

Contrapesos de política fiscal en COVID-19: estudio de caso para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Paraguay

María Victoria Vega Montes^a
Cristian Camilo Urrea Villalobos^b
Nelson Andrés Avilés Sabogal^c

Información del artículo

Recibido: 26/07/2021

Aceptado: 30/11/2021

Clasificación JEL:

M48 - Política pública y regulación.

Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY NC [<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>]

Enlace DOI

<https://doi.org/10.24142/rvc.n24a8>

Sugerencia de citación

• Vega, M., Urrea, C. y Avilés, N. (2021). Contrapesos de política fiscal en COVID 19: Estudio de caso para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Paraguay. Revista Visión Contable, 24, pp. 147-167 <https://doi.org/10.24142/rvc.n24a8>

Fiscal policy counterweights in COVID 19: Case study for Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Mexico and Paraguay

Resumen

La llegada de la COVID-19 ha representado grandes retos para Latinoamérica, caracterizados por altos niveles de desempleo, pobreza y desigualdad, sumados a una débil estructura fiscal, bajos niveles de recaudo, políticas de gasto deficientes y altos niveles de corrupción y evasión. A la luz de este contexto, se realiza un análisis cualitativo de las medidas tomadas por seis países latinoamericanos como respuesta a la pandemia. Los análisis muestran que las medidas tomadas fueron circunstanciales, siendo el gasto público el contrapeso en materia de política fiscal, para mantener el bienestar de la sociedad, ampliar la cobertura en salud, ayudar al aparato productivo y prevenir altos niveles de contagio, llevando a una tendencia al alza del déficit fiscal.

Palabras clave

COVID-19, política fiscal, medidas, ingresos, gastos.

Abstract

The advent of COVID 19 has posed major challenges for Latin America, which is characterised by high levels of unemployment, poverty, and inequality, coupled with weak fiscal structures, low levels of revenue collection, poor spending policies and high levels of corruption and evasion. Considering this context, a qualitative analysis is made of the measures taken by six Latin American countries in response to the pandemic. The analyses show that the measures taken were circumstantial, with public spending being the counterweight in terms of fiscal policy, to maintain the welfare of society, expand health coverage, help the productive apparatus and prevent high levels of contagion, leading to an upward trend in the fiscal deficit.

Keywords

COVID 19, fiscal policy, actions, incomes, expenses.

a Universidad Nacional de Colombia. mvegama@unal.edu.co <https://orcid.org/0000-0002-9640-1997>.

b Universidad Nacional de Colombia. ccurreav@unal.edu.co <https://orcid.org/0000-0001-7624-3605>.

c Universidad Nacional de Colombia. naviless@unal.edu.co <https://orcid.org/0000-0002-6837-7248>

Introducción

Es difícil concebir el mundo como se hacía hasta el año 2019 o, específicamente, hasta inicios de febrero de 2020, cuando se empezaron a presentar los primeros contagiados por el virus SARS-CoV-2 en la región latinoamericana. Como se sabe, esta enfermedad ha trascendido las fronteras entre países, hasta llegar a ser catalogada como pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Con la llegada del virus SARS-CoV-2, que causa la enfermedad COVID-19, la vida cotidiana previa ha tenido que ser cambiada, evitando el contacto social. Actualmente, pese a que no existe algún tratamiento médico para este virus, ha comenzado una jornada mundial de vacunación desde finales de 2020, donde diferentes farmacéuticas, a lo largo del planeta, han venido mostrado sus vacunas, las cuales, con diferentes dosis y niveles de efectividad, pretenden alcanzar inmunidad de rebaño en cada país y, así, superar a nivel global esta situación, que ha tenido impactos catastróficos en diferentes ámbitos sociales.

Durante la espera de la vacuna y de sus posibles efectos positivos, fue necesario que los gobiernos centraran sus intereses y redireccionaran sus decisiones políticas a acciones que ayudaran a contrarrestar los diferentes impactos de la crisis. Los presupuestos fiscales y las políticas económicas trataron de responder a esta contingencia con diversas medidas, razón por la cual este estudio busca contrastar la gestión de la hacienda pública con una muestra de seis países previamente seleccionados.

La actual coyuntura presenta grandes retos para diversas áreas del conocimiento, entre ellas la contabilidad. Los presupuestos o planes de gasto, como lo señala Romero (2013), son

una herramienta de carácter financiero, económico y social que permite a la autoridad estatal planear, programar y proyectar los ingresos y gastos públicos en un periodo fiscal, a fin de que lo programado o proyectado en materia presupuestal sea lo más cercano a la ejecución (realidad). (p. 33)

Luego de contrastar las medidas tomadas por los países, se pudo evidenciar que las prioridades presupuestales fueron modificadas para cumplir con los objetivos de la hacienda pública, en concordancia con los del Estado, al tiempo que se aunaban esfuerzos para tratar de contener la crisis y mitigar los efectos ocasionados.

En el desarrollo de este documento, primero, se da una contextualización sobre el tema, definiendo la hacienda pública y dando aproximaciones teóricas sobre la intervención económica por parte del Estado en tiempos de crisis. Luego, se exponen cifras de los últimos años sobre la política fiscal en Latinoamérica, haciendo énfasis en la estructura de ingresos y la política de gastos de la región. A continuación, se contextualizan los panoramas económicos y las afectaciones que ha tenido la pandemia en los países seleccionados (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Paraguay). Seguido de esto, se habla de la metodología, donde se explican los mecanismos utilizados en la investigación, para continuar con un análisis de las principales medidas tomadas por los países de la muestra para afrontar la pandemia, separándolas según política de gasto o de ingreso. Por último, se hacen algunas reflexiones finales.

