

## En Foco 1

### La doble devaluación del real brasileño (cambiaría y fiscal)

- Brasil ha impulsado una progresiva depreciación del Real en los últimos meses
- Adiciona a esto una devaluación fiscal, ya que redujo las cargas patronales (parcialmente compensado con mayor impuesto a las ventas) para 15 sectores en 2012, a los que se agregan 25 a partir de 2013
- Argentina podría implementar una política parecida (o mejorada) pero es difícil que pueda cerrar la amplia brecha en los costos laborales en dólares que se ha abierto con el país vecino

La crisis de 2008 y sus repercusiones en 2012 han tenido un fuerte impacto en los mercados laborales en el mundo. Por este motivo, muchos países han generado políticas para mitigar esta incidencia en los mercados laborales y en el bienestar de los hogares. A fines de 2011, en Brasil, previendo el potencial impacto de la desaceleración del comercio internacional y de la apreciación del tipo de cambio, se encaró una devaluación doble: por un lado, comenzó a utilizar herramientas para una progresiva depreciación del Real; por el otro, se implementó una reducción de los costos laborales, con el objetivo de mantener y/o potenciar la demanda de trabajo en algunos sectores más afectados y que en la práctica implica una “devaluación fiscal”, es decir, un cambio de precios relativos impulsada por una modificación impositiva.

#### La medida

En concreto, en noviembre de 2011 entró en vigencia la ley 12546 que eximía del pago de la alícuota de pensiones (unos 20 puntos porcentuales del salario bruto) a las empresas en 15 sectores de actividad. Como contrapartida, y para moderar el costo fiscal de la medida, se incrementa el impuesto sobre las ventas en 1 punto o 2 puntos

porcentuales según el sector. En cualquier caso, según los cálculos del gobierno de Brasil, el cambio en los impuestos terminaría implicando una reducción de la presión fiscal sustancial, dado que el incremento en los impuestos a las ventas compensan sólo muy parcialmente la reducción de las contribuciones. Para el 2013 se estima una reducción de 21.6 millones de Reales en contribuciones y un incremento del impuesto a las ventas de 8.7 millones, generando una reducción de la carga impositiva de 12.8 millones de Reales (equivalente a un 0.26% del PBI).

A fines de 2012, esta medida fue ampliada a unos 25 sectores adicionales. En total, cubre a alrededor del 13% del empleo formal, pero dado que se concentra en sectores industriales, las empresas beneficiadas representan el 56% de las exportaciones.

Las restricciones para acceder a esta reducción son: (i) evitar el despido de trabajadores; (ii) aumentar la formalización del trabajo; (iii) aumentar la inversión; (iv) aumentar la producción y la productividad; (v) aumentar las exportaciones.

Por último, el horizonte temporal de la política es incierto. Queda explícito que se trata de una medida transitoria, pero no su duración, si bien se entiende que al menos cubrirá todo 2013.

## El impacto

El objetivo declarado de esta medida es el de mejorar la competitividad, reducir los costos laborales e incrementar las exportaciones. Adicionalmente, busca promover la formalización del empleo y reducir las asimetrías de tributación entre el producto nacional y el importado, dado que también se incrementa el impuesto sobre las importaciones.

Más allá del impacto fiscal agregado, la medida reduce el costo laboral en 20 puntos sobre el salario bruto. Este punto es importante: dado que el impuesto deja de vincularse a la *cantidad* de trabajadores o a la *masa salarial*, luego el costo laboral se ve reducido.

Por otro lado, el incremento del impuesto sobre la facturación compensa el costo fiscal de la medida. Adicionalmente, el incremento del impuesto sobre importaciones de los sectores vinculados va en el mismo sentido. Por último, las exportaciones están exentas en este impuesto, por lo que la producción con destino al mercado externo tendrá en rigor sólo una reducción de costos.

Cabe destacar aún más este aspecto: la reducción del costo se concentra en el empleo, el factor no transable por excelencia, y, en particular, al costo laboral en el sector transable (dado que la medida se concentra en sectores de la industria); el incremento impositivo se verifica en el valor de venta de bienes, excluyendo a las exportaciones. Luego, el efecto de esta medida es el de una devaluación: reduce los costos de los no transables y aumenta el de los transables.

Un punto importante a destacar es el que se vincula con el impuesto a las ventas. Es claro que este impuesto es más distorsivo que, por ejemplo, el IVA. En particular, penaliza en mayor medida aquellos productos con mayores etapas de producción: al cobrar sobre la facturación, el impuesto va siendo más importante cuantas más empresas participen en el producto final. En este sentido, incrementar un impuesto distorsivo no parece la mejor idea. Parecería mejor volcar el incremento al IVA, que también se exime en las exportaciones.

