

Comentarios y aportes al documento de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia “*Políticas Laboral y Salarial en Bolivia 2006-2017*”

J. Enrique Velazco Reckling – Fundación INASET
Proyecto “Diálogo Social y Laboral”

MARCO GENERAL DE LOS COMENTARIOS

La Confederación General de Trabajadores Fabriles de Bolivia, ha presentado la PROPUESTA PARA LA REACTIVACIÓN PRODUCTIVA CON EMPLEO DIGNO que busca reconfigurar las relaciones entre Estado, empresas y empleados y trabajadores, como condición necesaria para iniciar un proceso compartido de diversificación productiva con empleo.

En la perspectiva de conocer las posturas institucionales de los otros actores en relación a aspectos clave que deberían, necesariamente, ser parte de la búsqueda de los consensos mínimos entre trabajadores, el Gobierno y las entidades representativas del empresariado privado, revisamos en este documento el análisis de la CEPB sobre la política laboral y salarial vigente entre 2006 y 2017, y que incluye las propuestas empresariales para corregir estas políticas como parte de un nuevo enfoque de política económica.

Como propuestas de solución a los temas que el estudio de la CEPB analiza, en términos de política laboral el documento plantea adoptar la “desvinculación laboral controlada y con justificativos claros”; y, como lineamiento base de política salarial, plantea un “mecanismo automático, previsible e independiente de la coyuntura política”, para ajustes salariales con base en dos componentes: la inflación y la variación de la productividad del trabajo.

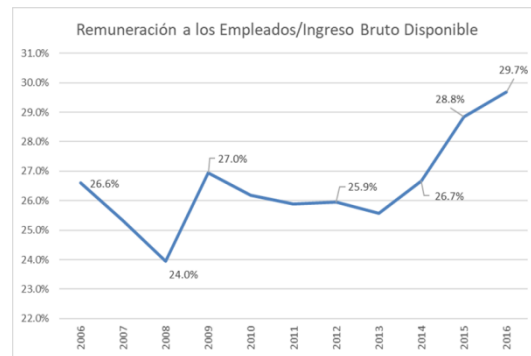
La propuesta de la CGTFB busca también alternativas razonables y viables para remunerar el trabajo bajo criterios de mayor equidad, buscando a la vez una mayor eficiencia en la generación de valor.

Como aporte a un diálogo propositivo, revisamos el documento empresarial buscando identificar aspectos que puedan “mal-usarse” para solo descalificarlo políticamente como propuesta viable de adopción a corto y mediano plazo. Y, desde una perspectiva estratégica, evaluar la pertinencia del diagnóstico y de los alcances de las medidas para promover un cambio conceptual y estructural del mercado de trabajo, orientado a eliminar las causas-raíz de la creciente precariedad del empleo y del estancamiento (o del retroceso relativo) de la productividad.

Las causas-raíz de estas deficiencias están en el *Estado anti-emprendedor* erigido sobre una “institucionalidad disfuncional” para el desarrollo productivo, inclusivo y sostenible.

EL DIAGNÓSTICO DEL CONTEXTO ECONÓMICO

La figura 4 del documento (reproducida aquí) muestra la evolución 2006-2016 de la fracción del ingreso bruto disponible que se destinó a la remuneración a los empleados.

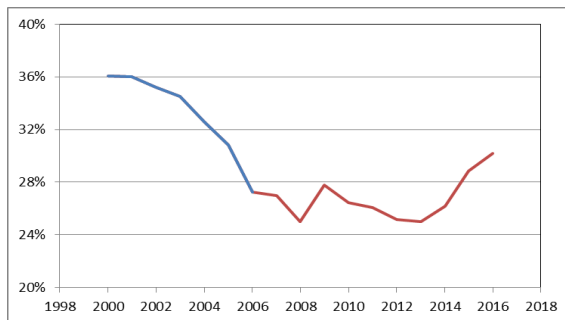


Se argumenta que la presión hacia el alza de los salarios crece respecto al ingreso disponible a partir de 2014, cuando se inicia la ralentización del ritmo del crecimiento que ha continuado hasta por lo menos la primera mitad de 2017.

