

Informe N° 004-2020-CF

Análisis de escenarios macroeconómicos y sus efectos en las cuentas fiscales ante el COVID-19

El presente informe tiene por objetivo central discutir distintos impactos de la pandemia del COVID-19 sobre las finanzas públicas en el Perú. Con este fin, se analizan cuatro escenarios macroeconómicos y fiscales para los años 2020 y 2021¹. Los escenarios permiten aproximarnos a una discusión sobre cuáles pueden ser los límites y las consecuencias de las actuales decisiones de política económica sobre las finanzas públicas del país, tanto si los efectos de la pandemia son severos, pero de duración moderada, como si la duración de los impactos es mayor.

La incertidumbre actual sobre la duración de la pandemia y la efectividad de las medidas de aislamiento, y sus consecuencias macroeconómicas y fiscales, nos obligan a analizar varios escenarios, sin que estos constituyan en modo alguno proyecciones de lo que sucederá. Estos escenarios se irán decantando conforme la incertidumbre respecto a la evolución de la crisis sanitaria y a la recuperación económica se vaya disipando, y se cuente con mayor información². Es importante resaltar que los distintos escenarios presentan trayectorias alternativas de variables críticas vinculadas al impacto internacional y local de la pandemia, por lo que el Consejo Fiscal no se pronuncia sobre la mayor o menor probabilidad de ocurrencia de uno u otro escenario, sino sobre los retos que cada uno de dichos escenarios implican para la sostenibilidad de las finanzas públicas³.

De esta forma, el Consejo Fiscal cumple con su función de contribuir con el análisis técnico e independiente de la política fiscal sobre la evolución de las finanzas públicas en el corto, mediano y largo plazo, establecida en el Decreto Legislativo N° 1276⁴ y en el Decreto Supremo N° 287-2015-EF⁵.

1. Análisis de escenarios para la evaluación del impacto del COVID-19 en las finanzas públicas

La pandemia del COVID-19 ha llevado a la economía mundial a la crisis más severa desde la Gran Depresión. En este contexto, el Perú está enfrentando, en simultáneo, los choques externo e interno más grandes de su historia contemporánea. En el frente externo, la evidencia de una recesión generalizada sumada a la elevada incertidumbre global ha afectado significativamente los mercados emergentes, generando fuertes salidas de capitales y caídas en los precios de las

¹ La construcción de los escenarios macrofiscales presentados en este informe fue realizada por la Dirección de Estudios Macrofiscales (DEM) de la Secretaría Técnica del Consejo Fiscal (STCF).

² Hasta que se vuelvan a publicar estimaciones oficiales. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través del Decreto de Urgencia N° 033-2020, aplazó la publicación del Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas y Fiscales del 2020 a una fecha aún no establecida. Asimismo, el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), a través de un anuncio, informó que dadas las circunstancias que atraviesa el país, la difusión del Reporte de Inflación-Marzo 2020 prevista para el viernes 20 de marzo de 2020 se postergaba hasta nuevo aviso.

³ Como señala la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los gobiernos y bancos centrales en muchos países, han decidido no publicar proyecciones económicas debido a la incertidumbre existente. En estas circunstancias, las Instituciones Fiscales Independientes (IFIs) han sido las únicas instituciones públicas en publicar proyecciones o análisis de escenarios durante la crisis. Para más detalle, véase OCDE (2020) "Independent fiscal institutions: promoting transparency and accountability during the Coronavirus (COVID-19) pandemic".

⁴ Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero (MRTF-SPNF).

⁵ Decreto Supremo que establece disposiciones para la implementación y funcionamiento del Consejo Fiscal.

principales materias primas. En el frente interno, el país viene acatando una cuarentena obligatoria para intentar contener el avance y velocidad de la pandemia, lo que ha generado la paralización de gran parte de la economía.

A diferencia de las crisis económicas anteriores, la actual crisis tiene una naturaleza predominantemente doméstica, atribuible a las políticas de confinamiento, que son choques de oferta que derrumban la producción, la inversión, el empleo, el ingreso y el consumo de las familias. Dado este choque de oferta doméstico, la economía peruana no está todavía plenamente expuesta al choque externo, cuyos efectos se harán evidentes cuando la producción local se normalice y enfrentemos una demanda internacional deteriorada.

