

1971



CONSEJO INTERAMERICANO ECONÓMICO Y SOCIAL

CIES

VII REUNIONES ANUALES DEL CIES
Del 10 al 20 de septiembre de 1971
Panamá, Panamá

OEA/Ser.H/X.19
CIES/1641 add. 6
13 agosto 1971
Original: inglés

EL EMPLEO Y EL CRECIMIENTO EN LA ESTRATEGIA
DEL DESARROLLO DE AMERICA LATINA:
IMPLICACIONES PARA LA DECADA DE LOS SETENTA
REDISTRIBUCION DEL INGRESO Y EL EMPLEO

ANEXO 6

REDISTRIBUCION DEL INGRESO Y EL EMPLEO

Hay diversas políticas que pueden originar cambios en la distribución del ingreso y el empleo. El objetivo de algunas sería específico: aumentar el empleo, por ejemplo, aumentando el número de empleados públicos. Otras pueden afectar indirectamente el empleo mediante la modificación de los precios relativos de la mano de obra y el capital, por ejemplo, cierto tipo de impuestos. Otras pueden influir en el empleo mediante la modificación directa de la distribución del ingreso, originando así cambios en la composición de la demanda global. En la presente sección se analizarán algunas de estas políticas, a fin de especular en su posible efecto sobre la distribución del empleo y el ingreso en América Latina.

Dados los altos niveles de desempleo que han prevalecido en muchos países latinoamericanos, podría suponerse que los gobiernos desempeñarían un papel más activo en la consecución directa del objetivo de pleno empleo. Sin embargo, los gobiernos, o bien juzgaron que el crecimiento resolvería automáticamente el problema del desempleo, como ocurrió en gran medida en los países industriales, o bien se sintieron incapaces de hacer algo al respecto. Sea como fuere, muy pocas veces trataron de aplicar una política de empleo.

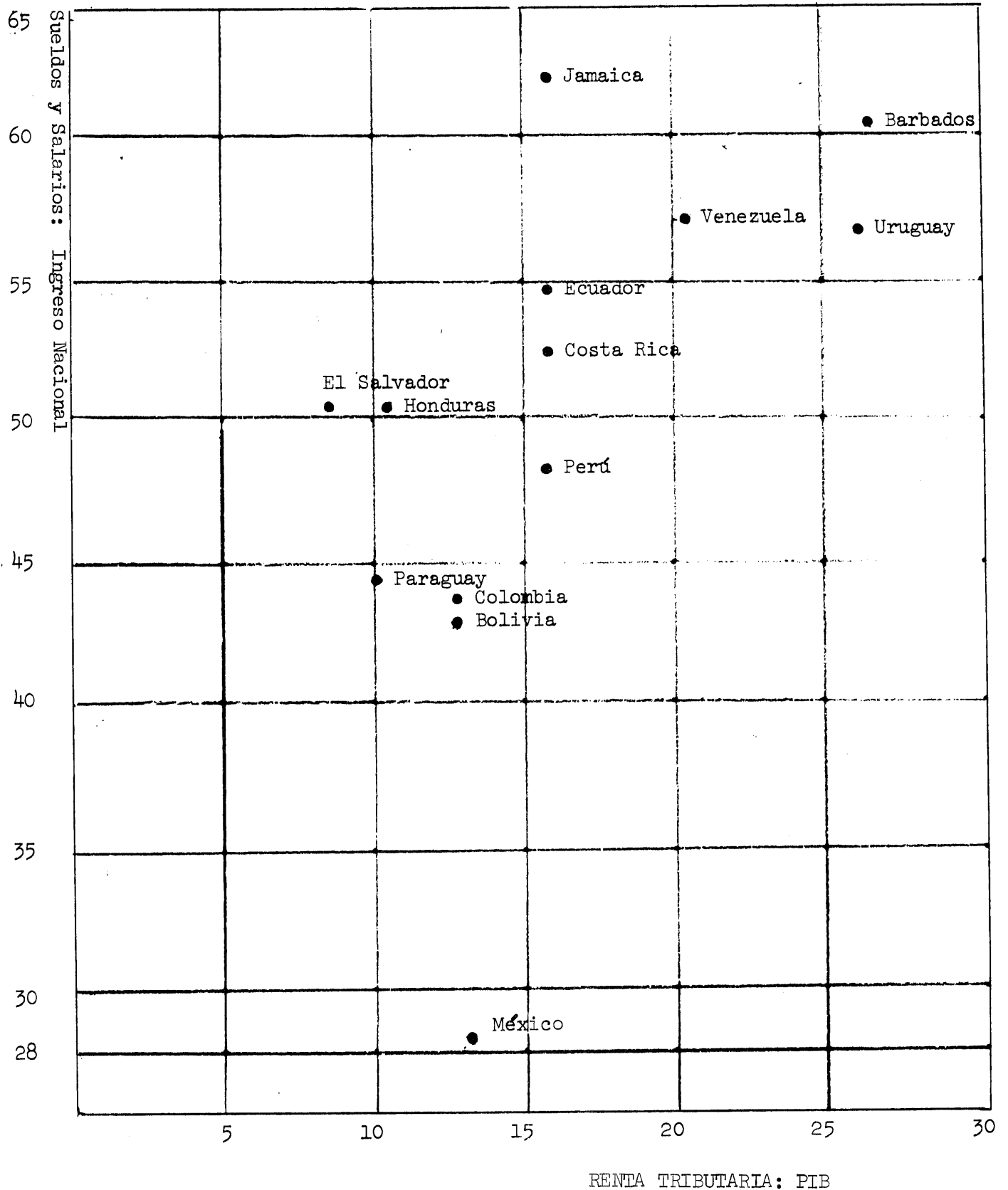
Una forma en que el gobierno ha influido directamente en el empleo ha sido mediante su propia contratación de personal. A este respecto se pueden suponer las siguientes causas y efectos. Las políticas de sustitución de las importaciones han empeorado la relación de intercambio