Sin embargo, hay un par de aspectos que moderan los potenciales problemas de este impuesto. En primer lugar, los sectores productivos son específicos y, en principio, con pocos encadenamientos entre sí, por lo que el sesgo en contra del valor agregado se modera. Si fuera una medida generalizada y no centrada en sectores de exportación la distorsión en contra de productos con mayor valor agregado sería más grave. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que esta alícuota es una compensación parcial por una reducción de costos; en este sentido, dado que se trata de una reducción neta de impuestos pagados y de costos de la empresa el traslado a precios no necesariamente se verifica. En tercer lugar, el impuesto sobre las ventas se paga sólo en la medida en que las ventas sean locales y se exime a las exportaciones, lo que induce a estas empresas a exportar.

Un punto independiente surge de la falta de un horizonte temporal explícito, dado que las decisiones de empleo y de inversión requieren una previsibilidad y una intervención relativamente persistente.

Por último, otro punto importante surge de los aspectos relacionados con la progresividad: mientras las cargas patronales son progresivas, el impuesto al consumo es proporcional, por lo que el reemplazo impositivo termina gravando menos a los de mayores ingresos.

## **En el largo plazo**

En suma, en el corto plazo, el efecto de esta política es similar al de una devaluación, focalizada en algunos sectores particulares. En el largo plazo, sin embargo, los efectos se compensarían por dos mecanismos.

En primer lugar el incremento de los salarios brutos: la reducción de los costos laborales pasará parcialmente a los trabajadores en la forma de un crecimiento en salarios. En segundo lugar, el incremento impositivo y de salarios dará pie a un aumento de precios. Esto compensaría el impulso inicial (al igual que el aumento de precios internos compensa el impacto de una devaluación).

Un aspecto adicional es el cambio en los incentivos a la inversión, que se verá distorsionada entre diferentes sectores. En concreto en los sectores beneficiados se reduce el costo laboral en relación al costo del capital. En este punto, no queda claro que el Estado deba elegir a los sectores beneficiados de esta política, sobre todo si implicara un cambio permanente en impuestos.

En otras palabras, en la medida en que la competitividad se gana con inversión, mejoras de procesos y productos, mayor productividad y una macroeconomía estable, medidas de este tipo no son tan fáciles de justificar. Se pueden explicar ante la necesidad de enfrentar dificultades de competitividad transitorias, y ante la falta de otros instrumentos.

## **En los datos**

Con todo, el impacto de la medida podría evaluarse empíricamente con datos de 2012. Presentamos aquí la evolución del empleo según CAGED en la industria y en los sectores beneficiados y no beneficiados por la medida, comparando los datos de enero a octubre de 2012 con los datos de enero a octubre de 2009.

Se encuentra que el crecimiento del empleo en 2012 es menor en los sectores beneficiados en comparación a los no beneficiados. Según este dato, se diría que el impacto no ha sido positivo. Sin embargo, el dato de 2009 tiende a indicar que el crecimiento del empleo en los sectores beneficiados es tendencialmente menor que el de otros sectores de la industria.

Por ello, comparamos los datos de 2012 con los de 2009. En ese caso, se encuentra que los sectores beneficiados por la medida tienen una mayor diferencia en la tasa de entrada en 2012 en comparación con 2009 y un mayor aumento de la dotación de trabajadores. Estos datos mostrarían un impacto positivo de la medida. Sin embargo, la diversidad entre sectores hace que estas diferencias no sean significativas.

### **Dinámica del empleo en sectores cubiertos y no cubiertos por la reducción de contribuciones**

#### **Sector industrial**

	2009*	2012*	Diferencia (en p.p.)
<b>Tasa de entrada</b>			
Industria total	35.2%	39.7%	4.5%
(a) Sectores beneficiados	32.1%	37.2%	5.1%
(b) Sectores no beneficiados	37.2%	40.6%	3.3%
<i>Diferencia (a) - (b)</i>	<i>-5.1%</i>	<i>-3.3%</i>	<i>1.8%</i>
<b>Tasa de salida</b>			
Industria total	33.4%	36.7%	3.4%
(a) Sectores beneficiados	31.6%	35.2%	3.6%
(b) Sectores no beneficiados	34.6%	37.2%	2.6%
<i>Diferencia (a) - (b)</i>	<i>-3.0%</i>	<i>-2.0%</i>	<i>1.0%</i>
<b>Variación neta del empleo</b>			
Industria total	1.8%	2.9%	1.1%
(a) Sectores beneficiados	0.5%	2.0%	1.5%
(b) Sectores no beneficiados	2.6%	3.4%	0.7%
<i>Diferencia (a) - (b)</i>	<i>-2.1%</i>	<i>-1.3%</i>	<i>0.8%</i>

Nota: Los valores anuales son las contrataciones y despidos entre enero y octubre de cada año en proporción a la dotación inicial del sector.

Fuente: IERAL sobre la base de CAGED

En conclusión, estos datos preliminares no permiten una conclusión sobre el impacto de la medida en el empleo.