Existe incertidumbre sobre la naturaleza transitoria y sobre la duración de los impactos en el tiempo del COVID-19, que dependerá de la evolución de la cuarentena, la duración de las medidas de aislamiento, la efectividad de las políticas económicas puestas en marcha, la dinámica de la economía mundial y el estado en el que quedarán las empresas del sector real y el sector financiero, luego que se disipe este duro choque. Fiscalmente, la pandemia del COVID-19 generará también atender demandas estructurales que requiere nuestro sistema de salud.

En este contexto, la consideración de escenarios es una herramienta que contribuye a proporcionar información sobre el posible orden de magnitud de los efectos del COVID-19 en la economía. Asimismo, los escenarios describen un ejercicio de consistencia interna identificando los principales canales de transmisión de la crisis, dados los supuestos asumidos sobre la duración y profundidad de los choques⁶.

El presente informe presenta cuatro escenarios condicionados a distintos supuestos sobre la evolución de la economía mundial, la escala y duración de las políticas de distanciamiento físico, y el grado de la recuperación económica posterior. Una vez definida la dinámica de crecimiento consistente con estos supuestos, se presentan los posibles escenarios fiscales⁷.

1.1 Desempeño macroeconómico: principales supuestos y resultados

Dentro de los supuestos del contexto internacional, los escenarios asumen distintas evoluciones del PBI mundial y el de nuestros socios comerciales, así como la evolución de los precios de exportación (IPX)⁸.

En el cálculo de los días hábiles perdidos de trabajo en 2020 se toma como base el supuesto que utiliza el Fondo Monetario Internacional (FMI) en su último reporte sobre las perspectivas de la economía mundial⁹. En nuestro país, se contabilizan 55 días hábiles durante la cuarentena obligatoria entre marzo y mayo de 2020. Asimismo, durante gran parte de dicho periodo la

⁶ CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Scenarios economic consequences corona crisis. Marzo de 2020.

⁷ El desempeño de la actividad económica tiene implicancias en el déficit fiscal, sin embargo, el déficit fiscal (a través del gasto público e impuestos) tiene efectos directos e indirectos sobre la actividad económica.

⁸ A pesar de que la presente crisis es principalmente de carácter doméstico, se estima que en torno a 35 por ciento de menor crecimiento económico en 2020 se explicaría por factores externos.

⁹ Perspectivas de la Economía Mundial, abril de 2020. El FMI menciona que este indicador de días de trabajo perdidos es menor que los días de confinamiento obligatorio, dado que las actividades económicas esenciales continuaron operando durante la cuarentena establecida. Asimismo, el FMI señala que el cálculo de este indicador variará entre países dada la heterogeneidad del grado de restricciones implementados por cada gobierno, la capacidad de respuesta para enfrentar la pandemia, la estructura de la economía, el grado de informalidad, entre otros factores.

economía estuvo funcionando en torno a 43 por ciento¹⁰. De esta manera, solo durante el periodo de aislamiento social obligatorio, a mayo, se estima alrededor de 30 días hábiles perdidos de trabajo, los cuales representan 11,7 por ciento del total de días hábiles de trabajo en el año 2020. Si las restricciones de cuarentena obligatoria se mantienen más allá de junio, y la apertura de la economía se realiza de manera más gradual, se espera que el número de días hábiles perdidos de trabajo aumente a lo largo del año 2020.

Los supuestos alternativos sobre la dinámica epidemiológica definen una duración de la pandemia diferente y, por tanto, una demora adicional en la reapertura de la economía. Mientras más adversos sean los escenarios epidemiológicos, enfrentaremos mayores restricciones a la normalización de la actividad económica. Los escenarios 3 y 4 asumen un rebrote de la pandemia, con un factor “R”¹¹ convergiendo a valores menores de 1 entre el último trimestre del 2020 y el primer semestre del 2021, respectivamente.

Tabla N° 1: escenarios de crecimiento 2020-2021 y principales supuestos

	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4
Economía mundial	<ul style="list-style-type: none"> •PBI mundial: -3,8% •PBI socios comerciales: -3,5% •IPX: -8,0% 		<ul style="list-style-type: none"> •PBI mundial: -6,2% •PBI socios comerciales: -6,0% •IPX: -12,0% 	
Pérdida de días de trabajo	<p>En torno a 25% del total de días hábiles de 2020</p> <p>(65 días hábiles)</p>	<p>En torno a 29% del total de días hábiles de 2020</p> <p>(75 días hábiles)</p>	<p>En torno a 33% del total de días hábiles de 2020</p> <p>(85 días hábiles)</p>	<p>En torno a 41% del total de días hábiles de 2020</p> <p>(107.5 días hábiles)</p>

Elaboración: DEM-STCF.