entre la producción rural y la urbana. El ingreso agrícola disminuyó en términos relativos. Esto alentó la migración desde las zonas rurales hacia las urbanas. Contribuyeron a este movimiento migratorio las altas tasas de natalidad de las zonas rurales y los salarios mínimos vigentes sobre todo en las ciudades. La concentración de mano de obra desocupada en las ciudades llegó a ser motivo de preocupación para los gobiernos, que a menudo se vieron obligados a aumentar su propio personal a fin de aliviar el desempleo. Esta sucesión de causas y efectos implica que cuanto mayor sea el nivel de desempleo urbano, tanto más acelerado será el crecimiento del número de empleados públicos, lo cual a su vez originará mayores gastos públicos e impuestos más elevados. Caeteris paribus, podría suponerse que habría una relación directa entre la razón del gasto o ingreso público en el PNB y la proporción de los sueldos y salarios en el ingreso nacional. La gráfico 1 parece apoyar esta aseveración, aunque, lógicamente, la relación que allí se ve bien puede obedecer a otras causas.

Las empresas públicas y, en especial, las empresas de ferrocarriles y de correos parecen haber seguido esta política de empleo de un modo extremo. En casos particulares, como el de Argentina con respecto a los ferrocarriles, se aplicó esta política en grado tal que afectó seriamente la situación fiscal del país. El problema que presenta esta política es que puede llevar a mejoras estadísticas en la distribución funcional del ingreso; es decir, puede aumentar la proporción de los sueldos y salarios en el total del ingreso nacional, pero en realidad la distribución

Gráfica 1

RELACION ENTRE LA PROPORCION DE SUELDOS Y SALARIOS EN EL INGRESO NACIONAL
Y LA PROPORCION DE LOS IMPUESTOS EN EL PIB DE 12 PAISES LATIIONAMERICANOS



personal puede empeorar, debido a la regresividad de los impuestos que financian los gastos públicos y el nivel de los sueldos de los empleados públicos, que suelen ser bastante más altos que su precio de cuenta (shadow price).

Cabe señalar también el efecto de la redistribución de la tierra en el empleo. Así como en la industria se habla de procesos productivos que requieren una intensa utilización de capital y una intensa utilización de mano de obra, existe también en la agricultura lo que podría denominarse procesos de intensa utilización de la tierra o de la mano de obra. De hecho parece haber aquí una mayor posibilidad de sustitución de la tierra por la mano de obra y viceversa, suponiendo, naturalmente, que sea constante el monto de capital utilizado. Según sean la escasez relativa y, por consiguiente, las oportunidades alternas de empleo que tenga la mano de obra, un país puede preferir un proceso de producción agrícola que requiera una utilización de la tierra más intensa o menos intensa.

En el Cuadro 1 llama la atención la gama de posibilidades de combinar la tierra con la mano de obra. Puede observarse que en las pequeñas parcelas la proporción de trabajadores es ostensiblemente mayor que en las grandes. En consecuencia, el valor del producto bruto por obrero activo es mucho menor en estas parcelas que en las grandes. Dado el reducido valor de producción por obrero en las pequeñas parcelas y suponiendo que este valor es bajo en relación con el nivel medio de los sueldos urbanos, inevitablemente los obreros rurales tendrán un incentivo para trasladarse a las ciudades. Es más, debe tenerse en cuenta que en el Cuadro el valor de los productos brutos por obrero activo no constituye cifras marginales

