

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

#2046
Edición

MIRADA POLITICA

NOVIEMBRE
2020

PRESUPUESTO 2021

EFICIENCIA Y REACTIVACIÓN



I. INTRODUCCIÓN

El estallido de violencia iniciado el 18 de octubre de 2019 provocó que nuestro país estuviera en un peor pie y tuviera menos herramientas que las queridas para hacer frente a la crisis sanitaria, económica y social producida por el coronavirus. Atendido ello, y considerando, además, el bajo desempeño de la economía durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, se espera que entre 2014 y 2020 nuestro país tenga un crecimiento promedio cercano al 1%, impactando directamente en los ingresos del Fisco. A mayor abundamiento, hasta 2019, si hubiéramos seguido creciendo al 5% del 2013 a la fecha, el Fisco hubiese recaudado US\$4.000 millones extra de lo que ha recaudado con los crecimientos ya conocidos.

Producto de la crisis sanitaria, el crecimiento del país se verá aún más severamente comprometido. Durante el primer trimestre de 2020, el crecimiento llegó solo a 0,4%, donde fue influyente la caída de 3,4% del mes de marzo. Para el segundo trimestre tuvimos un crecimiento negativo ampliamente superior al 10% y para el promedio anual también se espera un crecimiento negativo, de entre 4% y 5%. A mayor abundamiento, el mismo día que ingresó este Presupuesto a tramitación en el Congreso se dio cuenta de que el crecimiento del mes de agosto fue de -11,3%, aún más negativo que en julio, lo que echó por la borda la teoría de que mes a mes el país se recuperaba. Ni el retiro del 10% fue suficiente para morigerar la caída. Chile (como gran parte del mundo) está técnicamente en recesión económica. Aun así, el tercer trimestre tuvo una caída de 9,1%, menor a la del trimestre anterior.

La caída de la actividad económica ha sido mucho mayor que en las dos últimas crisis económicas mundiales: 1999

(crisis asiática) y 2009 (crisis subprime). Así, esta crisis se puede equiparar únicamente con la de 1982. Asimismo, el ingreso per cápita de los chilenos retrocedió 7 años, cuando el gasto público apenas superaba los US\$50.000 millones (hoy es de US\$73.000 millones).

Este escenario ha implicado -y seguirá implicando- un deterioro de la actividad productiva, lo que se ha visto reflejado en el aumento de la tasa de desempleo y el estancamiento de los salarios. Ello será aún más grave en los meses venideros. Todo esto, a pesar de los grandes esfuerzos que se han realizado para que los efectos de la crisis no sean tan graves ni de carácter permanentes, a través de la ley de protección del empleo; otorgamiento de créditos con garantía FOGAPE; entre otros.

La situación es muy difícil, e impacta al Estado desde dos puntos de vista: En primer lugar, ha debido realizar importantes desembolsos de dinero para paliar los efectos económicos de la crisis, e ir en auxilio de las familias más vulnerables del país y de las empresas que lo necesiten. Y, en segundo lugar, los ingresos del mismo Estado se verán severamente disminuidos, producto de la disminución de la actividad económica. Dicho escenario ha generado y seguirá generando una importante deuda fiscal, con los efectos negativos que ello conlleva de no medir adecuadamente sus consecuencias (alto pago de intereses, baja calificación crediticia, etc.). En cifras, el impacto fiscal de los últimos 12 meses entre menores ingresos y mayores gastos proyectados equivale a más de 1/4 del presupuesto total del año 2020, más de US\$20.000 millones, mientras que el nivel de deuda pública será el mayor desde 1990, llegando a 33,7% del PIB.

II. PRESUPUESTO 2020 Y PANDEMIA

Producto de la pandemia, el Ejecutivo ha tenido que realizar importantes esfuerzos fiscales para proteger los ingresos de los chilenos que estaban perdiendo sus fuentes de trabajo y para gastos e inversiones en salud. Ello implicó sobre ejecutar el Presupuesto 2020, a través de la adquisición de deuda y de la utilización de fondos soberanos. Además, se reasignaron recursos que no se gastarían. Así, hacia fines de marzo, se implementaron dos planes, con un costo de más de US\$17.000 millones (cerca del 7% del PIB). Las más destacadas son (el esfuerzo fiscal se distribuye durante los tres años):

- Bono COVID.
- Capitalización del Fondo de Cesantía Solidario (Ley de Protección del Empleo)
- Ingreso Familiar de Emergencia 1.0
- Capitalización del FOGAPE
- Beneficio (subsidio y/o préstamo) a trabajadores independientes a honorarios.
- Suspensión del pago de IVA y PPM por tres meses.
- Prórroga del pago de primera cuota de contribuciones de bienes raíces.
- Devolución anticipada del impuesto a la renta para independientes y pymes.
- Ampliación del pago de impuesto a la renta para pymes.
- Devolución de la retención de impuestos de los meses de enero y febrero de 2020.

