

Alameda 3363
Estación Central-Santiago
Tel. +56 2 7180765
<http://www.fae.usach.cl/economia/>

Universidad de Santiago



Departamento de Economía

Serie de Documentos de Trabajo

La Política fiscal en las crisis recientes en Chile.

Autor:

Víctor Salas Opazo (Universidad de Santiago)

Sebastián Cuellar Pedreros

“La Política fiscal en las crisis recientes en Chile”¹

Víctor Salas Opazo, Departamento de Economía, USACH
Sebastián Cuéllar Pedreros y
Equipo Conversatorio Política Económica

Resumen

La situación económica altamente inestable que vivió Chile partir del estallido social de octubre 18 de 2019 se juntó en marzo de 2020 con los efectos económicos altamente negativos de la pandemia del COVID19 en el mundo y en Chile, generando una fuerte recesión de la economía nacional. Frente a este hecho el Gobierno realiza aumento del Gasto Público destinado a resolver las paralizaciones de las actividades productivas provocadas por las acciones de violencia que se desataron en este contexto. Frente a la pandemia desatada a partir de marzo de 2020 el estado responde con aumento del gasto fiscal para los temas sanitarios y para los subsidios focalizados que se acordaba políticamente con el Congreso. En junio se acuerdo un Fondo Covid de 12mil millones de dólares para protección de los ingresos de las familias y la reactivación en los siguientes 22 meses. La permanencia de la pandemia ha obligado a aumentar los gastos fiscales y buscar financiamiento por medio del endeudamiento y la utilización de los fondos soberanos que dispone el país y también a partir de 2021 a utilizar los mayores recursos que aportan las mineras por el mayor precio del cobre. Así se ha incrementado el déficit fiscal y el nivel de endeudamiento fiscal del país, en rangos que aún son sostenibles.

Correspondencia a: Departamento de Economía, Universidad de Santiago de Chile. Av. Bernardo O’Higgins 3363. Santiago, Chile 562-718-0769. Dirección electrónica: victor.salas@usach.cl

¹ Este documento se enmarca en el área de investigación en Política Económica del Departamento de Economía de la Universidad de Santiago de Chile y fue desarrollada en el ámbito del Conversatorio de Política Económica dirigido por el profesor Víctor Salas. Recibió comentarios de algunos académicos del Departamento de Economía y de los miembros del Conversatorio de Política Económica. Contó con la colaboración del Ayudante de Investigación Sebastián Cuéllar de IC en Economía de la Universidad de Santiago de Chile. Cualquier error es, sin embargo, de responsabilidad de los autores.