Marco teórico

Hacienda pública e intervención del Estado

La hacienda pública es la disciplina que tiene por objeto de estudio el logro de los objetivos del sector público, a través de las políticas de ingreso, gasto y deuda. De manera específica, estudia la forma en que se toman las decisiones en el sector público y la manera en que estas son ejecutadas y controladas, a fin de lograr los objetivos propuestos. En este análisis, la hacienda pública se vale de diversas disciplinas, como la economía, el derecho, las ciencias políticas, etc., para abordar la realidad desde un enfoque tanto positivo como normativo, que permita analizar los hechos como realmente suceden y como deberían suceder (Restrepo Salazar, 1992).

En este orden de ideas, Restrepo Salazar (1992) señala que la hacienda pública tiene cuatro propósitos principales: la provisión de bienes colectivos, la redistribución de la renta, la estabilización del ciclo económico y la propensión por el desarrollo. Respecto a su función estabilizadora, el autor señala que el Estado, a través de sus políticas de ingresos y gastos, debe lograr la reducción de las fuerzas inflacionarias y recesivas de la economía, garantizando el consumo e inversión necesarios para mantener la economía en equilibrio. En la famosa carta abierta a Roosevelt, en 1933, Keynes advertía sobre la necesidad de la política fiscal en la recuperación

de la producción nacional, producto del deficiente resultado de la política monetaria frente a la crisis del 29.

De acuerdo con Romero Alvarado (2015), la crisis de 1929 dio paso al cuestionamiento sobre el papel del Estado en la economía, que hasta entonces había estado limitado por las ideas de libre mercado. Como resultado, se empieza a hablar de los fallos del mercado, en el aseguramiento del pleno empleo, y se comienza a formular lo que se conoce como la teoría tradicional de la regulación. Esta teoría plantea la necesidad de la intervención del Estado y el reemplazo explícito de la competencia por los mecanismos gubernamentales como instrumento para el buen desempeño económico. El Estado debe lograr la eficiencia en la asignación de recursos, la prevención de la guerra de precios (causada por las imperfecciones de mercado) y el acceso universal a los subsidios por parte de la población más vulnerable (Rivera Urrutia, 2003, p. 318).

Romero Alvarado (2015) señala que esta teoría predominó hasta mediados de los años setenta, cuando, a raíz de las crisis del petróleo y de la deuda, se cuestionó nuevamente el papel del Estado y se empezó a hablar de sus fallos. De acuerdo con Stiglitz (1988), la información limitada con la que se toman decisiones, el débil control sobre las empresas, la burocracia y los obstáculos impuestos por el proceso político llevan nuevamente a limitar el papel del Estado y a formular la teoría económica de la regulación. Esta teoría integra al análisis económico el comportamiento político y los grupos de interés, reivindicando así el mecanismo de mercado y delimitando el papel del Estado a la selección de la oferta adecuada a través de un mecanismo de subastas (Rivera Urrutia, 2003).

Hacia finales de los noventa y principios de los 2000, con la crisis tecnológica, se replantea, nuevamente, el papel del Estado en la economía, y se da el surgimiento de nuevas teorías que propenden por un balance entre el Estado y el mercado. Así, el nuevo institucionalismo económico reconoce la necesidad de la regulación en ciertos momentos, promoviendo la labor del Estado como regulador, al brindar los incentivos adecuados para que las empresas se comporten de forma deseada y se dé el correcto funcionamiento del mecanismo de competencia. De esta manera, se busca que, producto de la interacción con el sector privado, el Estado sea capaz de generar los ingresos necesarios para la atención de las necesidades sociales y de garantizar la estabilidad económica (Rivera Urrutia, 2003).

Como lo afirma Restrepo Salazar (1992), hoy en día es evidente que el Estado desempeña un papel importante en la economía y que no es neu-

tral. Además de propender por la estabilidad, debe asegurar las condiciones para que en la sociedad se pueda gestar el proceso de desarrollo económico. En este sentido, el Estado debe formular políticas públicas que contribuyan a proveer el ahorro para financiar el incremento de capital necesario para el crecimiento, la prevención de desequilibrios internos o externos que puedan comprometer el proceso de desarrollo, y la creación de condiciones de equidad dentro de este proceso, haciéndolo más justo y equitativo.

En el ámbito de la hacienda y las finanzas públicas, estas políticas para mantener la estabilidad, el desarrollo en la economía y la satisfacción de necesidades de carácter social se manifiestan a través de un instrumento conocido como política fiscal. Mediante esta herramienta, los gobiernos pueden implementar acciones de gasto, ingreso y deuda con las cuales cumplir los objetivos planteados en la formulación de los planes de desarrollo nacional (Restrepo Salazar, 1992) y, específicamente en el caso que presenta la coyuntura actual (pandemia COVID-19), hacer frente a la crisis económica y social. Si bien la política fiscal no es el único instrumento mediante el cual los gobiernos pueden actuar, la experiencia de crisis como las de 1929 y 2008 demuestra que puede ser un instrumento muy eficaz.

El contexto de la política fiscal en América Latina

A raíz de la coyuntura por la COVID-19, algunas organizaciones, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020), pronosticaron en la región una contracción de la actividad económica de 5,3 %, un aumento en el desempleo de 3,4 % y un aumento de la pobreza de 4,4 % para 2020, que tendría fuertes repercusiones en los esfuerzos que ha venido realizando América Latina para salir de sus condiciones de pobreza y desigualdad. Retomando la idea de que la política fiscal es una herramienta eficaz ante las crisis y con el fin de cumplir los objetivos planteados desde la política gubernamental, se observaron, desde marzo de 2020, diversas acciones por los gobiernos de América Latina, a fin de frenar los impactos negativos generados en la economía y garantizar el bienestar social.

