

Propuestas para la Protección y la Reactivación

Rafael Aldunate, Rodrigo Cerda, Vittorio Corbo, José De Gregorio, Alvaro Díaz¹, Sebastián Edwards, Juan Andrés Fontaine, Bettina Horst, Sebastián Izquierdo, Claudia Martínez A., Andrea Repetto, Claudia Sanhueza, Klaus Schmidt-Hebbel, Cristián Solís de Ovando, Rodrigo Valdés, Rodrigo Vergara²

Eje 1 - Marco Fiscal de Referencia

Es necesario un nuevo marco fiscal para hacer frente a los graves efectos sociales y económicos del Covid-19 y que cumpla simultáneamente con varios objetivos:

- (i) Abrir espacios para mayores gastos de apoyo a las familias y preservar el tejido productivo durante la etapa de confinamiento y distanciamiento social;
- (ii) Apuntalar la recuperación de la economía en circunstancias en que la política monetaria tendrá poco margen. Esto requiere reformular la senda fiscal de los próximos dos años, lo que implica además postergar y suavizar la trayectoria de convergencia a un resultado fiscal estructural sostenible;
- (iii) Asegurar máxima celeridad y flexibilidad para adecuar la aplicación de los distintos instrumentos al desarrollo de la pandemia, la protección de hogares y trabajadores y la recuperación de la economía;
- (iv) Cautelar en todo momento la dinámica de la deuda pública de manera de no arriesgar el acceso a los mercados en condiciones convenientes y mantener el espacio fiscal necesario para enfrentar eventuales dificultades en el futuro.

En consecuencia, se propone crear una nueva estructura legal que permita implementar, de forma transitoria y flexible, un programa fiscal adicional de hasta un máximo de 12.000 millones de dólares en los próximos 24 meses, dependiendo de los efectos económicos y sociales de la pandemia.³

Esta nueva estructura legal sería transitoria y se extinguiría en un plazo máximo de dos años. Para este propósito se crea un fondo extrapresupuestario (“fondo Covid”) desde el cual el gobierno

¹ Alvaro Díaz tiene acuerdo general con el marco fiscal, pero expresa gran preocupación por la subejecución presupuestaria de 2020. En materia de emergencia, considera que el monto del IFE propuesto es insuficiente y considera apropiado que el IFE esté en el nivel de la línea de la pobreza, lo que para una familia de 3 personas significa 369 mil pesos mensuales. Finalmente, en materia de reactivación no está de acuerdo que las empresas con ventas superiores a un millón de UF tengan acceso al FOGAPE el que siempre ha estado orientado a las MIPYMES.

² Los integrantes que están involucrados en actividades profesionales que pudieran considerarse que producen conflictos de interés con algunos de los temas considerados en este reporte, se abstuvieron de opinar sobre dichos temas.

³ Esta cifra se adiciona a un escenario base que incluye las últimas proyecciones del Informe de Finanzas Públicas del primer trimestre, actualizadas con el escenario macroeconómico que se describe más abajo, incluyendo todos los gastos legislados hasta el 10 de junio de 2020 y supone una subejecución de inversiones en 2020 del orden de US\$2.000 millones por problemas relacionados con la pandemia. En la eventualidad que la subejecución fuera mayor, estos recursos podrían estar disponibles para otros requerimientos transitorios.

pueda ejecutar para enfrentar los gastos de 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).

Para efectos ilustrativos, las proyecciones *fiscales* que se presentan a continuación suponen una utilización de 10.500 millones de dólares (de los 12.000). Este supuesto es uno de varios posibles, pero, en todo caso, el uso del fondo Covid deberá ser flexible para acomodarse a la evolución de los efectos de la pandemia en la economía. Por ejemplo, no es descartable que en un escenario de mayor complejidad sea necesario utilizar la totalidad del fondo antes de los 24 meses.

La ley del fondo definirá aquellas materias que el Ministerio de Hacienda podrá ejecutar por medio de decretos. El ministro dará cuenta del uso del fondo en forma periódica a las comisiones unidas de Hacienda de la Cámara de Diputadas y Diputados y del Senado. La Contraloría efectuará la fiscalización de los gastos de este fondo de acuerdo con los procedimientos explicitados en el DL 1263 de 1975.

Este fondo caducará a los 24 meses o antes si las condiciones macroeconómicas y sanitarias lo ameritan, con lo que se dejarán de ejecutar estos gastos relacionados con el Covid-19. Esto es imprescindible para garantizar su transitoriedad. Se sugiere establecer condiciones objetivas, por ejemplo, si la tasa de desempleo disminuye de cierto nivel de acuerdo con los datos oficiales del INE, como guía de término anticipado del fondo.

El financiamiento del fondo se realizará a través de una combinación de transferencias de los fondos soberanos y mayor endeudamiento público. Si el fondo tuviera recursos al momento de caducar, ellos se transferirán al FEES.

La propuesta 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.

Este año, lo más probable es que los recursos que se utilicen del fondo Covid se destinen primordialmente a aumentar el apoyo a los hogares y empresas, y hacia la última parte del año, en la medida que las condiciones sanitarias lo permitan, desplegar programas de reactivación económica segura. Con las medidas propuestas, el déficit fiscal podría situarse entre 9% y 10% del PIB en 2020, lo que dependerá de la profundidad de la contracción de la economía, mientras que el déficit estructural, medido con los parámetros de largo plazo que entregaron los Comités de Expertos en abril último, podría situarse algo sobre 4,5% del PIB.

Para el próximo año, estimamos recomendable mantener el déficit estructural en un nivel similar al de este año, en lugar de corregirlo en 2 puntos del PIB como prescribe la meta fiscal vigente,

reducción que sería contractiva en momentos que la economía va a requerir estímulos para la recuperación del empleo y de la actividad. Esto equivale, aproximadamente, a mantener el nivel del gasto público en lugar de reducirlo en torno al 8% anual respecto del presente año. En 2021, lo más probable es que los recursos del fondo Covid se destinen primordialmente a programas de recuperación económica.