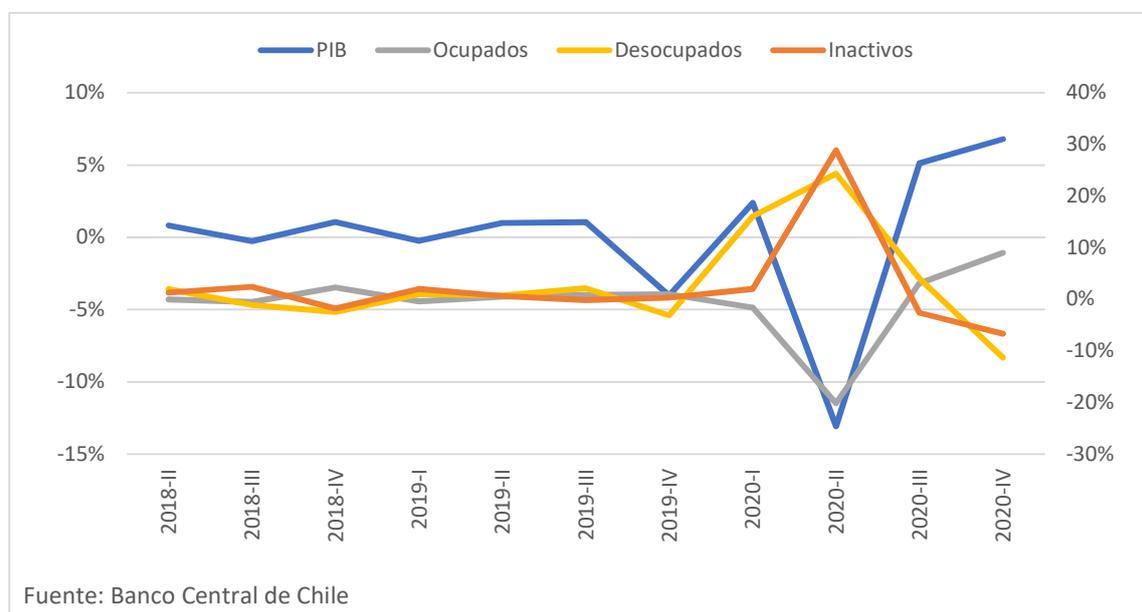
Introducción

El estallido social y la pandemia generaron serios problemas a la vida de la ciudadanía y al funcionamiento y desarrollo de los negocios, la economía y la sociedad. El Estado respondió con mayor gasto fiscal para resolverlos, lo que también requiere nuevas fuentes de financiamiento y un replanteamiento de la Política Fiscal en aplicación.

Desde el cuarto trimestre de 2019 la economía chilena se ha visto profundamente afectada por la crisis social y la pandemia covid-19. La manifestación y crisis social iniciada en octubre 18 de 2019 distorsionó la normalidad de funcionamiento de varios sectores económicos, principalmente el comercio, los servicios y la industria. Los efectos se vieron reflejados en dos caídas consecutivas de la tasa de IMACEC desestacionalizada, esto es, -3,5% y -4,1% en octubre y noviembre de 2019, respectivamente, muy por debajo del rendimiento que había mostrado en agosto y septiembre de 2019, esto es, 3,9% y 2,8% respectivamente. La caída en la actividad mensual desde octubre de 2019 fue acompañada por un aumento sostenido del desempleo en los meses venideros, se calcula en el Informe de Finanzas Públicas del cuarto trimestre de 2020 que, entre el 18 de octubre de 2019 y 31 de enero de 2020, unas 309.171 personas fueron despedidas por necesidades de la empresa (Art. 161 del código del trabajo).

Posterior a la llegada del Covid-19 al país la situación del desempleo se hizo cada vez más crítica y habría que reconocer entre los que perdieron el trabajo a los que se acogieron al seguro de cesantía con vínculo (alrededor de 800 mil personas, que supuestamente podían volver a la empresa cuando ésta se reactivara). También, mencionar los inactivos potencialmente activos, que se retiraron de la fuerza de trabajo y no buscaban trabajo por las escasas posibilidades de encontrarlo en pandemia con extensas cuarentenas, según los resultados de la Encuesta Nacional de Empleo del INE para el trimestre móvil octubre-diciembre de 2020 existían 1.244.725 personas en esta categoría con una variación en doce meses de 62,8%. En síntesis, la tasa de desempleo desde mayo de 2020 hasta febrero de 2021 no ha bajado de los dos dígitos con un promedio mensual de 11,5%.

Gráfico 1: Tasa de Variación trimestral del PIB (Eje izquierda) y Tasa de variación trimestral de Ocupados, Desocupados e Inactivos (Eje Derecha)



1. Política fiscal frente a estallido social y el Covid-19

Para enfrentar los efectos negativos del estallido social, sobre ingresos y calidad de vida de la población, el gobierno replantea la política fiscal, efectuando fuertes modificaciones en la “reforma tributaria” que había planteado originalmente al país. Cambian los enfoques para la obtención de ingresos fiscales y se instalan una serie de medidas de gasto fiscal, para ir en auxilio de las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas afectadas por el vandalismo desatado junto a las amplias movilizaciones ciudadanas. Situaciones que dificultaron la movilidad de los trabajadores y el normal funcionamiento de los negocios y actividades productivas en todo el país. Los temas de ingresos fiscales y reformas tributarias discutidas (con /sin reintegración) y en discusión (impuesto a los “ricos”, eliminación de exenciones tributarias y otros), surgidos con fuerza desde el “estallido social” y la pandemia, tendrán su propia NOTA PEC.