Cuadro 1

EFFECTOS DE LAS DIFERENTES PROPORCIONES DE TIERRA Y MANO DE OBRA
EN LA PRODUCTIVIDAD

País y tamaño de la parcela en hectáreas	Obreros activos por hectárea (1)	Valor del producto total por hectárea utilizada (2)	Hectáreas utilizadas por obrero activo (3)	Valor del producto bruto por obrero activo (4)	
CHILE (1960 Escudos)					
Menos de 5	1.351	448	.74	332	
5 a 50	.277	140	3.61	506	
50 a 200	.142	110	7.05	776	
Más de 200	.086	99	11.64	1 154	
GUATEMALA (Quetzales)					
Menos de 0.7	2.540	123.21	.394	48.51	
0.7 a 6.9	.893	70.05	1.120	78.43	
7 a 44.9	.335	54.60	2.989	163.23	
45 a 899.9	.130	64.22	7.718	495.62	
Más de 900	.096	50.00	10.465	522.71	
COLOMBIA (valor relativo)					
Andes	Caribe				
Menos de 5	Menos de 10	1.243	1 184.00	.805	100.00
5 a 50	10 a 100	.1284	561.00	7.789	459.00
50 a 200	100 a 500	.0184	230.00	54.310	1 313.00
Más de 200	Más de 500	.0028	100.00	355.068	3 728.00
PERU (Soles)					
Menos de 3	.5689	11.711	1.7578	20.58	
3 a 10	.1947	9.460	5.1350	48.57	
10 a 50	.0809	7.045	12.3571	87.05	
Más de 50	.0085	8.460	117.9200	100.89	

Fuente: Estudios CLDA.

sino promedios. Es probable que, como frecuentemente se supone, el obrero marginal tenga un producto marginal mucho más bajo. De hecho, el producto marginal puede ser nulo. En tal caso la atracción de las zonas urbanas sería aún más fuerte para estos obreros marginales.

En estas circunstancias, una mejor distribución de la tierra que tienda a aumentar el producto marginal de la mayoría de los trabajadores rurales por encima de lo que éstos esperarían obtener en las ciudades, reduciría sustancialmente estos movimientos migratorios, por lo menos a corto plazo. Naturalmente que a la larga, conforme aumente el nivel de ingreso de las ciudades, aumentará de igual modo la fuerza de atracción de los centros urbanos.

De lo expuesto se desprende claramente que si el proceso de distribución de la tierra (a) hace que la mayoría de los trabajadores rurales siga obteniendo ingresos mucho más bajos de los que les parece que podrían obtener en las ciudades y (b) al quebrantar el proceso de producción y distribución, reduce considerablemente los niveles productivos en muchos establecimientos agrícolas, no habrá cumplido la función de retener la mano de obra en las zonas agrícolas sino que pueda incluso, acelerar su éxodo.

Aparte de estas políticas más directas, otras políticas redistributivas han influido en la distribución del ingreso. El cambio resultante, al afectar tanto el volumen como la composición de la demanda, ha afectado también el empleo. A continuación se analizan brevemente algunas de estas políticas por lo que respecta al efecto que podrían surtir sobre la distribución del ingreso. Más adelante se presentan algunas pruebas sobre

la posible relación entre la variación de la distribución del ingreso y la variación de la estructura de la demanda y el empleo.

- (a) Redistribución de la riqueza. A excepción de ciertos programas de redistribución de la tierra, que en algunos países han sido importantes (véase el Cuadro 2), la redistribución directa de la tierra ha sido muy escasa en América Latina. Como se dijo antes, en circunstancias normales, la redistribución de la tierra, a corto plazo, puede frenar y quizá hasta detener la corriente migratoria del campo a la ciudad. Por lo tanto, puede reducir el problema del desempleo. No obstante, también puede producir el resultado opuesto si la redistribución efectuada interrumpe el desarrollo del sector agrícola, o si ofrece al trabajador del campo una superficie arable demasiado pequeña.
- (b) Impuesto progresivo sobre la renta. En América Latina con el tiempo los impuestos sobre la renta han cobrado mayor importancia y acaso hayan adquirido mayor carácter progresivo. En el Cuadro 3 se indica esta tendencia. Cubre el período hasta 1969 y por tanto no contiene los notables cambios ocurridos en 1970 y 1971 por ejemplo en Argentina, Brasil, Ecuador, etc. Generalmente se supone que a una aplicación mayor del impuesto sobre la renta corresponde una distribución más equitativa de los ingresos. Lógicamente el impuesto disminuye la demanda de la mayoría de los artículos, pero siempre que el impuesto no se pague con los ahorros, la disminución será mayor para los que tienen más ingresos. Si los más ricos compran más bienes que

Cuadro 2

REFORMA AGRARIA:
NUMERO DE HECTAREAS EXPROPIADAS, HECTAREAS
RECOLONIZADAS, BENEFICIARIOS a/

País	Años	Total de hectáreas expropiadas	Hectáreas recolonizadas	Beneficiarios
Bolivia	1953-1959	12 037 722	11 671 874	266 066
Colombia	1961-1970	3 715 836 <u>b/</u>	2 986 769	99 698 <u>c/</u>
Chile	1962-1964			1 250
Chile	1965-1970	3 105 296	n.d.	18 618
Ecuador	1964-1969	152 115	152 115	27 857
Guatemala	1952-1954	607 325	404 058	88 000
Honduras	1968-1970	108 282	108 282	12 732
México	1961-1968	15 267	15 267	
Perú	1964-1968	700 000	300 000	11 000
Perú	1968-1970	380 000		
Rep. Dominicana	1962-1970	25 000	46 276	10 553
Uruguay	1968-1969	5 000		
Uruguay	1969-1971	64 000		
Venezuela	1959-1967	2 800 000	2 800 000	96 000 <u>d/</u>

a. Familias.

b. La mayor parte de la tierra era propiedad del Gobierno de Colombia; solamente 18 000 hectáreas se obtuvieron por expropiación directa.

c. Aproximadamente el 90% de estas familias recibieron título de propiedad de las tierras que ya trabajaban.

d. En 1967, 22 689 de estos beneficiarios recibieron título de propiedad permanente de sus tierras.