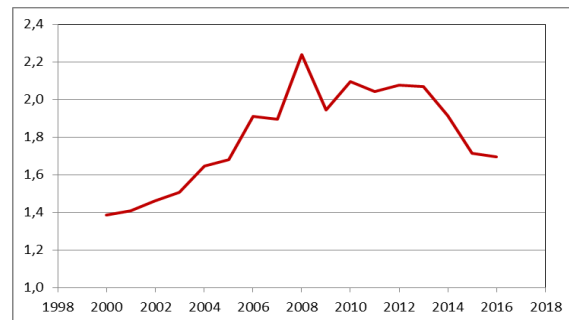
Este es el argumento base con el que el documento construye evidencias para mostrar, por un lado, las magnitudes monetarias del costo que los incrementos salariales significan y su relación con las utilidades de las empresas, y, por otro, plantea la hipótesis que estos costos desincentivan el empleo formal y explicarían la creciente precarización del empleo.

Pero el argumento no es sostenible. Si retrocedemos la serie hasta el año 2000 (segmento azul en la figura A, siguiente), se encuentra que la remuneración al trabajo respecto al PIB había alcanzado el 36,1% del PIB en ese año, nivel todavía por encima del 30% en 2016.

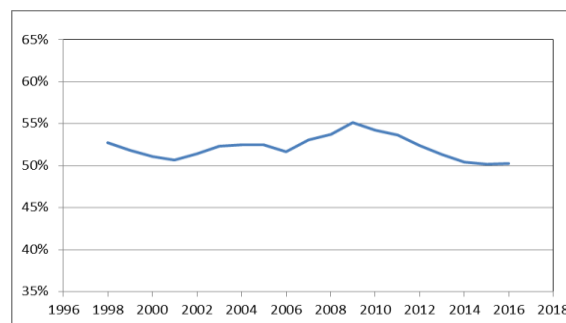
A. Remuneraciones / PIB



B. Excedente Bruto / Remuneraciones



C. Excedente Bruto Empresarial / PIB



Elaboración propia con datos del INE

Presentados de esta manera, los datos servirían para respaldar y justificar socialmente las

acciones gubernamentales destinadas a incrementar los salarios como forma de avanzar en la mejora de la equidad, a costa de “reducir la desmedida acumulación capitalista”. Al final del día, el aumento salarial del 5,5% establecido por el acuerdo COB-Gobierno apenas representa 1.800 millones de Bs. (268,5 millones de dólares, Cuadro 3 del documento) que es el 1,3% del excedente bruto empresarial de 140 mil millones de Bs. en 2018.

¿En qué se equivoca la CEPB?

Mencionamos tres aspectos (en orden creciente de relevancia estructural):

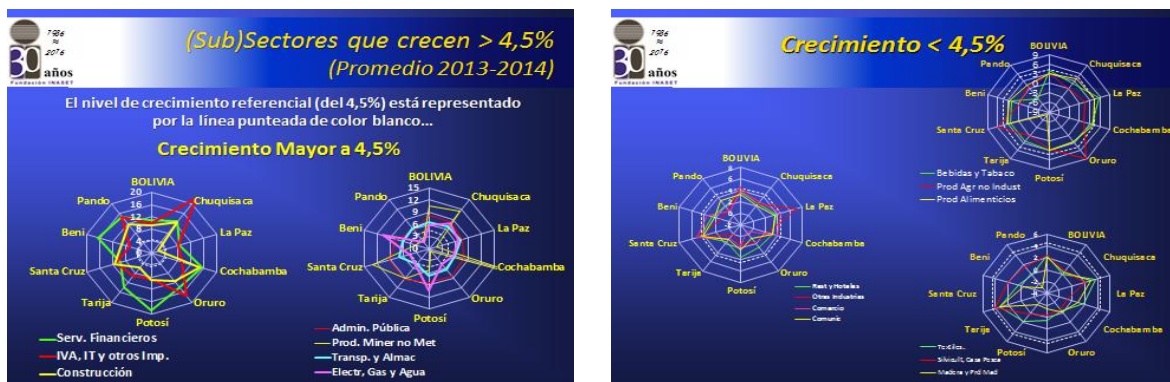
1. En aceptar al crecimiento del PIB como el indicador de referencia a pesar de reconocer la extrema heterogeneidad de la estructura empresarial boliviana
2. Al subestimar el negativo impacto de la política tributaria estrictamente recaudatoria en toda la actividad económica
3. En seguir el ideologizado juego que supone que el debate salarial es un tema que se limita a la pugna entre trabajadores y empresas

