EEO#7 **Consideraciones para el diseño de un Subsidio Salarial para las Empresas Formales en el Sector Turismo**

CR-L1144 Programa Para Proteger Los Empleos E Ingresos De La Población Vulnerable En Costa Rica

*El objetivo de este componente es apoyar el diseño e implementación de un subsidio salarial para proteger el empleo formal en actividades ligadas al turismo*. El sector representa 8% del PIB, casi 9% del empleo, y es la principal fuente de divisas del país (USD 3,9 millares en el año 2019). En parte como resultado del cierre de las fronteras a partir del 18 de marzo, se produjo una caída en el número de turistas de más de 50% -- de 350.000 en enero y febrero a 150.000 en marzo. Se estima que la contracción económica del sector en el año 2020 será de entre 40 y 60%. Esto reduciría el empleo de un porcentaje similar como resultado de despidos y del cierre de empresas. Es posible que el número de trabajadores en el sector haya caído de 210.000 a finales del 2019 a 63.000 en el mes de marzo, y que pueda reducirse a 21.000 en mayo. Además, se espera que la recuperación del empleo sea lenta, en parte por el cierre de empresas, y que aún en diciembre de este año existan solamente 100.000 empleos en el sector.[[1]](#footnote-1)

*El subsidio tiene dos justificativos: 1) mitigar las externalidades sociales asociadas con el desempleo; y 2) facilitar el proceso de recuperación económica*. En efecto, un aumento del desempleo no implica solamente una pérdida de ingreso para los trabajadores que afecta la demanda agregada. El desempleo puede también tener un alto costo en términos de salud física y mental, y contribuir a reducir la empleabilidad de quienes se ven afectados.[[2]](#footnote-2) Además, trabajadores desempleados sin fuentes de ingreso alternativas pueden verse obligados a emplearse en actividades que no son las adecuadas dadas sus calificaciones, lo que afecta la productividad del trabajo.[[3]](#footnote-3) Por otro lado, el cierre de empresas, y los costos asociados con despidos durante el periodo de contracción de la demanda y la búsqueda y contratación de nuevos trabajadores durante el periodo de expansión, pueden alargar la duración de la recesión. Un subsidio que permite evitar despidos y reducir el número de empresas que cierran por problemas temporales de liquidez, puede contribuir a una recuperación más rápida del nivel de actividad y de empleo.[[4]](#footnote-4)

Los principales elementos del diseño son los siguientes:

* **Forma**. *El subsidió estaría definido como un porcentaje de la masa salarial bruta de la empresa, la cual incluye el costo de las contribuciones a la seguridad social que paga el empleador y otros impuestos parafiscales.* Es decir que el subsidio cubriría un porcentaje del costo total del trabajo asalariado. La opción de concentrarse en la masa salarial es más efectiva que alternativas tales como un subsidio fijo por trabajador o un porcentaje (fijo o variable) del salario de cada trabajador.
* **Restricciones sobre el número y tipos de trabajo**. *No existirían restricciones en el número y tipos de trabajo y por lo tanto la masa salarial elegible*. La razón, nuevamente, es dar flexibilidad a la empresa en el manejo de sus recursos humanos. Es posible, sin embargo, focalizar los subsidios en empresas que pueden tener más impactos sobre el nivel de empleo formal o el empleo de ciertos grupos de trabajadores (ver focalización de empresas).
* **Nivel y duración** **del subsidio**. *El subsidio promedio sería equivalente a 55% de la masa salarial, pagado durante un periodo de al menos 2 o 3 meses.* Subsidios que son muy bajos o de corta duración pueden no ser suficientes para tener un impacto significativo sobre la solvencia de la empresa y el nivel de empleo. Al mismo tiempo, subsidios demasiado elevados o de duración muy larga reducen el número de empresas y trabajos que se pueden beneficiar.

Se calcula que, con un presupuesto de 15 millones de dólares, y dependiendo del salario promedio de los trabajadores, un subsidio de 55% de la masa salarial podría proteger entre 18.000 y 20.000 empleos durante dos meses. Si la situación se sigue deteriorando rápidamente, este subsidio estaría cubriendo a 85-95% de los trabajadores que permanecen empleados en el mes de julio. Un subsidio del mismo nivel durante un periodo de cuatro meses cubriría solamente entre 9.000 y 10.000 empleos.