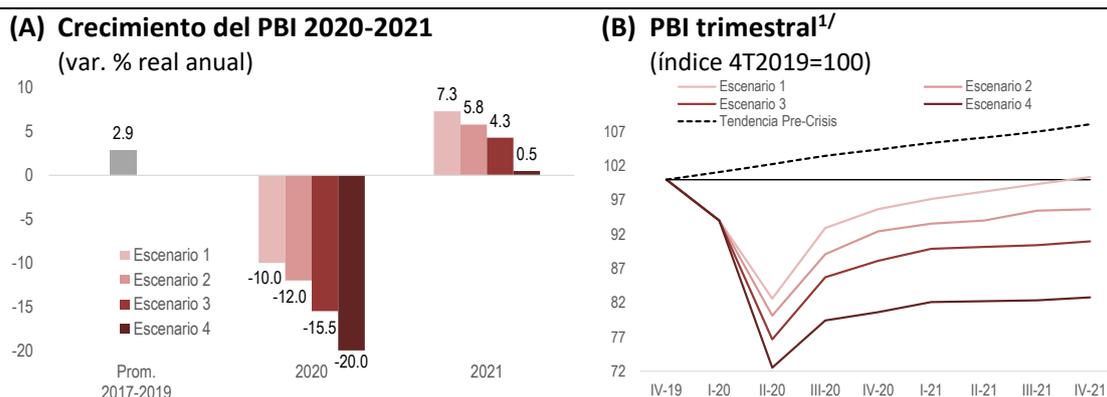
Nota: niveles de operatividad de la economía a finales de 2020: 85% en el escenario 1, 75% en el escenario 2, 65% en el escenario 3, y 48% en el escenario 4.

A partir de la gradualidad e intensidad de los supuestos antes mencionados (ver tabla N°1), se analizan cuatro escenarios para la economía peruana en 2020 y 2021. En los cuatro escenarios hay recesión en este año y tasas de crecimiento positivas en el año 2021. La severidad y duración de la crisis varía en cada escenario; sin embargo, solo en el primer escenario se lograría recuperar el nivel del PBI del 2019 a fines del 2021 (ver gráfico N°1).

¹⁰ Para establecer el grado de funcionamiento de la economía se tiene en cuenta el grado de incidencia de las medidas de confinamiento en los distintos sectores económicos y la ponderación de estos sectores en la estructura del PBI. Este porcentaje es clave en el cálculo de días hábiles perdidos de trabajo, puesto que el complemento del funcionamiento de la economía es el indicador del grado de paralización de la economía. Así, al ponderar este último indicador de paralización por el total de días hábiles, en un determinado periodo de tiempo, se obtiene el número de días hábiles perdidos de trabajo. Es preciso indicar que durante las últimas semanas de cuarentena en el mes de mayo se estima un incremento en el porcentaje de funcionamiento de la economía debido a la apertura gradual de algunos sectores de la economía.

¹¹ En epidemiología, el factor R es el número de reproducción efectivo de un virus, en este caso del COVID-19. Este número nos indica si la epidemia está creciendo ($R > 1$) o está reduciéndose ($R < 1$).

Gráfico N° 1: crecimiento económico 2020-2021



Fuente: BCRP, INEI. Construcción de Escenarios: DEM-STCF. 1/ Serie desestacionalizada.

1.2 Desempeño fiscal del SPNF: principales supuestos y resultados

Los escenarios fiscales se construyen a partir de los escenarios macroeconómicos detallados en la sección anterior, y son utilizados para evaluar distintas trayectorias posibles de déficit fiscal y deuda pública del SPNF en los años 2020 y 2021.

Por el lado de los ingresos, los cuatro escenarios reflejan los efectos sobre las cuentas fiscales de la contracción de la actividad económica y de los precios de exportación, del incremento del incumplimiento tributario¹² y de la postergación de obligaciones tributarias durante el estado de emergencia^{13,14}.

