

Covid-19 en Perú: medidas de soporte a HOGARES y EMPRESAS

LUIS EDUARDO CASTILLO* Y MANUEL RUIZ**

En el presente artículo se caracteriza el conjunto de acciones tomadas en materia de soporte de hogares y empresas durante la fase de contención en el estado de emergencia en Perú. Para ello, se brinda una descripción detallada de la respuesta económica, se agrupa las medidas en función a objetivos comunes y se identifican los potenciales beneficiarios dentro del universo de hogares y empresas. Además, se presenta información sobre el avance en la ejecución de algunas medidas, y se registran algunos problemas observados en este proceso.



* Especialista, Departamento de Políticas Sociales y Regionales
luiseduardo.castillo@bcrp.gob.pe



** Especialista, Departamento de Políticas Estructurales
manuel.ruiz@bcrp.gob.pe

INTRODUCCIÓN

La expansión del COVID-19 en Perú y el mundo ha traído una serie de choques macroeconómicos que afectan a la economía local. Inicialmente, la coyuntura externa provocó la disrupción de la cadena de suministros global, la contracción de la demanda mundial por los productos de exportación, la caída de los términos de intercambio y la contracción de la liquidez en el sistema financiero internacional. Luego, desde el 16 de marzo, el Gobierno del Perú impuso distanciamiento social obligatorio y cuarentena, medidas que se tradujeron en la contracción abrupta de la oferta agregada, tanto por el congelamiento del aparato productivo como la reducción de la oferta de trabajo, así como de la demanda agregada, dado el aislamiento de los consumidores y la pérdida de confianza.

La convergencia de estos choques simultáneos impulsó el inicio de un círculo recesivo visible en el enfriamiento de la cadena de pagos. De este modo, las empresas que no pueden encontrar suministros o producir a niveles previos se ven incapaces de cubrir los pagos de planilla y sus planes de inversión. Asimismo, los hogares dejan de percibir ingresos y, por lo tanto, contraen su consumo, provocando que sea aún más difícil para las firmas generar rentas. Como mecanismo amplificador, las entidades financieras, al prever un aumento en la morosidad y mayor demanda por efectivo, contraen sus carteras de crédito, cortando más el flujo de liquidez de la economía.

El problema de fondo de las fuerzas recesivas radica en que no sólo presionan la estabilidad macroeconómica, sino que ponen en riesgo el cumplimiento de las disposiciones del distanciamiento social obligatorio. Tal como lo presentan Chang y Velasco (2020), la decisión de cumplir la cuarentena está íntimamente ligada a la diferencia entre el beneficio de salir a trabajar relativo a quedarse en casa hoy para evitar enfermarse (mayor el beneficio neto, menor la probabilidad de cumplir la cuarentena) y al retorno esperado futuro de laborar cuando el riesgo de contagio haya cesado (mayor retorno esperado, mayor probabilidad de cumplimiento de cuarentena porque las personas querrán mantenerse sanas y percibir ese retorno).

De esta forma, el Gobierno debe responder al choque económico ejecutando medidas que, por un lado, (i) mitiguen el impacto macroeconómico al asegurar el flujo de la cadena de pagos y el acceso al crédito (evitar un colapso que dificulte la recuperación posterior) y, por otro, (ii) hagan socialmente viable la cuarentena, generando los incentivos suficientes para permanecer en casa. Dados los recursos fiscales limitados, esta respuesta debe considerar además el impacto heterogéneo sobre los diferentes tipos de hogares y empresas, para priorizar a los más afectados.

Es bajo esta óptica que el presente artículo analiza la respuesta del Gobierno durante la fase de con-

tención en materia de soporte a hogares y empresas.¹ El análisis implica evaluar si las medidas están planeadas en función a los objetivos mencionados y si la priorización de sus beneficiarios sería adecuada. Dentro de lo posible, se presenta también información sobre la ejecución de las medidas y se registran algunos problemas observados en este proceso.

MEDIDAS DE SOPORTE A HOGARES

Desde la perspectiva de los hogares, la forma más directa para asegurar que estos continúen participando en la cadena de pagos y que estén incentivados a cumplir la cuarentena consiste en proveerles liquidez en el corto plazo. Un aumento del ingreso disponible de las familias durante el estado de emergencia no sólo permite que continúen consumiendo y cumpliendo sus obligaciones, sino que disminuye la necesidad de salir a laborar. Además, de ser masivas las políticas de liquidez, se forman expectativas sobre un alivio general de los hogares durante la crisis, elevando su proyección sobre el desarrollo futuro de la economía.

Otra forma de reforzar la viabilidad social de la cuarentena sería expandir la protección social de los hogares. Al asegurar el acceso a servicios esenciales frente a contingencias durante la crisis, se facilita la reinserción futura de los trabajadores y se modifican sus incentivos económicos.

Desde una perspectiva de diseño, las medidas del Gobierno son entonces útiles para enfrentar la crisis, ya que consisten principalmente en provisiones directas e indirectas de liquidez. La primera clase de medidas expande el ingreso disponible de los hogares e incluye a (i) las transferencias directas a hogares (en forma de subsidios monetarios y en especie), (ii) la suspensión de descuentos en la remuneración bruta mensual (en específico, el aporte a las AFP) y (iii) la liberación de cuentas de ahorro forzoso (tanto las de fines previsionales como las de contingencia por desempleo). Mientras tanto, la provisión indirecta de liquidez se relaciona con la reducción del gasto de los hogares en rubros específicos, tales como el pago de tributos, de servicios públicos y los financieros. Más aún, el Gobierno viene haciendo esfuerzos para extender la protección de los hogares, en especial, respecto al acceso a salud y seguridad alimentaria, y esto habría reforzado los incentivos de las familias a permanecer en casa. Entonces, desde un punto de vista normativo, las medidas de soporte a hogares corresponden con lo que exige la coyuntura. La descripción de estas medidas, junto a los mecanismos legales que las oficializaron y su costo estimado, se muestra en el Cuadro 1.