(continúa)

Cuadro 2 (cont.)

Fuentes: US-AID, Land Reform in Brazil, Northeast. Estudio de países presentado en la US-AID, Spring Review on Land Reform, Washington, D.C., junio de 1970

Antonio Gayoso, Land Reform in Guatemala.

Folhe Dowring, Land Reform in Mexico.

Ronald James Clark, Land Reform in Bolivia.

US-AID, Land Reform in Ecuador.

Thomas Carroll, Land Reform in Peru.

William Thiesonhuesen, Agrarian Reform in Chile.

Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), Agrarian Reform in Colombia.

Herman Felstehausen, Agrarian Reform and Development in Colombia.

Harry Wing, Jr., Land Reform in Venezuela.

Todos estos trabajos fueron presentados al "US-AID Spring Reviews on Land Reform", Washington, D.C., junio de 1970

Augusto Correa, Sectoral Analysis of Agriculture in Uruguay, trabajo presentado al CIAP/Country Review, Washington, D.C., 1971.

_____, Panama: The Agricultural Sector, trabajo presentado al CIAP/Country Review, Washington, D.C., diciembre de 1969.

Wayne R. Ringlien, Some Specific Aspects on the Agricultural Development of Honduras, trabajo presentado al CIAP/Country Review, Washington, D.C., enero de 1971.

Su Feng Liu, Dominican Republic: Agricultural Sector Analysis, 1970, trabajo presentado al CIAP/Country Review, Washington, D.C., 1971

_____, Guatemala: Agriculture Development Plan 1971-75, trabajo presentado al CIAP/Country Review, Washington, D.C., 1971.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: IMPUESTOS SOBRE LA RENTA, GOBIERNO CENTRAL, COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE LOS IMPUESTOS, 1966-69

Países	1966	1967	1968	1969
Argentina	25.8	23.7	22.9	22.5
Barbados	42.8	43.7	49.8	48.7
Bolivia	17.1	15.9	23.1	19.7
Brasil	32.6	24.7	21.8	26.2
Chile	37.8	38.0	34.9	36.9
Colombia	40.5	49.4	47.7	52.5
Costa Rica	17.0	19.8	19.5	20.9
República Dominicana	16.4	19.0	18.2	19.1
Ecuador	17.3	15.4	14.3	15.7
El Salvador	16.2	17.9	20.2	16.2
Guatemala	12.5	13.9	13.3	13.2
Haití	8.9	11.5	10.9	12.0
Honduras	25.3	28.7	29.0	30.0
Jamaica	38.8	37.0	38.1	36.2
México	46.3	49.3	51.4	50.7
Nicaragua	14.6	16.3	12.8	11.9
Panamá	37.6	38.5	39.3	39.6
Paraguay	10.6	11.7	11.5	14.3
Perú	23.7	27.6	27.2	30.1
Trinidad y Tobago	40.7	43.8	42.6	47.1
Uruguay	9.4	7.0	6.5	8.7
Venezuela	82.4	68.5	72.2	73.7
América Latina	34.8	36.1	35.7	37.2

Fuente: 108 cálculos basados en los datos estadísticos oficiales de los países.

requieren una utilización intensiva de capital o más elementos de importación, no será demasiado grande el efecto directo que sobre el empleo surte la reducción de ingresos. Es evidente que se debe considerar también lo que hace el Gobierno con los ingresos. El efecto neto en la distribución de la renta y el empleo dependerá del efecto combinado del pago del impuesto y del gasto del impuesto por parte del Gobierno. Si este efecto neto es progresivo, es probable que aumente el empleo. Tal vez esto es lo que ha ocurrido en aquellos países en que los impuestos han sido más importantes y de carácter más progresivo, como por ejemplo Argentina, México, Colombia y varios más. Sin embargo, como sucede a menudo en muchos países latinoamericanos, quienes pagan generalmente el impuesto progresivo sobre la renta, son, por razón de la evasión, los que trabajan a base de salarios y sueldos, especialmente los que trabajan para el gobierno y las grandes empresas. En tal caso, el impuesto puede dar lugar a una distribución más equitativa de la renta entre los que reciben salarios; pero de hecho puede disminuir la proporción de los salarios, descontado el impuesto, con respecto a otros ingresos. Sea como fuere, es importante señalar que por razón de las grandes exenciones personales otorgadas por la mayoría de los países, un 90 por ciento de la población rara vez paga impuestos sobre la renta. Por tanto, el gasto del pueblo disminuye menos que si esos ingresos se obtuvieran de los impuestos generales sobre las ventas. Esto implicaría

que se reduce menos el gasto en productos básicos que requieren mano de obra intensiva (alimentos, textiles, etc.). Tal vez el efecto neto de la redistribución de impuestos sobre la renta en América Latina haya sido muy débil. Aun en el caso de Argentina, que se cuenta entre los países que más dependen de los impuestos sobre la renta, el efecto es muy marginal, como lo demuestra el siguiente cuadro basado en un estudio de la distribución de la renta en Argentina. Vemos que en ningún caso la reducción de la renta bajaba de 2 puntos porcentuales para el decil más alto.