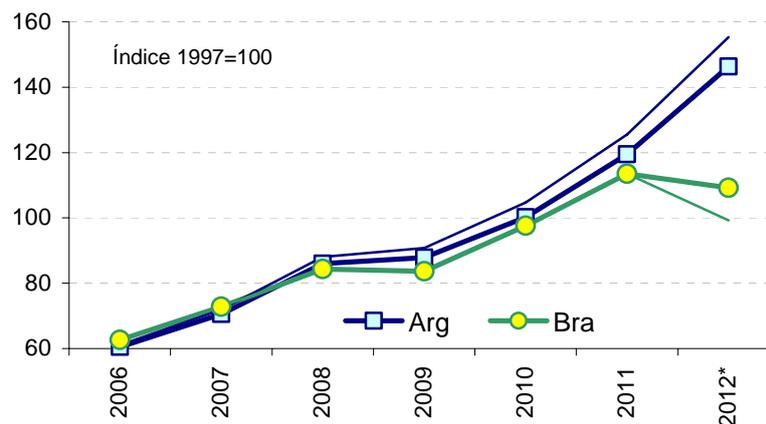
### **¿Y en Argentina?**

En Argentina enfrentamos una merma de la competitividad. Por ejemplo, el costo laboral unitario en dólares de la industria, que venía manteniéndose en línea con el del vecino país, se ha escapado, principalmente por el efecto de salarios en dólares crecientes.

A la par, en nuestro país la alícuota de contribuciones viene incrementándose tendencialmente desde 2006, incluyendo también unos costos crecientes del sistema de riesgo de trabajo (tanto por alícuotas como por judicialización de los accidentes).

Si corrigiéramos los costos laborales con estos cambios en las alícuotas (incluyendo las reducciones en Brasil y los aumentos en Argentina), la brecha del CLU en dólares superaría el 50%. Incluyendo a otros países (México, Estados Unidos) la diferencia se hace aún más evidente. En este sentido, la demanda por una mejora de competitividad resulta ineludible.

### Costo Laboral Unitario en dólares de la industria



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea

El tipo de cambio nominal viene retrasándose con respecto al incremento de los precios, con un mercado cambiario intervenido que limita este ajuste. Las mejoras de productividad, que son decepcionantes en los últimos años, tampoco pueden ni podrían compensar incrementos de costos en dólares como los que viene experimentando la industria.

En este contexto, cambios impositivos pro-competitividad deberían pasar a formar parte de la agenda. Si fuera así, habría que preguntarse si podemos replicar la experiencia brasileña.

Cabe destacar que en Argentina existe un instrumento de este tipo, ya que parte de las contribuciones laborales pueden ser utilizadas a cuenta de IVA por las empresas. Sin embargo, para un incentivo a las exportaciones hace falta que la modificación impositiva implique una reducción neta de presión fiscal para los productos exportados.

Por ello, parece conveniente una reducción directa de las contribuciones (más agresiva que la existente) sin compensar o que pueda ser compensada parcialmente con un incremento de IVA. Este cambio puede plantearse por un horizonte de dos o tres años.

En ese caso, la implementación por intermedio de la selección de sectores, aunque no es adecuada si se plantea como un cambio permanente, puede ser justificada para acotar el costo fiscal. Alternativamente, es posible pensar en una reducción impositiva por regiones, priorizando aquellas que se vean afectadas particularmente en su competitividad y que requieran de una formalización del trabajo.

Adicionalmente, parecería conveniente plantear la reducción impositiva como un valor por cada empleo (por ejemplo, las cargas patronales equivalentes a un salario mínimo) en vez del total de las cargas de cada trabajador. De esta manera, se podría mantener una cierta progresividad en la carga impositiva e impulsar la formalización de los puestos de menor calificación, que son los más afectados por la informalidad.

Cabe aclarar que cualquier reducción de contribuciones no debe afectar los beneficios de los trabajadores. Se trataría de un cambio en la forma de pagar los beneficios de la Seguridad Social, pero no una reforma en los beneficios, por lo que los derechos de pensiones, seguro de desempleo, asignaciones familiares, etc. quedaría inalterados.

Sin embargo, la devaluación fiscal en Argentina tiene límites estrictos. Por ejemplo, dada la presión fiscal que sufren las empresas y el consumo, resulta difícil pensar en un incremento del IVA. Asimismo, el déficit primario que se ha ampliado en los últimos años, y el creciente uso de las cuentas de la Seguridad Social para fines muy diversos no permiten una reducción impositiva agresiva. Salvo que sea acompañada por una moderación del gasto público.

En cualquier caso, estos eventuales cambios impositivos no podrían compensar plenamente la muy fuerte divergencia en costos que enfrenta Argentina frente a Brasil y otros países. Este instrumento podría ayudar en la transición hacia una mejora en la competitividad genuina, pero claramente no como única medida.