

Marco de Entendimiento para Plan de Emergencia por la Protección de los ingresos de las familias y la Reactivación económica y del Empleo

Santiago, 14 de junio 2020

Este documento resume los temas en que existe un marco de entendimiento –después de un largo proceso de diálogo entre el Ministerio de Hacienda y la Comisión de Hacienda ampliada integrada por parlamentarios de oposición y el oficialismo- en pos de construir un “Plan de Emergencia por la Protección de los Ingresos de las familias y la Reactivación económica y del Empleo, al alero de un marco de convergencia fiscal de mediano plazo”, con el fin de implementar medidas ante la Pandemia del COVID 2019.

Son tres los ejes fundamentales del plan de emergencia conversados:

- 1) Marco Fiscal por 24 meses y consolidación fiscal a posteriori;
- 2) Protección de los ingresos de las familias; y
- 3) Plan de reactivación económica y del empleo.

La crítica situación sanitaria por la que el país transita requiere construir con urgencia el presente plan de emergencia, a fin de articular los mecanismos de protección como la reactivación económica y el empleo.

No obstante, las medidas económicas que a continuación se detallan no rendirán los efectos esperados si no se profundizan significativamente los distintos componentes sanitarios del control de la pandemia.

En efecto, se hace imprescindible profundizar un enfoque preventivo y anticipatorio, con fundamentos en las mejores prácticas a nivel internacional y mayor transparencia.

Todos los esfuerzos deben ponerse en reducir la tasa de contagios por medio de la detección con aislamiento de casos y contactos, cuarentenas efectivas y logrando cambios conductuales en la población, enfocando el conjunto del Estado en estas tareas.

Especial relevancia tiene apoyar con recursos las labores y articulación de la atención primaria, hospitales y autoridad sanitaria, cuidando de todos los pacientes, Covid y no Covid para lo cual se constituye un Fondo II de Salud Covid19 de \$400.000 millones.

Un nuevo modelo de comunicación que resalte lo que la ciudadanía necesita para tomar decisiones apropiadas. Y apoyo económico para la fiscalización del cumplimiento de cuarentenas y medidas de higiene en lugares que mantienen actividades.

Los puntos de entendimiento en los ejes del plan de emergencia son:

I. Marco Fiscal por 24 meses y consolidación fiscal de mediano plazo

Es necesario un nuevo marco fiscal para hacer frente a los graves efectos sociales y económicos del Covid-19.

Por lo anterior, se propone crear una nueva estructura legal que permita implementar, de forma transitoria y flexible, un programa fiscal adicional, de hasta un máximo de US\$ 12.000 millones en los próximos 24 meses, dependiendo de los efectos económicos y sociales de la pandemia.

Esta nueva estructura legal será transitoria, y se extinguirá en un plazo máximo de dos años. Para este propósito se crea un fondo extrapresupuestario (“fondo Covid”) desde el cual el gobierno podrá ejecutar las distintas acciones para enfrentar la emergencia y la reactivación de forma flexible, para financiar:

- Mayores gastos corrientes (transferencias directas a las familias, apoyo a trabajadores y empresas y de apoyo a salud, incluida la salud mental),
- Inversión pública adicional, y
- Nuevos impulsos pro-reactivación y reconversión (incluyendo apoyos tributarios transitorios).

La Ley que cree dicho fondo definirá aquellas materias que el Ministerio de Hacienda podrá ejecutar por medio de decretos, de acuerdo al marco regulatorio de la administración financiera del Estado. Por lo anterior, el ministro de Hacienda dará cuenta del uso del fondo en forma mensual a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, sin perjuicio de la debida

fiscalización que debe efectuar la Contraloría General de la República de acuerdo al DL 1.263 de 1975.

Este fondo caducará a los 24 meses o antes si las mejores condiciones económicas y sanitarias lo ameritan, lo que asegura su transitoriedad.

El financiamiento del Fondo se realizará a través de aporte fiscal, el que a su vez tendrá su origen en transferencias del Tesoro Público, como fondos soberanos, o/y mayor endeudamiento público. Si el fondo tuviera recursos al momento de caducar, ellos se transferirán al FEES.

La línea base de gasto 2020 sobre la cual se adiciona el fondo Covid es un nivel de gasto que incluye todos los gastos legislados hasta el 10 de junio de 2020 y una estimación de subejecución de inversiones en el mismo año del orden de US\$2.000 millones por problemas relacionados con la pandemia.