El siguiente punto es analizar si las medidas han seguido algún patrón de priorización. Si se observa la secuencia de las intervenciones, se pueden distinguir dos fases: una con acciones focalizadas y otra donde se privilegia la cobertura. Así, en los 15 primeros días de la cuarentena, el Gobierno em-

¹ El análisis de las medidas se ha hecho hasta el 8 de julio de 2020.

pezó su programa de subsidios con las familias más vulnerables: los hogares en situación de pobreza en zonas de emergencia sanitaria (el Bono Yo me quedo en Casa, DU 027-2020 del 16 de marzo) y los hogares no pobres de bajos ingresos con un trabajador independiente (Bono Independiente, DU 033-2020 del 27 de marzo).² Algunos beneficiarios del primer bono habrían recibido además Canastas Básicas Familiares (productos alimenticios y de higiene) a través de los gobiernos locales. Los hogares cubiertos por estos primeros dos subsidios están efectivamente en situación de vulnerabilidad porque son los más expuestos a perder su flujo de ingresos laborales y no cuentan, en su mayoría, con protección social y económica suficiente para poder afrontar esta pérdida.

Luego, a poco más de un mes iniciada la cuarentena, el Gobierno implementó un tercer subsidio para cubrir a otro grupo de hogares vulnerables: los hogares rurales en situación de pobreza (Bono Rural, DU 042-2020 del 19 de abril). A diferencia de sus contrapartes urbanas, estas familias sí pudieron seguir laborando en su mayoría en el sector agropecuario, pero por su bajo nivel de ingresos, se consideran vulnerables. Además, algunos hogares habrían tenido problemas en la comercialización de sus productos por los aumentos en los costos de transporte y la caída en la demanda.

En paralelo a la implementación del segundo subsidio, el Gobierno aprobó por primera vez los retiros de cuentas de ahorro forzoso —DU 033-2020 para el retiro de las cuentas de Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) y DU 034-2020 para las cuentas en el sistema previsional privado—. Esta medida básicamente beneficia a los hogares con trabajadores formales (o alguna vez formales afiliados al sistema previsional) y su objetivo es atenuar las pérdidas de ingreso que afronten durante la crisis, evitando así el recurrir al sistema financiero (que, en Perú, tiene poca penetración). La aproximación respecto a la CTS es adecuada y potente, ya que esta sirve como un sustituto al seguro de desempleo en Perú. En cambio, la liberación de fondos previsionales podría afectar la sostenibilidad del sistema pensionario una vez los trabajadores de mediana edad se jubilen en el mediano plazo.³

Por tanto, durante los dos primeros meses de la cuarentena, la provisión de liquidez estuvo priorizada para hogares vulnerables y se alcanzó también una línea de ayuda opcional a los trabajadores

formales (o alguna vez formales). El problema es que, aun cuando el padrón de subsidios incluía alrededor de 4,5 millones de hogares (de un total de 9 millones), era fácil reconocer que no se estaba cubriendo a la totalidad de familias en situación de vulnerabilidad. El alto grado de informalidad en el país hace que aproximadamente 4 de cada 10 hogares estén compuestos por sólo trabajadores informales (ENAH0 de 2018), los cuales son difíciles de identificar porque no hay información completa disponible sobre su nivel de ingresos o tipo de ocupación.

Ante la cuarentena prolongada, que presionaba los ingresos de los hogares desatendidos, y la incertidumbre sobre qué hogares se encontraban en situación de vulnerabilidad, se reconoció que la clave para brindar ayuda de forma oportuna era privilegiar la cobertura por sobre la focalización. Es en este contexto que hay un viraje en la estrategia del Gobierno y el 5 de mayo se hace oficial el Bono Familiar Universal (DU 052-2020), que extendería un subsidio de S/ 760 a todos los hogares sin algún trabajador formal, con ingresos por debajo de S/ 3 000⁴ y que no hayan sido beneficiados de los subsidios anteriores. Con esta nueva entrega, se anunció inicialmente que 6,8 millones de familias recibirían un subsidio monetario durante el estado de emergencia.⁵

Así, tras la implementación del Bono Familiar Universal, virtualmente todos los hogares estarían recibiendo algún tipo de liquidez, ya sea a través de los subsidios o con la liberación de cuentas de ahorro forzoso.⁶ Sólo para ilustrar la potencialidad de las medidas, utilizando información de la ENAH0 2018, se puede observar que los subsidios monetarios de S/ 760 representan 130 y 90 por ciento del gasto mensual real de los hogares de los deciles 1 y 2 de ingresos, respectivamente (en soles de Lima Metropolitana). Es decir, sólo con las transferencias directas se está garantizando la estabilidad económica de un hogar de bajos ingresos durante un mes.

No obstante, cabe cuestionar si, en la práctica, la ayuda que estas medidas proveen ha sido efectiva y oportuna. Estos aspectos son difíciles de responder en la coyuntura actual y tendrán que ser abordadas una vez finalice la crisis con un análisis cuantitativo. Sin embargo, la evidencia anecdótica registra algunos problemas en la ejecución de los bonos que podrían haber afectado la efectividad de esta intervención en particular.