* **Condicionalidades.**  *Puesto que el objetivo del programa es proteger el nivel de empleo formal, el subsidio estará condicionado al número de empleos que la empresa se compromete a mantener*. Para el efecto, se tomará como referencia la planilla existente antes de la fecha de implementación del programa. Esto evitaría que las empresas sigan despidiendo a trabajadores y luego apliquen a subsidios.
* **Focalización y selección de las empresas**. *El programa estará focalizado en empresas de menos de 100 trabajadores (97% de las empresas y 65% del empleo) seleccionadas sobre la base del cociente entre el numero (ponderado o no) de empleos que la empresa mantiene y el costo total del subsidio. Se podría, además, considerar un componente geográfico, priorizando las áreas más afectadas y/o con mayor posibilidad de liderar la recuperación económica.* La necesidad de focalizar los subsidios está dada por las restricciones fiscales. Es importante, sin embargo, distinguir entre las empresas que son *elegibles* al programa y las empresas *beneficiarias* del programa. La elegibilidad estaría basada en el tamaño y, posiblemente, la región geográfica. Dentro de este subgrupo de empresas se daría prioridad a aquellas con un cociente mayor de empleos por subsidio. Este criterio maximiza el impacto de una cierta asignación presupuestaría sobre el nivel de empleo.

Durante la preparación del proyecto será importante además considerar las siguientes opciones en cuanto al diseño: 1) *generar un proceso competitivo en el que las empresas definen el nivel de subsidio que requieren, dándole mayor flexibilidad al programa para responder a diferentes problemas de liquidez*; 2) *introducir coeficientes de ponderación para diferentes tipos de empleo, con el fin de tomar en cuenta que las externalidades sociales del desempleo pueden ser mayores para ciertos grupos de trabajadores*; y 3) *considerar diferentes indicadores para reducir el riesgo de ofrecer subsidios a empresas que difícilmente podrán recuperarse del impacto financiero de la crisis*.

**Diseño del Subsidio Salarial**

*El tipo de subsidio propuesto opera al nivel de las empresas y difiere en forma y diseño de los subsidios salariales que se otorgan a los individuos para promover su inserción laboral.* Estos últimos tratan de aliviar problemas de información asimétrica dando incentivos a los empleadores para que contraten a personas sin o con poca experiencia laboral durante periodos de expansión económica.[[5]](#footnote-5) En este caso, los subsidios se adaptan a las características de los beneficiarios. Por el contrario, los subsidios a las empresas buscan reducir sus costos de operación durante contracciones económicas. Por tanto, estos subsidios se focalizan en las empresas y se adaptan en base a sus características, aunque con condicionalidades en cuanto al número de empleos que la empresa se compromete a mantener durante la duración del programa.

Existen diferentes opciones para el diseño del subsidio en cuanto a su forma, el monto y duración, restricciones a nivel de los trabajadores, condicionalidades para las empresas, y el mecanismo de focalización de las mismas. La propuesta presentada en esta sección busca maximizar el impacto que puede tener el subsidio sobre el nivel de empleo formal dada una asignación presupuestaría. Además, se toma en cuenta la necesidad de dar flexibilidad a las empresas y de mantener un diseño que pueda ser implementado rápidamente.

**Forma**. *El subsidió estaría definido como un porcentaje de la masa salarial bruta de la empresa, la cual incluye el costo de las contribuciones a la seguridad social que paga el empleador y otros impuestos parafiscales.* La opción de concentrarse en la masa salarial es más efectiva que alternativas tales como un subsidio fijo por trabajador o un porcentaje (fijo o variable) del salario de los trabajadores. En efecto, subsidios que están ligados al individuo son más difíciles de administrar y controlar. Estos también pueden restringir las opciones que tienen las empresas durante un periodo de contracción económica para controlar jornadas de trabajo, introducir ajustes temporales en el nivel de salarios de diferentes trabajadores, o realizar nuevas contrataciones. Un subsidio sobre la masa salarial bruta le permite a la empresa concentrarse en mantener su *viabilidad financiera* y conservar un cierto *nivel de empleo*, sin restricciones en la *composición del empleo*.