De esta manera, la base de gasto sin fondo Covid en 2020, es menor que la proyección de gasto contenida en el IFP 1T20, porque se descuenta US\$2.000 de sub-ejecución y se incluyen solo los US\$830 millones legislados del del bono IFE.

De manera separada al fondo Covid, del cual se ejecutará al menos US\$ 3.500 este año, el gobierno se compromete a no subejecutar más de los US\$2.000 millones antes consignados; de lo contrario no se sería consistente con los objetivos de impulso fiscal para este año, señalados más abajo. En caso de que por circunstancias imponderables se materializara una subejecución mayor, se deberán trasladar estos recursos al fondo covid.

Para el próximo año, se mantendrá el déficit estructural en un nivel similar al de este año, calculado el de 2020, como se señaló, con al menos US\$3.500 millones de gasto el fondo Covid y una subejecución máxima de US\$2.000 millones del presupuesto actualizado sin fondo Covid. Esto, en lugar de corregirlo en 2 puntos del PIB como prescribe la meta fiscal vigente.

En definitiva, el compromiso es mantener el nivel del gasto público en lugar de reducirlo. Lo anterior, define anticipadamente el marco presupuestario de la próxima ley de presupuesto a ser presentada al Congreso en septiembre próximo.

Esto implica una trayectoria más expansiva –por lo tanto, más adecuada para las condiciones actuales– para la política fiscal respecto de la meta vigente para la evolución del déficit estructural.

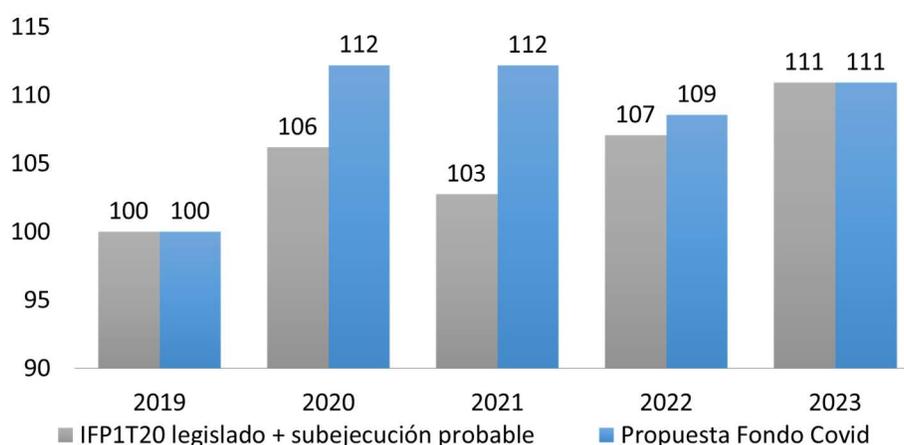
En 2021, los recursos del fondo Covid se destinarán primordialmente a programas de recuperación económica y apoyo al empleo.

Finalmente, estimamos que hacia 2022, si hay un remanente del fondo Covid, éste podría utilizarse para continuar el apoyo a la reactivación económica.

En este escenario, referencialmente, la deuda pública bruta aumentaría de 28% del PIB a fines de 2019 a 43% a fines de 2022. Los Fondos Soberanos bajarían desde 9,5% del PIB a fines del año pasado hasta poco menos del 5% del PIB en 2022.

Este marco de entendimiento supone que el escenario fiscal expansivo extraordinario para los años 2020 y 2021, incluyendo la creación del Fondo Covid, genera un compromiso de consolidación fiscal de mediano plazo a partir de 2022, de forma tal de estabilizar la deuda pública y las variables macroeconómicas fundamentales. En esta línea, consideramos que, en las condiciones actuales, limitar el aumento de la deuda bruta hasta un nivel en torno a 45% del PIB sería adecuado.

Nivel del Gasto Primario Real



Nota: Escenario IFP1T20 incluye todos los gastos legislados hasta el 10 de junio de 2020 y supone sub-ejecución de inversiones por US\$2.000 millones en 2020 por problemas relacionados con la pandemia. En particular, la base de gasto sin fondo Covid en 2020 es menor que la proyección de gasto contenida en el IFP 1T20, porque descuenta US\$2000 de sub-ejecución e incluye solo \$830 millones legislados del bono IFE (respecto del anuncio del Fondo de Protección de Ingresos por US\$2.000 millones).

Sin perjuicio del marco presupuestario anterior y, existiendo consenso sobre las nuevas prioridades de emergencia, el presupuesto de la nación también deberá hacer un esfuerzo por repriorizar y apoyar con recursos esas nuevas prioridades para la emergencia. Este esfuerzo de repriorización no supone disminuir el presupuesto 2021 ya definido, sino que internamente, hacer una contribución adicional a las prioridades urgentes de gasto. Dicho esfuerzo complementará aquellos que se están haciendo en base a este acuerdo de emergencia.

Finalmente, se refrenda que el Fondo Covid es un vehículo independiente, transitorio y flexible que se crea para enfrentar las consecuencias de la pandemia. Por esto el Gobierno deberá continuar con la ejecución del Presupuesto 2020, los ejercicios presupuestarios para los años 2021 y 2022 que buscan mejorar la eficiencia del Gasto público y preparar el camino para un proceso gradual de consolidación fiscal de mediano plazo.

II. Protección de los ingresos de las familias y de los trabajadores

A- Ingreso Familiar de emergencia 2.0 (IFE)

El IFE 2.0 esta indisolublemente ligado a una situación sanitaria excepcional que deriva en cuarentenas o restricciones a la movilidad que impiden a las familias obtener ingresos suplementarios. En este sentido, el IFE 2.0 es un instrumento de emergencia que busca proveer ingresos de emergencia a las familias e incentivar a que sus integrantes puedan respetar las cuarentenas y quedarse en casa.

Ampliación de la cobertura del beneficio: Este IFE 2.0 será compatible con los beneficios de ley de protección del empleo, seguro de cesantía, apoyo a los honorarios, las pensiones contributivas y no contributivas; se computará considerando un criterio de complemento a los ingresos actuales del grupo familiar. Esto permitirá incluir a feriantes, coleros, pescadores artesanales, pirquineros, trabajadores a honorarios, trabajadoras de casa particular etc., independientemente de su fuente de ingreso, en la medida que sean elegibles para el beneficio.

Lo anterior, permitirá ampliar la cobertura del beneficio y así ayudar al confinamiento.

Monto para grupo familiar de 4 personas: Monto parejo por persona de \$100.000, hasta una familia de 4 personas. A partir de ahí y por cada integrante adicional de la familia, el monto adicional seguirá la misma proporción que aplica al actual IFE ya legislado.

Se acuerda establecer un IFE mensual plano, es decir no decreciente, y posteriormente y según la realidad sanitaria lo indique, se verá la necesidad de prorrogar su vigencia o iniciar gradualmente la disminución de su entrega para transitar hacia la reinserción laboral. De esta forma, por los primeros 2 meses de aplicación (que coinciden con los 2 aportes pendientes del actual IFE) se otorgará con 100% del beneficio, y para el tercer mes (agosto) se considerará el equivalente al 80%, el que se podrá incrementar al 100% si las condiciones sanitarias así lo ameritan.

En adelante, cualquier aplicación adicional del IFE se efectuará evaluando mes a mes y con estricto apego a que las condiciones sanitarias lo ameriten. La eventual extensión del beneficio deberá considerar las realidades regionales asociadas a la pandemia y la necesidad de implementación adicional del instrumento.

Los hogares que tengan contacto reciente con el Estado no requerirán postular al IFE 2.0, se entregará a todos los hogares que cumplen los requisitos. Las actualizaciones que se realicen no deben ser un obstáculo para entregar los beneficios a quienes ya cumplen los requisitos. Las personas deberán tener un mecanismo expedito para actualizar su información y solicitar los aportes, los que deberían ser otorgados tan pronto esto fuera reportado, si bien habrá de comprobarse la validez de ésta con posterioridad a la entrega del IFE. En todo caso, una vez que se reciba el beneficio, la actualización de la realidad de ingresos sólo será para acoger aquellos hogares que hubieran visto caer sus ingresos.

Se realizarán esfuerzos para fomentar la solicitud del beneficio de aquellos hogares que cumpliendo con los requisitos del IFE no tengan contacto frecuente con el Estado o no lo hayan solicitado, tanto desde el nivel central como mediante los municipios. Se dispondrá, en caso que se requiera, de recursos adicionales para materializar dicha acción.

Se pagará por una vía expedita evitando al máximo nuevas postulaciones, propendiendo a la automatización de pagos.

El IFE se depositará preferentemente en la cuenta RUT del jefe de hogar (beneficiario) de la familia que corresponda, destacando que 78% de los pagos del primer aporte del IFE fueron recibidos por mujeres. Para quienes no tengan cuenta RUT se dará la posibilidad de solicitar la apertura automática al Banco Estado. Complementariamente a esta alternativa, puede además implementarse la entrega directa del ingreso mensual de emergencia a dichos hogares por parte del IPS.

Fijar un piso mínimo de complemento del ingreso en \$25.000 por integrante del grupo familiar.

B-Recurso Adicionales para las Municipalidades. Siguiendo criterios de vulnerabilidad se aportarán US\$ 120 millones a los municipios, para que durante la emergencia estos puedan dirigir esos recursos en apoyo de sus vecinos más vulnerables.

Para la asignación de recursos se utilizarán los parámetros de vulnerabilidad de acuerdo a los utilizados en el “fondo solidario municipal por COVID”.

C- Aporte a organizaciones sociales de la sociedad civil: En esta pandemia, la sociedad civil, a través de múltiples organizaciones sociales en distintas áreas como Cultura, Salud Mental, juega un rol fundamental para atender a sectores vulnerables o en riesgo y coordinar ayudas, gracias a su capilaridad y conocimiento territorial y barrial. Es por ello que se dispondrá de un fondo de US\$ 20 millones para apoyarlas en su actuar a través de criterios de asignación públicos, transparentes y con rendición de cuentas.

D- Gastos en Salud: Se creará una segunda fase del Fondo para la salud COVID-19 para el fortalecimiento de las tareas de la emergencia que permita disminuir la exposición al contagio y enfrentar las necesidades propias de la emergencia sanitaria, con énfasis especial en las acciones que se puedan materializar a través de la red de salud, con foco en las

acciones que se implementen en la atención primaria de salud como trazabilidad, testeo. Este Fondo contará con recursos por \$400.000 millones.

E- Mejoras a la Ley de Protección del Empleo y al Seguro de Cesantía. Se propone extender la protección del empleo y mejorar el seguro de cesantía de la siguiente manera, siguiendo los mismos plazos de extensión que se establezcan para IFE 2.0:

- (i) Fijar una tasa mínima de reemplazo mientras dure el IFE, equivalente a un 55% para todos los trabajadores, sean estos de contratos indefinidos o de plazo fijo.
- (ii) Permitir que los ingresos por acceso al seguro a cesantía sean compatibles con el IFE 2.0.
- (iii) Incorporar medidas de flexibilidad para trabajadores cesantes, aquellos que pierdan su trabajo habiendo hecho uso de la Ley de protección del empleo, u otros que no cumplan beneficios actuales, pero que tengan recursos en sus Cuentas Individuales en el Seguro de Cesantía, para que puedan acceder a dichas prestaciones.

E- Apoyo a los Trabajadores Independientes con boletas de honorarios

El mecanismo de subsidio fiscal a los trabajadores independientes y préstamo será plenamente compatible con el IFE 2.0., de acuerdo al Proyecto de Ley que se tramita en el Congreso.

El resto de los trabajadores independientes que emiten boletas de honorarios tendrá acceso a un crédito del Fisco en condiciones preferentes (con períodos de gracia y tasa de interés real de 0%). Dicho préstamo no se considerará como ingreso para efectos del cálculo en el IFE 2.0.

F- Protección para padres, madres y cuidadores que son trabajadores dependientes formales de niños y niñas en edad preescolar:

Durante el periodo de emergencia sanitaria, concurrente con los criterios de aplicación del IFE, quienes tengan a su cuidado personal y directo un menor en edad preescolar, que no

pueda realizar su trabajo habitual a distancia o a través de medios telemáticos, podrá optar por acogerse a la ley de protección al empleo perfeccionada según se ha establecido en este mismo protocolo.

III. Impulsar la reactivación económica a través de planes de apoyo a los empleos y a la inversión

Los efectos directos pandemia Covid-19 sobre la economía son de gran magnitud. En el punto de salida de la pandemia, será el de una economía severamente golpeada, con alto desempleo y drásticas caídas en los ingresos de miles de familias. Por eso, una prioridad nacional deberá ser la reactivación de la actividad económica y del empleo. Ello requerirá de una potente palanca de inversión pública a lo largo del todo el territorio y de potentes estímulos a la inversión privada. A su vez, requerirá de incentivos a la contratación, apoyo al emprendimiento y a la reconversión laboral y productiva.

El impulso Fiscal de este Plan de reactivación debe ser significativo por lo cual se requiere un Potente plan de Inversión Pública para 2020 y 2021

Se plantea un plan de reactivación que tenga los siguientes ejes:

A. El impulso Fiscal de este Plan de reactivación debe ser significativo por lo cual se requiere un Potente plan de Inversión Pública para 2020 y 2021 con cargo al Fondo.