² Los subsidios originalmente ascendieron a S/ 380, pero con la extensión del estado de emergencia —de una duración inicial de 15 a más de 100 días—, se decidió ampliarlos con una segunda entrega mediante los DU 036-2020 (Bono Independiente) y DU 044-2020 (Bono Yo me quedo en casa). Los S/ 760 representan el costo aproximado de una canasta básica alimentaria para 4 personas en un mes.

³ Es por esta razón que el retiro del ahorro previsional no se extendió a todos los trabajadores afiliados al sistema inicialmente, sino sólo a un grupo considerado más necesitado (en específico, a aquellos que habían dejado de aportar hasta seis meses antes, señalando una situación de desempleo o empleo informal). No obstante, subsiguientes decretos facilitaron el retiro a más trabajadores y, eventualmente, el Congreso de la República aprobó una ley para el retiro de hasta 25 por ciento para todos.

⁴ El método de descarte para identificar a los hogares beneficiarios consideraría información tributaria (provista por la SUNAT) y del sistema financiero (dada por la SBS).

⁵ 6,8 millones de hogares corresponde al anuncio del presidente Vizcarra, pero a la fecha está aprobado un monto para cubrir sólo a alrededor de 6,2 millones de hogares con subsidios directos.

⁶ Esto además de la reducción de sus gastos tributarios, en servicios públicos (fraccionamiento de recibos de luz, etc.) y financieros.

CUADRO 1 ■ Medidas seleccionadas de soporte a los hogares

	Medida legal	Descripción breve	Beneficiarios	Costo estim. (millones S/)
1. PROVISIÓN DIRECTA DE LIQUIDEZ				
1.1 Transferencias directas incondicionales				
Bono Yo me quedo en casa (S/ 760 a hogares urbanos en situación de pobreza)	DU 027-2020 DU 044-2020	Subsidio monetario para hogares en situación de pobreza en zonas de vulnerabilidad sanitaria. Inicialmente fue una transferencia de S/ 380, luego fue ampliada para una segunda entrega del mismo monto.	Hogares en situación de pobreza (2,7 millones hogares urbanos)	2 092
Canasta Básica Familiar a hogares vulnerables	DU 033-2020	Entrega de 1 canasta de alimentos y productos de higiene a través de las municipalidades.	Hogares en situación de pobreza o cercanos a ella	214
Bono Independiente (S/ 760 a trabajadores independientes)	DU 033-2020 DU 036-2020	Subsidio monetario a 760 mil trabajadores independientes de hogares no pobres donde no viva un trabajador dependiente formal u otro que gane más de S/ 1 200. ¹⁾ Inicialmente fue una transferencia de S/ 380, luego fue ampliada para una segunda entrega del mismo monto.	Hogares con trabajadores independientes (780 mil hogares)	596
Bono Rural (S/ 760 a hogares rurales en situación de pobreza)	DU 042-2020	Bono de S/ 760 para hogares rurales en situación de pobreza.	Hogares rurales en situación de pobreza (1 millón de hogares)	836
Bono Familiar Universal (S/ 760 a hogares sin trabajadores dependientes formales)	DU 052-2020	Bono de S/ 760 para los hogares sin trabajadores dependientes formales, excluyendo aquellos con algún integrante por encima de S/3 000. Con esta transferencia, y los hogares cubiertos por las tres transferencias previas, se llegaría a 6,2 millones de hogares (es 1 transferencia monetaria como máximo por hogar).	Hogares sin trabajadores dependientes formales	1 227 ²⁾
1.2 Suspensión de descuentos laborales obligatorios				
Suspensión del aporte al Sistema Privado de Pensiones	DU 033-2020	Suspensión del descuento de 10% al salario bruto y la comisión de la AFP durante el mes de abril.	Hogares con trabajadores del sector formal (actualmente formales)	1 100
1.3 Provisión opcional de liquidez				
Retiro de cuenta CTS	DU 033-2020 DU 038-2020	Retiro de S/2 400 para todos los trabajadores. Retiro adicional de hasta una remuneración bruta mensual por cada mes que dure la suspensión perfecta de labores para trabajadores afectados por esta medida. En caso no haya saldo en cuenta CTS, se podrá solicitar adelanto de CTS de mayo y gratificación de junio.	Hogares con trabajadores del sector formal (alguna vez formales)	4 841
Retiro de cuenta AFP	DU 034-2020 DU 038-2020	Retiro de hasta S/ 2 000 para trabajadores que no hayan aportado en febrero o marzo, para trabajadores afectados por la suspensión perfecta de labores y para trabajadores con ingresos hasta S/ 2 400.	Hogares con trabajadores del sector formal (alguna vez formales)	8 360
2. PROVISIÓN INDIRECTA DE LIQUIDEZ				
2.1 Reducción de gastos tributarios				
Prórroga de declaración de impuesto a la renta	RS 061-2020-SU-NAT	Prórroga de tres meses para personas naturales con ingresos anuales en 2019 por debajo de 5 000 UIT.	Trabajadores del sector formal (actualmente formales)	800
Devolución automática de los pagos en exceso de 2019	DU 031-2020	Devolución automática de los pagos en exceso de 2019 a favor de contribuyentes con rentas de cuarta y quinta categoría.	Trabajadores del sector formal (actualmente formales)	110
2.2 Reducción de gastos en servicios públicos				
Continuidad de servicio de telecomunicaciones por falta de pago	RES.00035-2020-PD/OSIPTEL 00043-2020-PD/OSIPTEL 00067-2020-CD/OSIPTEL	La primera resolución prohibió la suspensión del servicio de telecomunicaciones por falta de pago desde el 16 de marzo. Las otras dos resoluciones aprobaron una suspensión gradual a partir del 15 de junio.	Todos los hogares	-
Exoneración de pago de peajes	RD 592-2020-MTC/20	Exoneración de pago en 24 peajes de administración estatal desde 30 de marzo y otros 32 de concesión privada (esto último logrado mediante negociación).	Todos los hogares	-
Reprogramación y fraccionamiento de pagos de electricidad y gas natural	DU 035-2020 DU 062-2020	Fraccionamiento hasta por 24 meses de recibos de marzo o consumo realizado durante la emergencia para población vulnerable, con un límite establecido de consumo de gas y electricidad.	Hogares en situación de pobreza	25
Reprogramación y fraccionamiento de pagos de telecomunicaciones	DU 035-2020	Fraccionamiento hasta por 12 meses de recibos de marzo o consumo realizado durante la emergencia para todos los abonados residenciales, sin pago de intereses o cargo adicional.	Todos los hogares	-

