



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

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

Apoyo de los bancos públicos a los hogares y empresas¹

Teniendo en cuenta las extraordinarias circunstancias de la pandemia de la Covid-19, los bancos públicos —si mantienen una situación financiera sólida y cuentan con recursos suficientes— pueden incrementar de manera temporal su apoyo a los hogares y a las empresas, principalmente a través de préstamos (subsidiados) y garantías de préstamos. Una ventaja de los bancos públicos es su capacidad para llegar a grandes y pequeñas empresas, así como a los hogares y gobiernos subnacionales. Varias economías avanzadas y de mercados emergentes ya han anunciado planes en este sentido. La experiencia con la crisis financiera mundial muestra que los préstamos y garantías de los bancos públicos pueden ser eficaces pero implican riesgos y costos fiscales. Es necesario garantizar un alto grado de transparencia y una clara justificación para la intervención, evaluar y divulgar los riesgos y costos, tomar medidas de mitigación de riesgos y prever fondos en el presupuesto.

Los bancos públicos son otra herramienta de política para ayudar a contener las secuelas económicas de la pandemia. Los países están adoptando muchas medidas de política fiscal, financiera y monetaria ante la gravedad del shock. Pueden utilizarse los bancos públicos —si mantienen una situación financiera sólida y cuentan con recursos suficientes— para complementar estos esfuerzos, especialmente en los casos en que los bancos privados son reacios a otorgar préstamos, incluso con garantías públicas, dados los riesgos o costos operativos. Para respaldar los objetivos de las políticas públicas, los bancos públicos pueden:

- Cubrir temporalmente la brecha derivada de la concesión insuficiente de crédito por parte de bancos privados en períodos de crisis proporcionando garantías o préstamos, incluso a tasas subvencionadas. Esto es especialmente útil para los grupos vulnerables, como las pequeñas empresas y las microempresas y los trabajadores por cuenta propia, que, de lo contrario, es poco probable que obtengan préstamos asequibles. Esto proporcionará alivio a las empresas y a los hogares para pagar o

¹ Por Paulo Medas y Elif Ture.

renovar deudas y pagar sueldos, alquileres o servicios públicos. Los bancos públicos (u otras instituciones financieras públicas) también pueden utilizarse para gestionar los programas de garantías de préstamos de los gobiernos.

- Proporcionar apoyo, incluidos préstamos y participaciones de capital, a grandes empresas estratégicas que enfrentan fuertes restricciones de financiamiento debido a los costos sanitarios y económicos de la epidemia².
- Respalda el financiamiento del sector privado; por ejemplo, mediante operaciones de re préstamo (proporcionando préstamos a través de bancos privados) y liquidez. Los bancos públicos pueden considerarse más seguros que los bancos privados en épocas de crisis y mantener una base de depósitos más estable (bancos comerciales públicos) y acceso al mercado de capitales.
- Conceder préstamos a los gobiernos locales para abordar el impacto económico y en la salud de la pandemia.

Varios países están aumentando el crédito a la economía a través de sus bancos públicos comerciales o de desarrollo:

- En Alemania, el gobierno federal aumentó su programa de garantías a su banco de desarrollo, KfW, en alrededor de €362.000 millones (por un monto total de €822.000 millones) para facilitar préstamos a empresas y trabajadores por cuenta propia. Italia está [respaldando](#) al banco estatal de desarrollo Cassa Depositi e Prestiti a través de un Fondo de Tesorería, establecido recientemente, a fin de garantizar préstamos a las pequeñas y medianas empresas (pymes) por un monto de por lo menos €10.000 millones. Francia [anunció](#) garantías por un monto de €300.000 millones para préstamos bancarios a empresas afectadas, que será administrado por un banco de desarrollo de propiedad estatal, además de los planes ya [anunciados](#) para ampliar las garantías para los préstamos a pymes por parte del banco estatal de inversiones BPI. En Japón, el gobierno puso en marcha un programa de apoyo financiero por un monto de ¥1,6 billones, destinado principalmente a microempresas y pymes, a través de la Corporación Financiera de Japón y otras instituciones, que incluye préstamos sin interés no garantizados a las empresas afectadas. El Reino Unido [ha puesto en marcha](#) un plan de préstamos por la interrupción de la actividad económica por la epidemia del coronavirus, «Coronavirus Business Interruption Scheme», administrado por el banco de propiedad estatal British Business Bank (BBB), que ofrece a los prestamistas una garantía del 80% de los préstamos de hasta £1,2 millones y un subsidio para pagos de intereses. El Banco Europeo de Inversiones (BEI) ha propuesto una garantía de crédito paneuropeo por un monto de €25.000 millones, que está siendo examinada en el Eurogrupo.
- En los países de mercados emergentes, los dos grandes bancos comerciales de propiedad estatal de Brasil, Caixa y Banco do Brasil, han anunciado una expansión de las líneas de crédito de BRL 150.000 millones para apoyar a los gobiernos locales, las pymes, las compañías y los hogares afectados por la crisis del coronavirus. El banco de desarrollo de Colombia, Bancoldex, otorgará préstamos (re préstamos) a pymes y a trabajadores por cuenta propia. En Turquía, los principales bancos públicos de depósito, Ziraat Bank, Vakifbank y Halkbank, anunciaron varias medidas, entre ellas: prórrogas a

² Véase la nota sobre el Apoyo del sector público a las empresas.

corto plazo sin intereses en los reembolsos de préstamos; la oportunidad de reestructurar préstamos corporativos con períodos de gracia de hasta seis meses (o más para empresas de turismo y transporte); mayores límites de crédito en general, y en particular a las empresas que mantengan a sus empleados y necesiten crédito para pagar salarios. En Corea del Sur, también se utilizan los bancos de propiedad estatal para otorgar préstamos a empresas gravemente afectadas, incluidas las aerolíneas. El Banco de Desarrollo Social de Arabia Saudita ha aprobado un programa por un monto de SR 12.000 millones para ayudar a las pymes y a las familias de bajos ingresos.