EL CRECIMIENTO: DE LA CANTIDAD A LA CALIDAD

Como muestran las figuras siguientes para promedios sectoriales entre 2013-14 (cuando se decreta la norma para la aplicación del “doble aguinaldo”), el crecimiento del PIB no es uniforme ni sectorial ni regionalmente.

Los sectores que crecieron más del 4,5% significan el 52% del PIB pero solamente el 20% del empleo. La mitad de estos aportes al PIB (el 26% que suma Administración Pública, Impuestos y Servicios Financieros) no generan valor real a la economía: por el contrario, lo extraen de actividades económicas reales.

El crecimiento del PIB es altamente heterogéneo sectorial y regionalmente



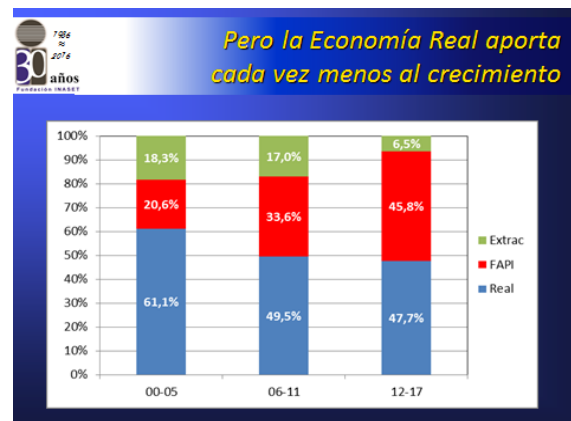
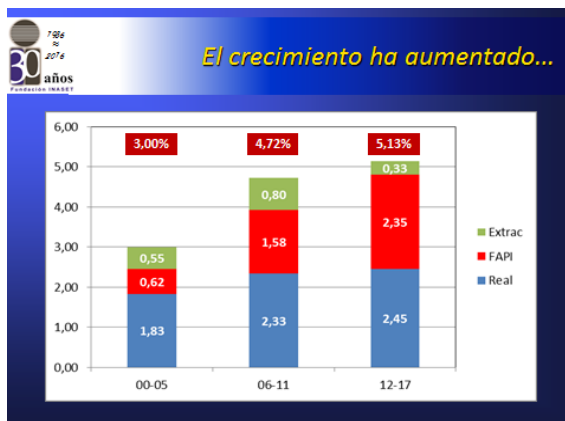
Los sectores que crecieron menos del 4,5% significan el 80% del empleo y el 53% del PIB; pero como los servicios bancarios imputados les substraen 4,5%, su aporte neto al PIB se reduce al 48,2%. El crecimiento promedio de estos sectores fue de sólo 2,5%...

Además de no reflejar tendencias de crecimiento de los Sub Sectores que los componen, los crecimientos sectoriales muestran alta influencia de factores coyunturales, de manera que tampoco reflejan tendencias estructurales.