Por el lado del gasto, los diferentes escenarios reflejan la incertidumbre asociada a la ejecución de gasto corriente no financiero e inversión pública. A mayor severidad de la crisis sanitaria, se asume que las necesidades de ejecutar gasto destinado a la prevención y contención del COVID-19 y a la reactivación económica son mayores¹⁵, teniendo en consideración que la capacidad de ejecución de dicho gasto en un contexto de restricciones adicionales podría ser menor. Por otra parte, se toma en cuenta que las medidas de confinamiento y restricciones a la movilidad tienen efecto negativo sobre las partidas de gasto en bienes y servicios no asociadas al control del

¹² Por ejemplo, durante la crisis internacional del 2009 el incumplimiento en el pago del impuesto general a las ventas (IGV) se incrementó en 9,5 puntos porcentuales, mientras que el incumplimiento del impuesto a la renta (IR) se incrementó en 2,6 puntos porcentuales. Los escenarios fiscales asumen que para el 2020, el incumplimiento tributario se incrementaría en magnitudes similares a las registradas en el 2009.

¹³ Las Resoluciones Supremas N° 061-2020/SUNAT; N° 065-2020/SUNAT; N° 069-2020/SUNAT; N° 075-2020/SUNAT y N° 099-2020/SUNAT permiten la prórroga en la declaración anual y pago de IR del ejercicio 2019 para personas naturales y jurídicas; así como la prórroga de la declaración y pago mensual de impuestos a favor de las empresas y correspondientes a los meses de febrero-junio 2020.

¹⁴ El Decreto Legislativo (D.L.) N° 1471 permite que los pagos a cuenta del IR de tercera categoría correspondientes a los meses de abril a julio puedan suspenderse o reducirse dependiendo del caso. Por su parte, el D.L. N° 1487 establece el Régimen de Aplazamiento y/o Fraccionamiento de Deudas Tributarias hasta por un plazo de hasta 36 meses.

¹⁵ Los paquetes fiscales para estos fines se concentran en partidas de bienes, servicios y transferencias corrientes.

COVID-19 e inversión pública¹⁶. Los escenarios fiscales asumen que el efecto positivo de los paquetes de gasto es el predominante, por lo que la ejecución de gasto no financiero es proporcional al tiempo de duración de las medidas de aislamiento¹⁷.

Los escenarios dan cuenta de resultados primarios que reflejan la dinámica del ingreso y el gasto público primario. Escenarios de menor (mayor) crecimiento económico implican una menor (mayor) recaudación fiscal y una mayor (menor) necesidad de medidas de respuesta anticíclicas. Así, en los escenarios planteados se registra un déficit primario en el rango de 5,4 y 9,9 por ciento del PBI para el 2020, y en el rango de 2,5 y 8,1 por ciento del PBI para el 2021 (ver gráfico N° 2-A).

Teniendo en cuenta los déficits primarios y el crecimiento económico en los distintos escenarios, entre otros supuestos¹⁸, la deuda pública como porcentaje del PBI superaría el límite legal actual de 30,0 por ciento en todos los escenarios planteados, situándose en el rango entre 35,1 y 41,8 por ciento en el 2020. (ver gráfico N° 2-B).