En este sentido, es importante señalar que los impactos de la COVID-19 no se han dado igual en todo el mundo, y que, dadas ciertas circunstancias estructurales de los países latinoamericanos, salen a la luz diversos problemas que han aquejado a la región por largo tiempo y que, desde el punto de vista de la CEPAL (2020), representan una serie de retos para los gobiernos en materia de sus acciones de política fiscal, además de ser un caso interesante de investigar.

Política de ingresos

En lo que respecta a los ingresos, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2017), los sistemas tributarios se caracterizan por presentar:

- Promedio de recaudo tributario en relación con el PIB cerca de 10 puntos porcentuales por debajo del promedio de los países pertenecientes a la OCDE.
- Regresividad: sistemas tributarios basados en impuestos al consumo como el IVA, los cuales no aumentan su tarifa al aumentar la base, sino que hacen una imposición plana sin importar el tipo de bien o su finalidad.
- No tener en cuenta la capacidad económica del contribuyente, lo que coopera a que en la región predominen las condiciones de pobreza y desigualdad.
- La mayor parte del recaudo recae sobre personas jurídicas y no sobre personas naturales, tendencia contraria en otros países de la OCDE. Esto resulta nocivo para el caso latinoamericano, puesto que la mayoría de las empresas son pymes, que soportan las turbulencias de la economía y una alta carga fiscal, mientras que personas naturales acumulan cada vez más riqueza, pagando una tasa impositiva relativamente baja y que, en términos efectivos, llega incluso a menos del 10 % de su patrimonio.

Sumado a lo anterior, Gómez y O'Farrell (2009) señalan que:

- Al analizar los estudios de economía política de la tributación en América Latina, la gran mayoría coincide en la existencia de un círculo vicioso que incluye:
 - Una estructura socioeconómica marcada por los elevados niveles de desigualdad, concentración del capital e informalidad.
 - Instituciones políticas deslegitimadas y fuertemente influenciadas por los grupos de poder.
 - Un sistema fiscal caracterizado por la insuficiencia de recursos, regresividad y una limitada capacidad de reformar. (p. 36)

Finalmente, Jiménez (2017) señala que Latinoamérica presenta grandes niveles de exención y evasión, que conducen a recursos insuficientes para satisfacer el nivel de gasto social. De acuerdo con la CEPAL (2020),

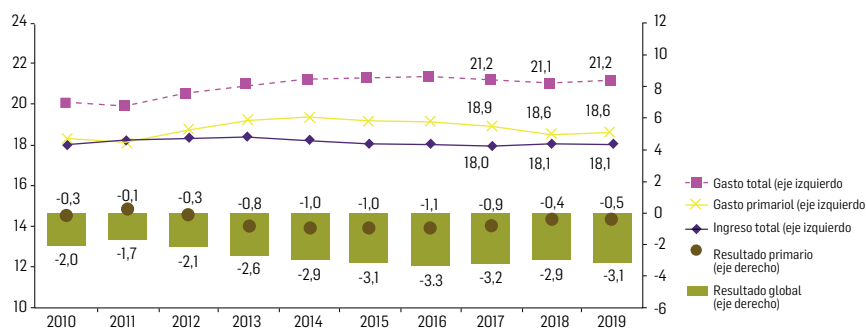
estos déficits persistentes han conducido a los países latinoamericanos a grandes necesidades de financiación que, aparte de incrementar la deuda pública total, los llevan a la vulnerabilidad en los mercados financieros, tanto de carácter nacional como global. Según la CEPAL (2020), en la última década, el EMBI Global, que mide el riesgo país y la volatilidad, ha presentado una tendencia al alza, que se traduce para los países de América Latina en un mayor costo de financiación y en dificultades para conseguir financiación adicional.

El siguiente gráfico tomado del informe *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*, de la CEPAL (2020), pone en evidencia los déficits fiscales para América Latina, en términos del PIB, durante la última década (de 2010 a 2019). Como se puede apreciar, en términos generales, se presenta una tendencia al alza en el gasto total, mientras que la línea de los ingresos se muestra casi igual. Como se mencionó previamente, este estancamiento de los ingresos públicos, en general, conduce a una tendencia al alza en el déficit fiscal, que es subsanado con un incremento en la deuda pública y en los intereses a pagar (Ver Figura 1).

Política de gastos

En general, los presupuestos de América Latina, en materia de gasto, suelen ser ajustados debido a los altos niveles de deuda, que han conducido a un creciente pago por intereses. De acuerdo con la CEPAL (2020), el pago por interés pasó de representar el 1,7 % del PIB, en 2010, a 2,6 % del PIB, en 2019. Adicionalmente, países como Argentina, Costa Rica, Ecuador y Brasil presentan aumentos de la deuda superiores al 20 %, en relación con el PIB, siendo el caso argentino el más extremo, con un aumento mayor a su PIB en 50,5 %. En suma, estos altos niveles de endeudamiento han presentado un obstáculo para los países latinoamericanos en materia de gasto e inversión social.

FIGURA 1. América Latina (16 países¹): indicadores de los gobiernos centrales, 2010-2019 (en porcentajes del PIB).