En la fase de reactivación plena se debe implementar un potente plan de inversión pública, principalmente a través de los Ministerios de Obras Públicas y Vivienda y Urbanismo, en infraestructura hídrica, en logística y en viviendas.

Inversión con énfasis “verde” y mitigación de cambio climático acelerando cartera de inversión pública ligados a construcción embalses, obras de riego y agua potable rural, plantas desalinizadoras, inversión en ERNC.

Inversión pública estratégica: aunque sean proyectos de más larga duración, se propone iniciar proyectos estratégicos –concesionados y no- en áreas ligadas a conectividad digital, infraestructura pública para turismo.

Este plan debe ser de rápida ejecución, con cobertura regional, con cronograma e identificación de territorios que permita su monitoreo y con énfasis en sustentabilidad y mitigación del cambio climático (embalses, agua potable rural, obras de riego, entre otros). En paralelo a la reapertura de la actividad económica se acelerará la entrega de recursos para la ejecución de los proyectos inversión pública.

- B. Incentivos a la contratación de trabajadores.** Incrementar temporalmente la cobertura de los subsidios a la contratación vigentes para jóvenes y mujeres desde el 40% al 60% más vulnerable.

En paralelo, crear un subsidio mensual, también de carácter temporal, para todo trabajador desempleado o suspendido. El subsidio debe ser equivalente a un porcentaje del sueldo mínimo, con un tope de remuneración bruta mensual de 20 UTM. Una vez extinguido este subsidio, establecer un crédito tributario a la contratación equivalente al 23% del valor de la remuneración de cada nuevo trabajador dependiente. El esquema debe contar con un piso mínimo de meses de contratación y un tope máximo del monto del crédito por contratación, así como con resguardos para evitar malos usos.

- C. Financiamiento Pymes.** Asegurar financiamiento de las pymes introduciendo mejoras a los instrumentos ya existentes como los créditos con garantía estatal FOGAPE-COVID, como la modificación del deducible y ampliar coberturas de garantías para las pequeñas empresas.

Asimismo, apoyar a las pequeñas empresas vía programas de fomento productivo que incluyan subsidios y asistencia técnica ser desarrollados por los Centros de Desarrollo de Negocios de SERCOTEC, y por FOSIS, INDAP y CORFO, en este último caso, acelerando la puesta en marcha del incremento anunciado al programa CRECE.

- D. Facilidades administrativas para re-emprendimiento y recapitalización de Pymes.** Mejorar la ley de reorganización y liquidación de empresas para disminuir costos y tiempos de reorganización de pymes. Incentivar nuevos vehículos legales y administrativos que permitan comprar deuda de las pymes más afectadas por la crisis con opción de conversión en capital y manteniendo a los socios originales en la propiedad.
- E. Disminuir Plazos de respuestas del Estado a las Pymes e inversionistas.** Se reforzarán los equipos de profesionales de los ministerios respectivos buscando acortar los plazos de respuestas a las empresas para facilitar la reactivación. Por último, se propone para aquellas Pymes que inicien operación dispongan de un año plazo para obtener todos los permisos esenciales, en lugar de exigirlos. Todas estas medidas deben apegarse estrictamente al cumplimiento de estándares de preservación ambiental y sanitaria.
- F. Constitución de mesa de trabajo con organizaciones gremiales.** Para facilitar la implementación de estas medidas se deberá constituir una mesa de trabajo con las organizaciones representativas de Pymes, organizaciones de trabajadores y los organismos públicos involucrados, tanto a nivel nacional como en cada región del país.
- G. Fomento de la inversión privada.**
- Incentivos tributarios.** Implementar un paquete de medidas tributarias de carácter transitorio. Dentro de estas medidas se propone una rebaja a la mitad del impuesto de primera categoría del régimen Pro Pyme de la ley sobre impuesto a la renta para los ejercicios comerciales 2020, 2021 y 2022 con los resguardos necesarios para evitar malos usos; extender en 3 meses la suspensión del pago de los PPM, y efectuar, excepcionalmente, una devolución de los remanentes de crédito fiscal IVA a las Pymes que cumplan ciertas condiciones de buen cumplimiento tributario. Ampliar hasta el 31 de diciembre de 2022 el esquema de depreciación instantánea al 100%. Para el año

2021 liberar a los proyectos de inversión la contribución regional de 1%, donde dicho monto será aportado a las regiones con cargo a las arcas fiscales.