Pero, desde la perspectiva del crecimiento a largo plazo, es particularmente relevante por sus implicaciones negativas que, como mencionamos, el crecimiento reciente tenga tan alta incidencia (más de 50% en 2015) de los Servicios Financieros, la Administración Pública e Impuestos (FAPI en figuras siguientes): *ninguno de esos sectores genera directamente valor agregado*; por el contrario, crecen restando recursos a la economía real y son los que menos aportan a la creación de empleo digno y a la equitativa distribución del ingreso por la vía de los salarios sustentados en productividad.

En pocas palabras, el crecimiento de los últimos quince años, más allá del discurso, es un crecimiento concentrador del ingreso y que está cercenando la capacidad de la economía para generar, de manera sostenible, empleo e ingresos a los hogares.

El Crecimiento se ha disociado de la creación de valor y empleo



Fuente: Proyecto de Diálogo Social y Laboral

En consecuencia, en este contexto, es muy poco razonable esperar pertinencia de políticas económicas sobre la base de las tendencias en el crecimiento del PIB global.

En particular, la obsesiva fijación de la política económica en metas que son estrictamente cuantitativas sobre el crecimiento del PIB, ha relegado las consideraciones sobre la calidad del crecimiento: el crecimiento sostenido de la producción debe estar acompañada por el consumo, y el consumo requiere necesariamente del ingreso.

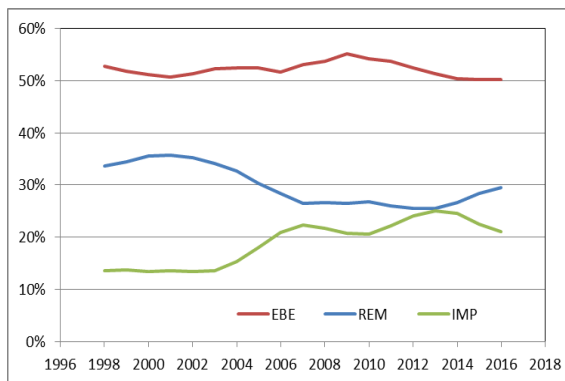
Esto implica distribución, no la re-distribución de la riqueza acumulada, sino de la riqueza conforme ésta se crea para proveer a las personas de la capacidad de compra compatible con la cantidad de bienes y servicios que ofrece el aparato productivo.

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y LA POLÍTICA TRIBUTARIA RECAUDATORIA

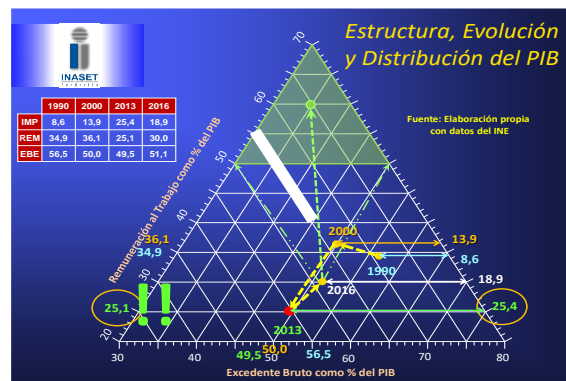
El documento de la CEPB toma como un punto de partida el aumento de la relación de las remuneraciones respecto al ingreso disponible, insinuando que hay una transferencia neta de recursos hacia los trabajadores en detrimento de las utilidades empresariales. Pero, las cuentas nacionales muestran que el excedente empresarial se ha mantenido por encima del 50% del PIB por lo menos desde los 10 años de neoliberalismo que precedieron al actual proceso.

El comportamiento de la relación EBE/PIB se reitera en la parte superior del primer gráfico del panel siguiente. Pero la estructura (%) de las cuentas del Ingreso (a valores corrientes) pone en evidencia que, mientras el excedente empresarial (EBE) ha mantenido o superado su participación respecto a lo que habían logrado con el neoliberalismo, el aumento de las recaudaciones (IMP) ha reducido *de manera directa y proporcional* la participación de las remuneraciones (REM) en la distribución del PIB.

