

Comentarios a PDL que establece un “Nuevo Bono Clase Media” y un “Préstamo Solidario” para la protección de los ingresos de la clase media

Luis Alejandro Díaz S.

Economista

Experto en Políticas Sociales

Santiago, 29 de marzo de 2021

Elementos centrales del PDL

El PDL establece:

- a) En términos generales, el PDL establece un “Bono Clase Media” y un “Préstamo Solidario” que tiene por objeto la protección de los ingresos de las personas que cumplan los requisitos.
- b) Un Apoyo Extraordinario al Transportista Remunerado de Pasajeros, que incluye también un “Bono de Apoyo” y un “Préstamo Solidario de Apoyo”.

Esta presentación se centrará en el punto a). Bono Clase Media y Préstamo Solidario.

Bono Clase Media y Préstamo Solidario

- PDL muy similar al beneficio establecido mediante la Ley N°21.252, promulgada el 31 de julio de 2020, que también estableció un Bono Clase Media y Préstamo Solidario.
- Lo anterior implica que se mantiene el diseño complejo, incluyendo un conjunto de elementos que limitan la cobertura del beneficio, establecen diferenciaciones en el acceso y monto del beneficio y no generan equidad horizontal, es decir, igual beneficio para quienes estén siendo igualmente afectados por la crisis y mayores beneficios para quienes estén siendo más afectados.
- El diseño del beneficio no asegura el acceso al Apoyo del Estado de quienes los requieren.

Estos aspectos señalados se explicarán a lo largo de la presentación.

Bono Clase Media y Préstamo Solidario

Beneficiarios: Personas con ingresos formales que cumplan los requisitos de ingresos y disminución de ingresos establecidos en el PDL

- Asalariados que cotizan previsionalmente,
- Independientes con Boletas de Honorarios Electrónicas
- Personas constituidas como empresas individuales

Bono Clase Media y Préstamo Solidario

Requisitos

- Bono Clase Media

- Ingresos Promedio Mensual año 2019 $\geq$ Ingreso Mínimo Legal promedio mensual y $\leq$ 2 millones.
- Disminución de 20% o más en los ingresos comparando promedio mensual de diciembre de 2020 y enero de 2021 con diciembre de 2019 y enero de 2020.
- Para beneficiarios cuyo ingreso promedio mensual diciembre de 2020 y enero de 2021 sea igual o mayor al ingreso mínimo (\$326.500), e inferior o igual a \$408.125 tendrán derecho al Bono Clase Media sin necesidad de que se verifique la disminución de ingresos.

- Préstamo Solidario

- Ingresos Promedio Mensual año 2019 $\geq$ Ingreso Mínimo Legal promedio mensual
- Disminución de 10% o más en los ingresos comparando promedio mensual de diciembre de 2020 y enero de 2021 con diciembre de 2019 y enero de 2020.

Comentarios respecto de Beneficiarios y Requisitos de Ingreso

1. El beneficio no es para la Clase Media, sino sólo para una parte de ella

- El diseño del beneficio mira los ingresos formales individuales, con lo cual deja fuera a las personas con ingresos informales, y a las personas con ingresos formales e informales (la parte informal se invisibiliza). Personas con dos empleo (uno formal y otro informal), o personas con componentes de su ingreso informal (propinas).
- Se privilegia una mirada individual, siendo que para aproximarse a la clase media (mirada desde la perspectiva de ingresos), es más razonable una mirada de hogar.
- Datos de Casen 2017 (permiten una buena aproximación a la situación pre crisis), muestran la relevancia de mirar a nivel de hogar y hace evidente las limitaciones del diseño propuesto.

El diseño del beneficio no se hace cargo de la necesidad de apoyo que pudieran estar necesitando los hogares con trabajadores formales e informales

CASEN 2017

Número de ocupados por hogar

Número de Ocupados en el Hogar	Número	Porcentaje
0 ocupados	1.036.511	17,9
1 ocupado	2.432.866	42,0
2 o más ocupados	2.324.719	40,1
Total	5.794.096	100,0

Número de ocupados por hogar, deciles 5 al 8 (Clase Media?)

Número de Ocupados en el Hogar	Número	Porcentaje
0 ocupados	277.528	12,0
1 ocupado	874.615	37,8
2 o más ocupados	1.161.339	50,2
Total	2.313.482	100,0

Tipo de Ocupados en el Hogar

Tipo de Ocupados	Número	Porcentaje
Sólo trabajadores formales	1.192.000	51,28
Sólo Trabajadores Informales	330.178	14,2
Trabajadores Formales e Informales	802.541	34,52
Total	2.324.719	100

Tipo de Ocupados en el Hogar, deciles 5 al 8 (Clase Media?)

