

Propuestas económicas para enfrentar la epidemia de Covid-19¹

Luis Eduardo Escobar²
27 de marzo, 2020

Antecedentes

El país se enfrenta a una crisis sanitaria de grandes proporciones que no hemos experimentado en los últimos 50 años. Si bien Chile tiene experiencias con desastres naturales no hemos sufrido desastres sanitarios de las que haya memoria colectiva. Por lo tanto, no hay mecanismos sociales establecidos que nos ayuden a procesar los que está ocurriendo.

La crisis sanitaria tiene graves consecuencias económicas y, como siempre, perjudicará seriamente las economías de las familias y en particular de los grupos de menores ingresos. Recordemos las grandes pandemias de la humanidad como la Gripe Española o las grandes pestes de la Edad Media que no sólo mataron a millones de personas sino que fueron catástrofes económicas, al menos en los primeros años.

Para darse una idea de lo que podría ocurrir en Chile, en el supuesto que la epidemia del Covid-19 terminara en el segundo trimestre, los economistas de Larraín Vial han estimado que el crecimiento económico este año será nulo o negativo. En la misma línea, aunque aún no han publicado las últimas revisiones, el FMI estaría proyectando una caída del PIB mundial para este año y una leve recuperación para el 2021. Es posible que estas proyecciones sean optimistas. El PIB de China cayó en 13% en el primer trimestre con relación al mismo trimestre del año 2019, y se proyecta que en los EE.UU. el PIB podría caer en un 8% durante el segundo trimestre.

Por las razones que expongo más abajo tiendo a compartir esas proyecciones y creo que son más bien optimistas por cuanto suponen que la epidemia termina en junio y que las consecuencias económicas terminan con la pandemia. Es decir, no hay quiebras de grandes empresas y el sistema financiero no se ve afectado por la crisis. Ambas cosas tienen una muy baja probabilidad de ocurrir, como lo recalzó con mucha fuerza Mario Draghi, ex presidente del Banco Central Europeo en el Financial Times esta semana.

Las consecuencias económicas surgen por la necesidad de aislar social y productivamente a las personas en la esperanza de disminuir así la tasa de contagio y las muertes. En la medida que se le pide, u ordena, a las personas no salir de sus casas ocurren tres fenómenos directamente relacionados entre sí:

- cae la producción ya que se trabaja menos y

¹ Esta es una versión actualizada de la original del 23 de marzo, 2020.

² Economista, consultor independiente. Trabajó por más de 20 años en el Fondo Monetario Internacional, incluyendo en la década de los 80 en los rescates de la crisis de 1982-83.

- caen los ingresos de las personas porque una empresa que no produce y no vende no tiene recursos para pagar los sueldos
- la situación financiera de los bancos se hace más difícil ya que sus clientes no pueden cumplir con sus obligaciones.

Esta dinámica da origen a un vórtice negativo que es tarea, y obligación ética, del gobierno limitar en todo lo que esté en su poder. **No se pueden imponer medidas sanitarias de aislamiento sin hacerse cargo de las consecuencias económicas que ellas tienen.**

Por lo tanto, creo que es responsabilidad de las personas que pueden influir en la opinión pública y sobre el Gobierno discutir pública y responsablemente medidas económicas que puedan ayudar a paliar la grave situación que enfrentamos. Desde luego, eso no es lo que hizo la Dirección del Trabajo al señalar que las empresas no tienen que pagar los sueldos a sus empleados si se suspende el trabajo. El país, y el Gobierno en particular, tienen que asumir el hecho clave que en esto todos viajamos en el mismo navío y, si se hunde, nos hundimos todos.

El problema económico que enfrentamos

Para situarnos en el impacto de la pandemia sobre nuestra economía y las consecuencias probables sobre la vida de todos los chilenos y chilenas es conveniente establecer algunos puntos de referencia.

- Las consecuencias sobre las variables macroeconómicas (producción, empleo, inflación, exportaciones, importaciones y tipo de cambio) serán, con toda probabilidad, muy importantes. Ya lo hemos visto con el tipo de cambio que es la variable que se ajusta más rápidamente y las primeras cifras de actividad del comercio muestran un colapso de ventas. Incluso, las empresas de la gran minería del cobre ya hablan de cerrar sus faenas.
- Cuán grande y de qué duración será el efecto dependerá en gran medida del éxito que tengan las medidas sanitarias que adopte el gobierno y su cumplimiento por parte de la ciudadanía. En esto no hay que ser demasiado optimista. China que “había salido de la crisis” está cerrando sus fronteras para evitar que llegue la “segunda ola”³.
- Por lo tanto, en este momento no es posible poner cifras definitivas en discusión, aunque sí es posible construir escenarios plausibles de evolución de lo que podría ser una crisis como pocas que ha experimentado nuestro país.

