo)
Medidas que impactan en el superávit primario (como % del PIB)	1,8% Bolivia, 2,5% Colombia, 0,5% Ecuador y 3,6% Perú ^b	En base a anuncios de fuentes oficiales

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de las fuentes enunciadas en el cuadro.

^a En el caso de Perú, se estima un incremento adicional de aproximadamente tres puntos porcentuales más que la proyección de FocusEconomics (2020), dada la evolución reciente de la crisis en este país.

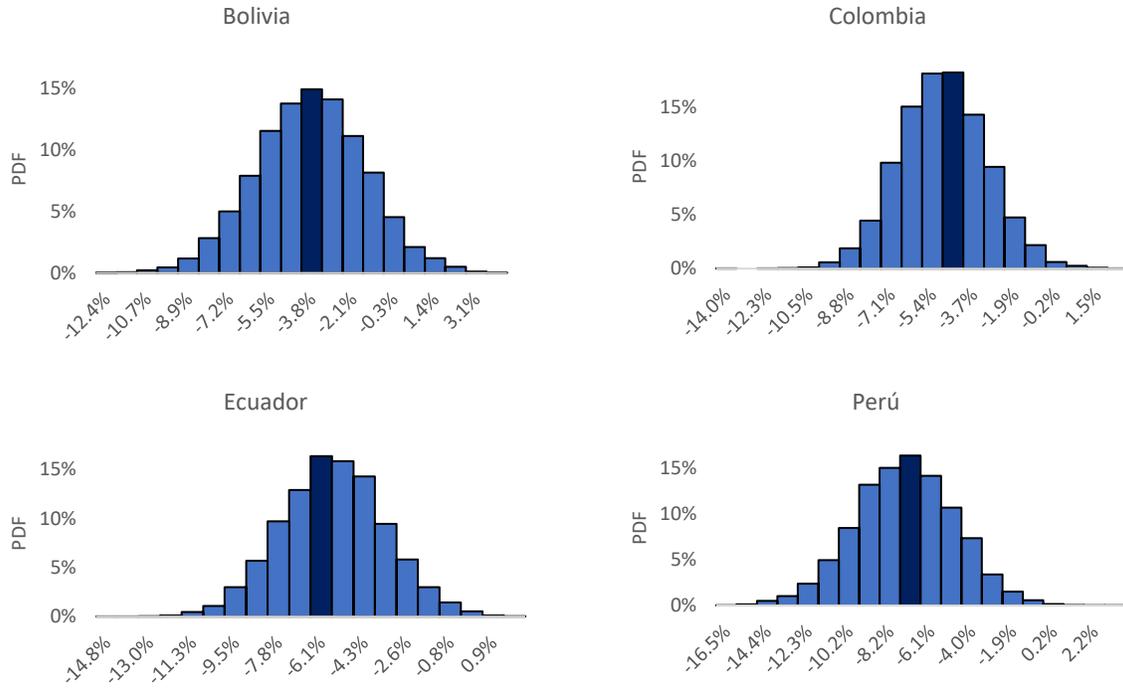
^b En todos los casos se está considerando el costo fiscal, sin ajustar por ejecución del gasto.

El nivel de incertidumbre existente se traduce en una gran varianza de las variables simuladas (gráfico 8), aunque se pueden realizar inferencias en torno a los valores promedio de las simulaciones. Las proyecciones que se presentan a continuación corresponden al año 2020 en todos los casos. En el caso de Bolivia, el crecimiento proyectado arroja una caída del PIB del 3,8% anual, con un 89,5% de las simulaciones que sitúa dicha corrección en un rango de entre el -8,1% y el -1,2%. En Colombia el promedio de crecimiento estimado es del -5%, con un 96% de las simulaciones que lo ubican en niveles de entre el -8,8% y el -1,9%. Para Ecuador, las simulaciones muestran un crecimiento promedio anual del -5,6% para 2020, con un 90% de las simulaciones arrojando valores de entre el -8,7% y el -2,6%. Finalmente, en el caso de Perú, el promedio para el crecimiento del PIB es del -7,4%, con el 93% de las simulaciones situándola en el rango que va del -11,3% al -3,0%.

$$d_t = int + [\alpha_{t-1} + (1 - \alpha_{t-1})(1 + \Delta e_t)] \frac{d_{t-1}}{1 + g_t} - f_t$$

Donde int , α , $\gamma \Delta e$, g_t y f_t corresponden al pago de intereses como porcentaje del PIB, el porcentaje de deuda en moneda local, la tasa de depreciación, el crecimiento del PIB nominal y el superávit primario, respectivamente.

Gráfico 8
Crecimiento anual del PIB proyectado para los países andinos, 2020
(en porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia.