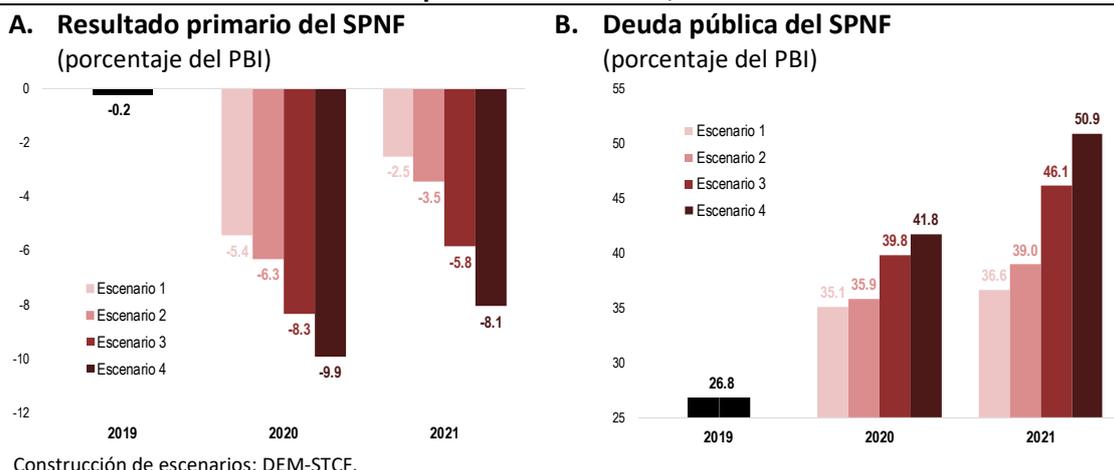
Para el 2021, la deuda pública se incrementaría en 1,5 p.p. en el escenario más optimista y en 9,1 p.p. en el escenario más adverso, respecto del nivel de endeudamiento del 2020. La dinámica de la deuda refleja dos trayectorias opuestas con relación a la recuperación económica y a las medidas de política adoptadas durante el 2020. En el primer escenario, el resultado primario refleja la recuperación económica a sus niveles previos a la crisis sanitaria, la recuperación parcial de los ingresos fiscales y la reversión significativa de las medidas de gasto implementadas durante el 2020. En consecuencia, la deuda pública se estabiliza en torno al 36,6 por ciento. En el último escenario, el déficit primario es resultado de una crisis sanitaria prolongada, con un rebrote del virus más allá del 2020, con lo cual la recesión económica se extiende hasta el primer semestre del 2021, y el incremento de los ingresos fiscales no es suficiente para cubrir el gasto público. En este escenario, la deuda pública se incrementa para cubrir el déficit fiscal generado por la extensión de la crisis sanitaria al 2021.

¹⁶ Además, se considera que el gasto en remuneraciones no se ve afectado, al igual que el gasto en transferencias corrientes distintas a las implementadas como respuesta a la pandemia (programas sociales, pensiones, cargas sociales, entre otros).

¹⁷ Para los escenarios 1 y 2 se asume un paquete fiscal de S/ 16 mil millones, en tanto en los escenarios 3 y 4 se asume un paquete fiscal de S/ 24 mil millones, con diferentes grados de ejecución.

¹⁸ Otros supuestos determinantes en la proyección de la deuda son el uso de activos, la tasa de interés implícita de la deuda y la devaluación cambiaria. Se asume que conforme mayor es el nivel de endeudamiento, mayor es el uso de activos para aminorar el alza de la deuda. Para el año 2020, se considera un uso de activos entre 1,5 y 4,5 por ciento del PBI mientras que en el año 2021 únicamente el escenario de mayor endeudamiento considera un uso de activos adicional por 1,0 por ciento del PBI. Como se mencionó en el informe N°003-2020, en un contexto de crisis profunda, se puede recurrir a los recursos del Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) y la liquidez de la Cuenta Única del Tesoro (CUT). Se asume también que la tasa de interés implícita de la deuda se incrementa conforme mayor es el nivel de endeudamiento. Para el año 2020, la tasa de interés implícita de la deuda se encuentra entre 5,9 y 6,2 por ciento, mientras que, para el año 2021 dicha tasa oscila entre 5,7 y 6,2 por ciento. Para el escenario de menor endeudamiento se asumen las tasas del MMM 2020-2023, equivalentes a 5,9 y 5,7 por ciento en los años 2020 y 2021, respectivamente. Para el escenario de mayor endeudamiento, la tasa de interés implícita considerada es igual a la tasa más alta registrada en las últimas dos décadas (equivalente a 6,2 por ciento y registrada en el año 2008). Finalmente, la devaluación considerada es mayor en escenarios más adversos. Así, en el año 2020 la devaluación considerada está entre 2,1 y 6,2 por ciento, y para el año 2021 entre -1,1 y -0,7 por ciento.

Gráfico N°2: escenarios de desempeño fiscal del SPNF, 2020-2021



1.3 Desempeño fiscal del SPNF: perspectivas de mediano plazo

Para evaluar el impacto que la crisis sanitaria tendría sobre las cuentas fiscales en el mediano plazo, se simulan sendas de convergencia de la deuda pública hacia distintos límites máximos de deuda como porcentaje del PBI¹⁹, para un horizonte de 7 años hasta 2028²⁰. Los escenarios planteados son pasivos, en la medida que asumen que no hay respuesta de política tributaria, ni uso de activos por parte del gobierno más allá del 2021²¹.