Finalmente, estimamos que hacia 2022, si hay un remanente del fondo Covid, éste podría utilizarse para continuar el apoyo a la reactivación económica. Aunque el gasto público total caería como consecuencia del término de los programas Covid, el gasto público, excluyendo el fondo Covid, podría crecer en torno a 4,0% anual.

En este escenario, 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. Con esto, la situación fiscal quedaría debilitada y se necesitará adoptar acciones futuras para estabilizar la deuda pública y reconstruir una posición que permita hacer frente a nuevos shocks. Por ejemplo, si el gasto total crece al promedio de los últimos 4 años (3,8%) la situación es aún más complicada. En cambio, si el balance primario convergiera en poco tiempo hacia una situación equilibrada sería posible estabilizar la deuda (se supone una tasa de interés real de largo plazo de 2% y un crecimiento tendencial de 2%).

Es muy importante materializar esta consolidación adicional. Hacia 2023 el aumento de la deuda neta será incluso mayor que el aumento de la deuda bruta, y los activos estarán restringidos solamente al Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), porque el saldo en el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) prácticamente se habrá agotado. Consideramos que, en las condiciones actuales, una deuda bruta en torno a 45% del PIB sería una meta adecuada. Este número permite recobrar espacio de maniobra, aunque nos dejará más cerca del promedio de los mercados emergentes de lo que estábamos antes de 2020.

Figura 1: Balance Primario Estructural y Efectivo 2019-2030

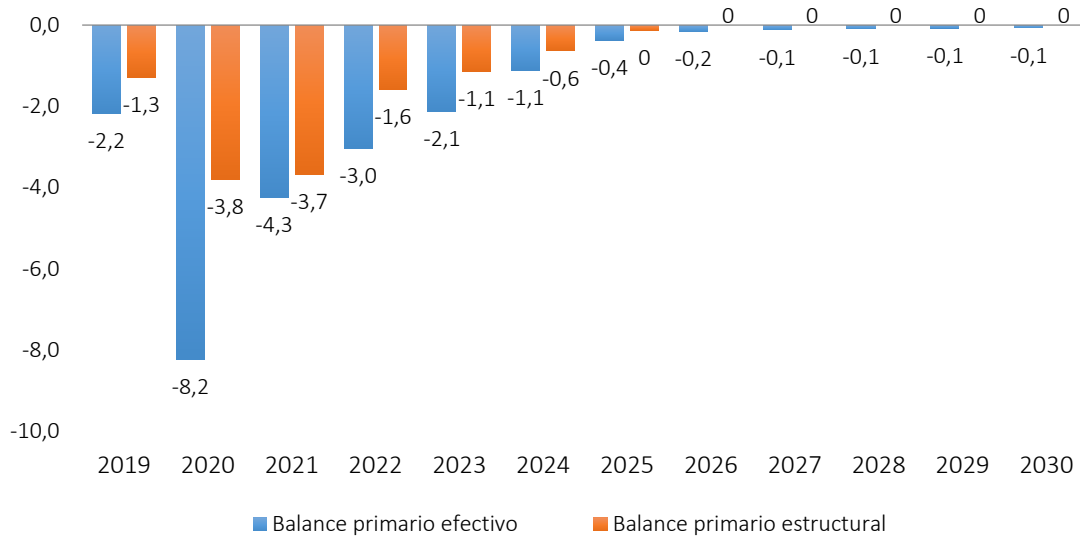
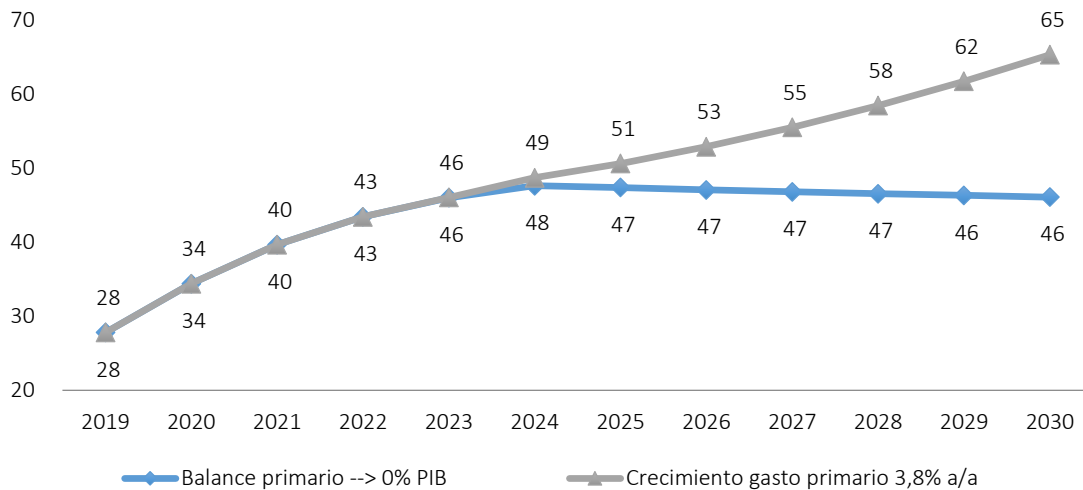


Figura 2: Deuda Pública Bruta 2019-2030 (% del PIB)



Finalmente, para enfrentar los desafíos fiscales posteriores a 2022, es conveniente fortalecer el marco institucional. La regla fiscal ha sido muy útil, pero es necesario adaptarla en algunas dimensiones, como la inclusión de una meta de mediano plazo para la relación entre la deuda y el PIB, así como hacerla más simple y transparente. También sería apropiado considerar la ampliación de algunas de las facultades del Consejo Fiscal Autónomo, junto con dotarlo de las capacidades necesarias para ejercerlas.