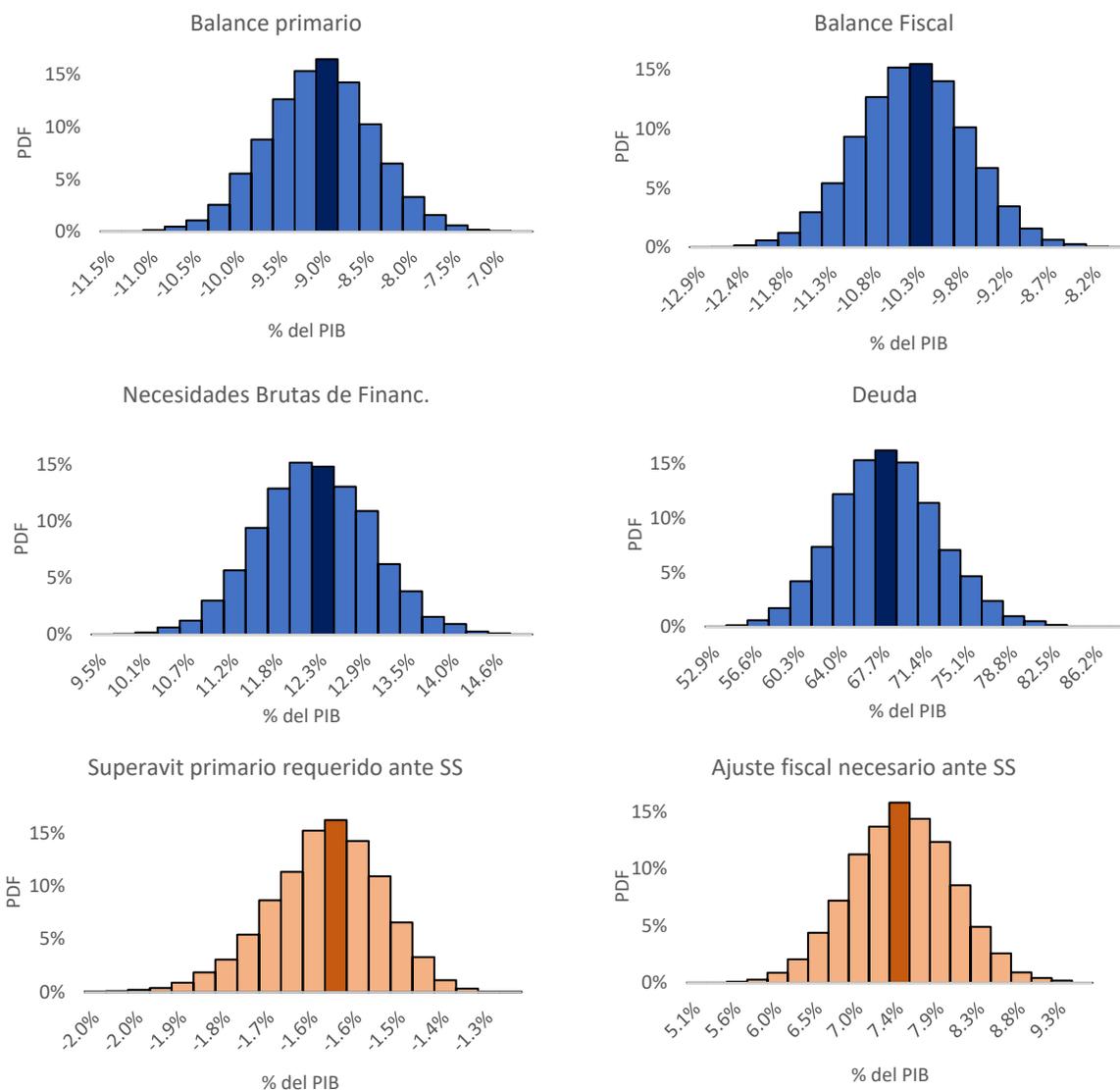
Notas: Histograma sobre un total de 10.000 simulaciones. La barra oscura muestra la mediana de las simulaciones. PDF: función de densidad de probabilidad.

Las proyecciones externas del precio del petróleo (en el caso peruano, de los minerales) y la tasa de cambio, junto con las relativas al crecimiento y la inflación, permiten simular la evolución de las cuentas fiscales para 2020 (gráfico 9). En el caso de Bolivia, las medidas del gobierno para combatir la crisis, en conjunto con la caída de los ingresos fiscales, implicarían en promedio un déficit primario del 9,1% del PIB. Si a esto se les suman los intereses proyectados a principios de año, el déficit fiscal estaría en promedio en el orden del 10,4% del PIB, un aumento de alrededor de tres puntos porcentuales en relación a las proyecciones de enero. De esta manera, las necesidades brutas de financiamiento (balance fiscal más amortizaciones) se situarían en niveles promedio del 12,2% del PIB, y la deuda, del 67,9%. Para Bolivia (al igual que para Ecuador) también se realizaron simulaciones bajo un escenario de interrupción súbita (*sudden stop*) en el que el gobierno consigue financiamiento parcial (por ejemplo, solo de organismos multilaterales).³⁵ Asumiendo que el país accede a recursos para financiar el déficit por una cifra de

³⁵ En este escenario, se supone que en 2020 el país podría mantener un tipo de cambio fijo a la tasa proyectada en mayo por FocusEconomics (2020) (US\$1 = Bs 6,99).

US\$1.300 millones,³⁶ las finanzas públicas arrojarían un resultado primario promedio del -1,6% del PIB, lo que significa que se necesitará de un ajuste fiscal, o de fuentes alternativas de financiamiento, por un valor equivalente al 7,5% del PIB.³⁷

Gráfico 9
Distribución de las simulaciones de variables fiscales, Bolivia, 2020 (en porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Histograma sobre un total de 10.000 simulaciones. La barra oscura muestra la mediana de las simulaciones.