Dependiendo del incremento de la deuda registrado entre 2020-2021, las sendas de convergencia consideran límites de deuda entre 30 y 35 por ciento del PBI hacia el año 2028. En los escenarios de menor endeudamiento se consideran límites de 30 por ciento del PBI, mientras que escenarios de mayor endeudamiento consideran límites de 35 por ciento del PBI. El superávit primario requerido para alcanzar el límite fijado para el año 2028 es mayor según el nivel de endeudamiento registrado, siendo entre 0,9 y 1,4 por ciento del PBI por año en los escenarios de menor endeudamiento, y entre 1,9 y 2,8 ciento del PBI por año en los escenarios de mayor endeudamiento. Los resultados de este ejercicio se presentan en el gráfico N°3 e

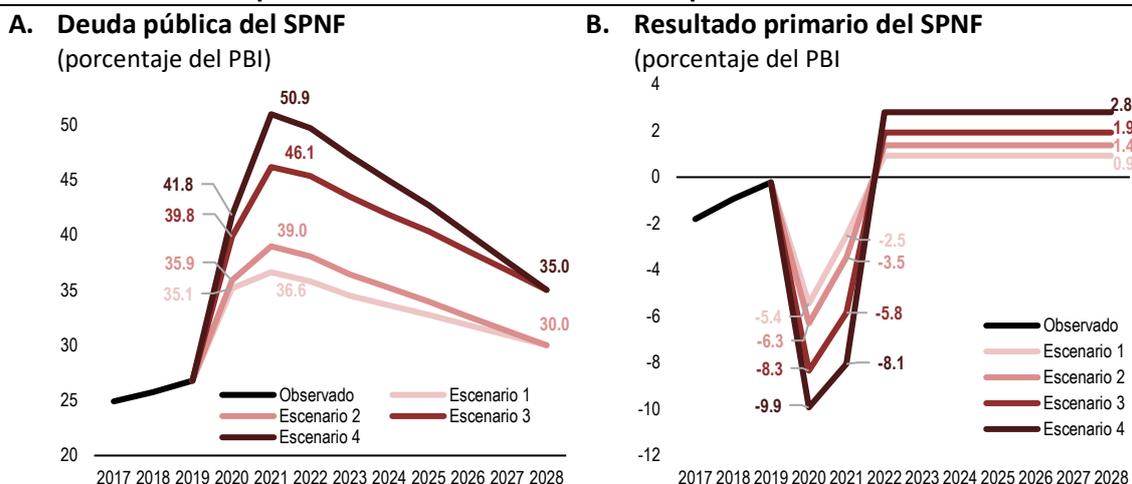
¹⁹ El MRTF-SPNF (Decreto Legislativo N° 1276) establece que la deuda pública del SPNF no debe ser mayor a 30 por ciento del PBI. En casos de volatilidad financiera, la deuda pública puede desviarse temporalmente del límite legal hasta en 4 p.p. del PBI, siempre que se cumplan con las otras reglas macrofiscales reguladas por la ley. En este caso, el decreto supremo que aprueba el reglamento del DL N° 1276 establece, en su artículo 6.4, que: “corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas adoptar las acciones necesarias para que la deuda bruta total no exceda el treinta y cuatro (34) por ciento del Producto Bruto Interno (PBI) y para que se retorne al límite de treinta (30) por ciento establecido en el Decreto Legislativo, en un plazo no mayor a siete (7) años. Las acciones adoptadas se explicitan en el Marco Macroeconómico Multianual correspondiente”.

²⁰ En caso la deuda pública supere su límite legal, el marco fiscal vigente establece un plazo máximo de 7 años para adoptar medidas que aseguren el retorno de la deuda pública hacia su límite. Si bien la regla actual establece que este plazo es aplicable solo para los casos generados por volatilidad financiera (que impliquen depreciaciones abruptas y/o incrementos significativos en el costo de financiamiento), el espíritu de esta norma busca establecer un periodo de tiempo prudencial para disponer medidas correctivas que permitan direccionar a la deuda pública hacia una trayectoria sostenible. Cabe señalar que el plazo máximo de 7 años también era previsto por el marco fiscal previo (Ley N° 30099), aunque su aplicación no estaba acotada para casos particulares.

²¹ Los escenarios asumen que la tasa de interés implícita se encuentra entre 5,6 y 6,2 por ciento dependiendo del nivel de endeudamiento registrado, el crecimiento económico de mediano plazo es de 3,5 por ciento, la inflación es igual al punto medio del rango meta del BCRP de 2,0 por ciento y la devaluación es nula. Asimismo, no se considera posible materialización de pasivos contingentes derivados del programa Reactiva Perú.

indican la necesidad de generar mayores ahorros fiscales en el futuro en función del incremento de la deuda en los años 2020-2021.