Evolución de las cuentas del ingreso



La distribución del ingreso desde 1990

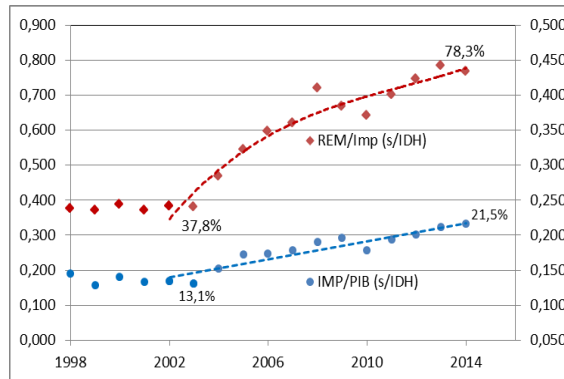


Fuente: Proyecto de Diálogo Social y Laboral

Además, en el segundo gráfico, mostramos en un “diagrama de reparto” la evolución de la distribución del ingreso desde 1990 entre las 3 dimensiones: REM, EBE, e IMP. Dos puntos a destacar: primero, desde el punto de vista de la equidad y de la calidad del desarrollo, la participación de las remuneraciones en la distribución del ingreso ha retrocedido desde 2000, alejándose del rango que caracteriza a las economías más inclusivas y equitativas (el área con sombreado verde en el gráfico); y, segundo, objetivamente la dimensión que ha aumentado sistemáticamente desde 1990 es la de impuestos: las recaudaciones.

Las recaudaciones casi se duplicaron del 13% del PIB en 2003 al 21,5% en 2014. Respecto a la REM, este aumento ha pasado de significar el 38% del ingreso de los trabajadores en 2003, a casi el 80% en la actualidad, con lo que para todo fin práctico se destruye el poder adquisitivo del salario ya que, en la práctica, los impuestos se trasladan a los precios. La política tributaria con la recaudación como único objetivo, es una causa estructural del contrabando, de la destrucción del aparato productivo y de la precarización del empleo.

Evolución de REM e IMP (sin IDH) respecto al PIB



Desde la perspectiva de los actuales administradores del Estado, su tarea es maximizar las recaudaciones. Los impuestos que el Estado recauda al gravar los procesos, transacciones, productos o ingresos (empresariales o personales), son pagados con una parte del valor agregado que generan las actividades económicas. En el mercado interno, el IUE –impuesto a las utilidades de las empresas, es el único impuesto directo; el resto, que representan el 80% de las recaudaciones, son impuestos indirectos pagados por el consumidor final (el RC-IVA y el IT podrían en algún grado ser “menos indirectos”).

Como todos los impuestos son finalmente trasladados a los precios finales de los productos, éstos se encarecen en la proporción que los impuestos inciden sobre los precios calculados “a costo de factores”; como referencia indicativa, la tasa impositiva efectiva a la producción industrial en China o Chile, es del orden del 4% - 6%, mientras que en Bolivia puede superar el 30% (IVA más ICE, el impuesto a consumos específicos, por ejemplo). Segundo, como el consumidor final paga eventualmente todos los impuestos, se reduce su ingreso disponible y su capacidad de consumo por lo que, a su vez, está obligado a buscar y consumir productos más baratos. Desde el punto de vista del consumidor, esta realidad alienta el contrabando al hacer económicamente atractivos los productos extranjeros de menor precio.

El resultado combinado a mediano plazo es, primero, la reducción de la producción interna porque se desalientan nuevas inversiones productivas, con lo que se reducen el empleo productivo y los ingresos laborales; segundo, en reacción a estas tendencias, aumenta el empleo en actividades informales (e ilegales, como el contrabando), acelerando el deterioro productivo, la precarización del empleo y la informalidad de la economía.