El programa aquí propuesto es financiable y abordable en la actual coyuntura. No obstante, es necesario remarcar que la situación fiscal de mediano plazo de la economía chilena presenta el riesgo de perder el grado de inversión en los próximos años. Estos desafíos deberán ser abordados en posteriores acuerdos de consolidación fiscal, para mantener la fortaleza de nuestras finanzas públicas. Es urgente construir un consenso en estas materias para fortalecer nuestra solvencia fiscal y su credibilidad.

Eje 2 – Emergencia

Esta sección describe los acuerdos enfocados en garantizar los ingresos de las familias en el contexto de emergencia.

Propuestas de mejoras para el Ingreso Familiar de Emergencia (Ley No 21.230)

La actual ley para el Ingreso Familiar de Emergencia crea un beneficio a pagarse a tres grupos distintos de beneficiarios. El primero (grupo A) corresponde a hogares sin ingresos formales, en el 90% más vulnerable del Registro Social de Hogares (RSH) que se encuentren, además, en el 60% más vulnerable del Indicador Socioeconómico de Emergencia (ISE). El segundo grupo (B), corresponde a hogares con algunos ingresos formales, en el 90% más vulnerable del RSH que se encuentren en el 40% del ISE y cuyos ingresos formales no alcancen al monto que le correspondería en caso de ser parte del grupo A. Finalmente, el grupo C corresponde a hogares en el 80% del RSH que tengan entre sus miembros a un adulto mayor de 70 años que sea beneficiario de la Pensión Básica Solidaria de Vejez.

El monto del beneficio para los miembros del grupo A corresponde (para un grupo familiar de hasta 4 personas) a \$65.000 en el primer mes, \$55.250 en el segundo mes y \$45.500 en el tercer mes, todos los montos son por integrante. El beneficio para los hogares del grupo B corresponde a la mitad de lo que recibe el grupo A. Para el grupo C corresponde un pago por los meses 2 y 3 (no reciben pago por el primer mes).

Al respecto:

1. Hay acuerdo sobre la urgencia de legislar estos cambios, de modo tal que se estén cursando los pagos de junio (segundo pago) según las nuevas condiciones que se sugieren en lo que sigue⁴.
2. Es pertinente focalizar el beneficio en base a vulnerabilidad socioeconómica utilizando una metodología de calificación para la entrega del beneficio basada en los ingresos de corto plazo del hogar, tal como permite el Indicador Socioeconómico de Emergencia (ISE) dispuesto para el IFE. Es adecuado también asegurar los mecanismos para que todos aquellos que tengan derecho al beneficio lo obtengan y que los procesos de calificación sean lo más ágiles posible.

⁴ Según el calendario que maneja MDSF esto implica que, para poder incluir el nuevo diseño en los pagos correspondientes a junio las modificaciones deberían estar promulgadas y en efecto para el 30 de junio de 2020, por lo que se deben realizar con la máxima urgencia.

- a. Se sugiere hacer los cambios legales que permitan automatizar tanto como sea posible la entrega del apoyo a los potenciales beneficiarios, por ejemplo, generando pagos automáticos a personas que se inscribieron y que ya accedieron al beneficio, facilitando la incorporación al RSH y la revisión de los antecedentes contenidos en él, etc.
 - b. Se propone que todos quienes habiendo obtenido el beneficio y al ser recalificados en un mes posterior dejen de cumplir con el criterio de focalización, mantengan el derecho al beneficio dentro de la ventana de extensión del IFE. Si sus ingresos se reducen, tendrán derecho a un subsidio mayor mientras dure el programa según el diseño final del nuevo IFE. Asimismo, quienes no calificaron en un mes, pueden obtener su calificación en meses siguientes de acuerdo a los cambios en la situación de ingresos y composición del hogar.
 - c. Se considera importante aumentar los esfuerzos comunicacionales para que las personas se puedan informar del beneficio y actualizar la información que sea pertinente, con el apoyo de los medios, los municipios y las organizaciones sociales. De este modo se espera cerrar la brecha entre beneficiarios efectivos y potenciales.
 - d. Se sugiere contar con información que permita comprender la brecha observada entre población que efectivamente solicita el beneficio y la población potencial, y hacer todo lo necesario para subsanarla.
3. Se propone modificar el monto del beneficio por sobre los actuales \$65.000 por miembro del hogar.
- a. La mayoría propone definir un monto de beneficio per cápita de entre \$80.000 y \$90.000, lo que implica que para un hogar de cuatro personas se entreguen entre \$320.000 y \$360.000 respectivamente. Los montos propuestos, en promedio, se relacionan con los gastos necesarios que deben solventar los hogares en la situación de cuarentena.⁵
 - b. En cualquiera de los casos, se propone que, para hogares de más de 4 personas, el beneficio por cada miembro adicional sea decreciente, siguiendo la estructura tal como está definida actualmente.
 - c. Se propone que el beneficio complemente los ingresos formales de los hogares elegibles hasta alcanzar el ingreso de emergencia correspondiente al número de integrantes del hogar -esto es, no se considera los ingresos no formales con los que pueda contar el hogar-. Con todo, se propone establecer un piso de \$25.000 por persona (\$100.000 por hogar de 4 personas) de modo de evitar que se transfieran montos muy pequeños a algunos grupos familiares que tienen mayores ingresos formales. Se reconoce que, para ingresos bajos, esto podría generar un incentivo no deseado a no buscar empleo formal. Sería conveniente que en el diseño de este instrumento se consideren mecanismos para amortiguar este eventual efecto, particularmente ante el caso extender la vigencia de este programa. Sin embargo, dadas las circunstancias, la temporalidad del beneficio y el potencial grupo

⁵ El voto de minoría corresponde a Alvaro Díaz, que se manifestó a favor de ligar este beneficio a la línea de la pobreza.