Agilización regulatoria y de plazos para proyectos de inversión: Seguir las recomendaciones de la Comisión Nacional de la Productividad para reducir plazos y procedimientos regulatorios dentro del marco administrativo, así como disminuir tiempos en otorgamiento de permisos para inicios de inversión y reducir los plazos en evaluación ambiental de grandes proyectos por la misma vía, asegurando estricto cumplimiento de normativas ambientales.

Acelerar concesiones: puesta en marcha de toda la cartera de proyectos concesionables hoy en carpeta, agilizándolo los procesos administrativos, así como acelerar la licitación de proyectos en etapa final de valuación.

H. **Fondo de reconversión y capacitación.** Crear fondos de apoyo para la reconversión y capacitación de trabajadores, con especial énfasis en los sectores más afectados por la crisis. Reforzar la red de intermediación laboral y los programas de capacitación digital a través de SENCE y SERCOTEC, con especial énfasis en la utilización de recursos no utilizados bajo el esquema de la Franquicia Tributaria de Capacitación.

I. **Cumplimiento de condiciones sanitarias para el empleo.** Permitir que nuestro marco regulatorio introduzca de forma transitoria adecuaciones horarias y de funciones para que los trabajadores puedan adaptarse al trabajo cumpliendo con las nuevas normas sanitarias, para proteger su salud, darles seguridad y respetar criterios de distanciamiento físico mínimos, en el marco de las recomendaciones de la autoridad sanitaria al respecto.

Lo anterior, en el dicho marco de las recomendaciones de la autoridad sanitaria al respecto, y en diálogo con el Consejo Superior Laboral donde participan empleadores, sindicatos y autoridades laborales.

- J. **Teletrabajo en el sector público:** Para los trabajadores públicos, avanzar en una ley que regule el teletrabajo para el sector público en diálogo con la ANEF y la mesa del Sector Público.
- K. **Facilitación de acceso al crédito:** Garantía estatal gratuita para créditos empresas de menor tamaño y garantía pagada para grandes empresas: otorgar garantía estatal parcial (60%) en la emisión de bonos u obtención de créditos de grandes empresas actualmente no cubiertas por el actual FOGAPE-Covid. Mientras en el Fogape regular orientado a empresas de menor tamaño no hay remuneración por la garantía estatal y la tasa de interés es de 3,5%, en este caso la tasa de interés se determina en el mercado y el beneficiario paga al Estado una comisión consistente con el riesgo incurrido, ello sin perjuicio, de otros resguardos que puedan ser necesarios para proteger el interés fiscal.
- L. **Apoyo a empresas estratégicas.** Apoyo a empresas estratégicas solventes del país con transparencia y criterios preestablecidos que se adoptará caso a caso. El Estado obtendrá una remuneración coherente con los riesgos financieros en que incurra. La forma específica del apoyo financiero debe adoptarse caso a caso pudiendo considerar una combinación de las siguientes alternativas:
- i) una garantía estatal para alentar financiamiento de terceros;
 - ii) deuda directa con opción de conversión en acciones
 - iii) participación en el capital por un periodo preestablecido.

IV. Transparencia.- Habida cuenta que la ejecución del presupuesto de 2020 y la propuesta de creación del fondo Covid como facilidad extrapresupuestaria constituyen, en conjunto, el marco macroeconómico con que la política fiscal apoyará la actividad económica en este crítico período, la efectividad, flexibilidad y transparencia de su gestión nos parecen esenciales. Identificar con claridad las acciones más directamente vinculadas al control de la pandemia en el fondo Covid podría permitir una mejor comunicación con la ciudadanía

respecto de las actividades realizadas. Sin embargo, desde el ángulo del apoyo a la actividad económica, es tan importante la acción de este fondo como la ejecución regular del presupuesto.

En el marco de la flexibilidad que requiere el ejecutivo para ir asignando fondos conforme las urgencias que se vayan presentando, se requiere una contracara de aquello que debe ser la transparencia frente a la ciudadanía y los sectores que contribuyeron a otorgarle tal flexibilidad.

En virtud de lo anterior, atendida de la especialidad de este fondo, se creará un portal web que contenga información sobre la ejecución del fondo, y además la DIPRES evacuará especialmente un reporte mensual especial relativo a estos recursos el que deberá ser enviado al Congreso Nacional con la misma periodicidad que complementará la rendición de cuentas en Comisión Mixta de Presupuestos.

Lo anterior, sin perjuicio de las facultades fiscalizadoras de la Contraloría General de la República y de la Cámara de Diputados.