Ese efecto tan débil de la redistribución de los impuestos sobre la renta es, como vimos, el resultado del fracaso administrativo y no de la estructura nominal del impuesto, aunque en muchos casos, desde luego, podría mejorarse drásticamente la propia Ley. Sin embargo, dada la estructura nominal del impuesto, las declaraciones incompletas y la evasión disminuyen sustancialmente el potencial de su efectividad. Aunque no hay mucha prueba al respecto, lo que se observa indica que probablemente la incidencia de la evasión de impuestos es regresiva, es decir, les es más fácil a los de altos ingresos evadir los impuestos que a los que tienen ingresos bajos pero imponibles. El caso de los profesionales y propietarios es el más conocido. Aun en circunstancias favorables, es difícil aplicarles impuestos a estos dos grupos. Cuando las condiciones no son óptimas, es prácticamente imposible cobrarles impuestos de alguna consideración.

En ciertos casos los exportadores de cosechas imponibleables también evaden notoriamente los impuestos. En el caso de Ecuador, por ejemplo, el precio declarado de las exportaciones de banana ha sido siempre mucho más bajo de lo que es en realidad.

- (c) Impuestos indirectos. Estos impuestos también tienen efectos redistributivos que acarrearán cambios en la composición de la demanda y que dependen en primer lugar de la tasa de impuestos sobre productos específicos, y en segundo, de la venta de tales productos a los consumidores de diversos niveles de ingresos. Cuanto más altos sean los impuestos indirectos sobre los productos comprados por determinado grupo de personas de ciertos ingresos, mayor será el porcentaje de renta que dicho grupo deberá destinar para la compra de esos productos. Se supone generalmente que la incidencia de estos impuestos es mayor para los grupos urbanos de ingresos más bajos --lo que podría llamarse clase media urbana-- y más alta para los artículos de consumo que para los servicios. Por esta razón, la estructura de la demanda cambia a favor del grupo de ingresos más altos y en contra del grupo medio (véase el Cuadro 4). Se ha calculado en la Argentina que el efecto regresivo del impuesto indirecto anula del 40 al 80 por ciento del efecto progresivo del impuesto directo. Por tanto, el gasto global se desvía en dirección a las compras de los ricos, que se supone requieren menos mano de obra. Desde luego esto no tendría por qué ser así, y bien podría idearse un sistema de imposición indirecta que hasta

Cuadro 4

INCIDENCIA DEL IMPUESTO EN LA DISTRIBUCION
DE INGRESO EN LA ARGENTINA

Grupo de Ingreso Familiar	Incidencia del Impuesto (% de Ingreso por Grupo)				Distribución de Renta Familiar (% del Total)		
	Impuesto Directo	Contribu- ción del Empleado: Seguro Social	Impuestos Indirectos	TOTAL	Ingre- sos Mo- netarios	Ingre- sos Im- ponibles	Ingreso Real a/ b/
1953							
0-10	-	1.3	13.0	14.3	3.2	3.3	3.4
10-30	-	4.0	14.5	18.5	9.3	9.6	9.6
30-50	-	4.7	14.8	19.5	12.1	12.4	12.3
50-70	0.1	5.1	18.0	23.2	15.5	15.9	15.1
70-80	0.2	4.1	19.3	23.6	9.9	10.2	9.6
80-90	0.5	3.6	19.1	23.3	13.0	13.3	12.7
90-100	7.3	1.6	11.6	20.5	37.0	35.3	37.2
1959							
0-10	-	2.0	8.7	10.7	3.0	3.0	3.1
10-30	-	3.1	10.5	13.6	8.2	8.3	8.2
30-50	-	3.8	10.9	14.7	10.8	11.0	10.7
50-70	-	3.5	13.0	16.5	14.2	14.4	13.8
70-80	0.2	3.4	14.0	17.6	9.1	9.2	8.7
80-90	0.6	2.3	13.3	16.2	10.5	12.6	10.2
90-100	3.8	0.9	6.9	11.6	42.3	41.4	43.3
1961							
0-10	-	1.9	11.8	13.7	2.9	3.0	3.1
10-30	-	3.6	12.9	16.5	8.9	9.1	9.1
30-50	-	4.1	13.7	17.8	11.6	11.9	11.7
50-70	0.1	4.1	16.7	20.9	15.0	15.4	14.7
70-80	0.1	3.7	18.0	21.8	9.6	9.8	9.3
80-90	0.4	3.5	17.6	21.5	12.9	13.2	12.5
90-100	6.0	1.5	10.3	17.8	39.1	37.7	38.6

a. Ingresos después del pago de impuestos directos.

b. Ingresos después de deducidos todos los impuestos que aquí aparecen.