Para darnos una idea del impacto probable en Chile es necesario considerar que el consumo de los hogares representa casi 2/3 del PIB⁴. Por lo tanto, si el consumo de las familias disminuye de manera importante, como es probable que ocurra por la “frenada” de la economía, eso tiene efectos negativos directos sobre el nivel de actividad

³ En la Gripe Española hubo tres “olas” de infecciones. Lo que buscan los gobiernos ahora es que se logre desarrollar una vacuna durante el período que media entre la primera y segunda ola.

⁴ Todos los datos son del Banco Central de Chile para el año 2019 y los cálculos son del autor.

económica. En concreto, por cada 1% que caiga el consumo de las personas este caería en US\$1.777 millones, con todo el efecto en cadena que ello conlleva. Lo más probable es que la disminución del consumo de las familias sea bastante mayor si la crisis sanitaria y las restricciones se extienden hasta junio. En países como Italia y España se calcula que el consumo de las familias estaría cayendo en un 20% o más. Si en Chile el consumo de las familias cayera en un 15% la demanda agregada, sin considerar efectos en inversión, caería en más de 10% del PIB. Eso nos pone en el camino de la crisis de 1982-83 para los que se acuerdan.

Una parte de esta caída se verá compensada por el mayor consumo del Estado que ya ha anunciado medidas y tendrá que gastar más en pagar sueldos en salud y las compras que deberá realizar para combatir la epidemia. Pero el consumo del Gobierno representa sólo 15% del PIB, por lo que por cada 1% de aumento de gasto en consumo del gobierno aumentaría la demanda sólo en US\$412 millones. Además, buena parte del gasto del gobierno será en productos importados (máscaras, vacunas cuando las haya, equipos, etc.) que no aportan a la producción nacional.

Es cierto que hay factores de compensación como, por ejemplo, que al caer el consumo de las personas también caerán las importaciones, a lo que ayuda también la caída de los precios del petróleo. Pero también es probable que disminuyan las exportaciones (el precio del cobre está por debajo de US\$2,20/lb), porque los países que las compran están pasando por lo mismo que nosotros. La consecuencia de un menor nivel de actividad es que la inversión pública y privada disminuirán. La pública porque es necesario enfrentar la epidemia y apoyar a consumidores, empresas y bancos y la privada por la necesidad de mantener el aislamiento social y la incertidumbre reinante. Por ejemplo, el precio del cobre ha caído a niveles de US\$2,20/lb lo que ha llevado a una de las grandes empresas mineras privadas a suspender sus programas de inversión. CODELCO y otras empresas seguramente seguirán el mismo camino ya que no tendrán ingresos para financiar los proyectos de inversión.

Pero si nos concentramos en la importancia relativa del impacto de la epidemia, especialmente para los próximos meses, **sin duda el efecto más importante es la disminución del consumo de las familias**, debido a las medidas de aislamiento necesarias para limitar la expansión del Covid-19.

Que caiga el consumo de las familias significa que las familias no pueden hacer las compras y pagos que hacían habitualmente. Como alimentarse y pagar medicinas es esencial, las familias tendremos dificultades para pagar las cuentas de los servicios públicos y gastaremos mucho menos en recreación, turismo y servicios personales (educación, restaurantes, etc.). Como estamos en "aislación social" también gastaremos menos en transporte de todo tipo. De hecho, el Metro de Santiago ya redujo sus frecuencias en un 18%. Los buses interprovinciales tendrán que hacer algo similar y LATAM ya ha pedido ayuda al gobierno. Todos estos sectores tenderán a contraerse fuertemente, cuando no a colapsar.

Para darse una idea del impacto que esto puede tener cabe recordar que la mitad del consumo de las familias es en servicios. A su vez, esto significa que las personas que trabajan en el sector servicios serán inicialmente las más afectadas y verán fuertemente disminuidos sus propios ingresos y tendrán que reducir su propio gasto. También utilizarán sus disminuidos ingresos para abastecerse de lo esencial: alimentos y medicinas.

Lo anterior aplica a las empresas y supone que el Estado le sigue pagando a sus funcionarios y que las grandes empresas hacen un esfuerzo por mantener el pago de los sueldos de su personal o reducirlo lo menos posible.