En este periodo de crisis social (cuarto trimestre de 2019), el gobierno otorgó facilidades de pago para el IVA, devolución anticipada de impuestos a la renta y postergaciones de pagos de impuestos, entre otras. También se registró un aumento del uso del FOGAPE en todos los tipos de empresa, aunque con mucho mayor fuerza en las pequeñas, que aumentaron su uso del fondo 30,16% en noviembre de 2019 respecto del mes antecesor y 35,5% en diciembre de 2019 respecto de noviembre del mismo año. En el caso de las empresas medianas estos valores son un 15,8% y un 8,22% respectivamente; y en el caso de las grandes empresas un 4,55% y un 1,47% respectivamente. Pero en términos de montos prestados, las grandes empresas siguen recibiendo alrededor del 42% de estos créditos.

El gasto total del Gobierno Central en 2019 aumentó 4,2% respecto de 2018 y 0,9% adicional a lo proyectado en setiembre de 2019 producto del estallido. Al incorporar mayor gasto para dar cumplimiento a las demandas de la Agenda Social se añadieron modificaciones a los usos del presupuesto en 2020 y se acordó un aumento del 4,6% real anual. Respecto al déficit cíclicamente ajustado de 2019, este se ubicó en -1,5% del PIB lo cual es concordante con el ciclo negativo.

Para la crisis de Covid-19 se amplió el paquete de medidas dado el alto impacto negativo que se esperaba sobre el PIB (se ubicó finalmente en -5,8%) y el empleo (se registraron 1,8 millones de puestos perdidos). Las medidas fiscales anunciadas en los planes económicos de Emergencia 1 y 2 (US\$17.105 millones), junto con el Fondo Covid-19 (US\$12.000 millones) dispusieron recursos por cerca de US\$30.000 millones (12% del PIB de 2020).

El principal objetivo de la política fiscal en pandemia ha sido fortalecer el sistema de salud, apoyar la caída en los ingresos de hogares y empresas a través de transacciones directas y/o alimentos, aplicar medidas tributarias, proteger el empleo, entre otras. Las medidas adoptadas por la autoridad son todas focalizadas, entre ellas destacan, para las personas y familias: el Ingreso Familiar de Emergencia, IFE, el Bono Covid-19/Navidad, Ley de Protección del Empleo, postergaciones de pagos de créditos hipotecarios y de consumo, Bono Clase Media; y, para la actividad productiva, principalmente, aunque en el caso de las mipyme, se junta con la protección de ingresos: Crédito solidario, con 0% de tasa de interés a las empresas, con garantía estatal al 80% en FOGAPE Covid-19, entre otras. Además, en el plano de la reactivación el Estado, en el contexto del FONDO COVID 19, se comprometió a desarrollar un plan de obras públicas que incluye inversiones por US\$34 mil millones en los próximos 24 meses (a partir de agosto de 2020) y que crearía 250 mil nuevos empleos).

Aunque los retiros de fondos previsionales no son propiamente política fiscal, pese a que el 2º retiro fue patrocinado por el gobierno, igual se debe reconocer el efecto que este aumento de gasto con fondos privados (de los trabajadores) tiene sobre la economía. Ambos fueron gastos, por una vez, que reactivaron la demanda y la economía en agosto-setiembre 2020 y diciembre-enero 2021. La única forma en que se podrían considerar como política fiscal sería que éstos tuvieran cláusulas de reintegro, lo que obligaría al Estado chileno a disponer de financiamientos para que tal hecho ocurriera y no se viera afectadas las futuras pensiones. En este sentido, el proyecto presentado por el gobierno para el tercer retiro de fondos previsionales (25 de abril de 2021) caería en el espacio de política fiscal, ya que, este considera una reintegración de los montos retirados a través de un aumento del 1% en la cotización individual con cargo al Estado. El proyecto también considera ingresos y gastos fiscales, al aplicar impuestos a los cotizantes que pertenecen al 10% de ingresos más altos y entregar un bono de \$200.000 para quienes ya no tienen ahorros en la AFP.