Tipo de Ocupados	Número	Porcentaje
Sólo trabajadores formales	606.024	52,2
Sólo Trabajadores Informales	131.397	11,3
Trabajadores Formales e Informales	423.918	36,5
Total	1.161.339	100,0

1. El beneficio no es para la Clase Media, sino sólo para una parte de ella (continuación)

- El diseño del beneficio no se hace cargo de la necesidad de apoyo que pudieran estar teniendo los hogares con trabajadores formales e informales.
- Los hogares con solo ingresos informales o con ingresos formales inferiores a \$100 mil por integrante del hogar, se podrían beneficiar del IFE, pero los hogares con ingresos formales >100 mil por personas y que han visto fuertemente reducido sus ingresos por el componente de ingresos informales, no acceden a ninguno de los 2 beneficios (IFE o Bono Clase Media).
- Esto es particularmente relevante dado que los trabajadores informales han sido los más afectados y están siendo los más afectados por la cuarentena (para desplazarse en cuarentena se requiere trabajar en una actividad esencial y además tener contrato de trabajo).

2. Aún, entre las personas con ingresos formales, el diseño del beneficio no asegura que se esté apoyando a quienes han sido más afectados por la crisis actual y sus perspectivas.

- El diseño del Bono Clase Media establece como requisito ingresos promedio mensual 2019 $\leq$ 2 millones (ingresos pre crisis), siendo que lo más adecuado sería poner énfasis en los ingresos más recientes (que reflejen el efecto de la crisis). En este contexto se puede dar la siguiente situación:

Ingresos	Individuo 1	Individuo 2
Ingresos Promedio mensual 2019	2.100.000	2.000.000
Ingresos Promedio Mensual 2020	450.000	1.600.000
Ingreso dic-2019 ene-2020	2.100.000	2.000.000
Ingreso dic-2020 ene-2021	450.000	1.600.000
Disminución de ingresos(%)	-78,6%	-20,0%

En el diseño actual el Individuo 1 **No** recibe Bono, mientras que Individuo 2, **Si** lo recibe.

Individuo 1 está más afectado por la crisis y requiere más apoyo. No se puede apostar al ahorro previo. La clase media no ahorra.

2. Aún, entre las personas con ingresos formales, el diseño del beneficio no asegura que se esté apoyando a quienes han sido más afectados por la crisis actual y sus perspectivas.
- Para verificar la disminución de ingresos se considera un promedio de sólo 2 meses (dic-2020 a ene-2021 en comparación a dic-2019 ene-2020). Este periodo es muy breve y puede estar afectado por situaciones coyunturales que impliquen dejar fuera a muchos potenciales beneficiarios. Cabe recordar:
 - Que en estos meses hubo un poco más de actividad económica por efecto de navidad, turismo en verano y menos comunas en cuarentena, y además que se espera una situación más compleja para el mes de marzo actual y los próximos 2 o 3 meses.
 - Que se incluye como beneficiarios a independientes con BHE y personas constituidas como empresa individual, que tienen flujos de ingresos más irregulares.

2. Aún, entre las personas con ingresos formales, el diseño del beneficio no asegura que se esté apoyando a quienes han sido más afectados por la crisis actual y sus perspectivas.
- En el PDL establece que para calcular el ingreso promedio mensual (de 2019 como de 2020), se considerará el mayor valor entre:
 - a) Rentas afectas a impuestos incorporadas en la declaración de impuestos anuales a la renta; o
 - b) Remuneración imponible determinada en base a las cotizaciones previsionales y el total de honorarios de las boletas de honorarios electrónicas emitidas o recibidas por el Beneficiario.

El literal b) es un adicional respecto del Bono de Clase Media del año pasado. El problema es que considera definiciones de ingreso diferentes a las de literal a), que implican que se reduce la cobertura del beneficio.

Literal a) habla de rentas afectas a impuestos, el literal b) habla de ingreso imponible y de total de honorarios

Cabe indicar que las rentas afectas a impuestos, en el caso de las del Art. 42, número 1, considera rentas después de descontadas las cotizaciones previsionales y no antes (que es la renta imponible) y, en el caso de rentas del Art. 42, número 2, de las BHE permite descontar un 30% como gasto presunto. Ello implica, para similares fuentes de ingresos, siempre el literal b) va a ser mayor que el literal a), por lo que se restringe el acceso al beneficio.

- Una renta imponible de 2,4 millones se transforma en una renta tributable de \$1.920.000. Con el literal a) se cumple el requisito de ingresos para acceder al beneficio y con el literal b) no se cumple.
- Ingresos de honorarios de 2,5 millones promedio mensual se transforma en renta afecta de impuesto de \$1.750.000.

Monto del Bono Clase Media

- En el artículo 5 del PDL se señala que el monto del Bono Clase Media se determinará aplicando una escala, según el Ingreso promedio mensual 2019.
 - Bono de \$500.000 si ingreso promedio mensual 2019 $\leq$ \$1.500.000
 - Bono de \$400.000 si ingreso promedio mensual 2019 $>$ \$1.500.000 y $\leq$ \$1.600.000
 - Bono de \$300.000 si ingreso promedio mensual 2019 $>$ \$1.600.000 y $\leq$ \$1.700.000
 - Bono de \$200.000 si ingreso promedio mensual 2019 $>$ \$1.700.000 y $\leq$ \$1.800.000
 - Bono de \$100.000 si ingreso promedio mensual 2019 $>$ \$1.800.000 y $\leq$ \$2.000.000
- Los beneficiarios cuyo ingreso promedio mensual 2019 sea una cantidad que exceda de \$2.000.000, no tendrán derecho al bono clase media.