Gráfico N° 3: desempeño fiscal del SPNF en el mediano plazo



Construcción de escenarios: DEM-STCF.

Para los escenarios en los que la deuda pública supera el 40,0 por ciento al 2021, se calibra una meta de convergencia de 35 por ciento del PBI, considerando que: 1) establecer una meta de 30 por ciento en estos escenarios implicaría un retiro abrupto del impulso fiscal para los siguientes años²²; 2) un límite de deuda pública de 35 por ciento del PBI se encuentra en línea con la mediana registrada por países con similar calificación crediticia²³; y 3) estudios previos a la crisis actual muestran que un límite de 35 por ciento no comprometería la sostenibilidad de las finanzas públicas²⁴. En todo caso, es importante que el MEF vuelva a calibrar la meta de convergencia de la deuda pública, a la luz de la nueva situación macroeconómica.

El análisis de los escenarios planteados muestra que, en ausencia de una elevación sustantiva de los ingresos y de políticas que generen una mayor eficiencia del gasto público, los resultados primarios necesarios para estabilizar la deuda a distintos límites llevarían a procesos de consolidación fiscal muy exigentes que podrían significar ajustes significativos de gasto²⁵.

La elevación gradual y sostenida del resultado primario es la vía para recuperar la fortaleza fiscal, que será mellada por la crisis del COVID 19. Esta vía tiene varios condicionantes. Primero, se hace necesaria una reforma tributaria que eleve sustancialmente los ingresos que permitan

²² Por ejemplo, establecer un límite de deuda de 30,0 por ciento para los escenarios 3 y 4, requeriría de un retiro abrupto del impulso fiscal entre 7,7 y 10,3 p.p. del PBI potencial en el 2022.

²³ En junio de 2019, Moody's reafirmó la calificación crediticia peruana en A3 e indicó que la mediana del ratio de deuda para países "A" se encontraba en 36,5 por ciento del PBI. Por su parte, Fitch reafirmó la calificación crediticia peruana en BBB+ (marzo 2020) e indicó que la mediana del ratio de deuda pública para países "BBB" se encontraba en 35,9 por ciento del PBI al cierre de 2019. El 3 de junio 2020, Fitch redujo la calificación crediticia peruana en moneda nacional de A- a BBB+, pero volvió a reafirmar la calificación crediticia en moneda extranjera en BBB+. Para este año, Fitch espera que la mediana del ratio de deuda pública para países "BBB" se eleve hasta 50 por ciento del PBI y que, en un escenario de reducción gradual del déficit fiscal, el ratio de deuda pública de Perú se estabilice en torno al 36 por ciento del PBI hacia el 2024.

²⁴ Véase, por ejemplo, Ganiko, Melgarejo y Montoro (2016) "Estimación del espacio fiscal en economías emergentes: el caso peruano", Documento de Investigación N° 001-2016, Consejo Fiscal.

²⁵ Aun en el escenario optimista, converger al límite legal actual de 30 por ciento hacia el 2028 implicaría un retiro significativo del impulso fiscal en el 2022 (alrededor de 3 p.p. del PBI potencial) y la generación de superávits primarios de forma consecutiva durante 7 años.

financiar políticas de Estado, en especial las asociadas a la salud y la educación. Segundo, el gasto público tiene que ser más eficiente. El presupuesto público del 2021 y 2022 debería reflejar un presupuesto multianual y las mejoras de eficiencia, que identifiquen y prioricen el gasto público necesario para el funcionamiento del Estado²⁶. Tercero, las medidas que se implementen desde el Poder Ejecutivo y Legislativo deben ser coordinadas, calibradas técnicamente y responsables fiscalmente²⁷. La proliferación de iniciativas formuladas desde el Congreso de la República puede elevar el gasto público²⁸ y algunas de esas iniciativas²⁹, podrían seguir elevando el gasto no financiero poco flexible³⁰, restando el espacio para la atención de gastos públicos prioritarios que contribuyan al logro de resultados en los sectores clave como salud y educación. Por último, es necesaria la discusión técnica de la trayectoria en el tiempo del proceso de reconstrucción de las finanzas públicas. En particular, del límite de deuda pública al cual el país debe converger y el espacio fiscal requerido en los próximos años³¹.