	Medida legal	Descripción breve	Beneficiarios	Costo estim. (millones S/)
Fraccionamiento de pagos de servicios de saneamiento	DU 036-2020 RES. 018-2020-SU-NASS-CD	Fraccionamiento hasta por 24 meses de recibos de marzo o consumo realizado durante la emergencia para usuarios de consumo doméstico o social. Autorización a las EPS para fraccionamiento automático de los recibos e implementación de mecanismos para fomentar el pago oportuno.	Todos los hogares	-
Bono Electricidad	DU 074-2020	Subsidio monetario de S/160 en el consumo eléctrico de hogares vulnerables (5,3 millones). Los hogares deben tener un consumo promedio de 125 kWh por mes, y se excluyen casas de playa y casas de estratos medios y altos en Lima y Callao. Para los usuarios residenciales que accedan a este bono, queda sin efecto el fraccionamiento de sus recibos de luz.	Todos los hogares priorizando sectores C y D	828
Tarifas diferencias de peajes	DS 015-2020-MTC	Tarifa diferenciada de peaje en la red vial no concesionada en función del uso de la vía pública para residentes de localidades con unidad de peaje ubicada a no más de 10 km y que usen la red vial nacional en un promedio de 30 km	Todos los hogares (Residentes cercanos al peaje)	-
2.3 Reducción de gastos financieros				
Facultad a entidades financieras para modificar condiciones de crédito	OM 11150-2020-SBS	Facultad a entidades financieras para modificar condiciones contractuales de crédito, sin que constituya refinanciamiento o deterioro de calificación crediticia del cliente (BBVA, BCP e Interbank dan facilidades).	Todos los hogares	-
Apertura de cuentas en el sistema financiero	DU 056-2020	Para el pago de fondos otorgados o liberados por el gobierno a través de cuentas de empresas del sistema financiero y emisoras de dinero.	Todos los hogares	-
3. PROTECCIÓN SOCIAL				
Red de soporte del adulto mayor y discapacitados	DU 026-2020	Red de soporte para seguimiento y atención a adultos de 60 años a más (priorizados quienes tengan comorbilidad) y personas con dificultad para realizar actividades cotidianas.	Todos los hogares	40
Distribución de desayunos y almuerzos a niños del programa Qali Warma desde inicio de clases remotas	RVM 091-2020-MI-NEDU RDE D000141- MI-DIS/PNAEQW-DE	Distribución de alimentos mediante los Comités de Alimentación Escolar para garantizar la seguridad alimenticia de los niños de quintiles inferiores de ingresos.	Hogares en situación de pobreza	-
Disposición para abastecimiento gratuito de agua para consumo	DU 036-2020	Autorización sanitaria temporal a las EPS para la distribución de gratuita de agua en zonas vulnerables que lo requieran.	Hogares en situación de pobreza	-
Prestación de protección social a trabajadores afectados por suspensión perfecta de labores	DU 038-2020 DU 072-2020	Prestación de S/ 760 mensual hasta por 3 meses sólo para los afectados por la suspensión perfecta de labores, con sueldo menor a S/ 2 400 y que por el régimen laboral de microempresas no cuenten con CTS. Se excluyó luego a beneficiarios de los tres primeros subsidios monetarios.	Trabajadores del sector formal (actualmente formales)	653
Convalidación de los meses de suspensión perfecta de labores como meses de aporte en el Sistema Nacional de Pensiones	DU 038-2020	Convalidación de los meses de no contribución de los afiliados al SNP afectados por el cese temporal de labores, para que cuenten como meses de aporte y se acceda a una pensión.	Trabajadores del sector formal (actualmente formales)	700
Continuidad de prestaciones de seguridad social durante suspensión perfecta de labores	DU 038-2020	Continuidad de prestaciones de EsSalud durante suspensión perfecta de labores, financiada con recursos estatales.	Trabajadores del sector formal (actualmente formales)	93

1/ EN LA PRÁCTICA HA INCLUIDO HOGARES CON TRABAJADORES DEL HOGAR.

2/ EL PRESUPUESTO ASIGNADO EN EL DU 052-2020 NO COINCIDE CON EL MONTO NECESARIO PARA CUBRIR (SUMADO CON EL RESTO DE LOS BONOS) AL TOTAL ANUNCIADO DE 6,8 MILLONES DE HOGARES BENEFICIADOS (SOLO CUBRE 6,2 MILLONES), POR LO QUE FALTARÍA VER SI SE DESTINAN MÁS RECURSOS PARA LAS TRANSFERENCIAS.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LOS DECRETOS DE URGENCIA, PRESENTACIONES DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS Y ANUNCIOS DEL GOBIERNO.

NOTA: EN EL CASO DE LAS MEDIDAS QUE IMPLICAN UNA TRANSFERENCIA O UN GASTO DEL GOBIERNO, EL COSTO ESTIMADO EQUIVALE AL PRESUPUESTO ASIGNADO. "-" SIGNIFICA QUE NO SE ENCONTRÓ ESTIMADO.

En primer lugar, la entrega de los subsidios ha sido lenta. Hasta la semana del 25 de abril (aproximadamente un mes desde su oficialización), todavía faltaban por cobrar el 20 por ciento de los hogares beneficiarios del Bono

Yo me quedo en casa y 30 por ciento del Bono Independiente. Este retraso no sólo está relacionado con la demora en la publicación de los padrones, sino también con la forma de entrega.⁷ Igualmente, el Bono Rural recién inició el

⁷ Dado que la mayoría de los beneficiarios no poseen cuentas bancarias, la entrega del bono es física en los bancos, provocando retrasos en la entrega (además de aglomeraciones que potencialmente se convierten de focos infecciosos).

pago el 14 de mayo, casi un mes después de su anuncio. Una entrega tardía de liquidez puede resultar en que los incentivos para cumplir la cuarentena se distorsionen y que no haya un alivio oportuno de la situación económica del hogar (especialmente considerando el escaso acceso al crédito en Perú). En segundo lugar, no hay claridad sobre la suficiencia del monto para haber cumplido con los objetivos necesarios. Los S/ 760 representan el costo de una canasta básica alimentaria para cuatro personas durante un mes. La cuarentena absoluta duró más de 100 días, por lo que el monto podría no haber sido suficiente para crear los incentivos correctos y para asegurar la estabilidad de los hogares.

MEDIDAS DE SOPORTE A EMPRESAS

Para evitar la disrupción de la cadena de pagos, la aproximación para las empresas debe ser esencialmente la misma que la de los hogares: proveerlas de liquidez. En este caso, sin embargo, dada la magnitud del sector productivo, es prácticamente imposible otorgar la liquidez requerida únicamente a través del fisco. Por ende, la estrategia debe incluir intervenciones para garantizar un acceso oportuno al sistema financiero y que las líneas de crédito ayuden a sostener el pago de sus obligaciones. Nuevamente, desde el punto de vista de diseño, se observa que el paquete de medidas del Gobierno incluye estos aspectos.

Respecto a las medidas de provisión de liquidez, un primer conjunto está constituido por esquemas de alivio tributario, tales como la prórroga de la declaración mensual y pago de impuestos, la facultad para no aplicar sanciones por incumplimiento tributario, entre otras. Destacan el régimen de aplazamiento y fraccionamiento de deudas tributarias y la modificación de la Ley del Impuesto a la Renta. Este grupo de medidas beneficia a empresas formales y en especial a las MYPIMES.

Un segundo conjunto de lineamientos incluye a los subsidios. Estos se dan por incapacidad temporal para trabajadores con COVID-19 y para el pago de planilla de empresas formales de todos los tamaños. Son también relevantes los subsidios para los bienes y servicios que prevengan el COVID-19 y para la atención médica de los que padecen esta enfermedad, dirigidos a MYPIMES formales.

Finalmente, una tercera forma de proveer liquidez es reducir los costos a las empresas. Esto se ha dado a través de una exoneración temporal del pago de peajes, que benefició a empresas formales e informales (seguida luego de tarifas diferenciadas), y el aplazamiento de la CTS para empresas formales. Asimismo, hay medidas de simplificación administrativa, en especial la disminución de trámites municipales, tales como

prorrogar la vigencia de títulos habilitantes o reducir las exigencias para obtener licencias de funcionamiento y el cambio de giro o giros de empresas formales. Otro de los costos que se busca aliviar son los pagos de obligaciones financieras. En esta línea, se ha implementado el Procedimiento Acelerado de Refinanciación Concursal (PARC), el cual permite a las empresas formales, en calidad de deudores, celebrar con sus acreedores el Plan de Refinanciación Empresarial (PRE), priorizando la solicitud de PARC a los deudores (en comparación a los acreedores).

Mientras tanto, las medidas de acceso al crédito han consistido principalmente en la creación de fondos y extensión de garantías para disminuir el costo de los préstamos. Las acciones incluyen la creación del fondo para facilitar el acceso al crédito de pequeñas y microempresas, la ampliación de cobertura y recursos del Fondo CRECER, el programa REACTIVA Perú para otorgar garantías estatales, entre otras medidas.

Este paquete de medidas de liquidez ha venido acompañado de una flexibilización de la regulación laboral para aliviar las obligaciones de las empresas. En particular, se facultó el uso de la suspensión perfecta de labores (como una licencia forzada sin goce de haber) de forma excepcional durante el estado de emergencia para aliviar el pago de planilla mientras no haya producción. No obstante, es importante notar que, tal como se muestra en el Cuadro 1, la flexibilización laboral vino con medidas para asegurar la protección de los trabajadores afectados (incluida la liberación de fondos de ahorro forzoso y subsidios al trabajador).

El Cuadro 2 resume al detalle las medidas mencionadas, sus beneficiarios y su costo estimado. En él, se observa que el conjunto de medidas favorece en su mayoría a empresas formales. Sobre esto, es importante notar que la ayuda a negocios en la informalidad sólo puede darse de forma indirecta (como estimulando la liquidez general del sistema financiero), dado que no están sujetos a los lineamientos y regulaciones establecidos, y no puede supervisarse su accionar.

Igualmente, dentro de las empresas formales, serían las firmas más pequeñas las más afectadas por la coyuntura actual, dada su escasa liquidez para afrontar contingencias y su limitado acceso al crédito por el tamaño de sus operaciones. Así, considerando la alta probabilidad de insolvencia y el rol clave que cumplen como generadoras de empleo en las localidades, es pertinente que haya medidas especiales (y cierta priorización en el paquete de estímulo) para ellas.

Respecto a los efectos de las medidas, se reconoce nuevamente que su efectividad deberá ser evaluada en un momento futuro. Sin embargo, ya

CUADRO 2 ■ Medidas de soporte a las empresas

	Medida legal	Descripción breve	Beneficiarios	Costo estim. (millones S/)
1. PROVISIÓN DIRECTA DE LIQUIDEZ				
1.1 Alivio tributario				
Prórroga de declaración mensual y pago de impuestos	RS 065-2020-SU-NAT	Prórroga de pagos de febrero, marzo y abril para empresas con ventas anuales en 2019 por debajo de 5 000 UIT.	Formales (MYPES y Medianas)	7 844
Prórroga de declaración de impuesto a la renta	RS 061-2020-SUNAT	Prórroga de tres meses para empresas con ventas anuales en 2019 por debajo de 5 000 UIT.	Formales (MYPES, Medianas y algunas Grandes)	1 210
Facultad para no aplicar sanciones por incumplimiento tributario	RS 008-2020-SU-NAT	Facultad discrecional para la Administración Tributaria.	Formales (Todas)	-
Prórroga del pago de fraccionamientos de las deudas tributarias	RS 058-2020-SU-NAT	Prórroga del pago de fraccionamientos de deuda que venzan durante el estado de emergencia.	Formales (Todas)	306
Liberación anticipada de fondo de detracciones	RS 066-2020-SU-NAT	Adelanto de la solicitud para la liberación de fondos de detracciones de abril a fines de marzo.	Formales (Todas)	700
Modificación de la Ley del Impuesto a la Renta y otras disposiciones	RS 067-2020-SU-NAT	Reglas para la determinación de los pagos a cuenta del impuesto a la renta de tercera categoría de abril a julio de 2020. Los contribuyentes pueden reducirlos o suspenderlos.	Formales (Todas)	-
Régimen de aplazamiento y/o fraccionamiento (RAF) de deudas tributarias	DL 1471	RAF para deudas tributarias que sean exigibles hasta la fecha de presentación de la solicitud de acogimiento.	Formales (Todas)	-
Causales de pérdida de aplazamientos y/o fraccionamientos o refinanciamientos	DL 1487	Se modifica la RS 058-2020-SUNAT sobre causales de pérdida de aplazamientos y/o fraccionamientos o refinanciamientos.	Formales (Todas)	-
Reglamento del RAF	RS 096-2020-SU-NAT	Se aprueba el reglamento del régimen de aplazamiento y/o fraccionamiento (RAF) de las deudas tributarias administradas por la SUNAT y se amplía hasta el 30 de setiembre de 2020 el plazo para presentar la solicitud de acogimiento al RAF	Formales (Todas)	-
Régimen especial de depreciación y modificación de plazos	DL 1488	Régimen temporal de depreciación acelerada para las empresas a fin de promover la inversión privada y otorgarles mayor liquidez	Formales del sector construcción, maquinarias y equipo, y vehículos de transporte terrestre (no ferrocarriles)	-
1.2 Subsidios				
Subsidio por incapacidad temporal para trabajadores con COVID-19	DU 026-2020	Subsidio de EsSalud al pago por incapacidad temporal de trabajo para trabajadores con sueldo menor a S/ 2 400 diagnosticados con COVID-19.	Formales (Todas)	200
Subsidio para pago de planilla	DU 033-2020	Cobertura del 35% de los salarios de trabajadores que generen rentas de quinta categoría hasta S/ 1 500 mensuales (brutos).	Formales (Todas)	600
Subsidios para bienes y servicios que prevengan el COVID-19 y/o para la atención médica de los enfermos por COVID-19	DL 1491	La subvención podrá alcanzar hasta el cien por ciento (100%) del plan de trabajo de dichos proyectos.	Formales (MIPYMES)	100
Subsidio a prestadores del servicio de transporte terrestre regular de personas de ámbito provincial.	DU 079-2020	Subsidio en valor monetario o en especie (combustible) otorgado por municipalidades provinciales (y por el ATU en el caso de Lima y Callao). La norma prevé además recursos para el monitoreo de empresas beneficiarias.	Formales (Empresas de transporte)	124
Compras públicas	DU 075-2020	Adquisición de bienes manufacturados por MYPES a través de FONCODES y gastos operativos de FONCODES para la adquisición de bienes manufacturados por MYPES.	MYPES	736
1.3 Reducción de otros costos				
Exoneración de pago de peajes	RD 592-2020-MTC/20	Exoneración de pago en 24 peajes de administración estatal desde 30 de marzo y otros 32 de concesión privada (esto último logrado mediante negociación).	Todas las empresas (Formales e informales)	-
Aplazamiento de pago de CTS	DU 038-2020	Aplazamiento de depósito de CTS de mayo hasta noviembre de 2020. Medida no aplica para salarios brutos por debajo de S/ 2 400 ni para trabajadores con suspensión perfecta de labores.	Formales (Todas)	1 078
Apertura de cuentas en el sistema financiero	DU 056-2020	Para el pago de fondos otorgados o liberados por el gobierno a través de cuentas de empresas del sistema financiero y emisoras de dinero.	Formales (Todas)	-
Tarifas diferenciadas de peajes en red vial no concesionada	DS 015-2020-MTC	Tarifa diferenciada de peaje en la red vial no concesionada según uso de la vía pública para algunas empresas y personas naturales que brindan servicio de transporte de personas o de mercancías.	Formales (Empresas de transporte)	-

	Medida legal	Descripción breve	Beneficiarios	Costo estim. (millones S/)
2. ACCESO AL CRÉDITO Y LIQUIDEZ DE CORTO PLAZO				
2.1 Acceso al crédito en el sistema financiero				
Creación del Fondo de Apoyo Empresarial a la MYPE (FAE-MYPE) y ampliación subsiguiente	DU 029-2020 DU 049-2020	Fondo para garantizar los créditos de capital de trabajo y reestructurar y refinanciar deudas en el sistema financiero. De S/ 300 millones, fue extendido a S/ 800 millones.	Formales (MYPES en sector producción, turismo, comercio y servicios conexos)	800
Ampliación de cobertura y recursos del Fondo Crecer (a cargo de Cofide)	DS 054-2020-EF	Ampliación de la cobertura de las garantías crediticias y de los recursos destinados al fondo en un 25%.	Formales (MYPES y Medianas)	-
Acceso de empresas de factoring al Fondo Crecer	DU 040-2020	Permiso a empresas de factoring a otorgar créditos, garantías y/o coberturas para operaciones de factoring de contenido crediticio que otorga el Fondo CRECER.	Formales (MYPES y Medianas)	-
Programa REACTIVA Perú de garantías estatales	DL 1455 R.M. 134-2020-EF/15 DL 1485 DS 154-2020-EF RM 181-2020-EF/15	Garantías a las carteras de créditos y garantías para nuevos créditos de reposición de capital de trabajo (S/30 millones destinados al programa). Garantías oscilan de 98% a 80% según tamaño de préstamo, y sólo respaldan su se utilizan para operaciones con el BCRP. El plazo para el otorgamiento de la garantía se amplió del 30 de junio al 30 de setiembre de 2020. No pueden otorgarse préstamos del programa a las empresas deudoras acogidas al PARC.	Formales (Todas)	60 000
Fondo para el financiamiento de pescadores y acuicultores	DU 036-2020	Fondo de S/ 17 millones para créditos a pescados artesanales y acuicultores a nivel nacional.	Formales (Medida sectorial)	18
Fondo de Apoyo Empresarial al Sector Turismo (FAE-Turismo) y Turismo Emprende	DU 076-2020	Fondo de garantías especializadas para créditos de empresas MYPES en el sector turismo y Financiamiento de fondos concursables del sector turismo bajo el mecanismo Turismo Emprende	Formales (MYPES)	500
Fondo de Apoyo Empresarial al Sector Agrícola (FAE-Agrícola)	DU 082-2020	Fondo de garantías especializadas para créditos de empresas en el sector agrícola.	Formales (MYPES)	2 000
2.2 Modificación de condiciones crediticias				
Facultad a entidades financieras para modificar condiciones de crédito	OM 11150-2020-SBS	Facultad a entidades financieras para modificar condiciones contractuales de crédito, sin que constituya refinanciamiento ni deterioro de calificación crediticia del cliente (BBVA, BCP e Interbank dan facilidades).	Todas las empresas (formales e informales)	-
3. FLEXIBILIZACIÓN LABORAL				
Facultad para la suspensión perfecta de labores o licencia sin goce de haber de forma excepcional durante la emergencia	DU 038-2020	Fraccionamiento hasta por 24 meses de recibos de marzo o consumo realizado durante la emergencia para población vulnerable, con un límite establecido de consumo de gas y electricidad.	Formales (Todas)	-
4. PROCEDIMIENTOS CONCURSALES				
Crean el Procedimiento Acelerado de Refinanciación Concursal (PARC) para asegurar la continuidad en la cadena de pagos	DL 1511	Fraccionamiento hasta por 24 meses de recibos de marzo o consumo realizado durante la emergencia para usuarios de consumo doméstico o social. Autorización a las EPS para fraccionamiento automático de los recibos e implementación de mecanismos para fomentar el pago oportuno.	Formales (Todas)	-
5. SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA				
Disminución de trámites municipales	DL 1497	Prorrogar la vigencia de títulos habilitantes, reducir exigencias administrativas para la obtención de la licencia de funcionamiento municipal y el cambio de giro a uno o más giros.	Formales (Todas)	-
Facilidades para títulos habilitantes y certificaciones ambientales	DL 1500	Se facilita la tramitación, evaluación, aprobación o prórroga de títulos habilitantes, así como de certificaciones ambientales	Formales (medianas y grandes empresas)	-

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LOS DECRETOS DE URGENCIA, PRESENTACIONES DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS Y ANUNCIOS DEL GOBIERNO.

NOTA: EN EL CASO DE LAS MEDIDAS QUE IMPLICAN UNA TRANSFERENCIA O UN GASTO DEL GOBIERNO, EL COSTO ESTIMADO EQUIVALE AL PRESUPUESTO ASIGNADO. "-" SIGNIFICA QUE NO SE ENCONTRÓ ESTIMADO.

es posible notar que algunas tienen un impacto más inmediato para contrarrestar el riesgo de iliquidez provocado por la pandemia. Medidas como las de alivio tributario, reducción de

costos de las empresas, flexibilización laboral y simplificación administrativa (que además afectan a todas las firmas formales por igual) entran en efecto tan sólo con su anuncio o su inicio de

vigencia legal, ya que las firmas internalizan que van a tener menos obligaciones y, por tanto, mayor disponibilidad de liquidez.

En cambio, los subsidios, el acceso a crédito y los procedimientos concursales no necesariamente van a respaldar a todas las firmas que soliciten ser favorecidas por estas medidas e incluso puede tomar tiempo en que se concreten. Los criterios de asignación y beneficio para las firmas difieren entre y dentro de cada uno de los programas, y ex-ante las firmas no tienen la certeza de ser beneficiarias por cada una de estas disposiciones. Esta situación puede retardar el impacto reactivador, en especial si es que demora mucho su implementación. Por tanto, es rol del hacedor de política económica facilitar que la ayuda se ejecute lo más pronto posible y que haya la menor incertidumbre posible sobre quiénes serían beneficiados.

Finalmente, algo adicional que cabe mencionar es que las empresas también pueden apoyar en la disminución del contagio si sus espacios de trabajo y actividades siguen protocolos sanitarios establecidos. Si bien estas no son medidas de soporte propiamente, se relacionan con ellas porque alteran los parámetros que influyen sobre las decisiones de los hogares. Así, el uso amplio de protocolos acorta la necesidad de extender medidas de contención (reduciendo la incertidumbre sobre ellas) y disminuye los costos asociados a un trabajador enfermo. En términos macroeconómicos, también sirven para aliviar la contracción de la oferta de trabajo y facilitan su regreso paulatino a su nivel inicial, acelerando la recuperación futura de la economía.⁸

La efectividad de los protocolos dependerá de la capacidad de atender la demanda por los bienes y servicios asociados a la prevención, detección y respuesta al contagio dentro de las empresas.⁹ Una alternativa frente al exceso de demanda es la extensión de la distancia entre personas de 2 metros a más en los espacios de trabajo por el tiempo que se necesite para que los requerimientos sean cubiertos, así como el uso de mascarillas y protectores faciales de plástico. Asimismo, la fiscalización al cumplimiento de los protocolos debería ser rápida y eficaz, y verificando que se cumplan todos los requisitos, puesto que, conforme pase el tiempo sin supervisión, aumenta la probabilidad de incumplimiento (en especial considerando que las empresas no internalizan el costo social de no respetar las disposiciones).

COMENTARIOS FINALES

Las políticas de estímulo implementadas por el Gobierno durante el Estado de Emergencia han

apuntado a mitigar las consecuencias negativas de la pandemia sobre los hogares y empresas. La ausencia de intervención podría generar un círculo recesivo donde los hogares y empresas falten al pago de sus obligaciones, terminando en un escenario adverso de insolvencia del sector privado y de debilidad del sistema financiero que dificulte la recuperación económica futura. Más aún, la pérdida de ingresos terminaría haciendo que los incentivos a obedecer la cuarentena sean bajos, con altos costos sociales relacionados. La intervención del Gobierno se justifica además en el problema de mercados incompletos: no existe aún un seguro que proteja a los hogares y empresas ante un evento de baja probabilidad, pero de impacto considerable como el que está ocurriendo.

En concreto, la intervención del Gobierno ha sido diversa, brindando alivio tributario, subsidios directos, programas de acceso al crédito, entre otros. Todas estas políticas han apuntado a proveer, directa o indirectamente, de liquidez a los hogares y empresas, lo cual es lo normativamente clave en el contexto de esta crisis. Además, se nota cierto grado de focalización, habiéndose privilegiado a los hogares vulnerables (de bajos ingresos y escasa protección social) y a las empresas más pequeñas (las cuáles tendrían mayores posibilidades de quebrar o quedarse sin acceso al crédito), aunque sin llegada a las informales.

Si bien este artículo no evalúa la efectividad de las medidas, sí se hace notar que la celeridad en la implementación y distribución de liquidez es crucial tanto para incrementar la probabilidad de reactivación de la economía como para reducir la probabilidad de contagio (al cambiar los incentivos de los agentes económicos). En este sentido, algunos problemas en la ejecución de las medidas podrían estar restándole los efectos deseados.

Finalmente, cabe señalar que estas políticas expansivas son en verdad medidas de alivio (y no de reactivación), buscando facilitar la recuperación de la economía en una etapa post-cuarentena. El choque principal viene por la contracción de la oferta agregada tras la imposición de la cuarentena y mientras esta dure, el riesgo de iliquidez permanece y se requiere incurrir en más costos para crear nuevas medidas de soporte a hogares y empresas, o seguir extendiendo las ya existentes.

REFERENCIAS

- Chang, R. & Velasco, A. (2020). *Economic Policy Incentives to Preserve Lives and Livelihoods*. NBER Working Paper N° 27020.
-

⁸ En general, los protocolos fomentan el uso de jornadas laborales escalonadas para evitar aglomeraciones al ingreso y salida o dentro del centro de labores con puntos de lavado o desinfección de manos, de calzado y uso obligatorio de mascarillas, así como una distancia entre personas durante toda la jornada laboral.

⁹ La atención de esta demanda se da a través de importaciones y producción local, y en este último punto entrarían las empresas subsidiadas por el Gobierno para tal fin.