Como la gente utilizará sus menores ingresos en las compras esenciales, otra consecuencia será que la compra de bienes durables (electrodomésticos, muebles y otros productos de más larga duración) y vehículos motorizados también disminuirá, extendiendo la contracción a otros sectores de la economía y afectando el empleo e ingreso de las personas en esas otras actividades.

Propuestas iniciales

Este análisis, por cierto muy general y más bien ilustrativo, nos ayuda a visualizar **dónde tenemos que concentrar los esfuerzos de apoyo económico a familias y empresas.**

En **primerísimo lugar**, tenemos que hacer todo lo que se pueda por asegurarle a las familias que puedan por lo menos abastecerse de los elementos fundamentales de supervivencia: alimentos, medicinas, electricidad, gas, agua potable y servicios de telecomunicaciones (EGAT)

Esto requiere acción en tres frentes diferentes:

- Mantener lo más alto posible los ingresos monetarios de las personas.
- Postergar aquellos pagos que siendo fundamentales para sobrevivir las personas no están en condiciones de pagar. Estos son los servicios públicos básicos (EGAT).
- Suspender el pago de cuotas de crédito de todo tipo y
- Suspender el pago de impuestos y acelerar las devoluciones que corresponda hacer

Respecto de lo primero, el gobierno ya ha hablado de fortalecer el seguro de desempleo. Esa es una medida bienvenida y hay que asegurar que los cambios necesarios se hagan prontamente para que los desempleados tengan acceso expedito a esos recursos. Más aún, sería esta una gran oportunidad para modificar el seguro de desempleo y hacerlo colectivo y más automático, con las condiciones que corresponda, tal como ocurre en los países desarrollados. Hay mejores prácticas mundiales que podríamos aportar.

Pero hay personas que no quedarán desempleadas a cambio de aceptar un sueldo reducido. Dependiendo de la situación de la empresa, esto puede ser razonable y debe ser apoyado, incluso con recursos del Estado cuando sea necesario. Mario Draghi ha propuesto que si las empresas pagan la mitad, el Estado haga un aporte hasta completar 75% del sueldo.

Luego hay personas que no trabajan con contratos, los independientes e informales, cuyos ingresos se verán seriamente afectados. Buena parte de ellos trabajan en el sector servicios que como vimos será duramente golpeado. Para ellos hay que crear un mecanismo especial para identificarlos y poder apoyarlos financieramente, cuando sea necesario. Los municipios tienen registros de los grupos de más bajos ingresos que son sólo una parte de este grupo. El pequeño empresario, por ejemplo, no es pobre y, por ello, no está en los listados municipales. **Esto debe ser rápido; la crisis no espera.**

En **segundo lugar**, están los pagos de las cuentas de servicios públicos. Estos pagos deben ser suspendidos por un período inicial de tres meses renovables, según evolucione la crisis. Lo ideal sería poder separar a las personas que pueden pagar normalmente sus cuentas de las que genuinamente no pueden, pero las empresas de servicios no tienen como hacerlo, por lo que hay que aplicarlo como regla general, sin perjuicio que los que puedan pagar lo sigan haciendo voluntariamente.

En **tercer lugar**, es necesario postergar los pagos de cuotas de créditos de todo tipo a las personas. Si los acreedores insisten en cobrar las cuotas de crédito con normalidad le harán un daño enorme a las familias y se dañarán a sí mismas porque aumentarán los créditos incobrables. Esto no puede quedar a la libre decisión de cada banco o acreedor, debe ser algo general y obligatorio.

Por lo tanto, se deben postergar los pagos de cuentas y cuotas de deuda a todas las familias del país mientras dure la epidemia, inicialmente por los pagos que haya que hacer en los tres meses que van de abril a junio renovable según evolucione la crisis. . Las cuentas que no se paguen durante este período se podrán pagar una vez terminada la crisis en un período de dos años, a prorrata mensual. Las cuotas de crédito impagas se agregarán al final del período pactado en tantas cuotas adicionales como no se hayan pagado, sin multas ni intereses adicionales.

Como esto tiene costos para las empresas y para las instituciones financieras, habría que asignar a una institución como el Banco Estado que analice caso a caso la necesidad de apoyo financiero que requieran las empresas de servicios públicos para soportar estas postergaciones y que la Comisión de Mercados Financieros (CMF) y el Banco Central hagan lo propio con los bancos comerciales para que estos puedan renegociar los créditos otorgados a las empresas, cuando corresponda.