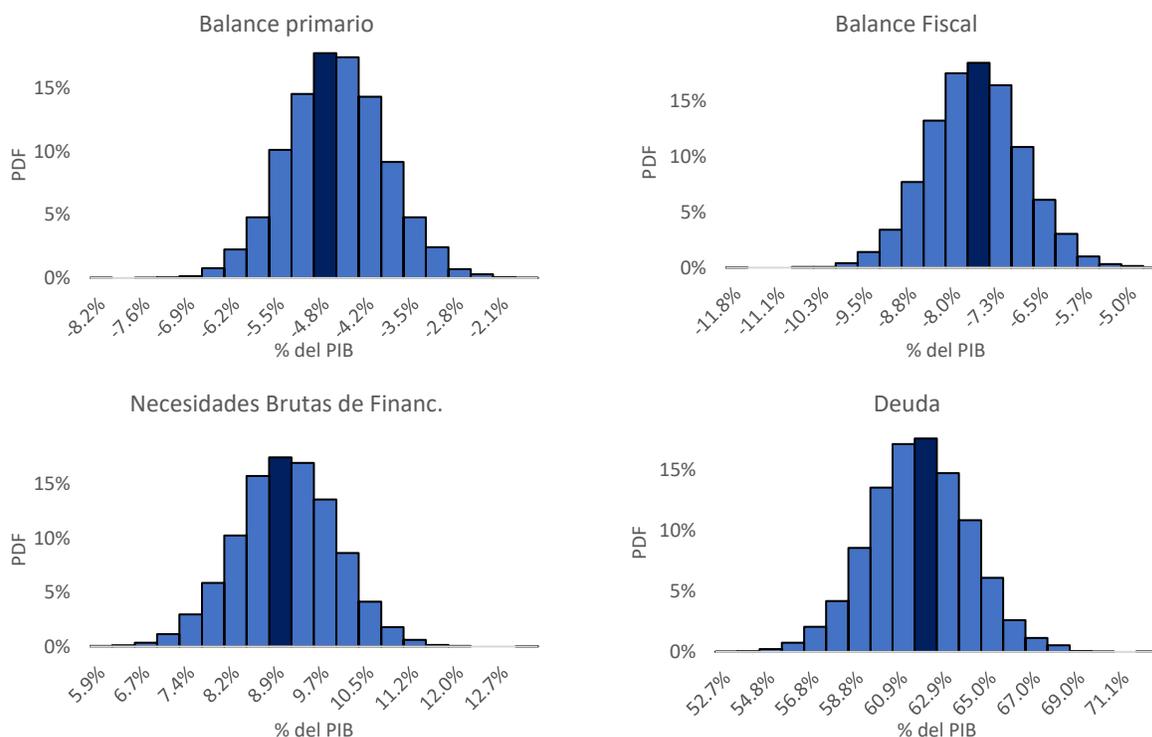
PDF: función de densidad de probabilidad; SS: interrupciones repentinas.

³⁶ Este monto es de aproximadamente la mitad del aumento de la deuda en los últimos cinco años, luego de la caída del precio del petróleo.

³⁷ Medido como la diferencia entre el resultado primario bajo un escenario de interrupciones repentinas y el resultado primario que resulta de la simulación.

En Colombia, las simulaciones muestran un balance fiscal promedio del -7,7% del PIB (entre 1 y 2 puntos porcentuales por encima del nivel aconsejado por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal), con un balance primario del -4,7% del PIB. Si se suman las amortizaciones, las necesidades de financiamiento brutas serían del orden del 9,0% del PIB, en tanto que la deuda llegaría en promedio al 61,6%, lo que significa un aumento de aproximadamente 11 puntos porcentuales respecto de 2019 (gráfico 10).

Gráfico 10
Distribución de las simulaciones de variables fiscales, Colombia, 2020
(en porcentaje del PIB)