- afectado, se considera que en lo inmediato dicho costo es superado por el beneficio en términos de protección social.
- d. Para el grupo de beneficiarios establecidos en el punto 5 (hogares con presencia de al menos un adulto mayor que recibe PBS de vejez, dentro del 80% de la CSE del RSH), que bajo las nuevas condiciones de focalización aún queden fuera, se proponen tres pagos, para los meses de junio, julio y agosto, del mismo monto al establecido en a), el cual, podrá ser también extendido por la autoridad, conforme a criterios sanitarios.
 - e. Si por efecto de la evolución de la pandemia, resulta necesario aplicar nuevas medidas de confinamiento en determinados territorios, se sugiere incorporar elementos de focalización territorial ante una eventual extensión de este programa.
4. Se propone que este instrumento se ejecute en paralelo con un plan que disponga de recursos de libre disposición a los municipios para ser usados en apoyo de sus vecinos en el contexto de emergencia. La distribución de estos recursos se hará según criterios de hacinamiento, concentración de población adulto mayor, pobreza, entre otros. Se propone destinar un monto de US\$ 100 millones para estos efectos y que se definan instrumentos de transparencia y rendición de gastos.
 5. Para la extensión del beneficio se propone una ventana de tiempo que parta según estos nuevos criterios. Así, se considerarían los meses de junio, julio y agosto para la entrega de este beneficio.
 - a. Durante los meses de junio y julio se debe pagar la integralidad del beneficio.
 - b. Durante agosto se contemplará una reducción al 80% de los montos iniciales. Con todo, debe darse la posibilidad de que la autoridad, bajo criterios sanitarios, pueda pagar un monto diferente con un máximo dado por el correspondiente a junio y julio.
 - c. Por defecto el beneficio se termina en agosto, pudiendo ser renovado por dos meses adicionales por un monto no superior al 80% antes mencionado, nuevamente de acuerdo a la situación sanitaria del país.
 - d. La incertidumbre epidemiológica respecto a la extensión de las medidas de contención exige que el mecanismo contemple una salida antes de agosto si la situación así lo amerita. También, que sea prorrogable rápidamente en caso contrario.
 6. Se propone ampliar la cobertura del beneficio hasta aquellos hogares que pertenezcan al 80% de mayor vulnerabilidad socioeconómica según el ISE para todos los grupos de beneficiarios. Actualmente este corte es 60% en el grupo de ingresos informales; 40% en los mayoritariamente informales; y 80% del RSH para los beneficiarios del grupo C.
 7. Debe tenerse en consideración que la calificación socioeconómica que permite el ISE es dinámica, y que, dada la situación actual, la cantidad de hogares elegibles podría aumentar fuertemente. Esto, además, se conjuga con un aumento en el monto del beneficio, lo que inmediatamente eleva la cantidad de hogares elegibles al incrementarse el umbral de ingresos que les permite ser beneficiario.
 8. Luego de terminada la ventana de aplicación del IFE, deben asignarse recursos adicionales hacia herramientas para que la ciudadanía pueda retomar su actividad, potenciando subsidios al

empleo, intermediación laboral, subsidios a la actividad (por ejemplo, a través de Fosis) y facilidades e incentivos a las empresas, de acuerdo a lo propuesto en el capítulo de medidas para la reactivación.

9. Los costos estimados de este programa se encuentran en el cuadro 1 del anexo de esta sección, calculados sobre la base de la información actual de calificación del ISE.

Propuestas de perfeccionamiento a la Ley de Protección al Empleo (Ley No 21.227 y sus modificaciones)

La ley 21.227 considera dos prestaciones distintas que se pagan desde el fondo del seguro de cesantía (cuentas individuales y fondo solidario). Bajo el Título I de la ley, los trabajadores a los que se suspenda su relación contractual, ya sea porque lo determine un acto de la autoridad o por mutuo acuerdo con sus empleadores, tendrán derecho a cobrar giros de acuerdo al esquema que se presenta en el cuadro 2, en el anexo. Los requisitos para clasificar a esta prestación son contar con tres cotizaciones continuas en los tres meses anteriores a la suspensión del contrato o, en su defecto, seis cotizaciones continuas o discontinuas en los doce meses anteriores a la suspensión del contrato debiendo al menos dos de estas cotizaciones corresponder a los dos meses anteriores a la suspensión y con el mismo empleador.

1. Hay acuerdo en que es necesario revisar los requisitos de acceso de modo de garantizar la mayor protección posible.
2. Se propone suavizar la caída actualmente contemplada para las tasas de reemplazo que establecen los beneficios (contenidas en el cuadro 2 del anexo) y definir el pago hasta octubre. Independiente del tipo de contrato (a diferencia de lo que existe hoy donde se diferencia entre contrato indefinido y a plazo fijo o por obra o faena), se propone cambiar el guarismo en la estructura de pago para el beneficio de suspensión del empleo, para aquellos que ya activaron el beneficio, definiendo una tasa de reemplazo en un rango entre 50% y 60% del salario para los meses de junio y julio. Para el mes de agosto, se sugiere que esta tasa de reemplazo sea reducida como mínimo a un 80% de la tasa de reemplazo de los meses junio y julio, sujeto a la decisión de la autoridad. De ser necesario, en los meses de septiembre y octubre, considerando criterios sanitarios, la autoridad podrá definir una tasa de reemplazo con tope 50% de la tasa de junio y julio. Con todo, por defecto, el beneficiario se acogerá a la mayor tasa de reemplazo que resulte entre este nuevo esquema y el existente en la ley del seguro de cesantía.
3. Se propone modificar los valores inferiores de las prestaciones establecidos para el pago a cargo del FCS fijando pisos superiores a los actualmente definidos. Tanto para trabajadores con contrato indefinido como con contrato temporal, el monto será de \$225.000 durante los meses de junio y julio. En agosto, este piso se reducirá como mínimo a un 80%, sujeto a decisión de la autoridad. En septiembre y octubre, la autoridad, considerando criterios sanitarios, podrá mantener este valor como máximo en el nivel de agosto.