Cabe destacar que los montos del Bono Clase Media y Préstamo Solidario en este PDL son similares a los del beneficio otorgado 8 meses atrás, sin que se hayan reajustado, a lo menos, por inflación acumulada.

Comentarios al monto del Bono Clase Media

1. Se basa en ingresos promedios mensual del año 2019, que son ingresos pre crisis, y por lo tanto no reflejan lo afectado que se han visto los ingresos del beneficiario y la necesidad de apoyo del Estado
2. Consideran una reducción muy acelerada del monto del bono, que no se condice con las diferencias marginales en los niveles de ingresos que implican el acceso a un monto reducido del Bono.

Ingreso promedio mensual 2019	Variación % en el Ingreso	Monto del Bono	Variación % en el Monto del Bono
\$1.500.000		\$500.000	
\$1.600.000	6,7%	\$400.000	-20,0%
\$1.700.000	6,3%	\$300.000	-25,0%
\$1.800.000	5,9%	\$200.000	-33,3%
\$2.000.000	11,1%	\$100.000	-50,0%

Si a alguien con ingresos promedio mensual de \$2 millones en 2019 e ingreso actual de \$450.000 se le entrega un Bono Clase Media de \$100 mil, no parece presentable.

Propuestas

1. Buscar la forma de ampliar la cobertura para beneficiar a hogares que han visto afectados sus ingresos y que están quedando fuera del beneficio de IFE y Bono Clase Media. Para ello se propone:

- Revisar la información disponible en el Estado para incorporar como beneficiarios otros sectores informales para los que se tenga información tal como se esta haciendo con el “Apoyo a Transportistas Remunerados de Pasajeros”. Estos podrían ser: Pescadores Artesanales, trabajadores del sector restaurantes y otros.
- Establecer como limite de ingresos para acceder al Bono Clase Media que el Ingreso promedio mensual del año 2020 y no del 2019 no exceda de 2 millones y se considere el ingreso afecto a impuesto (después de descuentos previsionales y descontado el gasto presunto en el caso de BHE).

Propuestas

- Ampliar de 2 a 6 meses el periodo para el que se calcula la disminución de ingresos para determinar si se cumple este requisito. Ello implica considerar el ingreso promedio ago-2020 a ene-2021 en comparación a ago-2019 a ene-2020.
- Eliminar el requisito de que el ingreso promedio mensual (diciembre 2020-enero 2021 en el PDL y agosto 2020-enero de 2021 en lo que se propone) sea igual o mayor al Ingreso Mínimo Legal para acceder a la modalidad en que no se verifica el requisito de disminución de ingresos y se accede al beneficio máximo (\$500.000).
- Cabe recordar que entre los beneficiarios no hay solo trabajadores formales con remuneración, también hay trabajadores independientes con boletas de honorarios y empresas individuales, por lo que no se justifica la restricción y/o el monto en que opera dicha restricción (el ingreso mínimo legal no es un parámetro relevante para trabajadores independientes o empresas individuales). Si el objetivo es no beneficiar a trabajadores de bajos ingresos, eso esta resuelto por el lado del descuento del IFE al monto del Bono.

Propuestas

- Elevar el monto máximo para acceder a la modalidad en que no se verifica disminución de ingresos desde los \$408.125 del PDL hasta \$600.000. Ello permitiría ampliar la cobertura del beneficio e ir en apoyo de muchos hogares de Clase Media a los que no se les puede verificar la disminución de ingresos formales, pero han visto disminuido sus ingresos informales.

2. Establecer un mayor y más justo apoyo

- Eliminar la escala del Bono Clase Media (que el Bono sea de \$500 mil parejo para todos los beneficiarios) + mas el componente por integrantes dependientes en el hogar cuando corresponda.
- Si no es posible eliminar la escala, se propone su rediseño en los siguientes términos.
 - Bono de \$500.000 si ingreso promedio mensual 2020 $\leq$ \$1.500.000
 - Bono de \$400.000 si ingreso promedio mensual 2019 $>$ \$1.500.000 y $\leq$ \$1.800.000
 - Bono de \$300.000 si ingreso promedio mensual 2019 $>$ \$1.800.000 y $\leq$ \$2.000.000

Propuestas

- Reajustar al menos por inflación acumulada en los últimos 8 meses, los montos de los bonos y préstamo solidario con el fin de que el beneficio sea equivalente al del año pasado en términos de capacidad de compra.
- Que se elimine el artículo 8, que establece que al monto del Bono de Clase Media se le descuenta lo recibido por persona en los meses de enero y febrero de 2021 por concepto de Bono IFE Covid-19. Si ello no es posible, el descuento debería corresponder a lo percibido sólo en el mes de febrero de 2021 y no descontar lo percibido en 2 meses.

MUCHAS GRACIAS