Fuente: Naciones Unidas, Economic Development and Income Distribution in Argentina, Nueva York, 1969 (E/CN 12/802), p. 143.

pudiera ser de carácter progresivo. Sin embargo, por necesitarse rentas crecidas y por las dificultades administrativas de aplicar impuestos a muchos productos (viajes al extranjero, servicios, etc.), generalmente tales impuestos se convierten en regresivos, al menos con respecto a la población de nivel económico más alto que el de subsistencia.

- (d) Impuestos a las sociedades anónimas. A las sociedades anónimas se les aplica por lo general el impuesto sobre utilidades, que puede ser progresivo o proporcional. En la mayoría de los casos es proporcional. Un impuesto alto sobre las utilidades de una sociedad, sino se traslada en forma de precios más altos, probablemente disminuirá los pagos de dividendos y la reinversión de ganancias. Del nivel de impuesto progresivo sobre la renta personal y de la facilidad con que la persona evada el impuesto, depende la proporción en que el impuesto lleve a una reducción de dividendos o de ingresos retenidos. Un impuesto sobre la renta personal altamente progresivo y difícil de evadir probablemente permitirá una mayor retención de ganancias por las empresas. Por consiguiente, el efecto sobre el empleo depende en parte de la contribución de ingresos retenidos a la inversión y de la contribución de la inversión al empleo. Los impuestos bajos sobre utilidades de sociedades anónimas y los altos impuestos sobre la renta personal aplicados a los dividendos llevará directamente a una mayor inversión y mayor número de empleos. Los impuestos altos sobre utilidades y los

impuestos bajos sobre la renta personal, a una distribución más grande y a un gasto mayor por parte de los grupos de más ingresos. Si este gasto se destina a productos importados o a productos que requieren capital intensivo, el efecto neto sobre el empleo podría ser negativo.

- (e) Impuestos de seguro social. También es interesante examinar estos impuestos. Los sistemas de seguro social en América Latina se limitan por lo general a un pequeño sector de la población. Estos sistemas se financian con las contribuciones de patronos y empleados. Teórica y (por lo que respecta a los Estados Unidos) empíricamente, hay prueba fehaciente de que las aportaciones de los empleados las hacen ellos mismos. La contribución del patrono, se cree que sale también del sueldo del empleado.* Sin embargo, también es posible que se la traslade al público en general por medio de precios más altos, o, lo que no es tan factible, que reduzca las ganancias de la empresa. Si se supone que las contribuciones del patrono y el empleado recaen en el trabajador, entonces el ingreso de este último se verá disminuido de acuerdo con lo que contribuye. Y según su tendencia a gastar, también se verá afectado su consumo. Sin embargo, debemos considerar también los beneficios recibidos. Si el sistema de seguro social no deja déficit ni superávit, entonces los más activos desde el punto de vista económico y los

* Véase J. A. Brittain, "The Incidence of Social Security Payroll Taxes", The American Economic Review, marzo de 1971.

jóvenes financiarían los pagos que reciben las personas de más edad o jubilados. Es muy probable que estos tengan rentas más bajas, de manera que el efecto neto de la distribución de la renta constituirá una mejora. También si los que tienen menos ingresos gastaran más en artículos que requieren mano de obra intensiva, el efecto neto sobre el empleo sería positivo. Pero algunos países (Uruguay por ejemplo) tienen un déficit sustancial o (Ecuador o Panamá) un superávit sustancial. En estos países, el superávit se utiliza generalmente para financiar la construcción de viviendas. Puesto que la construcción es industria de mano de obra intensiva, el efecto sobre el empleo ha de ser positivo. En los países con déficit, la transferencia de renta de los activos a los pasivos resultará también en una redistribución de renta en favor de estos últimos. Por tanto, aumentará la demanda de los artículos que compra este grupo. Si los mismos son del tipo que requiere mano de obra intensiva, el efecto sobre el empleo será positivo.

Disponemos de alguna información sobre el efecto distribucional de los impuestos de seguro social en Argentina. El Cuadro 4 muestra la incidencia de la contribución del empleado. El Cuadro 5 nos muestra el efecto que surten sobre la distribución de la renta los pagos al seguro social, así como de otros gastos públicos. A base de la información disponible sobre la incidencia de los impuestos y sobre los gastos públicos que pueden distribuirse por niveles de ingresos, en el estudio de la ONU se calculó