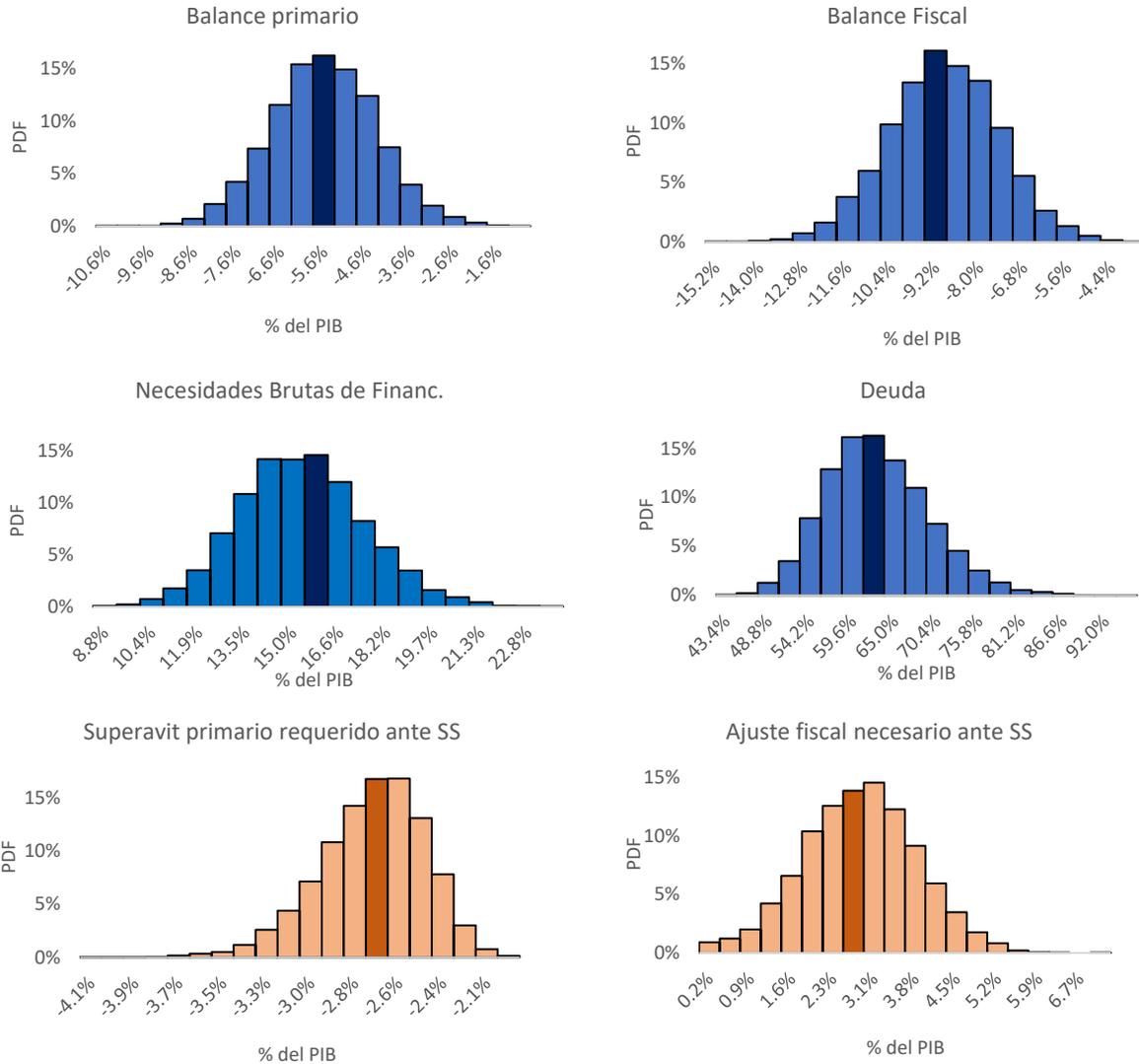
Fuente: Elaboración propia.

Nota: Histograma sobre un total de 10.000 simulaciones. La barra oscura muestra la mediana de las simulaciones.

PDF: función de densidad de probabilidad.

En Ecuador, la combinación de la caída del precio del petróleo y la paralización de la actividad económica doméstica por la pandemia tendría un impacto severo en las cuentas fiscales. De esta forma, el promedio de las simulaciones para el balance fiscal es del -9% del PIB, y el del balance primario, del -5,5%. Dadas las amortizaciones proyectadas para 2020, las necesidades de financiamiento alcanzarían un promedio del 15,3% del PIB. Este mayor déficit fiscal haría que la deuda ascienda en promedio al 62,7% del PIB. Ahora, en el caso de un escenario de SS parcial, en el cual Ecuador obtenga recursos por aproximadamente US\$6.100 millones (de organismos multilaterales y bilaterales), el balance primario que podría informar este país sería en promedio del -2,7% del PIB, situación que requeriría de un ajuste fiscal o de fuentes alternativas de financiamiento por un porcentaje del 2,8% del PIB (gráfico 11).

Gráfico 11
Distribución de las simulaciones de variables fiscales, Ecuador, 2020
(en porcentaje del PIB)



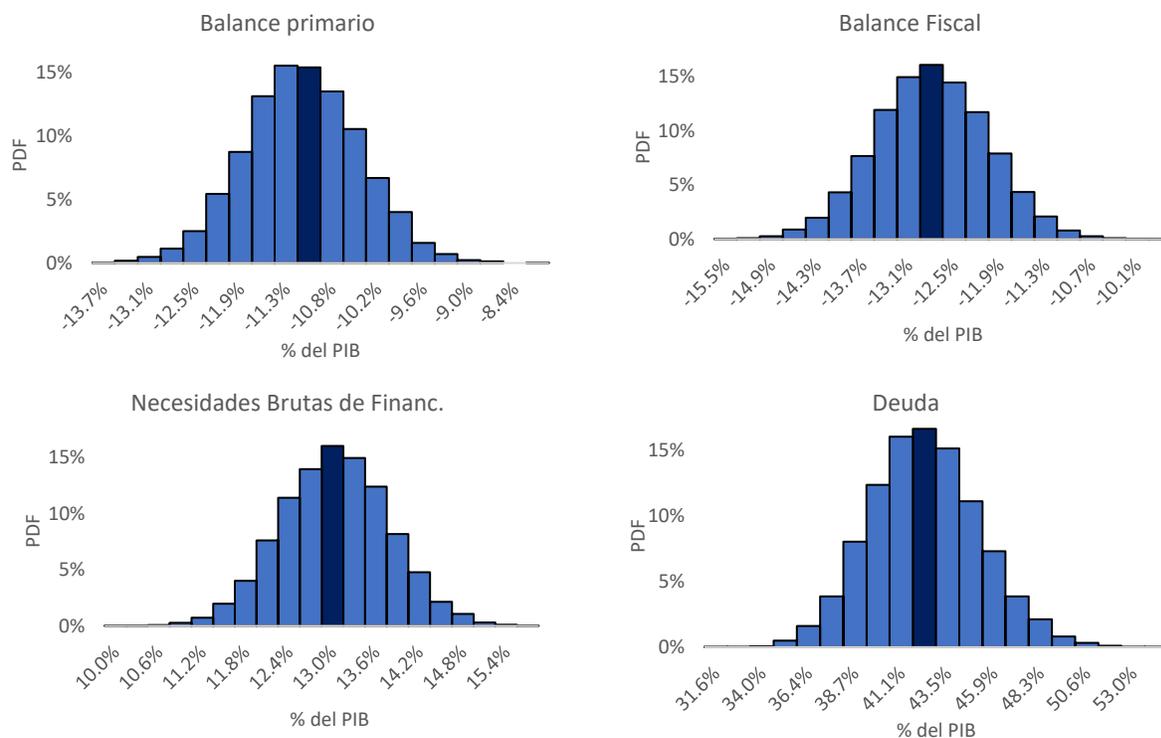
Fuente: Elaboración propia.