En **cuarto lugar**, están las empresas afectadas por la crisis económica que resulta de la epidemia y que no están en las categorías anteriores. Como decíamos más arriba, la mayoría son pequeñas empresas y se deben reforzar los mecanismos existentes en la Corfo y el Ministerio de Economía para ir en su apoyo. El Banco Estado tiene una gran

cartera de MIPYME que podría hacer lo propio. Para eso servirá el aumento de capital anunciado por el Gobierno, pero es posible que sea necesario hacer un esfuerzo mayor y el Gobierno tendrá que hacerlo para evitar daños mayores.

El país ya hizo algo similar para la crisis de 1982-83 cuando los mecanismos tecnológicos eran primitivos para los estándares actuales. Hoy es mucho más fácil abordar estos desafíos y resolverlos adecuadamente. Lo central es establecer principios y criterios claros.

Otra cosa son las grandes empresas, sobre todo las internacionalizadas con inversiones en terceros países, accionistas de terceros países o, hay que decirlo, propietarios radicados paraísos fiscales. El principio general que proponemos es que el Estado de Chile podrá dar apoyo a esas empresas sólo por la parte cuyos propietarios (empresas o personas) sean residentes en Chile y siempre y cuando estos accionistas entreguen sus acciones en garantía. En ningún caso se deberá prestar apoyo a empresas cuya propiedad esté constituida por accionistas que son residentes en otros países o en paraísos fiscales. Los que están ubicados en paraísos fiscales han evadido sistemáticamente el pago de impuestos en Chile y, por tanto, no corresponde que el Estado de Chile los ayude a limitar sus eventuales pérdidas.

El caso de Latam puede ser ilustrativo. Esta es una línea aérea transnacional. Sus propietarios incluyen a Delta Airlines de los EEUU y Qatar Airlines, propiedad del estado de Qatar, y una cantidad de otros accionistas principalmente extranjeros. Entre los accionistas está la "familia Cueto" que, por medio de una cascada de sociedades, es dueña de más del 20% de las acciones. Como todavía existe la creencia que Latam es una empresa "chilena" han habido presiones para que el Gobierno vaya en su apoyo. Los principios enunciados anteriormente llevarían a que el Estado de Chile podría hacer un préstamo a la familia Cueto por un monto proporcional (¿50-60%?) al valor de sus acciones siempre y cuando la familia Cueto sus acciones en garantía. Sin embargo, si la familia Cueto es dueña del 20% de las acciones por medio de vehículos de inversión domiciliados fuera de Chile o en un paraíso fiscal, el Estado de Chile no debería prestarle auxilio financiero. Si el negocio de Latam es razonablemente bueno los acreedores se harán cargo de ella y posteriormente la venderán para recuperar sus acreencias.

Por último, será necesario postergar el pago de impuestos de todo tipo mientras dure la crisis. Si las empresas no pueden pagar sueldos, menos aún podrán pagar sus impuestos (PPM, IVA, aportes previsionales, patentes, etc.). Lo mismo ocurre con las personas en lo relacionado con contribuciones, patentes de vehículos y otros.

No caben dudas que esto ampliará los déficits públicos y que nos pasaremos años pagando las deudas que incurramos ahora. Esto ocurrirá en Chile y en el resto del mundo. En pocas palabras, todos los habitantes del mundo seremos un poco más pobres después de esta pandemia. Los países desarrollados, mucho más endeudados que nosotros, están adoptando paquetes fiscales como los que he descrito cuyo costo hasta ahora varía, según el país entre más de 10 puntos del PIB (EEUU) y 20 puntos del PIB (Francia). Nosotros que tanto nos hemos jactado de nuestro buen manejo de las

finanzas públicas, estamos en mucho mejor posición que otros países para apoyar a nuestras familias y empresas en esta crisis. Para ponerlo en perspectiva, la crisis financiera del 1982-83 le costó al país entre 27% y 35% del PIB, según diversas estimaciones de organismos internacionales y chilenos, y terminamos de pagar su costo recién a mediados de la década de los 90.

Los principios descritos son razonables en las circunstancias en que nos encontramos, son consistentes con las prácticas internacionales y las nuestras en Chile durante la crisis de 1982-83 y, lo más importante, son conducentes a la construcción de soluciones que limiten el impacto económico de la pandemia del Covid-19 sobre las personas. No tomar las medidas que están a nuestro alcance sería abdicar de las responsabilidades que tiene el Estado con sus ciudadanos.

LEE/marzo 28 2020