Cuadro 5

GASTOS PUBLICOS SELECCIONADOS Y SU EFECTO SOBRE LA
DISTRIBUCION DE BIENESTAR REAL

Grupo de Renta familiar	Gasto por clase social a/ (porcentaje de renta del grupo)				Distribución de renta familiar (porcentaje)	
	Educación y salud pública	Subsidios	Pagos seguro social	Total	Renta monetaria	Renta real b/
1953						
0-20	15.3	1.9	5.1	22.3	7.5	8.3
20-50	9.1	2.1	4.3	15.5	17.1	17.8
50-70	5.4	2.6	4.0	12.0	15.5	15.7
70-90	2.7	2.6	3.6	8.9	22.9	22.6
90-100	0.8	1.6	2.1	4.5	37.0	35.6
1959						
0-20	13.8	3.5	7.5	24.8	6.8	7.4
20-50	8.4	4.2	5.7	18.3	15.2	15.9
50-70	4.8	4.9	5.9	15.6	14.2	14.5
70-90	2.3	5.0	5.1	12.4	21.6	21.6
90-100	0.6	2.5	2.4	5.5	42.3	40.6
1961						
0-20	16.1	2.6	8.5	27.2	7.0	7.7
20-50	9.3	2.9	7.5	19.7	16.4	17.2
50-70	5.5	3.5	7.3	16.3	15.0	15.3
70-90	2.7	3.6	6.9	13.2	22.5	22.3
90-100	0.8	2.0	3.4	6.2	39.1	37.5

- a. Los cálculos de la importancia relativa de los gastos de educación y salud pública así como de subsidios se hicieron sobre la base de los cálculos que se incluyen en el estudio sobre el Programa Conjunto de Impuestos citado anteriormente. La distribución de gastos que aparece en ese estudio se aplicó a los cálculos de renta de éste, para obtener los porcentajes que se presentan. El estudio del Programa de Impuestos se limitaba a 1959. Para 1953 y 1961 se supuso que la distribución de los gastos de educación y salud pública y los pagos de subsidios entre los diversos niveles de ingresos era la misma que en 1959. Después se aplicó esta distribución al nivel de gastos totales de este tipo que aparecen en las cuentas nacionales y así se obtuvieron las cifras que ahora se ofrecen. La distribución y magnitud de los pagos de seguro social son las que se mostraron en este estudio en páginas anteriores.
- b. Hechos ya los ajustes para gastos de educación, salud pública y para los subsidios. Los pagos de seguro social ya están incluidos en las cifras de ingresos monetarios.

Fuente: ONU: "Economic Development and Income Distribution in Argentina" (Nueva York, 1969).

Cuadro 6

EFFECTO DE LA POLITICA FISCAL SOBRE LA DISTRIBUCION
DEL INGRESO EN ARGENTINA EN 1961

(Porcentajes)

Grupo familiar	Participación en la renta monetaria	Participación en la renta real
0-20	7.0	8.3
20-50	16.4	17.6
50-70	15.0	14.9
70-90	22.5	21.6
90-100	39.1	37.6

Fuente: N.U., Economic Development and Income Distribution in Argentina
(Nueva York, 1969), p. 150.

el efecto total de la política fiscal en la distribución de la renta. Los resultados netos para 1961, que fue un año normal en la Argentina, aparecen en el Cuadro 6.

Como vemos en este cuadro, la política fiscal surtió algunos efectos positivos sobre la distribución de la renta: la participación del 50 por ciento más bajo en la distribución de renta aumentó del 23.4 al 25.9 del total. Por otra parte, la participación del 10 por ciento más alto se redujo del 39.1 al 37.6. Sin embargo, aunque es buena la dirección que han tomado estos cambios, su magnitud es relativamente pequeña. Se podría esperar un efecto mayor. Pero si fue tan débil en Argentina que tiene una carga impositiva sustancial, impuestos directos importantes y una tradición de gastos del gobierno destinados a fines sociales, es casi seguro que en la mayoría de los otros países habrá sido mucho menor y hasta en la dirección opuesta. En los países en que el impuesto sobre la renta no es demasiado importante, puede decirse que los impuestos sobre la riqueza casi no existen; y donde la clase media tiene un papel muy limitado, es muy probable que los gobiernos redistribuyan los ingresos en beneficio de los más ricos. En Colombia, por ejemplo, la Misión Musgrave encontró que los impuestos eran proporcionales desde las rentas más bajas hasta las más altas.

De lo antedicho se concluye inevitablemente que en circunstancias normales la política fiscal debe contribuir a una mejor distribución de rentas pero los cambios probablemente sean de menor cuantía; por tanto, también serían pequeños los de la composición de la demanda global.

- (f) Otros factores. La protección de la industria manufacturera en América Latina ha llevado a un aumento en la participación de las ganancias en los ingresos nacionales. Evidentemente si esta política tiene éxito, el aumento de utilidades que se acumulan en el sector manufacturero se produce a costa de pérdidas para los otros sectores, particularmente para los agricultores y artesanos. Con harta frecuencia los obreros del sector manufacturero moderno se ven favorecidos en comparación con los que trabajan en otras áreas. El efecto neto de lo antedicho es, por lo general, el deterioro en la distribución de la renta, junto con una disminución en la participación de los jornales y salarios en el ingreso nacional y una distribución menos equitativa en el sector laboral.