4. No se ha recibido una estimación precisa del costo de esta medida. Algunas estimaciones preliminares e incompletas lo colocan en cerca de USD mil millones, aunque falta ratificarlas.

Propuesta de mejoras para la ley del seguro de cesantía (ley No19.728)

- Se sugiere que en el contexto de emergencia se revise la pertinencia de homologar los beneficios de aquellos que hayan quedado desempleados, y sean afiliados del seguro de cesantía, con los de aquellos que se acogen a la suspensión de empleo.

Propuestas de mejoras al Proyecto de ley que otorga beneficio para trabajadores independientes (Boletín 13.542)

El proyecto actualmente en discusión en el Congreso combina un subsidio con un crédito para cubrir hasta un 70% de la caída en los ingresos de un trabajador independiente respecto a sus ingresos promedio. El monto del subsidio contemplado es de hasta \$75.000 mensuales, proporcional a la caída en los ingresos y dependiente de los ingresos totales promedio del beneficiario. Así, si el solicitante tiene ingresos promedio de hasta \$320.500 mensuales, el subsidio corresponderá hasta a un 70% de su caída de ingresos; el porcentaje baja a 50% para los beneficiarios con ingresos promedio hasta \$400.000 mensuales, y a 40% para aquellos con ingresos promedio hasta \$500.000. Para los beneficiarios con ingresos más altos no existe subsidio.

En todos los casos, los trabajadores a honorarios pueden solicitar un crédito para cubrir hasta el 70% de su caída de ingresos con un tope máximo de \$650.000 mensuales. Este crédito, a tasa de interés real 0, se comenzará a pagar en abril de 2022 y considerará una retención extra de un 2% en las boletas de honorarios de quienes lo soliciten.

- Se considera que es pertinente dejar que la discusión avance en el Congreso, por lo que no se entregará propuestas concretas. Sin embargo, se presentan algunos principios a tener en consideración:
 - a. Es deseable que existan criterios de equidad horizontal entre los montos que se entregan como subsidio en este beneficio con los que entregan los otros programas de apoyo en emergencia.
 - b. Este beneficio debe ser compatible con la postulación al IFE.

Eje 3 - Reactivación

Visualizamos que la actividad económica durante los próximos 24 meses atravesará las siguientes fases:

- **Fase I, de contención**, en la cual parte importante del territorio nacional estará afecto a restricciones de movilidad y contacto presencial que impiden o limitan seriamente las actividades de producción, distribución y consumo.
- **Fase II, reapertura progresiva**, en la cual –con las debidas precauciones sanitarias- será aconsejable reiniciar ciertas actividades económicas, aun cuando no se haya alcanzado un grado

suficiente de inmunidad de la población, y por tanto subsista un riesgo significativo de contagios.

- **Fase III, de post pandemia o reactivación plena**, una vez que, por efecto de la vacunación masiva y/o la aplicación de antídotos, el Covid-19 haya dejado de ser una amenaza real para la salud de la población.

Cabe destacar que en la hora presente no es posible anticipar la duración de las etapas y las fases no tienen por qué ocurrir simultáneamente en todo el territorio nacional.

Fase 1: Contención

Durante la fase de contención, la actividad económica estará inevitablemente constreñida por las medidas sanitarias. La paralización de una parte importante de la actividad económica está afectando la salud financiera de nuestras empresas, grandes, medianas y pequeñas. Ante ello, proponemos:

- Ampliar la cobertura del programa COVID-FOGAPE eliminando el deducible de la garantía estatal del monto de los créditos garantizados, permitir que empresas con ventas superiores a UF 1 millón también accedan al programa, sujetas al mismo tope y garantías hoy aplicables a las que venden entre UF 0,6 y UF 1 millón (esto es, UF 250.000) y considerar la flexibilización del límite a la tasa de interés a cobrar al deudor.
- Consideramos prioritario abordar la restricción de liquidez de las pymes que no reciben financiamiento del sistema bancario, sino que de instituciones financieras no bancarias (IFNB) tales como empresas de *factoring*, *leasing* y fondos de inversión. Consideramos que cabe permitir el acceso de las IFNB –por montos máximos a determinar- a los créditos bancarios COVID con garantía FOGAPE, a fin de destinarlos al financiamiento de pymes. Así mismo, cabe evaluar medidas legales o administrativas que faciliten a bancos y otros agentes la compra y negociación de facturas, fuente de financiamiento muy utilizada por las pymes.
- Fortalecer los programas de apoyo a pymes, mediante créditos y aportes, con los que cuenta CORFO, SERCOTEC, FOSIS e INDAP, flexibilizando su uso para capital de trabajo.
- La solución para los problemas de liquidez de empresas grandes debe ser caso a caso, con debidos resguardos que aseguren transparencia y probidad y considerando el apoyo estatal como una última instancia. El apoyo debe ser entregado a empresas viables, imponer estrictas condiciones en cuanto a retención de utilidades, inversiones fuera del giro y pago de remuneraciones a altos ejecutivos. Existen diversas fórmulas para proporcionar el apoyo requerido, tales como el financiamiento vía bonos o créditos convertibles en acciones, créditos garantizados con acciones y garantías estatales. Estas operaciones deben reeditar para el Estado intereses o comisiones y permitirle participar en la ganancia asociada a la eventual recuperación del valor de mercado de la empresa beneficiada. Si por efecto de la ejecución de garantías o la conversión de sus acreencias en acciones el Estado se hiciese propietario de acciones, conviene estipular su obligación de liquidarlas en un plazo, por ejemplo, no superior a dos años desde su adquisición.