Fuente: CEPAL (2020, p. 20). Nota: Promedios simples. En los casos de Argentina, México y Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

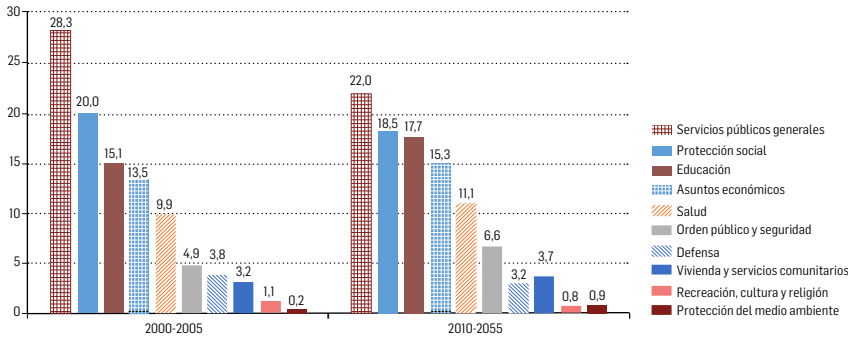
El gasto público social, entendido como aquel destinado a mejorar las condiciones sociales de la población (protección social, salud, educación, protección a medio ambiente, etc.) y como aquel por medio del cual se miden las acciones de política social de un gobierno, representa, en promedio, un 20 % del PIB para los países de la OCDE (2019), siendo México y Chile los que tienen un menor gasto, representando entre 10 y 12 % del PIB. El rubro más importante dentro de dicho gasto es el correspondiente a pensiones que, en promedio, para los países de la OCDE, representa cerca del 8 % del PIB, seguido del rubro en salud que, en promedio, representa cerca del 5,7 % del PIB para dichos países, presentándose rezagos en países de Latinoamérica como México, en cuyo caso solo representa el 2,3 % del PIB.

Como lo muestra la Figura 2, entre los años 2000 y 2015, se presentaron incrementos en algunos rubros relacionados con el gasto público social, tales como el de educación, que se incrementó en un 2,6 %; el de salud, que creció en 1,2 %; el de vivienda, que se incrementó en 0,5 %; el de protección ambiental, que creció 0,7 %, entre otros que también incrementaron

1 Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

su participación, mientras que los rubros de servicios públicos generales y protección social la disminuyeron.

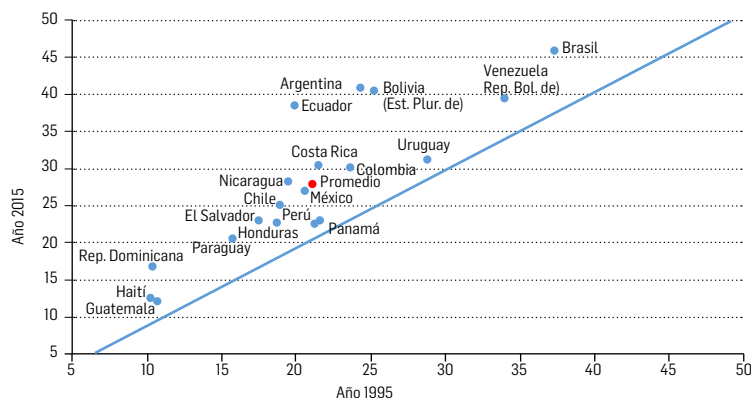
FIGURA 2. Porcentaje del gasto público total.



Fuente: CEPAL (2018, p. 84).

Es importante destacar el mejoramiento de la cobertura en educación, en el nivel de secundaria, con un promedio de 75,3 %, reflejando el interés de los países de Latinoamérica por la educación, entendiendo a esta como motor para el desarrollo y sostenimiento económico. En cuanto a salud, este informe destaca que los sistemas de salud latinoamericanos están caracterizados por ser híbridos, siendo privado, en promedio, 43 % del gasto en salud, y presentándose grandes dificultades de equidad y accesibilidad a este. Asimismo, es importante destacar que, pese a que disminuyó en 1,5 %, el rubro en protección social sigue teniendo una participación relevante, producto de la maduración de los sistemas pensionales en la región y de las reformas de las últimas décadas, que han afectado el financiamiento y estructuración de la protección social (CEPAL, 2018).

La siguiente gráfica, también tomada de la CEPAL (2018), muestra que los países con un mayor gasto público, a 2015, son Argentina, Bolivia y Brasil, que superan el 40 % del PIB en el gasto público, caracterizándose por un rápido crecimiento de su gasto en los últimos veinte años.

FIGURA 3. América Latina: gasto público por países, 1995 y 2015 (como porcentaje del PIB).

Fuente: CEPAL (2018, p. 89).

En términos generales, los principales retos para los países latinoamericanos en materia de gasto son:

1. Consolidar una mayor cobertura educativa con mayores estándares de calidad.
2. Reducir la fragmentación de los sistemas de salud para alcanzar la cobertura universal y abordar la transición epidemiológica.
3. Asegurar niveles mínimos de protección social y sistemas previsionales contributivos sostenibles para la población mayor, en un contexto de transición demográfica.
4. Generalizar niveles mínimos garantizados de protección de ingresos mediante programas de transferencias monetarias.
5. Fortalecer la inversión pública, orientándola hacia programas con mayor impacto en el desarrollo (CEPAL, 2018, pp. 95-107).

Dado el contexto, es evidente que la región ya presentaba grandes retos por abordar, mucho antes de la llegada de la pandemia. Sus altos índices de pobreza, desempleo y falta de oportunidades hacen que sea categorizada como “la región más desigual del planeta”, según Lissardy (2020). La crisis generada por la COVID-19 ha hecho que los países alrededor del mundo tomen acciones para tratar de mitigar sus efectos, no solo en términos sa-

nitarios, sino también en términos económicos, y así evitar un desplome de sus aparatos productivos.