Nota: Histograma sobre un total de 10.000 simulaciones. La barra oscura muestra la mediana de las simulaciones. PDF: función de densidad de probabilidad; SS: interrupciones repentinas.

Las simulaciones para variables fiscales de Perú muestran que su déficit global llegaría en promedio al 12,8% del PIB, con un déficit primario del 11,1%. Este país destaca por su bajo servicio de deuda; de esta manera, si se suman las amortizaciones, las necesidades de financiamiento brutas alcanzarían el 13,0% del PIB. Tal impacto en el déficit impulsaría el nivel de deuda promedio al 42,4% del PIB, un aumento de casi 16 puntos porcentuales con respecto a 2019 (gráfico 12).

Gráfico 12

Distribución de las simulaciones de variables fiscales, Perú, 2020 (en porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Histograma sobre un total de 10.000 simulaciones. La barra oscura muestra la mediana de las simulaciones. PDF: función de densidad de probabilidad.

Recomendaciones de política para el día después: la transición y la recuperación

Una crisis como la actual, que no reconoce precedentes en la historia reciente, ha hecho que los gobiernos dispongan medidas igualmente extraordinarias. Como pudo verse en la sección anterior, los países de la región andina han anunciado –hasta la redacción del presente documento– un paquete de medidas equivalente al 8% del PIB en promedio. Tales medidas y políticas están destinadas a atender la emergencia sanitaria y proveer apoyo económico y liquidez a las empresas e individuos más afectados por la paralización de las actividades económicas y las restricciones a la movilización social. A corto plazo, el shock conjunto de la oferta (externa y doméstica) y la demanda, sumado a la caída de los precios de las materias primas y los alivios tributarios que están otorgando los gobiernos, tendrá como consecuencia una disminución drástica en los ingresos de los países de la región, mientras que las inversiones en materia de salud y los paquetes de estímulo de gasto lanzados para enfrentar la emergencia sanitaria –que superan con creces a los otorgados en la crisis financiera global de 2008–³⁸ elevarán significativamente el

³⁸ El cambio en el déficit primario promedio para una muestra de países de América Latina en el período 2008-09 fue del 3% del PIB. Si bien el tamaño de los paquetes difiere según el país y sus condiciones iniciales (en especial, la

gasto público. Como resultado de todo esto, se esperan déficits fiscales considerables y niveles de endeudamiento crecientes, cuyas consecuencias afectarán especialmente a los países que llegaron a la crisis con un menor espacio fiscal, reduciendo sus posibilidades de financiamiento y poniendo en riesgo la sostenibilidad de sus finanzas públicas.³⁹ Más aún, para los próximos años es razonable prever importantes retos fiscales en países que, antes de la crisis por Covid-19, gozaban de mayores niveles relativos de salud fiscal.

Una vez controlado el shock inicial generado por la pandemia, los países de la región deberán trabajar en un plan progresivo de recuperación del espacio fiscal que tome en cuenta las condiciones fiscales actuales y les permita afrontar adecuadamente el proceso de recuperación económica. Si bien las políticas fiscales de hoy están justificadas, es igualmente necesario trabajar en un plan progresivo de consolidación fiscal –adaptado a las condiciones actuales– que permita a los países andinos recuperar cierto margen de maniobra cuando la emergencia sanitaria sea controlada, el cual podrá incluir medidas de aumento de ingresos y de racionalización de gastos no prioritarios.⁴⁰ A mediano plazo, el diálogo para una reforma fiscal integral, dirigida a incrementar los ingresos hacia niveles más cercanos a los de los países con mayor desarrollo, o más consistentes con la propia capacidad tributaria (véase de la Cruz, Manzano y Loterszpil (2020) se vuelve más perentorio que nunca. Sucede así porque a las necesidades de cerrar las brechas de infraestructura y de diseño de un sistema de aseguramiento para la clase media, se deben añadir los ajustes fiscales requeridos y la prioridad de mejorar la calidad de los sistemas de salud. Asimismo, el diseño de las reformas fiscales debe ser llevado a cabo con mucho cuidado para que no se transformen en regresivas o perjudiquen la frágil recuperación de las economías.⁴¹ Finalmente, el fortalecimiento de las instituciones fiscales en los niveles macro (consejos fiscales independientes, administraciones tributarias) y micro (mecanismos de gestión del gasto público, unidad centralizada de calidad del gasto) resulta un aspecto clave para garantizar que el patrón de consolidación fiscal sea creíble y sostenible. La crisis actual presenta una gran oportunidad para consolidar la digitalización de la gestión fiscal y los servicios tributarios, ya que los procesos que reduzcan el contacto físico serán la nueva norma para operar en el mundo posterior al Covid-19.