²⁶ En el mediano plazo, se deberá procurar la generación de ahorros en el gasto público mediante la mejora de los sistemas de abastecimiento y con la extensión del uso de programas presupuestales y de evaluaciones de eficiencia y desempeño en los procesos presupuestarios.

²⁷ Comunicado del Consejo Fiscal ante la crisis generada por la pandemia del COVID-19.

²⁸ A pesar de que el artículo 79° de la Constitución Política del Perú establece limitaciones a las iniciativas: “Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. (...)”.

²⁹ Por ejemplo, el dictamen recaído en diversos proyectos de ley que proponen “Ley que regula los procesos de ascenso automático en el escalafón, el cambio de grupo ocupacional, cambio de línea de carrera, el nombramiento y cambio a plazo indeterminado de los profesionales, técnicos y auxiliares asistenciales y personal administrativo de la Salud” aprobado en la sesión del Pleno del 5 de junio, el proyecto de Ley (PL) N° 5379/2020-CR, que plantea el traspaso de todo el personal CAS a los regímenes laborales 276 y 728, y otros proyectos que proponen la creación de sistemas pensionarios para grupos específicos (taxistas y mototaxistas, agricultores, transportistas), entre otros.

³⁰ Entre 2012 y 2019 el gasto no financiero poco flexible del Gobierno General ha crecido de 10,7 a 12,7 por ciento del PBI. Este incluye el gasto en personal (por toda modalidad de contratación) y pensiones, gasto de mantenimiento, gasto en servicios altamente rígido (servicios básicos, alquileres de bienes inmuebles) y el gasto en obligaciones derivadas de las Asociaciones Público Privada.

³¹ Para más detalle, véase Wyplosz (2020) “What’s Wrong with Fiscal Space?”, Graduate Institute of International and Development Studies and CEPR.

2. Conclusiones e implicancias

En el ámbito macroeconómico, los escenarios analizados muestran que, dependiendo de la duración y severidad de los impactos de la pandemia, la economía atravesaría por una recesión en el año 2020, con un PBI cayendo entre 10,0 y 20,0 por ciento en términos reales, mostrando un rebote para el año 2021. Los resultados obtenidos dependen de los supuestos adoptados en torno a la evolución de la economía mundial, la escala y duración de las políticas de distanciamiento físico, y el grado de la recuperación económica posterior.

Por el lado fiscal, el choque del 2020 será el más severo de las últimas décadas. El déficit fiscal podría alcanzar niveles de dos dígitos similares al de fines de la década de los ochenta, y la deuda pública podría elevarse entre 8 y 15 puntos porcentuales. En cualquiera de los escenarios, nuestra fortaleza fiscal será fuertemente afectada.

El análisis de escenarios muestra que, en ausencia de una reforma fiscal que eleve significativamente los ingresos y genere una mayor eficiencia del gasto público, la convergencia de la deuda pública por debajo de su límite legal actual de 30,0 por ciento del PBI resulta improbable. Ante esto, es necesario discutir técnicamente el proceso de consolidación fiscal que el país deberá llevar a cabo en los próximos años.

Recuperar la fortaleza fiscal con la que el país contaba antes del COVID-19 requerirá de avanzar en varios frentes. Primero, restituir un sistema de reglas fiscales que permita establecer límites, a las acciones de política de los distintos poderes del Estado, consistentes con mantener las finanzas públicas sostenibles. Segundo, en tanto se mantenga la suspensión de las reglas fiscales, es importante evaluar cuál es el nivel de deuda sostenible en el nuevo entorno y cuáles son las políticas de ingresos y gastos consistentes con ese nivel de deuda, teniendo en consideración que se necesitará generar un mayor espacio fiscal para cubrir demandas estructurales como el de nuestro sistema de salud. Una reforma tributaria que eleve significativamente la recaudación fiscal es funcional para estos propósitos. Por último, ahora, mucho más que antes, es necesario actuar con responsabilidad fiscal y evitar iniciativas legislativas que generen incrementos permanentes del gasto público o que erosionen la capacidad de generación de ingresos públicos.

.....
WALDO EPIFANIO MENDOZA BELLIDO
Presidente
Consejo Fiscal

Lima, 8 de junio de 2020.