Latinoamérica ya presentaba problemas estructurales por resolver en cuanto a política fiscal y gasto público, a diferencia de otros países del mundo con sistemas mucho más preparados; por lo cual, la pandemia ha representado un reto aun mayor en cuanto a las decisiones económicas y ajustes presupuestales hechos por los gobiernos para contener la crisis.

Hablando de los países seleccionados en este trabajo, en el siguiente cuadro se dará un breve panorama de los efectos que ha tenido la pandemia, en términos económicos, en cada uno de ellos.

CUADRO 1. Efectos económicos de la pandemia por país.	
PAÍS	PANORAMA
Argentina	De acuerdo con Mira y Fares (2020), Argentina alcanzó su PIB mínimo histórico, disminuyendo en 19,1%, y llevando los ingresos a valores equivalentes a los de 1975, debido a las medidas que llevaron a la detención de varios sectores económicos; sin embargo, es de destacar que, en 2018 y 2019, había atravesado dos caídas del PIB de -2,1% y -2,6%, respectivamente. La actividad más afectada fue la construcción, que se redujo a la mitad (-52%). La industria se contrajo un 20,8% anual; y el agro, un 10,7%. Los servicios cayeron un 20,1% anual, y los sectores restaurantes y hotelero se derrumbaron un 73,4%. El sector educación cayó 9,2%; el consumo privado, 22,3% anual; la inversión sufrió una baja de 38,4%; exportaciones reales, 11,7% anual, y las importaciones, 30,1%.
Brasil	Seguendo el informe hecho por Sawaya (2020), la caída de la producción en Brasil venía desde 2019, por lo que la llegada de los primeros casos de coronavirus en febrero, el aumento de estos en marzo y las medidas restrictivas acentuaron la caída de las tasas de crecimiento. Para el año 2020, el PIB se contrajo 4,1%. La actividad económica cayó más del 5%, la industria cayó un 7,5%, y el agro, 2,2%. De igual manera, el consumo de los hogares disminuyó 6,5%, y la inversión, 5,8%.
Chile	La pandemia de la COVID-19 se sumó a la convulsión social vivida en Chile, que ha traído diferentes tipos de efectos en el país. A finales de 2020, la economía se contrajo un 6% y se aumentó el déficit fiscal en un 7,5%. Los ingresos públicos cayeron en un 8,4% y el gasto se aumentó en un 11%, además de tener un fuerte desempleo que se ubica en el 10,3%. Sin embargo, los informes oficiales prevén una fuerte recuperación debido al ritmo de vacunación a lo largo de 2021.
Colombia	Colombia, con notables retos y atrasos en cuanto a política fiscal y de gasto público, con altos índices de pobreza, desempleo y desigualdad, vio también empeorada su economía luego de las medidas tomadas por el Gobierno para evitar contagios masivos por coronavirus. De acuerdo con el informe más reciente del DANE (2020a), a noviembre de 2020, el país presenta un PIB con una caída de 15,7%, entre abril y noviembre. La misma entidad, en su informe técnico de segundo trimestre (DANE, 2020b), informó que los sectores comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores y motocicletas, transporte y almacenamiento, alojamiento y servicios de comida decrecieron 34,3%; industrias manufactureras decreció 25,4%, y construcción, 31,7%. Además, la tasa de desempleo entre agosto y junio se situó en 18,9%.

PAIS	PANORAMA
México	México también ha caído en una recesión económica profunda, que llega a ser incluso mayor que la que sufrió durante la gran recesión de 2009 o durante la crisis de 1995. Entre marzo y julio de 2020, la economía mexicana cayó 21,6%, tal y como lo destaca Loría Díaz (2020). De acuerdo con el informe junio-noviembre 2020 sobre la economía mexicana, realizado por el mismo autor, el sector más afectado fue el industrial, con una caída de 30%; el sector primario cayó 2,7% y el de los servicios 19%; esto debido a la suspensión de la actividad económica por las medidas tomadas para mitigar los impactos de la crisis y el descontrol de los casos positivos. El consumo privado y la inversión fija bruta cayeron 23,5% y 38,7%, respectivamente. Las exportaciones disminuyeron 7,68% y las importaciones, 22,2%. La tasa de desempleo se encontró ubicada en 9,4%, en noviembre de 2020.
Paraguay	Paraguay no fue la excepción y, al cierre del tercer trimestre de 2020, tenía un déficit fiscal de 3,5% del PIB, el aumento de los gastos reales fue de 11,9%, y se dejaron de percibir gran cantidad de recursos provenientes de impuestos como el IVA y la renta. El 63% de empleados estaba en riesgo de quedar desempleado y el sector formal cayó un 14%.

Fuente: elaboración propia.