Sin embargo, el recrudecimiento y extensión de la pandemia obligaron a hacer nuevos esfuerzos para ir en ayuda no solo de los ingresos de los trabajadores, sino que también de la

liquidez de las empresas -que son la fuente PERMANENTE de ingresos para nuestros trabajadores-, que les permita subsistir a esta crisis y poder levantarse, ya que el esfuerzo que hace el Estado es, por naturaleza, de carácter transitorio.

Es así como el pasado 14 de Junio se firmó un Marco de Entendimiento para un Plan de Emergencia por la Protección de los ingresos de las Familias y la Reactivación Económica y del Empleo entre Gobierno, Chile Vamos y tres partidos de oposición. Este acuerdo establece un marco fiscal de US\$12.000 millones a gastar en los siguientes 24 meses, con un compromiso de ir convergiendo fiscalmente a partir de 2022. Las principales medidas son:

- Ingreso Familiar de Emergencia 2.0
- Recursos adicionales a municipios.
- Aporte a organizaciones de la sociedad civil.
- Gastos en salud.
- Mejoras a la ley de protección del empleo y al seguro de cesantía.
- Protección para padres, madres y cuidadores de niños en edad preescolar.
- Subsidio al empleo.
- Inversión Pública.
- Financiamiento a Pymes.
- Disminución del plazo de respuesta del Estado a pymes e inversionistas.

En virtud de lo anterior, el Presupuesto ejecutado del año 2020 fue muy superior que el proyectado a fines de 2019, cuando se aprobó la Ley de Presupuestos.

III. PRESUPUESTO 2021: PRINCIPALES EJES

El presupuesto 2021 crece un 9,5% en relación al presupuesto 2020, lo que significa un gasto fiscal de US\$73.234 millones, lo que implica que Chile ejecutará una política expansiva en 2021. Se espera que el alza del gasto público sea transitoria, para ir convergiendo fiscalmente a partir de 2022 (dado que el déficit fiscal aumentará mucho).

Es importante señalar que el aumento del presupuesto no viene únicamente de la adquisición de mayor deuda, sino que se ha hecho un esfuerzo importante (insuficiente aun) en revisar el gasto público y su eficiencias. Así, se logró disminuir en US\$742 millones el presupuesto de programas mal evaluados y US\$1528 millones en gastos burocráticos (viáticos, viajes, etc.) para reforzar programas bien evaluados y crear fondos especiales para ciertas materias (salud, pymes, turismo, cultura).

1. Trabajo y Protección de Ingresos

En virtud del deterioro de la situación laboral del país, con la pérdida de cerca de 1,8 millones de empleos, la partida del Ministerio del Trabajo y Previsión Social tiene un aumento mayor al 20% respecto al presupuesto anterior, alcanzando un monto de \$10.316.702 millones. Lo más relevante es:

- **Subsidio al empleo.** Alza mayor al 1.000%, para incentivar la contratación de trabajadores mediante subsidios. Con este programa se busca recuperar un millón de empleos. En el marco de la discusión presupuestaria, se acordó aumentar su duración de 6 a 8 meses.
- **Pilar Solidario.** Aumenta un 12,1% su presupuesto, dado que en virtud del aumento de la Pensión Básica Solidaria y Aporte Previsional Solidario aprobado en diciembre de 2019, el aporte estatal aumenta hasta enero de 2022, donde todas las pensiones básicas se estabilizan en el monto que se entrega a los mayores de 75 años (hoy cerca de \$169.000).

- **Ingreso Ético Familiar e Ingreso Mínimo Garantizado.** Aumentan sus respectivos presupuestos en 40,6% y 73,1% respectivamente.

2. Reactivación Económica

En líneas generales, el presupuesto asignado para la reactivación económica crece un 20% respecto del año anterior. El alza más relevante está dada por el fortalecimiento de la inversión pública, a través de los Ministerios de Obras Públicas y Vivienda, además de los Gobiernos Regionales. Así, las mayores transferencias se dan en:

- Inversión en Obras Públicas.
- Inversión en Gobiernos Regionales.
- Transferencias de Capital en Vivienda y Urbanismo.
- Infraestructura de Jardines Infantiles.

3. Fondos Especiales

Fondo para pymes e innovación. Hasta US\$200 millones para financiar programas de apoyo y fomento de la Pequeña y Mediana Empresa y programas de innovación.

Fondo para vacunas COVID. Hasta US\$200 millones para el financiamiento de vacunas para el Covid 19 que eventualmente puedan desarrollarse en 2021.

Fondo para acelerar resolución de listas de espera. Hasta US\$150 millones para hacerse cargo de las necesidades más urgentes de las listas de espera acumuladas producto de la emergencia del COVID 19.

Fondo para la cultura. Hasta US\$20 millones para distribuir fondos concursables.

Fondo para salud mental. Hasta \$10.000 millones para el programa “Saludable-Mente”, que tiene como objetivo ayudar a la ciudadanía y entregar información para mejorar la salud mental y el bienestar psicosocial de las personas.

IV. CONCLUSIONES

El presupuesto 2021 tiene una connotación especial, producto de los severos efectos sanitarios, económicos y sociales que ha dejado la pandemia del COVID-19. Es así como este presupuesto se ha erigido como el presupuesto de la “Reactivación y el Empleo”, pues su foco principal está puesto en recuperar el dinamismo de nuestra economía y, a partir de ello, permitir la generación de empleos, que permitan disminuir los altos índices de desempleo y de empleo informal que han producido las extensas cuarentenas.

Así, se configuró un presupuesto “inédito”, que incluye los US\$12.000 millones acordados en el Marco de Entendimiento para un Plan de Emergencia por la Protección de los ingresos de las Familias y la Reactivación Económica y del Empleo, que firmaron el pasado 14 de junio el Gobierno, los partidos de Chile Vamos y tres partidos de oposición (DC; PPD; PS). Al respecto, es relevante considerar que dicho marco de entendimiento comprende un compromiso de convergencia fiscal a partir de 2022, con la finalidad de controlar el déficit estructural y la deuda pública, lo que permitirá mantener una economía sana y con capacidad de crecimiento en el futuro. Se debe considerar que a mayor deuda, mayor es el gasto en intereses del Estado.

En lo sustantivo del Presupuesto, destacan las reasignaciones realizadas para inyectar mayores recursos en áreas sensibles de la población, más considerando los efectos de la pandemia. Así, si bien se destinan muchos recursos en ciertas áreas, a partir de las reasignaciones el presupuesto total no aumenta tanto en relación al año ante-

rior, lo que es relevante considerando que los ingresos del Estado disminuyeron significativamente durante 2020, lo que implica que un mayor gasto debiera financiarse con deuda. No obstante lo anterior, y la intencionalidad que ha puesto el Ministerio de Hacienda en cuanto a modificar los estándares tradicionales con los que se confecciona un presupuesto, la mayoría opositora en el Congreso Nacional ha impedido avanzar decididamente en la materia. La modernización del Estado es una tarea urgente y la ley de presupuestos una instancia propicia para iniciar este camino. Sin embargo, las trabas son muchas.

Esta materia es de particular relevancia, toda vez que las crecientes demandas de la ciudadanía deben ser financiadas. Es por todos conocido que existen necesidades ilimitadas pero recursos que sí son limitados, por lo que el Estado debe focalizar dichos recursos. Lamentablemente, la focalización de recursos no ha sido buena, ya que el aumento del tamaño del Estado no ha ido acompañado de un mejoramiento en la calidad de vida de las personas, lo que da cuenta de una mala utilización de los recursos públicos, que no han llegado directamente a las personas que más lo necesitan. Aun así, se destacan ciertas medidas ya tomadas por el Ministerio de Hacienda, tales como la creación de la Comisión de “Mejor Gasto Público”; el reporte del Servicio de Impuestos Internos respecto a cómo se gastan los impuestos; y el primer taller sectorial desarrollado por DIPRES. A ello, se suma el hecho de que a pesar de las dificultades políticas, se logró reducir US\$2.270 millones mal ejecutados y destinarlos a prioridades sociales.



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl

 /FundacionJaimeGuzmanE

 @FundJaimeGuzman

 @fundacionjaimeguzman