A largo plazo, la necesidad de implementar una reforma fiscal integral se vuelve imperante y la infraestructura pública puede ser un vector que consolide la recuperación y sienta las bases para un crecimiento sostenido. En de la Cruz, Manzano y Loterszpil (2020) se provee un menú de opciones de reforma fiscal en todos los ámbitos, tanto de tributación como de gastos. Además, para la etapa de transición entre la salida de la emergencia y el inicio de la recuperación, los países deberían considerar una versión adaptada de dichas medidas y también otras nuevas, en aras de traer cierto alivio fiscal a sus economías para continuar atendiendo a los sectores y poblaciones más vulnerables. En el cuadro 6 se

deuda pública), ninguno superó el 8% implementado en Chile, el país de la región que en ese entonces contaba con mayor fortaleza fiscal y menor nivel de deuda. Para un análisis más detallado, véase: <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/politica-fiscal-en-tiempos-del-coronavirus-restricciones-y-opciones-de-politica-para-los-paises-de-america-latina-y-el-caribe/>.

³⁹ Para más información, accédase a: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/posibles-consecuencias-macro-fiscales-covid-19-america-latina/>.

⁴⁰ Para un mayor nivel de detalle, véase: https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/politica-y-gestion-fiscal-durante-la-pandemia-y-la-post-pandemia-en-america-latina-y-el-caribe/?j=372803&sfmc_sub=10181566&l=295_HTML&u=7580730&mid=100028582&jb=45.

⁴¹ Accédase a más información en Barreix, Garcimartín y Verdi (2020), disponible en la página web: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/en/ideas-for-better-taxation-after-covid-19-crisis/>.

presenta un conjunto de opciones propuestas para las etapas de transición (panel izquierdo) y recuperación (panel derecho).

Cuadro 6
Opciones de política fiscal para los países andinos

Ítem	Etapas									
	Transición					Recuperación (de la Cruz, Manzano y Loterszpil, 2020)				
	BOL	COL	ECU	PER	VEN	BOL	COL	ECU	PER	VEN
INGRESOS										
Impuesto a la renta de empresas (tasas)		Sobretasa solidaria extraordinaria a las empresas en los mayores rangos de patrimonio ^a				Eliminación de impuestos distorsivos	Reducción progresiva de tasas nominales	Eliminación de impuestos mínimos, sin relación con la rentabilidad	Reducción progresiva de tasas nominales	
Impuesto a la renta empresas (gastos tributarios)	Racionalización de gastos tributarios en aquellos sectores no vinculados a la inversión o las actividades productivas más afectadas por la emergencia. Es probable que se deban otorgar incentivos tributarios temporales a la inversión ^b					Racionalización más agresiva de los gastos tributarios restantes en el impuesto a la renta empresarial				
Impuesto a la renta de personas	Topes a las exenciones y deducciones para los <i>brackets</i> de mayores ingresos ^a					Reducción de exenciones y deducciones. Reducción de la franja exenta, compatible con los diseños de países de mayor ingreso				
IVA (aumento de tasas)			X Devolución del IVA a la población vulnerable (P-IVA) ^c			X (Alinearse a estándares internacionales)		X (Alinearse a estándares internacionales)		
IVA (cumplimiento)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
IVA Digital	Considerar la implementación del IVA en los servicios digitales (tendencia a masificarse en los próximos años) ^d									
IVA (gastos tributarios diferentes en alimentos y medicinas)						Eliminación de gastos tributarios en aquellos sectores que no estén vinculados a las actividades exportadoras o productivas más afectadas por la emergencia				
Formalización						Estrategia de formalización progresiva y focalizada, comenzando con los sectores con mayor probabilidad de hacerlo ^e				
Recaudación subnacional						Actualización de catastros e implementación de incentivos al esfuerzo recaudatorio por parte de los gobiernos locales				
Regímenes simplificados	Mantener los regímenes simplificados destinados a las pequeñas y medianas empresas, modificando su diseño con el propósito de que no representen un obstáculo para su crecimiento ^f									