- En materia de rebaja temporal de impuestos proponemos:
 - Mantener mientras dure la fase 1 la postergación o rebaja de los PPM, porque de otro modo muchas empresas con ventas en 2020 terminarían pagando impuestos provisorios en exceso y debiendo reclamar devolución en abril del 2021.
 - Extender reprogramación de contribuciones de bienes raíces de pymes para que cuotas no pagadas en el primer semestre de 2020 se paguen a contar de 2021.

Fase 2: Reapertura progresiva

Visualizamos que en los próximos meses la economía deberá ingresar a una fase de reapertura progresiva. La administración de esa fase será crucial para encauzar a la economía nacional por la senda de una reactivación sostenida.

- La normalización progresiva de las actividades económicas no podrá ser simultánea y requerirá estrictos protocolos de distanciamiento social y medidas de higiene. El gobierno deberá dirigir el proceso de reapertura, autorizando la normalización de las actividades que cuenten con medidas sanitarias adecuadas tanto en el traslado de los trabajadores como en sus respectivas faenas. Recomendamos que la autoridad vise, publicite (por ejemplo, mediante un sello que infunda confianza) y fiscalice los protocolos sanitarios a aplicarse en los diferentes rubros productivos. Los gastos que demanden las adecuaciones necesarias pueden abordarse vía financiamiento público (por ejemplo, vía CORFO) y/o permitiendo que sean un crédito contra el impuesto a la renta. CORFO y SERCOTEC deben también apoyar a las pymes con la asistencia técnica requerida.
- La reapertura exigirá escalonar los días y horarios de entrada a los establecimientos educacionales, comerciales y de servicios para evitar aglomeraciones en el transporte público. Estimamos que para estos efectos será necesario incorporar en nuestra legislación la posibilidad de que, excepcionalmente y mientras dure la pandemia, empleadores y empleados pacten una reorganización de trabajo en materia de jornadas, horarios y funciones, previa autorización de la Dirección del Trabajo.
- Se propone extender la aplicación de la Ley de Protección del Empleo mientras dure la pandemia, en cuanto a la reducción de la jornada de trabajo
- Se propone extender los subsidios a la contratación de mujeres (Bono Trabajo de la Mujer) y jóvenes (Subsidio Empleo Joven) desde el 40% al 60% de la población más vulnerable mientras dure la pandemia. Se sugiere también, considerar la extensión de estos programas a otros grupos con dificultad para insertarse al mundo del trabajo.
- Se propone crear un nuevo subsidio temporal para todo trabajador contratado y también para los reincorporados por empresas acogidas a la Ley de Protección del Empleo, el cual duraría por ejemplo 6 meses. Esta medida pretende suavizar el costo inicial de la normalización para los sectores más afectados por la pandemia. A título ilustrativo, el otorgamiento de 500.000 subsidios de empleo (a razón de \$ 200.000 mensuales) representa un costo mensual US\$ 125 millones.

- El heterogéneo impacto sectorial de la pandemia exige una atención especial a sectores particularmente afectados como el turismo, establecimientos educacionales, actividades culturales, salas cuna y jardines infantiles, entre otros. El turismo, por ejemplo, entendido de forma amplia para comprender hoteles, restaurantes, operadores de tours, establecimientos de esparcimiento, etc., es gran generador de empleos, tiene gran cantidad de pymes y se extiende por todo el territorio nacional. Consideramos que CORFO y SERCOTEC deben asumir un rol preponderante en el rescate de las empresas viables de estos sectores mediante garantías o aportes. En la medida de lo posible los programas correspondientes deberían ser puestos en marcha durante la fase 1.

Fase 3: Reactivación plena post pandemia

Aunque es probable que la fase de reactivación plena no comience sino hasta el próximo año, es importante diseñar desde ya las medidas tendientes a echar a andar sin demora la reactivación apenas sea ello posible.

- En materia laboral, visualizamos la prolongación durante 2021 de la ampliación de los subsidios a la contratación de jóvenes y de mujeres, extendiendo su cobertura desde el 40 al 60% más vulnerable.
- Para la reconstrucción de los desempleados será necesario reforzar la red de oficinas de intermediación laboral y los programas de capacitación de SENCE. Dado que, de acuerdo a la normativa vigente, es probable que los fondos de capacitación provenientes de la franquicia tributaria no se utilicen este año en capacitación, proponemos un uso distinto al programa de Becas Laborales, como por ejemplo el otorgamiento de un bono al desempleado o a la empresa que lo contrate para ser utilizado en su capacitación. Alternativamente, se puede utilizar en capacitación en oficios, o reasignar para la intermediación a entidades especializadas, o postergar su utilización.
- La pandemia ha puesto en evidencia la potencialidad de internet como canal de distribución de bienes y servicios, pero también ha revelado la amplia brecha de capacidad digital en la población y pymes. Se hace necesario, por lo tanto, un programa masivo de capacitación digital vía SENCE y reforzar la acción de Sercotec (DigitalizatuPyme).
- La inversión pública puede jugar un rol clave en la reactivación de la actividad económica y del empleo. Es oportuno acelerar las inversiones necesarias para modernizar nuestra infraestructura, combatir la sequía, propender a la carbono neutralidad y adaptarnos a las exigencias del cambio climático. La inversión pública puede además ser utilizada como palanca para la creación de empleo temporal para combatir la cesantía. Consideramos de la mayor importancia que los proyectos de inversión pública postergados por efecto de la pandemia estén listos para echarse a andar en cuanto ello sea posible. Ello exige llamar a las licitaciones correspondientes, adjudicarlas y efectuar todos los trámites administrativos necesarios para permitir, por ejemplo, que determinadas obras viales se inicien a comienzos del próximo año, lo que en las regiones del sur es de gran importancia por razones climáticas.