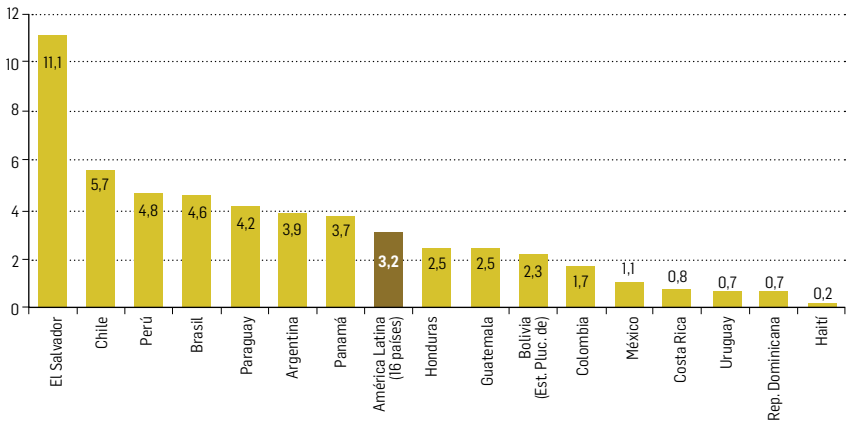
En momentos de crisis, el mercado no puede regularse por sí solo, debido a choques exógenos que afectan directamente a la población y la economía, por lo que resulta necesaria la intervención del Estado. Teniendo en cuenta las funciones de este y de la hacienda pública, las características generales de la región latinoamericana y el panorama sobre los efectos de las medidas tomadas para mitigar la crisis en los países seleccionados, se pueden visibilizar las prioridades y diferencias de las naciones en un momento de crisis como el surgido a partir de marzo de 2020 con la llegada de los primeros casos de COVID-19 a la región y que se mantienen, al menos hasta que se logre la inmunidad de rebaño.

Metodología

El presente trabajo sigue una metodología cualitativa, apoyado en el estudio de caso, con enfoque reflexivo que busca identificar las decisiones de ingresos y gastos de los países latinoamericanos estudiados para afrontar la pandemia. Inicialmente, se realizó una revisión de literatura –que no pretendía ser exhaustiva–, la cual permitió tener un breve panorama de los aspectos teóricos detrás de la intervención del Estado, las condiciones estructurales de la región y los pronósticos producto de la crisis económica causada por la pandemia de la COVID-19. Para la selección de los países del estudio, se

tuvieron en cuenta aspectos como la disponibilidad de la información de fuentes, tanto oficiales como complementarias, y, como factor adicional, se consideró el nivel de esfuerzo fiscal de las medidas anunciadas frente a la pandemia, de acuerdo con la Figura 4.

FIGURA 4. América Latina: esfuerzos fiscales de las medidas anunciadas para enfrentar la pandemia de la enfermedad por coronavirus22 (en porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL (2020, p. 25).

Como se puede observar en la anterior figura, los países latinoamericanos se pueden dividir entre aquellos cuyos esfuerzos en las medidas fiscales son superiores al promedio y aquellos que no. En este sentido, se ha escogido como muestra a: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Paraguay. Con base en lo anterior, se hizo la búsqueda y se analizaron las medidas tomadas por los países desde los enfoques de gasto público e ingresos (vía tributos), para, finalmente, llegar a algunas reflexiones finales.

² Este esfuerzo resulta de las medidas de gasto –reasignaciones y gastos extraordinarios–, de desgravación fiscal y de liquidez (exceptuando las garantías estatales). Las cifras corresponden a medidas anunciadas que se han aprobado o están en proceso de ser aprobadas, por lo que podrían surgir discrepancias con respecto a su ejecución presupuestaria final.

CUADRO 2. Análisis de las medidas.

País	Política de gasto	Política de ingreso
Argentina	Ingreso Familiar de Emergencia.	Reducción de impuestos a los servicios de salud.
	Bonos especiales para pensionados y personal de seguridad.	Alivios tributarios en la adquisición y producción de insumos relacionados con el sector salud.
	Creación de fondo de garantías para la micro, pequeña y mediana empresa.	
	Construcción de hospitales temporales.	
	Asignación compensatoria al salario. El Estado subsidió hasta 50% del salario.	
	Extensión del seguro de desempleo.	
Brasil	Transferencia de 200 reales (40 USD) para autónomos que se queden sin medios de subsistencia.	Alivios tributarios en la adquisición de insumos médicos.
	Inclusión de un millón de personas en el programa de subsidios conocido como Bolsa Familiar.	
	Contribución de 34 mil millones de reales del Tesoro a pequeñas y medianas empresas brasileñas para retener a sus empleados en los dos meses siguientes.	
	Construcción de hospitales temporales.	
	Anticipo de fondos para hospitales universitarios.	
	Adquisición de unidades de cuidados intensivos.	
	Exención del pago de la factura de electricidad a nueve millones de familias.	
	Baja laboral remunerada para los enfermos por COVID-19	
Chile	Ingreso Familiar de Emergencia para hogares vulnerables.	Devolución anticipada del impuesto a la renta.
	Bono de apoyo a los ingresos familiares.	Prórroga en el pago del IVA de los meses de abril, mayo y junio.
	Capitalización al Banco Estado por 500 millones de dólares para garantizar créditos y ayudas a las pymes.	Suspensión de los pagos provisionales (a cuenta del impuesto de renta) mensuales.
	Aumento de unidades de cuidados intensivos y de la capacidad hospitalaria existente.	Reducción a 0% del Impuesto de Timbres y Estampillas por seis meses.
	Subsidios a las empresas por trabajadores suspendidos que regresen a sus puestos y por nuevas contrataciones.	Condonación de intereses y multas por impuestos y declaraciones fuera de plazo, y facilidades para celebrar convenios de pago en Tesorería.