**Restricciones sobre el número y tipos de trabajo**. *No existirían restricciones en el número y tipos de trabajo y por lo tanto la masa salarial elegible*. La razón, nuevamente, es dar flexibilidad a la empresa en el manejo de sus recursos humanos. Por ejemplo, algunos programas han tratado de concentra los subsidios en trabajadores de bajas calificaciones, aún cuando su empleo puede depender de la estabilidad del empleo de managers o trabajadores de alta calificación. Además, restricciones en el tipo de empleos o trabajadores pueden generar efectos de substitución.[[6]](#footnote-6) En general, la gerencia de la empresa está en mejor posición que los arquitectos del programa de determinar como organizar el trabajo con el fin de reducir la necesidad de despidos y el riesgo de insolvencia. Es posible, sin embargo, focalizar los subsidios en empresas que pueden tener más impactos sobre el nivel de empleo formal o el empleo de ciertos grupos de trabajadores (ver focalización de empresas).

**Nivel y duración** **del subsidio**. *Se estima que el subsidio total podría variar entre 50 y 60% de la masa salarial bruta con una duración de al menos 2 o tres meses.* Subsidios que son muy bajos o de corta duración pueden no ser suficientes para tener un impacto significativo sobre la solvencia de la empresa y el nivel de empleo. Al mismo tiempo, subsidios demasiado elevados reducen el numero de empresas y trabajos que se pueden beneficiar. El subsidio propuesto debería ser suficiente para compensar los costos no salariales (ej., contribuciones a la seguridad social) y, además, reducir los costos salariales de entre 30 y 50%. Tomando en cuenta que las contribuciones a la seguridad social por parte del empleador son de casi 26% del salario, el subsidio podría variar entre 50 y 60% de la masa salarial. La duración, por otro parte, depende de las expectativas sobre la recuperación del sector. Es probable que para que el subsidio sea efectivo se requiera una duración de al menos dos o tres meses.

Se calcula que, con un presupuesto de 15 millones de dólares, y dependiendo del salario promedio de los trabajadores, un subsidio de 55% de la masa salarial podría proteger entre 18.000 y 20.000 durante dos meses. En principio, focalizarse en empresas de baja productividad, que tienden a ser empresas más pequeñas y pagan salarios menores, aumentaría el número de trabajos que pueden ser protegidos a través del subsidio (ver Gráfica 1).[[7]](#footnote-7)

Como se discute a continuación, es importante considerar la posibilidad de que sean las empresas que aplican al programa quienes definan el nivel del subsidio sobre la base de los empleos que requieren proteger.

Gráfica 1: Nivel y Duración del Subsidio e Impactos Potenciales sobre el Empleo



**Condicionalidades.**  *Puesto que el objetivo del programa es proteger el nivel de empleo formal, el subsidio estará condicionado al número de empleos que la empresa se compromete a mantener*.[[8]](#footnote-8) Otros indicadores que se podrían considerar, con el fin de dar más flexibilidad a las empresas, son el número total de horas de trabajo o el número promedio de horas de trabajo dentro un periodo de tiempo determinado. Sin embargo, en el caso de este programa, el objetivo es tratar de mantener el *numero de trabajadores* formales en el sector. Como se mencionó, es deseable entonces que las empresas puedan ajustar el número de horas de trabajo y los salarios, siempre y cuando se comprometan a mantener a un cierto número de trabajadores en la planilla.

**Focalización y selección de las empresas**. *El programa estará focalizado en empresas de menos de 100 trabajadores (97% de las empresas y 65% del empleo) seleccionadas sobre la base del cociente entre el numero (ponderado o no) de empleos que la empresa mantiene y el costo total del subsidio.*[[9]](#footnote-9) *Se podría, además, considerar un componente geográfico, priorizando las áreas más afectadas y\o con mayor posibilidad de liderar la recuperación económica.* La necesidad de focalizar los subsidios está dada por las restricciones fiscales. Es importante, sin embargo, distinguir entre las empresas que son *elegibles* al programa y las empresas *beneficiarias* del programa. La elegibilidad estaría basada en el tamaño y, posiblemente, la región geográfica. Dentro de este subgrupo de empresas se daría prioridad a aquellas con un cociente mayor de empleos por subsidio. Este criterio maximiza el impacto de una cierta asignación presupuestaría sobre el nivel de empleo.