La experiencia, incluida la crisis financiera mundial, muestra que las medidas adoptadas por los bancos públicos pueden ser eficaces pero también implican riesgos y costos fiscales. Durante la crisis financiera mundial, tanto en las economías avanzadas como en las economías en desarrollo se utilizaron los bancos públicos comerciales y de desarrollo para contrarrestar la contracción del crédito privado y apuntalar la economía. Varios países inyectaron capital en sus bancos públicos para renovar o expandir el crédito a pequeñas empresas y exportadores (Canadá, Chile), a grandes empresas (Brasil) o al sector empresarial (Polonia). Otros elevaron los topes de crédito de sus bancos públicos (Finlandia, Corea) o establecieron nuevos servicios de crédito (India, Túnez) y programas de garantías especiales (México) para los bancos públicos a fin de apoyar a sectores esenciales. Sin embargo, las medidas tienen límites. Los mandatos adicionales requieren financiamiento adicional para los bancos públicos a fin de preservar la estabilidad financiera; pero el uso de grandes inyecciones de capital o préstamos a bancos públicos (especialmente de desarrollo) puede ejercer presión sobre las entidades soberanas que ya mantienen un elevado nivel de deuda pública. Además, si los bancos públicos aumentan significativamente los préstamos, el seguimiento y la evaluación de riesgos —así como la gobernanza a nivel más general— podrían debilitarse. Esto requiere un alto grado de escrutinio de estas operaciones excepcionales y temporales³.

Los programas de apoyo deben diseñarse con salvaguardias apropiadas y ser transparentes para garantizar la rendición de cuentas y contener los costos fiscales. Las actividades de los bancos públicos en estas condiciones extraordinarias implicarán inevitablemente riesgos complejos y elevados. Toda decisión sobre el uso de bancos públicos debe tener en cuenta las implicaciones para la estabilidad financiera y las finanzas públicas. Para garantizar la estabilidad financiera, los programas de apoyo deben estar adecuadamente financiados y los gobiernos deben estar preparados para respaldar a los bancos (por ejemplo, mediante recapitalizaciones). Por ello, se recomienda actuar con cautela, especialmente en el caso de los gobiernos que mantienen un elevado nivel de deuda. Las enseñanzas derivadas de experiencias anteriores ponen de relieve la importancia de crear salvaguardias para evitar la interferencia política indebida y garantizar un seguimiento y una transparencia eficaces de estas actividades⁴:

- Los gobiernos deberían aprobar todo apoyo financiero a los bancos públicos a través del proceso presupuestario y todo apoyo cuasifiscal otorgado por los bancos públicos debería calcularse e incluirse en los documentos presupuestarios. A nivel más general, los gobiernos deberían justificar claramente la

³ Véase la edición de primavera de 2020 de Monitor Fiscal (de próxima publicación).

⁴ Véase también Banco Mundial, "Informe sobre el desarrollo financiero mundial 2013: Repensar el papel del Estado en el ámbito financiero".

intervención a través de bancos públicos, evaluar los posibles costos fiscales y riesgos derivados de las medidas adoptadas (incluida la cobertura de las pérdidas de los bancos públicos), garantizar mecanismos de aprobación central y divulgar todas las medidas adoptadas. En el caso de las garantías, los gobiernos también deberían cuantificar la magnitud del riesgo y los posibles costos fiscales futuros, considerar garantías parciales para limitar la exposición y cargos de garantía basados en el riesgo, retener la capacidad de recuperar activos e incluir provisiones para los costos esperados en el presupuesto (véase la nota sobre la Gestión de los riesgos fiscales en situaciones de tensión fiscal).

- Será necesario actuar con cautela si las deficiencias de gobernanza en las instituciones financieras públicas son significativas. Esto exigirá crear mecanismos que garanticen un alto grado de escrutinio de las decisiones de los bancos públicos para garantizar que estén en consonancia con los objetivos de política pública y se tomen de manera transparente y en condiciones de independencia. Una posibilidad es utilizar représtamos (a través de bancos privados) y garantías de préstamos en las que las evaluaciones del crédito y la toma de decisiones se dejen en manos del sector privado.
- Deben adoptarse principios de gobierno corporativo adecuados, especialmente en lo que respecta a la declaración de riesgos y controles internos, a fin de ayudar a mantener las instituciones focalizadas y reducir al mínimo las pérdidas. Esto implicaría tomar medidas para garantizar que las decisiones de crédito se tomen teniendo plenamente en cuenta el perfil de riesgo del prestatario como evaluación de la garantía. Las garantías de préstamos deberían utilizarse como instrumento de mitigación del riesgo, pero no deberían obviar la necesidad de que los oficiales de crédito originen adecuadamente préstamos viables. Los bancos deben seguir cumpliendo con las regulaciones prudenciales y las prácticas de gestión de riesgos, así como con prácticas prudentes de clasificación y constitución de provisiones para préstamos⁵.

⁵ Véase la [nota](#) sobre la Respuesta de regulación y supervisión para hacer frente al impacto del coronavirus.