País	Política de gasto	Política de ingreso
Chile	Plan de inversión pública por un monto adicional de 4500 millones USD por sobre el presupuesto regular de los ministerios.	Ampliación de plazos para presentar ciertas declaraciones juradas de operación renta 2020.
	Líneas de créditos a las pymes con garantías estatales.	
Colombia	Creación de un fondo especial para atender las necesidades de la pandemia (FOME), con recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización, el Fondo de Pensiones Territoriales, recursos del presupuesto general de la nación, entre otros que determine el Gobierno nacional.	Declaración de tres días sin IVA para el consumo de los hogares colombianos.
	Transferencias a los hogares más pobres, a través de los programas ya existentes como Familias en acción y otros nuevos, como el de Ingreso solidario.	Exención del impuesto del IVA en la adquisición de insumos médicos.
	Austeridad en el presupuesto de funcionamiento de las entidades públicas.	Aceleración en la devolución de saldos de IVA a favor.
	Créditos y ayudas especiales para incentivar los sectores energético, agropecuario, cultural y transporte.	Ampliación de plazos para la declaración y pago de los impuestos de renta e IVA.
	Adquisición de ventiladores e instrumentos médicos para atender a los pacientes que padecen del COVID-19.	Exoneración del pago del impuesto de 4×1000 a los retiros bancarios que realicen entidades sin ánimo de lucro destinados a beneficiar a la población más vulnerable.
	Adecuación de centros temporales para atender a los enfermos por COVID-19.	
	Creación del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), financiado por recursos del FOME, cuyo objetivo es proteger este empleo a través de subsidios a las empresas.	
	Creación de fondo para la educación con motivo de evitar la deserción con recursos del ICETEX y el presupuesto de inversión del ministerio de educación.	
México	Créditos a trabajadores independientes, microempresas familiares y pymes.	Ampliación en los plazos para la declaración de impuestos de personas físicas y empresas.
	Diferimiento en el pago de intereses para los créditos de vivienda.	
	Créditos a las personas para incentivar el consumo.	
	Adquisición y reparación de insumos e instrumentos médicos para hacer frente a la pandemia.	

México	Transferencias monetarias a los desempleados.	
	Apoyo al desarrollo de plataformas digitales para que las empresas puedan comerciar a través de ellas.	
	Apoyo alimentario a la población más vulnerable.	
Paraguay	Subsidio de 25% de un SMMLV a personas vulnerables.	
	Pago de subsidio a trabajadores y pagos por ceses y suspensiones laborales a empleados formales.	
	Transferencias a instituciones para el financiamiento de los productores y pymes.	
	Bonos para los trabajadores del sistema de salud.	
	Transferencias a productores agropecuarios y comunidades indígenas.	
	Constitución de fideicomisos para pymes.	

Fuente: elaboración propia.

Una vez hecha la recolección de información sobre medidas económicas para afrontar la pandemia, en fuentes oficiales de cada país y publicada en medios periodísticos, se creó una matriz de análisis que las clasifica en medidas asociadas a política de gasto o de ingreso, para generar la asociación con las políticas fiscales preexistentes.

La política de gasto fue donde más medidas se pudieron apreciar por país, esto debido a que los gobiernos tuvieron que hacer erogaciones y reasignaciones de presupuesto, no planeadas anteriormente, para así responder a la crisis de la pandemia.

Lo más usual, al analizar las medidas en política de gasto, fue la implementación de transferencias, subsidios o apoyos. Estos consisten en una asignación monetaria a la población más afectada por la pandemia, como personas de la tercera edad, familias en condición de pobreza, personas vulnerables, entre otros. La cantidad de dinero, el tiempo por el que fue otorgado y las condiciones para ser beneficiario variaron de forma específica por cada país, al establecer sus prioridades de apoyo. Algunos países, como Brasil, ampliaron la base en los programas de transferencias ya existentes, mientras que otros, como Colombia, crearon nuevos programas temporales, como Ingreso solidario.

En el marco de las transferencias a la población más afectada, se encontró la extensión de los subsidios de desempleo, a fin de garantizar el sustento y consumo de las familias. Asimismo, ante la creciente tasa de desempleo, los gobiernos subsidiaron el pago a la nómina y, en algunos casos, brindaron incentivos ante la revinculación de empleados cuyos contratos se encontraban suspendidos. Si bien las condiciones para que las empresas accedieran a dicho subsidio difieren de un país a otro, en general se pudo observar el esfuerzo que hicieron los gobiernos, a través de estas medidas, a fin de mantener el nivel de empleo y evitar una caída más profunda.

Otra medida frecuente tomada por los países fue el apoyo a pequeñas y medianas empresas. Así, se autorizaron líneas de créditos especiales para estas compañías, a través de instituciones financieras y con respaldo gubernamental, para que estas pudieran sustentar sus gastos, ante la reducción de ingresos por la inactividad económica durante la cuarentena, y pudieran continuar con su operación. Con estas medidas se buscaba evitar el cierre masivo de las pymes, debido a su papel fundamental en la creación de empleo y desarrollo económico en los países latinoamericanos.

Por otro lado, también se pudo observar una redistribución de recursos públicos hacia el sector salud. Se crearon hospitales modulares o temporales para afrontar la cantidad de enfermos, se compró material y equipo necesario para atenderlos, y hubo ampliación de las unidades de cuidados intensivos. Pese a estos esfuerzos, algunos países latinoamericanos, como Brasil, Chile y Colombia, se encontraban entre los diez primeros en cuanto a número de contagios y de muertes, seguidos por países como México y Chile, que se encontraba entre los primeros veinte, y, como caso excepcional, Paraguay, que se encontraba en el lugar cuarenta.