Otras medidas de ingresos	Aprovechar la caída del precio del petróleo para obtener ingresos, por ejemplo, incrementando el impuesto selectivo a los combustibles sin aumentar los precios finales de los consumidores ^g	Impuestos selectivos ambientales				
GASTOS						
Nómina salarial	Considerar posibles recortes de los gastos en la nómina salarial	Estudio de la eficiencia y calidad del gasto en el salario, enfoque en el análisis para el cierre de las brechas salariales				
Compras públicas	Procesos expeditivos, transparentes y centralizados para compras especialmente relacionadas con la continuidad del control de la pandemia y la recuperación económica. Reducción de gastos en bienes y servicios no esenciales	Mejora en la eficiencia y transparencia de las compras públicas. Procesos competitivos y centralizados				
Subsidios y transferencias	Plantear la reducción/eliminación de los subsidios a la energía, aprovechando el contexto actual de bajos precios del petróleo ^g	Reducir las filtraciones en los gastos focalizados (transferencias focalizadas, subsidios a la energía y gastos tributarios)				
Paquete de aseguramiento de la clase media					X	X
INSTITUCIONES FISCALES (micro y macro)	Justificación del uso de las cláusulas de escape (en países que tienen reglas fiscales) y establecimiento de planes de consolidación fiscal creíbles y consistentes, apoyados en consejos fiscales independientes. ^h Sistemas de gestión que garanticen que los gastos durante la emergencia y los períodos de transición y de recuperación se administren de forma eficiente y transparente. Creación/reforzamiento de unidades de calidad del gasto (de la Cruz, Manzano y Loterszpil, 2020). Fortalecimiento de las administraciones tributarias y masificación de la factura electrónica para controlar la recaudación y la gestión del riesgo.					
<p>Fuente: Elaboración propia, con base en datos de las fuentes enunciadas en el cuadro.</p> <p>^a Para un mayor nivel de detalle, véase FMI (2020b).</p> <p>^b Esto tiene el propósito de reducir el costo de capital de las inversiones pospuestas por el Covid-19 o de las potenciales nuevas inversiones. Véase FMI (2020d) para obtener más detalles y acceder a una discusión de los beneficios y desventajas de realizar recortes temporales en las tasas tributarias, con respecto a las depreciaciones aceleradas o los créditos tributarios por inversión.</p> <p>^c Para más información, véase Corbacho, Fretes Cibils y Lora (2013).</p> <p>^d Gravar a los servicios digitales es la primera acción de la “Iniciativa para combatir la erosión de la base tributaria y el traslado de beneficios” de la OCDE. Para más detalles, accédase a la página web: https://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/action1/.</p> <p>^e Véanse más detalles en Deza et al. (2020).</p> <p>^f Para una discusión del impacto de estos regímenes en el crecimiento empresarial véanse Ruiz-Arranz y Deza (2018) y de la Cruz, Manzano y Loterszpil (2020).</p> <p>^g Para más detalles, véase FMI (2020c).</p> <p>^h Para una mayor información, véase FMI (2020e).</p>						

Conclusiones

La pandemia por causa del Covid-19 ha impactado de forma repentina en la actividad económica mundial y con una magnitud que no registra precedentes recientes. La incertidumbre es de tal envergadura que sus efectos en el crecimiento y la posición fiscal de los países es todavía muy difícil de cuantificar. Sin embargo, es de prever que dichos impactos serán muy adversos y que la recuperación económica constituirá una carrera de largo aliento.

Los países andinos se encuentran entre los más golpeados de América Latina, dado que en ellos se han conjugado los efectos de tres tipos de shocks: i) el shock externo, por una menor actividad global y menores precios de las materias primas (principal bien de exportación de estos países); ii) el shock de oferta doméstico (menor oferta laboral y distorsiones en las cadenas de suministro, debido a las fuertes medidas de aislamiento social implementadas), y iii) el shock de demanda doméstico, generado por el mayor desempleo y la caída de los ingresos de los hogares.

El factor común en la región es que la crisis llegó en un momento de bajo crecimiento, ingresos fiscales menguados (tras el fin del superciclo de los precios de los commodities) y gastos fiscales persistentemente elevados. Sin embargo, el espacio fiscal del que todavía disponían los países andinos –antes de la crisis– mostraba una distribución heterogénea, con Colombia y Perú mostrando una mayor capacidad de movilizar recursos (por tener razones de deuda en niveles moderados y menores déficits fiscales), y Bolivia y Ecuador con menores márgenes de espacio. Esto es importante, porque el espacio fiscal disponible al iniciar la crisis ha sido determinante en la capacidad de respuesta de los gobiernos. El primer país que destaca es Perú, que, por su bajo nivel de endeudamiento, fue capaz de anunciar uno de los paquetes de apoyo económico más elevados de América Latina. En la región andina le sigue Colombia, que por su marco de políticas (monetaria y fiscal), ha podido desplegar recursos significativos. No obstante, el reto que los gobiernos enfrentan actualmente es la puesta en marcha de las medidas anunciadas, una tarea que no es sencilla debido a las limitaciones institucionales y la elevada informalidad que caracteriza a la región, lo que dificulta instrumentar un apoyo económico masivo.

Con todo, se proyecta que en 2020 los impactos de la crisis por Covid-19 en el crecimiento y el empleo llevarán a un rápido y profundo deterioro de las cuentas fiscales de los países de la región andina. La mediana de estas proyecciones indica que en 2020 los países andinos tendrán déficits fiscales cercanos a los dos dígitos, necesidades brutas de financiamiento cercanas o superiores al 10% del PIB y razones de deuda que aumentarán entre 7 y 15 puntos porcentuales con respecto al cierre de 2019. Los países que no puedan conseguir recursos para cubrir sus necesidades de financiamiento deberán implementar medidas de reducción o racionalización del gasto público, o buscar fuentes alternativas para financiarse.