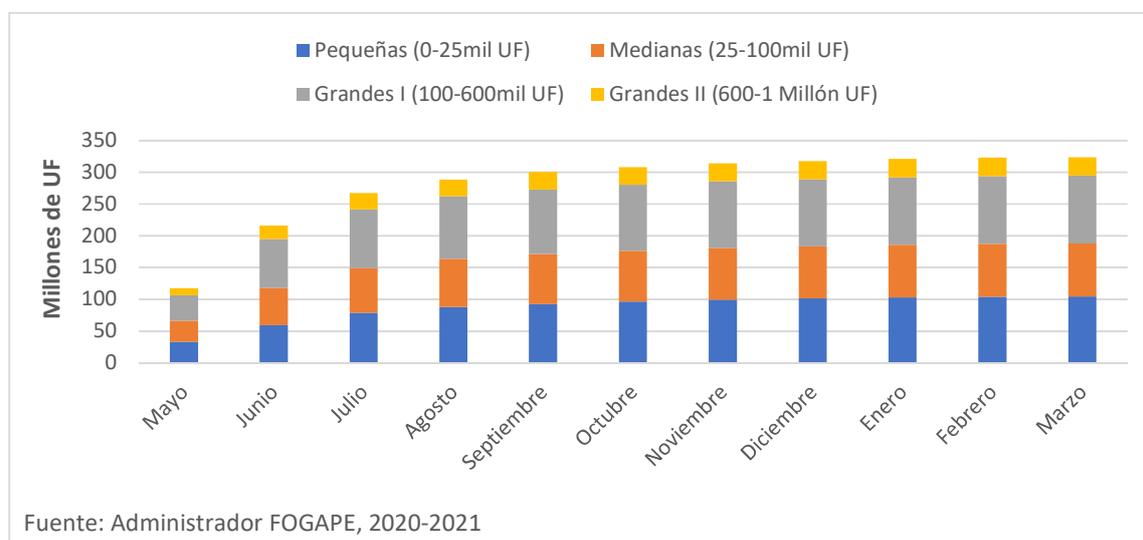
Los resultados de subsidios focalizados al ingreso de los más pobres dificultan el acceso a los beneficios y no han sido eficientes, en informe del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, MDS, se indica que solo el 77% de las familias del 40% más vulnerable del Registro Social de Hogares recibió algún apoyo fiscal.

En 2020 el mayor gasto fiscal en ayudas sociales alcanzó a US\$ 5.935 millones (Informe del Consejo Fiscal Autónomo al Senado, marzo 2021). A la vez, se han transferido US\$ 5.184 millones en los 10 pagos de IFE + Covid 19 entre mayo 2020 y marzo 2021 (6 aportes IFE 2020, Bono Covid Navidad y 3 aportes a marzo 2021 de IFE y Bono Covid 2021).

El Plan de protección acordado políticamente a inicios de abril 2021, incluye entrega de subsidio del IFE para abril, mayo y junio de este año, que es gasto nuevo, no considerado de hacer este año, pero necesario de implementar por el fuerte rebrote de la pandemia y las medidas restrictivas asociadas. Con la ampliación de 60% a 80% de la población vulnerable, el gasto en IFE Covid19 aumenta en US\$2.937 millones. También incluye el Bono para la clase media en los mismos meses, gasto fiscal que se estima aumentará en US\$2.400 millones. El plan completo eleva el nuevo gasto fiscal para ayudas sociales a US\$5.475 millones, incluyendo bonos a transportistas y otros beneficios.

Este mayor gasto fiscal se financiará principalmente con ingresos provenientes del cobre. Se estima que, por el mayor precio del cobre, aumentará la tasa impositiva del royalty (de 5% a 11%), entregando mayores recursos, estimados en US\$4.000 millones, a los cuales seguramente, se agregarán recortes presupuestarios. Luego, este plan de protección por el rebrote de la pandemia no necesariamente significará déficit fiscal, ni endeudamiento.

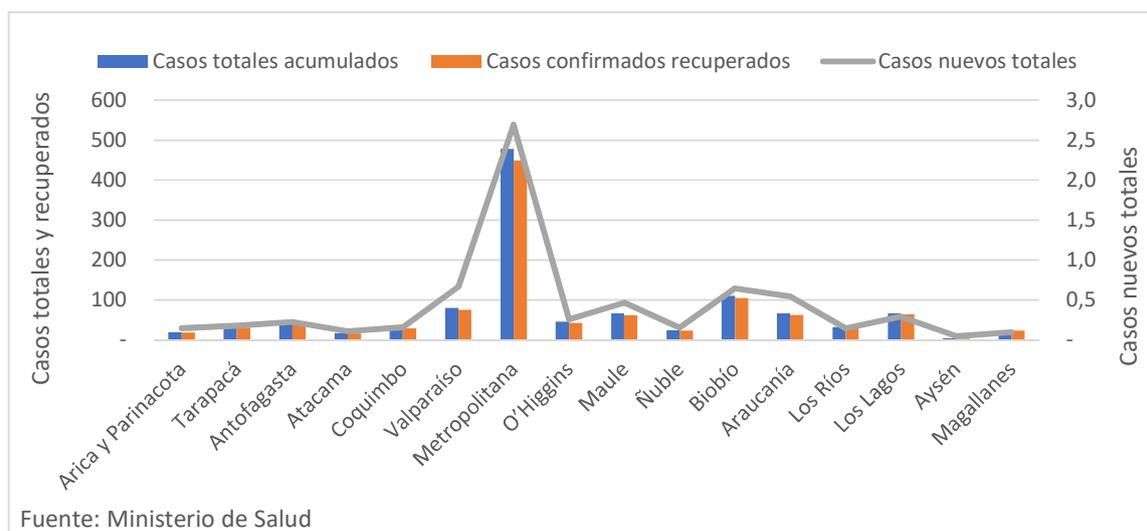
Gráfico 2: Monto total de créditos FOGAPE entregados por tipo de empresa entre mayo de 2020 y abril 2021 (en UF).



2. Efectos de la política fiscal en 2020

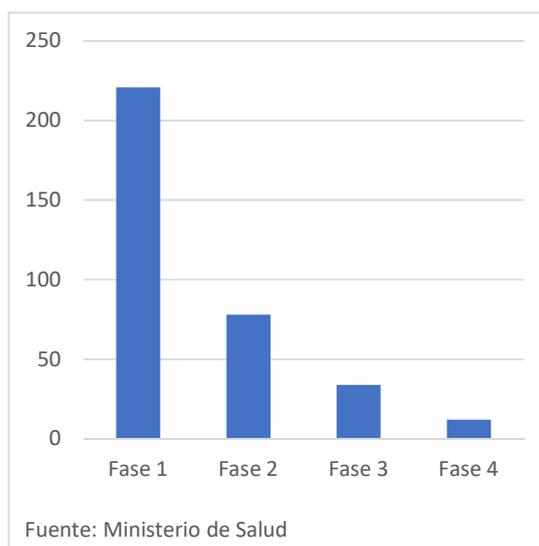
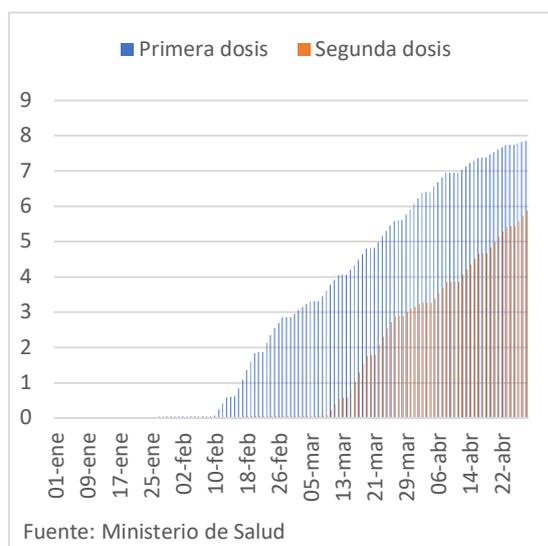
En general, los resultados de la economía chilena para 2020 son críticos pero alentadores respecto a la región de América Latina y el Caribe. En todos los países de la región el nivel de endeudamiento del Gobierno general ha empeorado y según la CEPAL el aumento a nivel regional entre 2019 y 2020 paso de 68,9% a 79,3% del PIB, respectivamente. En el caso particular de Chile la deuda bruta del Gobierno Central en 2020 fue de US\$91.625 millones y representó la menor deuda de la región con un 32,5% del PIB y un incremento de 23,2% respecto a 2019. Por otro lado, el aumento de la liquidez disponible, el aumento del ahorro privado en una proporción mayor al desahorro público y las restricciones de oferta producto de la incertidumbre y medidas sanitarias generaron que la cuenta corriente de Chile pasará de un déficit de 3,7% del PIB en 2019 a un superávit de 1,4% del PIB en 2020 (US\$3.370 millones). No obstante, a medida que se avance en la apertura de la economía y se relajen las medias sanitarias se espera que el consumo y la inversión aumenten, junto con otros componentes rezagados del gasto. Asumiendo este escenario, se estima que el déficit de cuenta corriente se ubique en -2,0% del PIB este año (Informe Finanzas Públicas IV, 2020).