La alternativa de no focalizar a las empresas implicaría que aquellas que se registran primero con el programa obtienen el subsidio (*first-come-first-serve*). Esto simplificaría la administración del subsidio, pero el programa no tendría control sobre los efectos en el nivel, o tipo, de empleo. En promedio, utilizar un criterio basado sobre el subsidio por empleo puede proteger/generar casi tres veces más de empleos que un subsidio no focalizado.[[10]](#footnote-10)

*Focalizar sobre la base del tamaño de las empresas puede tener consecuencias no deseadas, por lo que se recomienda no concentrarse solamente en las empresas pequeñas o micro.* Como se discutió, en Costa Rica, el tamaño de las empresas parece estar correlacionado con su productividad y el nivel de los salarios. Empresas pequeñas pagan salarios menores y por lo tanto los subsidios pueden tener un mayor impacto sobre el empleo (ver Tabla 1). Al mimo tiempo, las empresas menos productivas tienen un mayor riesgo de insolvencia (aún con el subsidio) y capturan una menor proporción de los empleos del sector. Las empresas de menos de 10 trabajadores, por ejemplo, representan menos de 10% del empleo asalariado (ver Tabla 1). Además, focalizar sobre la base del tamaño puede dar incentivos a manipular el programa y despedir a trabajadores para ser elegibles. Dado que, por construcción, el indicador propuesto para seleccionar a las empresas da prioridad aquellas que pagan menores salarios y que, por lo tanto, son más pequeñas y vulnerables, es preferible incluir al mayor número de empresas dentro del programa. Se excluiría solamente a las empresas más grandes que, se asume, tienen más opciones para manejar problemas de liquidez.

*Al mismo tiempo, tiene sentido concentrar el programa en las regiones que han sido más afectadas por la crisis*. La información sobre la caída de la producción y el empleo a nivel regional aún no está disponible. Sin embargo, como se ha explicado, esta dimensión adicional en cuanto a la elegibilidad de las empresas no cambia el mecanismo propuesto para su selección.

Tabla 1: Distribución de Empleo y Salarios Promedio en el Sector Turismo por Tamaño de Empresa y Rama de Actividad





Hay tres tipos de intervenciones que deberán ser analizadas durante la preparación del proyecto:

* Como de discutió anteriormente, es posible dejar que las empresas definan el nivel de subsidio que requieren. La ventaja de este mecanismo es que permite responder de mejor manera a un grupo heterogéneo de empresas que enfrentan diferentes problemas de liquidez. Las empresas estarían compitiendo por un monto limitado de recursos fiscales que serían distribuidos sobre la base del nivel del subsidio por empleo. Este sistema competitivo también permitiría reducir el riesgo de *death-weight* (dar subsidios a empresas que no los necesitan).[[11]](#footnote-11) En efecto, las empresas tienen el incentivo de minimizar el nivel del subsidio al que aplican.
* Se pueden además introducir coeficientes de ponderación para diferentes tipos de empleo, con el fin de tomar en cuenta que las externalidades sociales del desempleo pueden variar por tipo de trabajador.[[12]](#footnote-12) Por ejemplo, se conoce que las empresas tienden a reducir primero el empleo de los trabajadores con menor antigüedad que en su mayoría son jóvenes.[[13]](#footnote-13) Los trabajadores menos calificados también son más vulnerables al despido pues es más fácil reemplazarlos. Al mismo tiempo, son estos los trabajadores para quienes los efectos negativos del desempleo pueden ser más duraderos. Los trabajadores jóvenes y de bajas calificaciones están más concentrados en ciertas ramas de actividad y tamaños de empresa (ver Tabla 3).
* Finalmente, se pueden considerar diferentes indicadores para reducir el riesgo de ofrecer subsidios a empresas que difícilmente podrán recuperarse del impacto financiero de la crisis. Una alterativa, por ejemplo, es utilizar el estado de pérdidas y ganancias del año 2019 para filtrar a empresas que ya antes de la crisis enfrentaban una situación financiera difícil.

Tabla 3: Distribución de Empleos por Edad y Nivel de Educación





**Estrategia Operacional**

*Los arreglos institucionales para la implementación del programa serán definidos durante la preparación del proyecto*. Algunos de los elementos claves para el éxito del programa incluyen: i) como definir el nivel de empleo pre-crisis o lo que sería el escenario de referencia; ii) el procedimiento para registrar a las empresas, el tipo de información requerida, y los mecanismos de validación de esta información; iii) el procedimiento para el pago del subsidios; iii) los mecanismos para el control de las condicionalidades; iv) los tipos de sanciones y los procedimientos para la devolución de fondos en el caso de incumplimiento; y v) el diseño del sistema de monitoreo y evaluación.