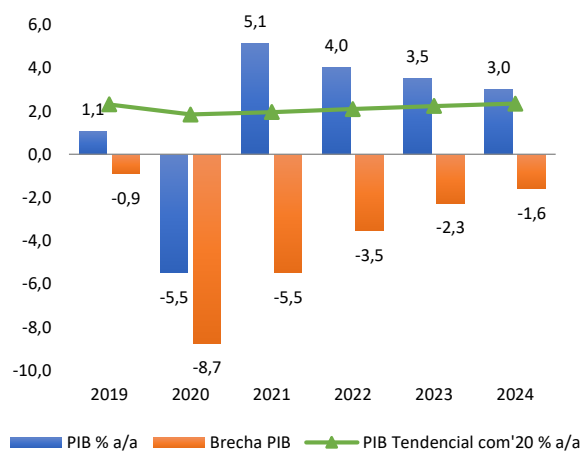
- A las obras retrasadas del 2020 habrá que agregar las anteriormente previstas para 2021, lo cual significará un importante incremento de la inversión pública durante dicho año. Para ello es necesario acelerar desde ya los estudios de pre inversión, la aprobación del MDS y permisos ambientales. Áreas prioritarias de inversión son viviendas sociales y mejoramiento de barrios (haciendo uso de los DS 19, 27 y 49), obras de vialidad (nuevas rutas y pavimentaciones básicas, construcción y conservación), sistemas de agua potable rural, obras hidráulicas (obras de riego, embalses) y defensas fluviales y costeras, necesarias por efecto de la sequía y el cambio climático.
- Actualizar y promocionar la cartera de más de US\$ 14.000 millones en proyectos de vialidad, embalses, aeropuertos, hospitales y otros del plan de licitaciones, originalmente previstas para 2019-23, e incorporar nuevas áreas como ferrocarriles e infraestructura de telecomunicaciones (por ejemplo, la instalación de antenas requeridas por la tecnología 5G). Para ello, una institución útil puede ser el Fondo de Infraestructura creado en febrero de 2018, con los ajustes normativos que requiera. Para el avance del programa de concesiones es importante agilizar las distintas autorizaciones que estas requieren.
- CODELCO y las empresas públicas de transportes (Metro, EFE, puertos) cuentan con importantes proyectos en desarrollo. Es importante que la ralentización ocasionada por la pandemia no se extienda más allá de lo indispensable y que estas empresas presupuesten para 2021 un ritmo de inversión que recupere estos atrasos.
- Considerando que la depreciación instantánea puede ser un poderoso impulso para la inversión y la actividad económica en la fase 3, consideramos conveniente: a) extender la duración del beneficio a inversiones realizadas hasta diciembre de 2022, y b) evaluar la ampliación de la depreciación instantánea al 100% de las inversiones correspondientes.
- Una causa frecuente de retraso en la ejecución de los proyectos de inversión, tanto públicos como privados, es la demora en el otorgamiento de los diferentes permisos requeridos para iniciar las respectivas obras. Siguiendo las recomendaciones de la Comisión Nacional de Productividad (CNP)⁶, identificamos dos modificaciones legales que, en la actual coyuntura, podrían aplicarse de manera temporal: (i) establecer por ley plazos perentorios para todo permiso de inversión, esto es, que las correspondientes autorizaciones quedan sujetas al llamado silencio administrativo positivo y (ii) reforzar los cuadros técnicos de los organismos competentes (SEA, DGA, Subsecretaría de FFAA, Subsecretaría de Pesca, SERNAGEOMIN, CMN, CONADI y otras) y autorizarlas para utilizar los servicios de revisores externos, debidamente calificados y seleccionadas por ellos, financiados con cargo a los titulares de los proyectos. El sistema propuesto podría estar operativo desde el inicio del 2021 y mantenerse por los siguientes 5 años.

⁶ “Calidad Regulatoria en Chile: Una revisión de sectores estratégicos”, Septiembre 2019

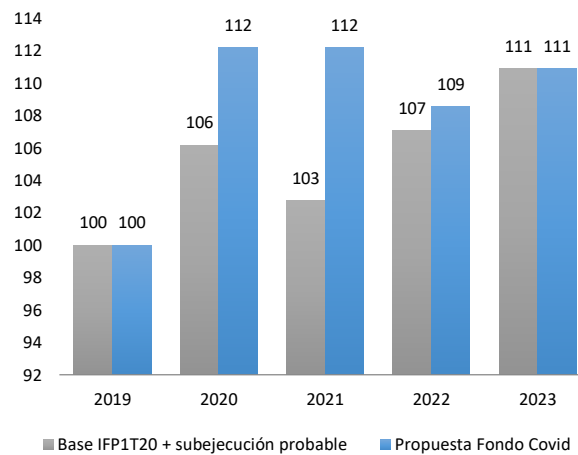
- La incerteza jurídica asociada a los permisos que requieren las inversiones es también identificada por la CNP como un factor que inhibe o encarece los proyectos. Proponemos estudiar mecanismos legales para dar certeza jurídica a las nuevas inversiones.
- Estudiar un mecanismo que, manteniendo estricto cumplimiento de estándares de preservación ambiental, permita una tramitación acelerada de los proyectos que por su menor envergadura no requieren de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), sino que tan solo de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA).
- Por último, es apropiado recordar que existe un conjunto de iniciativas legales y de modificaciones administrativas que facilitan trámites y estimulan el emprendimiento en diversas áreas. Es el caso de iniciativas para simplificar los trámites requeridos para la creación de empresas y para el desarrollo de las pymes, el proyecto de ley de firma electrónica, la modernización del sistema notarial y numerosas modificaciones que simplifican los permisos ambientales sectoriales. Muchas de esas iniciativas no revisten gran complejidad técnica ni tienen mayor connotación política, y su aprobación en los próximos meses puede ser un poderoso impulso al emprendimiento y la inversión, especialmente en las empresas de menor tamaño.

Anexo 1: Supuestos de trabajo para proyecciones de deuda

Supuestos para Proyecciones



Nivel del Gasto Primario Real⁷



Fuente: DIPRES y elaboración propia a partir de proyecciones OCDE, FMI y otros.