Gráfico 3: Casos de Covid-19 por región y categoría al 22 de abril de 2021, (cifras en millares):



A fines del primer trimestre de 2021 ha surgido un rebrote de la pandemia en el país e incluso se han registrado las cantidades máximas de contagios diarios, superando los 8 mil casos y con una ocupación de camas críticas que alcanza el 96% y con la gran mayoría de las comunas del país en cuarentena total o fase 1 del plan "Paso a Paso" (84% población).

Gráfico 4: Campaña de Vacunación (en millones) Gráfico 5: Cantidad de Comunas por Fase:



3. Política Económica y perspectivas de la economía chilena para 2021

El fuerte rebrote de la pandemia y la postergación de la fecha de posible “efecto rebaño” de la vacunación han planteado dudas sobre la fuerza de la reactivación económica y pone cautela al optimismo de la estimación del Banco Central para este año (6%-7%), esto influido por la baja base comparativa de 2020 y por supuestos con altas dificultades de cumplimiento como, el avance de la campaña de vacunación que a junio 2021 difícilmente alcanzaría un nivel de “inmunidad de rebaño”, y el supuesto del fin del conflicto social en el país. Por el momento, solo se dispone de los datos del IMACEC de enero y febrero, meses que han registrado una variación negativa respecto a igual periodo del año anterior de -3,1% y -2,2% respectivamente. Estos resultados prematuros elevan la incertidumbre respecto a la factibilidad del rango de crecimiento proyectado por el Banco Central, por lo que es probable que veamos ajustes a esta estimación en los próximos comunicados.

La autoridad monetaria ha informado que seguirá impulsando la economía a través de una política monetaria convencional y no convencional altamente expansiva. En paralelo la autoridad fiscal también continuará impulsando la economía para compensar los efectos perjudiciales que las medidas sanitarias tienen sobre la actividad y el empleo, este último, si bien ha comenzado a recuperarse desde mediados del año pasado aún continua con rezagos respecto a la actividad. En suma, es necesario sostener el consumo de las familias y personas por medio de la adopción de medidas excepcionales de mantenimiento del ingreso.

Una vez que comiencen a relajarse las medidas sanitarias y en función de las variables macroeconómicas nacionales e internacionales el desafío de las autoridades monetaria y fiscal será retirar el impulso paulatinamente de modo que genere un ajuste lo menos dañino posible. Es importante elegir bien el momento del retiro del impulso, ya que, podría poner en peligro la reactivación de la economía, más aún una reactivación sostenible y con igualdad, acorde a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.