Una vez que los efectos nocivos de la pandemia sobre la salud de la población se hayan controlado, y se inicien las fases de transición y reactivación económicas progresivas, se requerirá que los gobiernos elaboren una estrategia de consolidación fiscal, la cual deberá ir levantando las medidas temporales de apoyo económico al tiempo que se vayan reabriendo las actividades económicas. De esta manera, para retornar a la senda de sostenibilidad fiscal será necesario establecer mecanismos que garanticen que los incrementos en el gasto son transitorios y no se convertirán luego en rigideces presupuestarias. Resulta claro que no se trata de una tarea simple, ya que el ajuste fiscal

deberá ser paulatino y que no sacrifique la trayectoria de recuperación económica. A su vez, también se necesita priorizar la transparencia fiscal, reconociendo la magnitud del shock en los balances fiscales y la deuda pública.⁴²

A mediano plazo, se proponen una serie de medidas en los planos tributario y de gasto que los gobiernos podrían implementar para apoyar la consolidación fiscal, adaptándolas a las necesidades y condiciones de cada país. Tales medidas deberán ser cuidadosamente diseñadas para no comprometer la recuperación de la economía y evitar que terminen presentando sesgos regresivos. A largo plazo, un vector de la recuperación económica puede ser la inversión en infraestructura, para lo cual se requerirá contar con un amplio margen de espacio fiscal. En esta línea, y con la finalidad de asegurar dicho margen, es posible afirmar que las reformas fiscales integrales aparecen como instrumentos más prioritarios que nunca.

⁴² Para un mayor detalle, véase Pineda, Valencia y Andrián (2020).

Referencias

- Banco Mundial. 2020. Budget Rigidity in Latin America and the Caribbean Causes, Consequences, and Policy Implications, International Development in Focus. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Barreix, A., C. Garcimartin y M. Verdi. 2020. Ideas for Better Taxation after the COVID-19 Crisis. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/en/ideas-for-better-taxation-after-covid-19-crisis/>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2010. Rigidities and fiscal space in Latin America: a comparative case study. Serie Macroeconomía del Desarrollo 97. Santiago de Chile: CEPAL.
- Corbacho, A., V. Fretes Cibils, E. Lora (eds.). 2013. *Recaudar no basta: Los impuestos como instrumento de desarrollo*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, D.C.: BID.
- de la Cruz, R., O. Manzano y M. Loterszpil (eds.). 2020. *Cómo acelerar el crecimiento económico y fortalecer la clase media: América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- Deza, M., Jara, H. X., Torres, J. y Oliva, N. 2020. Financial Disincentives to Formal Employment and Tax-Benefit Systems in Latin America. Nota Técnica del BID No. 1907. Washington, D.C.: BID.
- Fitch Ratings. 2020a. Latin American Rating Downgrades: 60 Days In (Pandemic Accelerated Trajectory of Negative Rating Actions Since 2013). Nueva York. Disponible en: <https://www.fitchratings.com/research/corporate-finance/latin-american-rating-downgrades-60-days-in-pandemic-accelerated-trajectory-of-negative-rating-actions-since-2013-20-05-2020>.
- . 2020b. Coronavirus Amplifies LatAm Sovereign's Fiscal, Rating Pressures. Nueva York. Disponible en: <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/coronavirus-amplifies-latam-sovereigns-fiscal-rating-pressures-18-05-2020>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2018. Assessing Fiscal Space: An Update and Stocktaking. Documento de políticas del FMI Núm. 18/260. Washington, D.C.: FMI.
- . 2019a. Ecuador IMF Country Report. Núm. 19/379. Washington, D.C.: FMI.
- . 2019b. *Perspectivas de la economía mundial* (WEO). Octubre. Washington, D.C.: FMI.
- . 2020a. *Perspectivas de la economía mundial* (WEO). Abril. Washington, D.C.: FMI.
- . 2020b. Tax Issues: An Overview. Special Series on COVID-19. Washington, D.C.: FMI.
- . 2020c. Fiscal Policy Responses to the Sharp Decline in Oil Prices. Special Series on COVID-19. Washington, D.C.: FMI.
- . 2020d. Temporary Investment Incentives. Special Series on COVID-19. Washington, D.C.: FMI.
- . 2020e. Fiscal Rules, Escape Clauses, and Large Shocks. Special Series on COVID-19. Washington, D.C.: FMI.

- FocusEconomics. 2020. Latin Focus Consensus Forecast. Disponible en: <https://www.focus-economics.com/>.
- IFF (Institute of International Finance). 2020. Capital Flows Report Sudden Stop in Emerging Markets. Disponible en: https://www.iif.com/Portals/0/Files/content/2_IIF2020_April_CFR.pdf.
- Izquierdo, A., C. Pessino y G. Vuletin (eds.). 2018. *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Washington, D.C.: BID.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2020. OECD.Stats. París: OCDE. Disponible en: <https://stats.oecd.org/>.
- Pineda, E., C. Pessino y A. Rasteletti. 2020. Política y gestión fiscal durante la pandemia y la post-pandemia en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/politica-y-gestion-fiscal-durante-la-pandemia-y-la-post-pandemia-en-america-latina-y-el-caribe/>.
- Pineda, E., O. Valencia y L. Andrián. 2020. Posibles consecuencias macro-fiscales del COVID-19 en América Latina. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/posibles-consecuencias-macro-fiscales-covid-19-america-latina/>.
- Ruiz-Arranz, M. y M. C. Deza (eds.). 2018. *Creciendo con productividad: una agenda para la región andina*. Washington, D.C.: BID.