Los datos sobre la industria manufacturera boliviana son un ejemplo de este escenario. De 2006 a 2018, su PIB nominal es uno de los que menos se expandió, pero es el sector que aporta la mayor recaudación respecto a su PIB (33%, solo superado por el extractivo; y es 6 veces mayor a la carga impositiva en China o Chile); al otro extremo, las recaudaciones/PIB sectorial de la construcción es 13%, y del sector agrícola menos de 2%.

Discriminando los aportes de empresas y de los hogares *en las recaudaciones*, en el sector

extractivo el aporte empresarial es 12% mientras que el de los hogares es 88% (las regalías mineras son mínimas, y los consumidores pagan el IEHD). En el sector industrial, el aporte de las empresas es 20% y los hogares lo hacen en 80% (lo que explica la sensibilidad de la demanda interna al aumento de precios impulsado por impuestos); en otros sectores, el aporte empresarial es del 30% al 40% mientras que los hogares lo hacen entre 60 y 70%.

Desde 2006, el empleo industrial se contrajo, de hecho, en 1%, y el 61% del incremento de personal ocupado (73% en el caso de mujeres) se concentra en actividades que incluso para la realidad boliviana, son de productividad baja: agricultura tradicional, comercio informal (ligado al contrabando) y servicios.

En síntesis, el comportamiento de nuestro sector productivo es, naturalmente, el resultado previsible cuando las metas de recaudación son el único objetivo de la política tributaria; desde esta perspectiva, queda en evidencia que la versión de que el tema tributario no pasa de ser *una molestia burocrática que incide en los costos de transacción y operación* es, en extremo simplista e ignora la magnitud de los daños sociales y económicos que ocasiona.

EL TEMA SALARIAL: RESPONSABILIDAD DE TRES

La tributación de las personas naturales constituye el mayor aporte a las recaudaciones del fisco. La remuneración total a los trabajadores es la suma de sueldos, salarios y aportes de empleadores “en planilla”; con parte de este ingreso bruto *las personas (y los hogares) pagan posteriormente impuestos y prestaciones a la seguridad social*, de manera que el ingreso disponible de los asalariados es menor que su ingreso en planilla en proporción a los impuestos y contribuciones netos que pagan los asalariados. En general, su capacidad de consumo está determinada por la diferencia entre el ingreso disponible y los impuestos que se cargan a los precios finales (que también se aplica a los auto empleados formales y los cuentapropistas, formales o informales).

Esto tiene dos efectos. Primero, si la remuneración neta disponible después de impuestos es menor, la inequidad en la distribución del ingreso estimada con las relaciones entre EBE, REM e IMP es todavía mayor. En consecuencia, el aumento de las recaudaciones tributarias (mercado interno) por impuestos indirectos acentúa estructuralmente la desigualdad en la distribución del ingreso. Y, segundo, habría una sub-estimación del excedente empresarial porque el INE “mide” el EBE restando al PIB (medido por el consumo) las recaudaciones y el total de las planillas: los impuestos que pagan los hogares estarían contabilizados tanto en las REM como en las recaudaciones

En resumen, las relaciones de las Cuentas Nacionales del Ingreso son una fuerte evidencia de la desigual e ineficiente distribución del ingreso. A pesar de aumentos salariales que con frecuencia superan las tasas de inflación, la realidad es que, en términos absolutos, desde 2000 el monto destinado a remuneraciones en las cuentas del ingreso se triplicó, el del excedente bruto aumento casi cinco veces, pero los impuestos se multiplicaron entre siete y nueve veces (sin y con IDH).

Las “*Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2016*” elaborado por la OCDE, el CIAT, la CEPAL y el BID, permite comparar los comportamientos fiscales de los países de la región. Contiene los datos sobre las recaudaciones fiscales de todos los países procesados en formatos comparables internacionalmente. Muestra que Bolivia es uno de los tres países más pobres de la región pero que, junto a Brasil y Argentina, lidera en el monto de recaudaciones tributarias como % del PIB.