**Referencias**

Almeida, R., Orr, L. & Robalino, D. Wage subsidies in developing countries as a tool to build human capital: design and implementation issues. IZA J Labor Policy 3, 12 (2014). https://doi.org/10.1186/2193-9004-3-12

Banerji, Arup; Newhouse, David; Paci, Pierella; Robalino, David. 2014. Working through the Crisis : Jobs and Policies in Developing Countries during the Great Recession. Directions in Development--Human Development;. Washington, DC: World Bank. © World Bank.

Bertrand, M. y Morse, A. (2013). Trickle-Down Consumption. NBER Working Paper No. 18883. National Bureau of Economic Research.

Chetty, R. (2008). Moral hazard versus liquidity and optimal unemployment insurance. Journal of political Economy, 116(2), 173-234.

Datta Namita, Angela Elzir Assy, Johanne Buba, Sara Johansson de Silva, and Samantha Watson (2019). “Integrated Youth Employment Programs A Stocktake of Evidence on what works in Youth Employment programs. World Bank. Jobs Group.

Kluve, Jochen & Puerto, Susana & Robalino, David & Romero, Jose & Rother, Friederike & Stöterau, Jonathan & Weidenkaff, Felix & Witte, Marc. (2019). Do youth employment programs improve labor market outcomes? A quantitative review. World Development. 114. 237-253. 10.1016/j.worlddev.2018.10.004.

Maestas, N., Mullen, K., Powell, D., Von Wachter, T. y Wenger, B. (2018). The Value of Working Conditions in the United States and Implications for the Structure of Wages. NBER Working Paper No. 25204.

Robalino D., Walker I, Romero J. 2020. “Allocating Subsidies for Private Investment to Maximize Jobs Impacts.” World Bank. Jobs Group.

Tatsiramos, K. (2009). Unemployment Insurance in Europe: Unemployment Duration and Subsequent Employment Stability. Journal of the European Economic Association 7(6):1225–1260.

Wilkinson, R. y Picket, K. (2009). The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better. Allen Lane, London. Social Justice Research.

World Bank. 2012. World Development Report 2013: Jobs. Washington, DC. © World Bank.

1. CEFSA (2020). [↑](#footnote-ref-1)
2. Ver Bertrand, M., Morse, A., (2014); Richard Wilkinson and Kate Pickett. (2018); and Nicole Maestas, Kathleen J. Mullen, David Powell, Till von Wachter, and Jeffrey Wenger. (2018). [↑](#footnote-ref-2)
3. Ver Tatziramos (2009) y Chetty (2008). [↑](#footnote-ref-3)
4. Ver Banco Mundial (2013) y Banerji et al., (2015). [↑](#footnote-ref-4)
5. Ver Kluve et al., (2019); Datta et al., (2019); y Almeida et al., (2015). [↑](#footnote-ref-5)
6. Almeida et al. (2015). [↑](#footnote-ref-6)
7. El número de empleos que pueden ser protegidos está dado por: , donde es una función logística que da la probabilidad de que el nivel de subsidio () y su duración () permitan mantener un empleo, es el presupuesto asignado al programa, y es el salario promedio pagado por las empresas que participan en el programa. [↑](#footnote-ref-7)
8. Mantienen en referencia a la planilla pre-crisis. Esto evita que las empresas primero despidan a trabajadores y luego apliquen a subsidios. [↑](#footnote-ref-8)
9. El indicador es también conocido como el *tipo de cambio entre externalidades y subsidio* y se define como:

   , donde es el numero total de trabajadores en la empresa , es el valor de las externalidades asociadas con el trabajador , es el salario, y y son respectivamente el nivel y la duración del subsidio. Si no se toman en cuenta externalidades para diferentes tipos de empleo, para todo . [↑](#footnote-ref-9)
10. Ver Robalino et al., (2020). [↑](#footnote-ref-10)
11. En este tipo de programa de protección del empleo sin restricciones en el tipo de trabajador los efectos de substitución son menos importantes. [↑](#footnote-ref-11)
12. Ver Robalino et al., (2020). [↑](#footnote-ref-12)
13. Ver Banerji et al., (2014). [↑](#footnote-ref-13)