⁷ IFP1T20: Informe de Finanzas Publicas 1er trimestres 2020, Dipres

Anexo 2: Estimaciones de costos y cobertura IFE y Ley de Protección del Empleo

1. Estimación de costos y cobertura IFE

Diseño	Monto	Costo mensual MMUS\$	Costo total MM US\$	Personas alcanzadas	Parámetros ⁸
Actual	65.000	285	727	4.510.921	Grupo A: RSH 90%, ISE 60%; Grupo B: RSH 90%, ISE 40%; Grupo C: RSH 80%
1	80.000	374	1.720	5.046.162	Grupo A: ISE 80%; Grupo B: ISE 80%, piso \$25.000; Grupo C: ISE 80%
2	85.000	404	1.858	5.224.421	Grupo A: ISE 80%; Grupo B: ISE 80%, piso \$25.000; Grupo C: ISE 80%
3	90.000	433	1.992	5.402.680	Grupo A: ISE 80%; Grupo B: ISE 80%, piso \$25.000; Grupo C: ISE 80%

Notas: El cálculo se hizo considerando la distribución de potenciales beneficiarios a junio de 2020, por tratarse de un proceso de calificación dinámico y, dependiendo de las condiciones de la economía, estos números de beneficiarios podrían aumentar. El cálculo del costo total considera tres meses de beneficio completo y dos meses adicionales al 80% del monto.

2. Esquema de beneficios Ley 21.227 de Protección al Empleo.

Mes	Cuenta individual	Contrato Indefinido		Plazo Fijo			
	Tasa de reemplazo	Tasa de reemplazo	Monto Máximo	Monto Mínimo	Tasa de reemplazo	Monto Máximo	Monto Mínimo
Primero	70%	70%	652.956	225.000	50%	466.398	225.000
Segundo	55%	55%	513.038	225.000	40%	373.118	200.000
Tercero	45%	45%	419.757	225.000	35%	326.478	175.000
Cuarto	40%	40%	373.118	200.000			
Quinto	35%	35%	326.478	175.000			

⁸ RSH: Registro Social de Hogares / ISE: Índice Socioeconómico de Emergencia

Anexo 3: Resumen de medidas de reactivación por fase

Eje	Medida	Fase		
		Fase 1: Contención	Fase 2: Normalización	Fase 3: Post-Pandemia
Liquidez a empresas	Potenciar créditos con garantía estatal COVID-FOGAPE	<ul style="list-style-type: none"> - Eliminar deducible - Ampliar a empresas con ventas por sobre 1 MM de UF (con tope actual de beneficio) - Considerar la flexibilización del límite a la tasa de interés - Permitir el acceso de las IFNB para financiamiento de pymes, según montos máximos a determinar 		
	Fortalecer programas de apoyo a MiPymes vía CORFO, SERCOTEC, FOSIS e INDAP	<ul style="list-style-type: none"> - Flexibilizar aportes y garantías entregados para permitir su uso en capital de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a sectores más afectados (ejemplo, turismo) con atención preferente a MiPymes, mediante garantías o aportes. En lo posible, iniciar estos programas en fase 1. 	
	Apoyo a grandes empresas	<ul style="list-style-type: none"> - Fórmulas como garantías o financiamiento vía bonos o créditos convertibles, con restricciones de uso. - Acciones adquiridas por el Estado deben ser liquidadas en un plazo predefinido a contar de la respectiva adquisición 		
	Reconsiderar postergación de impuestos	<ul style="list-style-type: none"> - Mantener la postergación o rebaja de los PPM durante toda la fase 1 - Extender postergación de pago de contribuciones a las pymes durante toda la fase 1 		

<p>Seguridad en el trabajo</p>	<p>Protocolos sanitarios en empresas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Autorización gradual de actividades que cuenten con medidas sanitarias adecuadas - Certificar establecimientos (mediante sello) que cumplan protocolos sanitarios. - Financiamiento parcial de gastos necesarios vía CORFO y/o reconocidos como crédito contra el impuesto a la renta - Asesoría técnica a pymes por parte de CORFO/SERCOTEC
	<p>Adecuación de jornadas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Marco legal temporal para que empleadores y empleados pacten reorganización del trabajo en materia de jornadas, horarios y funciones, previa autorización de la DT, a fin de ajustarlas a las nuevas exigencias sanitarias. - Extender duración de Ley de Protección del Empleo (jornada parcial).
<p>Potenciar empleo y reconversión laboral</p>	<p>Subsidios a la contratación y apoyo a la intermediación laboral</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Extender beneficiarios de subsidios a la contratación de mujeres y jóvenes desde el 40% a 60% más vulnerable - Crear subsidio temporal (6 meses) para (i) las nuevas contrataciones y (ii) para el reintegro de trabajadores con contrato suspendido en empresas acogidas a la Ley Protección del Empleo - Extender subsidios a mujeres y jóvenes - Reforzar red de oficinas de intermediación laboral y programas de capacitación SENCE - Bono al desempleado o a la empresa que lo contrate para ser utilizado en su capacitación

Inversión como motor de empleo	Reconversión laboral	- Ampliar programas de capacitación digital a través de SENCE y SERCOTEC (DigitalizatuPyme)
	Inversión pública	- Acelerar proyectos de obras públicas, vivienda y otros para que estén listos para iniciar construcción. - Analizar cambios legales al Fondo de Infraestructura para usarlo como vehículo de inversión
	Más incentivos a la inversión privada	- Extender duración del beneficio de Depreciación Acelerada hasta dic-22 - Ampliar la depreciación instantánea al 100% de las inversiones correspondientes
	Mayor certeza jurídica a la inversión privada	- Plazos perentorios (silencio positivo) para permisos más críticos que hoy no cuentan con plazo establecido en ley - Más personal especializado en organismos claves y autorizar la utilización de revisores externos - Mecanismo de tramitación expedita a Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA)