

LA NECESARIA FLEXIBILIDAD FISCAL EN ÉPOCA DE INCERTIDUMBRE

- Para este año el Gobierno ya ha comprometido un mayor gasto fiscal por US\$ 17.105 millones para financiar distintos programas de apoyo a hogares, trabajadores y empresas.
- Estos programas se deben ir reevaluando a lo largo de su ejecución de forma tal de adecuarse al ciclo propio de la pandemia. En caso de ser necesario aumentar los recursos destinados a estos programas, aún hay espacio para que ello sea financiado por medio de mayores reasignaciones.
- La necesidad de mayor gasto fiscal para 2021 debe ser discutida durante la tramitación de la Ley de Presupuestos durante el cuarto trimestre del año, cuando ya se tenga mayor claridad respecto de la profundidad de la crisis económica y de las medidas de reactivación que se requieran adoptar. Adelantar la discusión sólo rigidiza el campo de acción de la autoridad fiscal.
- Pero todo esfuerzo fiscal será insuficiente si no iniciamos, una vez pasado el *peak* de contagios, la apertura de la economía sobre la base de estrictos protocolos de la autoridad sanitaria y de la experiencia de países que van más adelante en el desarrollo de la pandemia.

Entre el 19 de marzo y el 8 de abril, el Gobierno anunció dos paquetes fiscales para hacer frente a la crisis sanitaria, económica y social que comenzaba a desplegarse en nuestro país. Con la información y proyecciones entonces disponibles, se diseñaron diversas políticas públicas para evitar la quiebra masiva de empresas, reducir la pérdida de empleos y entregar recursos a los hogares más vulnerables como apoyo durante los meses más críticos. Sin embargo, hoy esos anuncios no se han complementado con futuras medidas para una próxima fase de reactivación, en la cual necesariamente la política fiscal también juega un rol y que probablemente se extenderá hasta el próximo año.

En ese contexto, en días pasados se han conocido diversas propuestas que plantean la necesidad de aumentar el gasto fiscal ya comprometido para enfrentar las consecuencias de la pandemia. A los US\$ 17.105 millones ya anunciados por el Gobierno para este año, se ha planteado adicionar otros US\$ 12.000 o US\$ 15.000 millones para los próximos 18 meses, provenientes de ahorros y/o de un incremento todavía mayor del endeudamiento. Si bien es un tema abierto, resulta discutible la

conveniencia y factibilidad de asumir hoy un compromiso de esa envergadura, posiblemente en el momento de mayor incertidumbre, en lugar de esperar a tener mayor claridad sobre cómo evolucionará la crisis y qué se irá requiriendo.

La profundidad de la recesión económica con su consiguiente impacto social depende de las medidas que hoy se tomen para posibilitar el retorno a las actividades de manera segura y gradual. En un escenario en el cual se aleja cada vez más la posibilidad de contar con una vacuna en el mediano plazo, y a su vez crece la duda de si la población contagiada realmente desarrolla una inmunidad permanente, se debe trabajar para una realidad en la cual se deberá liberar las restricciones a la actividad económica y las medidas de confinamiento progresivamente, conforme los contagios se vayan reduciendo. Para ello se deberán ir adoptando y extendiendo los protocolos elaborados por la autoridad sanitaria que hoy se están aplicando en algunos sectores de la economía. Así, se requiere tener una mirada flexible e innovadora, que se nutra de las mejores prácticas de los países que están enfrentando este desafío. Lo que se haga o deje de hacer en estas semanas será determinante para el futuro. Mientras más nos demoremos en abordar este desafío, más profunda será la crisis económica y más ineficaces se volverán los recursos fiscales para aliviarla. Recursos fiscales que, de no actuarse a tiempo, tampoco se tendrán.

REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS IMPLEMENTADAS

A casi dos meses de los anuncios, y en respuesta a cómo se ha venido desarrollando la pandemia en nuestro país, resulta necesario revisar algunas de esas medidas a la luz del nuevo escenario e información disponible.

Apoyo a Familias Vulnerables

De los programas enfocados en allegar recursos a las familias vulnerables, el bono Covid-19 fue pagado en abril pasado, quedando sólo un número menor de familias a las cuales aún se está llegando. Los recursos del Fondo Solidario Municipal fueron entregados durante estos días a todos los municipios del país, recursos con los cuales se espera también que desde las autoridades locales se entregue apoyo a las familias necesitadas.

Por su parte, con cargo a los recursos del Fondo de Protección a los Ingresos de las Familias más Vulnerables, se ha financiado los US\$ 800 millones que se proyecta entregar por medio del Ingreso Familiar de Emergencia, US\$ 100 millones para canastas de alimentos y US\$ 300 millones para entregar apoyo a quienes reciben

mayoritariamente ingresos por medio de honorarios y que han sufrido una disminución en sus ingresos (proyecto de ley que aún se encuentra en discusión en el Congreso). Todos estos son apoyos que están recién implementándose. Así, de este fondo aún quedarían US\$ 800 millones para asignar. Si bien en un principio se indicó que parte de los recursos de este fondo estaban dirigidos a financiar programas de apoyo al empleo una vez que se entre en la fase de reactivación de la economía, esto se debe ir reevaluando continuamente según cómo se vaya desarrollando la pandemia.

En el diseño inicial del Ingreso Familiar de Emergencia, se contempla un aporte de \$ 260.000 para un hogar de 4 integrantes durante el primer mes (mayo), reduciéndose a un 80% (junio) y a un 70% (julio) para el segundo y tercer mes, respectivamente. Ello era consistente con un escenario en el cual, mientras se retiraban los beneficios, se volvía a instalar una cierta normalidad en nuestro país. Al respecto, cabe la duda si efectivamente durante junio ya habremos entrado en esa fase. Con ello en mente, pareciera razonable reevaluar la no reducción del beneficio para el mes de junio. Ello tendría un costo fiscal del orden de los US\$ 50 millones. Dada la incertidumbre que hay, pareciera razonable ir evaluando mes a mes la necesidad de prolongar o bien, si efectivamente están dadas las condiciones, ir retirando los beneficios.

Una situación similar tenemos en el caso de los apoyos recibidos desde el Fondo Solidario de Cesantía. Los empleados a contrato indefinido durante el primer mes reciben un 70% de sus ingresos previos, para el segundo un 55%, el tercero un 45%, reduciéndose sucesivamente para los meses siguientes. Asimismo, el monto mínimo a recibir para los primeros tres meses es de \$ 225.000. En este caso, también se debe reevaluar el cronograma de reducción y retiro del apoyo.

Apoyo a empresas

En cuanto a ciertas medidas que entregan mayor liquidez a personas y empresas, estas también están llegando a su fecha de expiración. Así, la postergación hasta julio del pago del impuesto a la renta de las Pymes, la postergación del pago del IVA por tres meses y del pago de la primera cuota de las contribuciones de bienes raíces, y la suspensión de los pagos provisionales mensuales, también necesariamente deben reevaluarse a partir del nuevo escenario, considerando para ello que las medidas de confinamiento adoptadas probablemente han sido más prolongadas de lo inicialmente anticipado y considerado al implementar estas medidas.

PARA ESTE AÑO EL GOBIERNO HA COMPROMETIDO US\$ 17.105 MILLONES ADICIONALES

Tabla N° 1. Costo medidas anunciadas y en proceso de implementación (US\$ millones)

Recursos adicionales sistema de Salud 1.660 Reforzar Presupuesto Sistema de Salud (2% Constitucional + Fondo especial)
Recursos para Porteger ingresos de familias 167 Bono-Covid 19 familias vulnerables 100 Fondo Solidario Municipal 2.000 Aporte Fondo de Cesantia Solidario 2.000 Fondo de Protección de los Ingresos de los más Vulnerables
Apoyo a empresas para evita su quiebra 2.400 Suspensión Pagos Provisionales Mensuales 1.500 Postergación pago IVA 770 Anticipo devolución Impuesto a la Renta 600 Postergación pago impuesto renta Pymes 670 Postergación pago Contribuciones para sectores de menores ingresos 200 Acelerar devolución impuesto renta a trabajadores independientes 118 Devolución retención de impuestos trabajadores independientes enero y febrero 420 Reducción transitoria impuesto timbres y estampillas 1.000 Aceleración pagos a proveedores del Estado 500 Capitalización Banco Estado 3000 Capitalización FOGAPE
17.105 Total

Fuente: Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Pero más allá de la necesaria revisión de las políticas ya implementadas, ¿cuánto más se puede gastar en relación a lo comprometido?

¿CUÁNTO MÁS SE PUEDE O ES NECESARIO GASTAR?

Considerando las medidas de apoyo ya anunciadas e implementadas o bien, en proceso de implementación para este año, el gasto fiscal aumentará un 10,5% en relación con lo ejecutado el año pasado. Para el próximo año y de acuerdo con las estimaciones de gasto indicadas por la Dirección de Presupuestos (Dipres) del Ministerio de Hacienda en su proyección de mediano plazo, el gasto caería en relación con lo hoy comprometido en -8,0%.

Si bien para este año y según la información hoy disponible no se observa la necesidad de un mayor gasto ya que aún se estima que hay espacio para mayores reasignaciones en la medida que se requieran financiar nuevos programas de apoyo, la discusión sobre un eventual mayor gasto fiscal y sus necesidades de financiamiento se centra básicamente en el año 2021. Este debate se deberá dar en

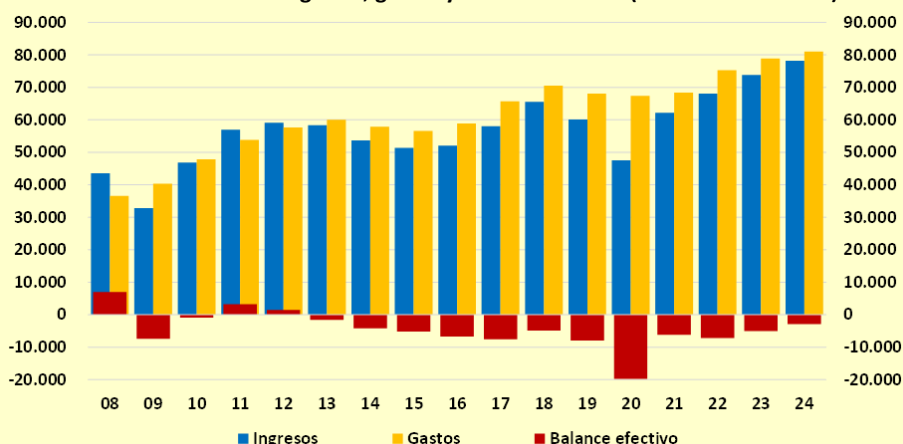
el contexto de la discusión de la próxima Ley de Presupuestos en el mes de octubre, y que se dará por primera vez sobre la base de lo que se ha llamado Presupuesto Base Cero Ajustado¹ y que, precisamente, busca reenfoque parte del gasto fiscal hacia las áreas más prioritarias. Asimismo, ya en el cuarto trimestre del año se tendrá mayor claridad de la profundidad de la recesión económica y con ello, de las medidas de reactivación que se requerirán. Por esto la discusión hoy no debiera centrarse en fijar un nivel de gasto a comprometer para el próximo año.

No obstante, vale la pena revisar qué espacios hay para eventualmente aumentar el nivel de endeudamiento fiscal y/o recurrir a los fondos ahorrados.

Desde el año 2009 que el Estado ha venido gastando casi ininterrumpidamente más de lo que recauda cada año. Ello se ha traducido en un mayor nivel de endeudamiento así como también en una caída de nuestros ahorros. En gran medida, el puntapié inicial de ello fue la respuesta expansiva de la política fiscal para hacer frente la crisis financiera internacional *subprime*. Lo que se planteó en su momento como medidas transitorias que implicaron un mayor gasto, pasaron a ser gastos permanentes, iniciando con ello una etapa en la economía de nuestro país durante la cual casi todos los años se ha gastado más de lo que se recauda. Este es un precedente que no se puede omitir en las actuales circunstancias, pues indica que no es posible descartar que una vez superada la crisis surjan nuevas presiones de gasto que pongan en duda la convergencia hacia los equilibrios fiscales. A la fecha, para los próximos años se proyecta un déficit fiscal del orden de los US\$ 21,4 mil millones entre los años 2021 y 2024 (Gráfico N° 1).

PARA LOS PRÓXIMOS 4 AÑOS YA SE PROYECTA UN DÉFICIT DE US\$21.400 MILLONES

Gráfico N° 1. Ingresos, gastos y balance efectivo (millones de dólares)



Fuente: Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Entre los argumentos esgrimidos para aumentar el endeudamiento se plantea el bajo nivel de la deuda pública del país. Dados los compromisos asumidos en el pasado, la Dipres para el año 2024 la proyecta en 40% del PIB, pero sin mostrar convergencia hasta ese momento. Un reducido crecimiento económico, similar al tendencial estimado recientemente por el Comité Consultivo de mayo de este año, unido a un déficit efectivo de -2,3% (promedio observado entre 2014 y 2019) dejaría a la deuda pública en niveles cercanos al 60% del PIB para la próxima década, lo que nos lleva a un mayor gasto público en el pago de intereses que podría ser del orden de los US\$ 5.400 millones, casi tres veces más de lo que hoy se destina a la gratuidad de la educación superior.

El nivel de deuda pública proyectado, ¿es alto, bajo o razonable? Un estudio del Centro de Estudios Públicos recientemente publicadoⁱⁱ muestra que la deuda pública chilena proyectada al 2024 (40% del PIB) sería similar a la que presentan países emergentes con niveles de desarrollo similar al nuestro. La gran diferencia está en la trayectoria: ellos han mantenido su nivel de deuda como porcentaje del PIB estable por años e incluso presentan algunas reducciones, mientras que nosotros hemos presentado un crecimiento acelerado de la deuda en los últimos años (entre el 2007 y 2019 la deuda se multiplicó por 7). Adicionalmente, encuentra que los países emergentes con posiciones fiscales sólidas presentan un promedio de deuda pública algo menor a 40% en forma estable. Esta evidencia significa que, de continuar con la tendencia creciente de la deuda que hemos presentado en los últimos años, dejaríamos de pertenecer a este grupo de países.

Por el lado de los ahorros, la evolución de los fondos acumulados en el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) también da cuenta de nuestra merma posición. Desde su creación el año 2007 y hasta el 2013 se observan aportes en forma intermitente, mientras que desde el 2014 en adelante no ha recibido más aportes. Así, este fondo alcanzó su máximo saldo (US\$ 20.000 millones) en 2009. En ese mismo año se le realizó el mayor retiro (US\$ 9.000 millones) producto de la crisis subprime, el cual nunca fue repuesto con posterioridad, y desde el 2014 se han realizado retiros adicionales casi sostenidamente. Con todo, a abril de este año el fondo acumulado asciende a los US\$ 10,5 mil millones.

De esta forma, la discusión del presupuesto 2021 debe necesariamente considerar la difícil situación fiscal en la que se encuentra el país. Más que comprometerse ahora con un determinado mayor nivel de gasto para el próximo año, se debe abordar la discusión cuando realmente sea necesario tenerla, momento en el que también tendremos una mejor apreciación de lo que se requiere. Anticipar la

discusión, con la incertidumbre que hoy existe en lo sanitario, en lo económico y en lo social, sólo rigidiza la respuesta pública a los desafíos que tendremos mañana.

No obstante, en lo que a este año respecta, en forma permanente y flexible se debe ir reevaluando las políticas de apoyo ya implementadas.

PALABRAS AL FINAL

Para este año no se observan necesariamente mayores necesidades de aumento de gasto por sobre lo ya comprometido por el Gobierno. Y en caso de ser necesario, aún hay espacio para cubrirlas por medio de mayores reasignaciones de iniciativas que, producto de la misma contingencia, no podrán ejecutarse. Las necesidades de mayor gasto fiscal para el año 2021, en cambio, se deben discutir durante la tramitación de la Ley de Presupuestos para el próximo año. Adelantar la discusión para hoy, en el contexto de incertidumbre que vivimos, sólo rigidiza el campo de acción de la autoridad fiscal y pone una presión adicional a las ya difíciles decisiones que se deben tomar.

Sin embargo, para este año se deben ir reevaluando los programas de apoyo implementados, de forma tal de adecuarse al ciclo propio de la pandemia. Pero todo esfuerzo fiscal será insuficiente si no iniciamos, una vez pasado el *peak* de contagios, la apertura de la economía sobre la base de estrictos protocolos de la autoridad sanitaria y de la experiencia de países que van más adelante en el desarrollo de la pandemia. El tamaño de las necesidades está directamente relacionado con ello.

ⁱ Para mayor detalle ver Temas Públicos 1448 “Presupuesto Base Cero: una buena herramienta, pero con limitaciones”.

ⁱⁱ Villena, M. y Á. Cordero (2020). Política y sostenibilidad fiscal en tiempos de COVID-19: El caso de Chile. Puntos de Referencia. N° 536. Centro de Estudios Públicos.