La otra clasificación para las medidas económicas fue la del ingreso, donde se evidenció cómo algunos países, en aras de otorgar liquidez y recursos a sus ciudadanos, sacrificaron o aplazaron el recaudo de tributos para así beneficiar a la población. La medida más usual fue la reducción o alivio de impuestos a los insumos de salud, para así aumentar la oferta de estos. En menor medida, se ampliaron plazos para la declaración y pago de impuestos, lo cual influyó en el recaudo de los países en tiempos de pandemia. De igual forma, se dio la posibilidad de donaciones voluntarias de nómina por parte de quienes así lo manifestaron, para ayudar a los más necesitados, como hizo Colombia, para los trabajadores del sector público. Es de destacar que las medidas de ingreso fueron muy pocas, dado que no resultaba viable hacer recaudos en plena crisis y paralización de las economías.

Reflexiones finales

Cada país ha actuado conforme la pandemia avanza y de acuerdo con lo que ha considerado más apropiado para aminorar sus efectos. Los momentos y la contundencia de cada acción han sido específicos, de acuerdo con dónde se haya aplicado la medida y la severidad de los contagios en cada país, partiendo de las características de cada uno de ellos y de escenarios previos, con grandes retos sociales y necesidades de mejora en sus aparatos económicos.

Las medidas tomadas por los gobiernos en el período analizado trataron de responder a los objetivos de la hacienda pública, por medio de la provisión de bienes colectivos, mejorando y ampliando los sistemas de salud; la redistribución de la renta con subsidios y apoyos a la población vulnerable; la estabilización del ciclo económico con los esfuerzos para que los indicadores macroeconómicos, como la pobreza, el desempleo o el PIB, no se vieran tan afectados, y, por último, pero no menos importante, la propensión por el desarrollo, ya que mejorar el bienestar de la población era un elemento que no se podía perder de vista.

Con base en la información recolectada, se evidencia que todos los países tomaron acciones para contrarrestar los efectos de la pandemia; sin embargo, dadas las medidas asumidas para afrontar la crisis, tendieron a un incremento del gasto público, siendo este el contrapeso sobre las medidas tributarias que influyeron en el recaudo de los países, con pronósticos de déficit fiscal al alza. En este sentido, algunos problemas estructurales que tenía la región, previos a la crisis, como su inestabilidad fiscal y su necesidad de financiamiento, pueden verse impactados negativamente, presentando grandes retos a futuro en materia de política fiscal.

Es importante aclarar que los efectos totales de las medidas sobre indicadores como el nivel de pobreza, el PIB o el desempleo, aún están por definirse, al menos hasta que se alcance una inmunidad de rebaño. A largo plazo, los efectos siguen bajo análisis y el panorama es incierto, en tanto la emergencia y los niveles de contagio no disminuyan.

Por último, se pretende que este documento sirva de base para contextualizar los impactos económicos y sociales de la pandemia ocasionada por la COVID-19 en Latinoamérica, y las respuestas, en términos de medidas gubernamentales, para afrontarla y aminorar sus impactos. Además, se espera que pueda servir de punto de partida o insumo para investigaciones

futuras que profundicen sobre los diversos efectos que ha tenido la pandemia a diferentes niveles en los países analizados, así como sobre el papel del Estado y su intervención en tiempos de crisis. Finalmente, este documento puede contribuir a los análisis y trabajos de tipo cuantitativo que instituciones gubernamentales y multilaterales hayan publicado.

Referencias

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2018: los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030*. Santiago: Naciones Unidas. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43405/7/S1800082_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020: la política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Santiago: Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45730-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2020-la-politica-fiscal-la-crisis-derivada>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2020a). *Indicadores coyunturales. Actualización: 03 de noviembre de 2020*. Bogotá: DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2020b). *Boletín Técnico Producto Interno Bruto (PIB). II Trimestre 2020*. Bogotá: DANE.
- Gómez, J. y O'Farrell, J. (2009). *La economía política de la política tributaria en América Latina*. 21 Seminario Regional de Política Fiscal. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL. Recuperado de <http://www.estimacionestributarias.com/archivos/1.pdf>
- Jiménez, J. (2017). Equidad y sistema tributario en América Latina. *Nueva Sociedad*, 272, 52-67.
- Lissardy, G. (6 de febrero de 2020). ¿Por qué América Latina es “la región más desigual del planeta”? *BBC News*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51390621>
- Loría Díaz, E. (2020). *México: la difícil recuperación*. Recuperado de https://www.cesla.com/archivos/Informe_economia_mexico_noviembre_2020.pdf
- Mira, P. y Fares, F. (2020). *¿Recuperación transitoria o permanente?* Argentina junio noviembre 2020. Centro de investigaciones Macroeconómicas para el Desarrollo (CIMaD).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2017). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/brochure-estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe-2019.pdf>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2019). *Social Expenditure Database*. Recuperado de <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>
- Restrepo Salazar, J. (1992). *Hacienda Pública* (10.a ed.). Bogotá D. C.: Universidad Externado de Colombia.
- Rivera Urrutia, E. (2003). Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 13(2), 309-372. Recuperado de http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIII_No.II_2dosem/Rivera.pdf
- Romero Alvarado, L. (2015). Regulación económica: una aproximación al marco teórico y conceptual. *De-recho y Realidad*, 13(25), 43-62. <https://doi.org/10.19053/16923936.v13.n25.2015.4417>
- Sawaya, R. (2020). *Brasil, retrato de una tragedia anunciada*. Recuperado de https://www.cesla.com/archivos/Informe_economia_Brasil_mayo_2020.pdf
- Stiglitz, J. E. (1988). El Sector Público en una Economía Mixta. En *La Economía del Sector Público* (2.^a ed., pp. 12-33). Barcelona: INRE-SA.