El drama es que el aumento de recaudaciones en Bolivia es posible a costa del ingreso y de la capacidad de consumo de las personas. En el año 2000 el monto destinado a remunerar al trabajo era el doble que las recaudaciones, pero en 2013 las recaudaciones igualan el valor total de las remuneraciones; contra el sentido común y contra la realidad que el consumo de los hogares es el mayor aporte al PIB, hasta el 2015 el incremento anual de recaudaciones iguala o supera el aumento en remuneraciones, lo que significaría que “el aumento salarial anual termina en el saco fiscal”.

La presión fiscal sobre el ingreso no se limita al gasto en consumo. Otros impuestos, como a inmuebles, vehículos, ITF, contribuciones al seguro social y, en especial, a jubilaciones (a las que el Estado no aporta), junto a las incontables “multas por contravenciones”, reducen directamente el ingreso disponible, afectando particularmente al (auto)empleo formal.

En resumen, no son los procesos inflacionarios la causa del bajo poder adquisitivo de los salarios, sino irracionales metas de recaudación que quitan competitividad a la producción interna y capacidad de compra a los trabajadores. Discutir aumentos salariales en las condiciones actuales es un falso debate. Antes de hablar del crecimiento económico, de la productividad, o de los niveles de inflación, hoy, mejorar los ingresos laborales e impulsar el crecimiento sostenido de la economía, requiere una reforma impositiva estructural destinada a dar sentido a la política fiscal, racionalidad a las recaudaciones y a su destino, y, fundamentalmente, certeza normativa, seguridad jurídica y los incentivos correctos a los generadores de valor agregado y empleo.

Implica concebir, diseñar y adoptar una política tributaria compatible con una economía enfocada en el desarrollo económico y social a largo plazo, y en la que el empleo digno y productivo sea el medio preferente y una meta estructural.

Por ello, el rito anual de la “negociación salarial” parece haber evolucionado a un proceso que cumple un doble propósito: librar al Estado de participar en la equitativa distribución del ingreso; y ocultar los nefastos efectos de la mala política tributaria del Gobierno, con sus insaciables metas de recaudación.

DISEÑO DE POLÍTICAS LABORALES Y SALARIALES: LINEAMIENTOS DESDE LOS TRABAJADORES

La propuesta de política salarial de la CEPB ofrece desarrollar un esquema predecible de incrementos salariales diseñado con 2 indicadores: la tasa de inflación y la productividad.

La productividad, en principio, refleja la eficiencia interna de las empresas y debería estar estrechamente relacionada a la rentabilidad: es decir, si una empresa es más eficiente que otra para producir y comercializar un determinado producto, es de esperar que también tenga mayor rentabilidad que las empresas menos eficientes con las que compete.

Pero tal relación no se cumple necesariamente en Bolivia. La productividad depende de la óptima gestión de los factores internos a la empresa, en tanto que la rentabilidad está condicionada por factores externos (precios, regulaciones de mercado, competencia, etc.) que son parte del contexto de competitividad de la economía. Por ello, una empresa que puede ser altamente productiva gracias a los esfuerzos de trabajadores y empresarios, puede no ser rentable porque desde el Estado se fijan precios o cuotas, se crean trabas e impuestos, o se alientan formas de competencia desleal.

Productividad y Rentabilidad



La distribución del Valor Agregado

Creación y Distribución Del Valor Agregado

Agentes	Aportes	Retribución
Empleados/Trabajadores	Trabajo	Salario, Honorarios (REM)
Gobierno	Bienes Públicos	Impuestos (IMP)
Accionistas / Dueño	Capital de Riesgo	Dividendos/Utilidad
Empresa	Activos	Depreciación (EBE)
Instituciones Financieras	Recursos Financieros	Intereses
Agentes Externos	Otros Activos	Alquileres
Clientes	Demanda Efectiva	Satisfacción y bienestar

Fuente: CNP/JETRO

$$\text{VA} = \text{V} - \text{CT} = \text{REM} + \text{EBE}; \quad \text{PIBpb} = \sum \text{VA}$$

$$\text{PIBpm} = \sum (\text{REM} + \text{IMP} + \text{EBE})$$

Por esta realidad, una nueva política salarial pactada de forma tripartita, debe considerar el concepto y la estructura del Valor Agregado como la base de una distribución del ingreso más equitativa, lo que requiere una efectiva inclusión del tema fiscal como parte integral del proceso de distribución: la función de los impuestos no es maximizar los ingresos del gobierno, sino promover y alentar el desarrollo de capacidades productivas en la sociedad que promuevan el desarrollo sostenible.

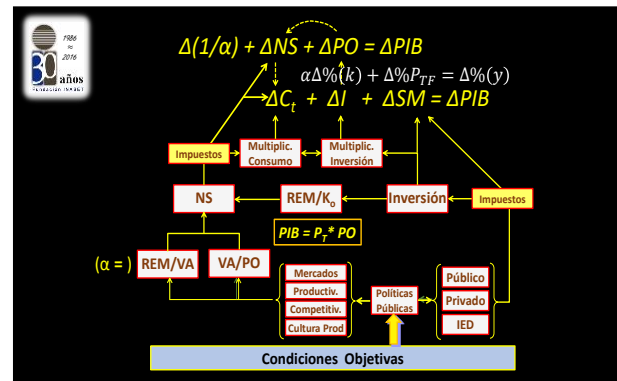
Tal proceso, como muestran los esquemas siguientes, deben considerar los rasgos propios de la heterogeneidad del aparato productivo y estar orientados a lograr objetivos macro; los impuestos deben ser el mecanismo central para generar *incentivos correctos* buscando premiar la creación de empleo y de valor agregado.

Bajo estos principios, consciente de la urgencia y la complejidad de las tareas necesarias para superar la crisis, la Confederación General de Trabajadores Fabriles de Bolivia (CGTFB) ha propuesto iniciar un proceso de reflexión compartida con el sector empresarial y con el Gobierno, destinado a poner en marcha la diversificación productiva de la industria nacional a partir de reconfigurar las relaciones Estado-Employados-Employadores (E3) y de adoptar un conjunto de medidas inicialmente en el ámbito fiscal-tributario.

Tributación “Pro-Producción con Empleo”: Lineamientos

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS: TRIBUTACIÓN “PRO – EMPLEO”

Actividad	Remuneración a Mano de Obra	Impuestos			Excedente
		Empr	Utilidad	Pers	
Intensiva en Capital	↑ ↗	↑	↑	↑	↓ ↓
Intermedia	↑ ↑	↓	↓	↗	↓ →
Intensiva en Trabajo	↑ ↑ ↑	↓ ↓	↓ ↓	↗	↑ ↗



Reconociendo que salir del modelo extractivo-rentista demandará profundas reformas en los valores sociales y en el conjunto de las estructuras institucionales, partiendo por reponer el imperio de la justicia, la vigencia de la democracia, y de la eficiencia y transparencia de la administración política del Estado, la propuesta plantea acciones de aplicación inmediata en tres niveles:

- a) el total de la industria manufacturera boliviana, que incluye desde las microempresas, hasta las empresas de mayor tamaño en empleo, valor bruto de la producción, y en ingresos operativos;
- b) las empresas en rubros prioritarios por sus aportes simultáneos al valor agregado, la generación de empleo, el valor bruto de su producción, el consumo intermedio de origen nacional, la distribución del ingreso (participación de las remuneraciones en la distribución del valor agregado), y la cantidad de empresas en el mercado (evitar monopolios); y
- c) empresas que se incorporen voluntariamente a la categoría de “empresas privadas con compromiso social”, las que estarían protegidas por normas específicas que les garanticen condiciones de plena estabilidad normativa a largo plazo, a cambio de transparencia contable en la gestión, y de equidad en la distribución del ingreso.