Este deterioro en la distribución de la renta se defiende con una serie de razones. Unos argumentan que ante la falta de un mercado de capitales los recursos deben ponerse a disposición de los que pueden darles un uso más productivo. Por tanto, está bien que se les facilite a las empresas que tienen una alta proporción de reinversión de ganancias, pues a la

larga crearán más empleos. En otras palabras, una reducción a corto plazo de los empleos puede resultar a la larga en mayor empleo. Otros dicen simplemente que el deterioro en la distribución de la renta trae de por sí más ahorro, que a su vez hace posible un nivel más alto de inversión, el cual con el tiempo generará más empleos.

Los países latinoamericanos parecen haber aceptado estos argumentos implícitamente. Por lo menos sus políticas están en armonía con tales razones. Cabe señalar que no se defiende en sí una distribución de renta menos equitativa sino en la medida en que la concentración de recursos está en manos de los que pueden y quieren invertirlos. Desde luego, se argumenta en contra que el inducir a las empresas a invertir directamente equivale a obstaculizar el desarrollo del mercado de capital. Por tanto, la inversión a corto plazo se estimularía a costa de un desarrollo a más largo plazo del mercado de capital. Digamos de paso que los intereses se mantuvieron también muy bajos de manera que se crearon más procesos con un alto coeficiente de capital y mayor capacidad de producción no utilizada.

El hecho de que las tasas de utilidades del sector manufacturero moderno fueran inusitadamente altas significaba que el sector agrícola, a menudo el más importante, aguantaba lo más recio de la política. Además, el sector manufacturero estaba

dispuesto por lo general a pagar salarios más altos al limitado número de empleados que contrataba, lo cual estimulaba la migración hacia las ciudades y creaba a su vez una gran necesidad de inversión de infraestructura, en vivienda urbana, transporte, escuelas, atención médica, etc. Pero estos gastos adicionales habían de ser financiados mediante impuestos más altos que afectaban a los sectores de la economía no favorecidos por una legislación de incentivos.

Este deterioro en la distribución de rentas puede haber tenido graves efectos sobre el empleo originado por un cambio en la composición de la demanda. Este deterioro lleva: (a) a la disminución de la demanda de productos alimenticios; (b) a la disminución de la demanda de productos de artesanía; (c) a apartarse de las industrias tradicionales de mano de obra intensiva, como la textil, para concentrarse en las industrias de capital intensivo, como la química, metalúrgica, petrolera, etc.; (d) a un posible desvío hacia los productos en cuya composición entran más elementos importados. Todos estos cambios implican una disminución de oportunidades de empleo y, por tanto, un aumento del desempleo.

Dada la distribución de la renta y la composición rural-urbana de la población, la elasticidad-ingreso de la demanda de productos alimenticios es más o menos estable: la de los países de menos de \$200, la elasticidad es 0.7; de \$200 a \$400, 0.5; de \$400 a \$600, 0.4 y de más de \$600, 0.3 (véase el Cuadro 7).

Cuadro 7

TASAS COMPUESTAS DE CRECIMIENTO ANUAL EN INGRESO PER CAPITA, DEMANDA NACIONAL
PARA PRODUCTOS AGRICOLAS Y SUPERAVIT O DEFICIT EN PRODUCCION CON RELACION
A LA DEMANDA, 45 PAISES, 1950-65 a/

País y región	Ingreso real per cápita	Elasticidad- ingreso de la demanda <u>b/</u>	Demanda nacional		Superávit o déficit en producción <u>d/</u>
			Total <u>c/</u>	Participación por aumento de renta	
<u>América Latina</u>					
<u>Porcentaje</u>					
Costa Rica	1.5	0.5	4.5	14	-0.3
El Salvador	1.9	.5	4.0	25	0
Guatemala	1.4	.5	4.1	17	.9
Honduras	1.9	.5	4.2	24	-1.0
Jamaica	5.1	.4	3.8	53	-1.1
México	2.7	.4	4.4	25	.7
Nicaragua	2.2	.5	4.2	26	1.7
Panamá	3.6	.4	4.5	31	- .9
República Dominicana	.8	.5	4.0	10	-2.4
Argentina	1.3	.3	2.1	19	- .1
Bolivia	2.5	.7	3.7	40	- .9
Brasil	2.3	.5	4.2	29	- .4
Colombia	1.3	.5	3.9	18	- .7
Chile	1.6	.4	3.0	20	- .8
Ecuador	1.4	.5	3.8	16	2.2
Paraguay	.8	.5	3.0	13	- .6
Perú	2.8	.5	4.1	34	-1.0
Uruguay	- .7	.4	1.1	-27	-1.2
Venezuela	2.7	.3	4.5	18	.6
<u>Europa</u>					
Bulgaria	6.9	.5	4.4	80	- .4
España	4.5	.4	2.6	69	.3
Grecia	5.6	.4	3.0	68	1.6
Polonia	5.4	.4	3.7	60	- .5
Yugoslavia	6.9	.5	4.6	76	0
<u>Asia Occidental</u>					
Chipre	2.6	.3	2.1	38	2.8
Irán	3.5	.5	4.7	38	-2.0
Iraq	2.7	.7	4.7	40	-2.7
Israel	5.4	.3	5.5	29	3.8
Jordania	6.9	.7	7.6	63	-4.1
Turquía	2.0	.5	3.7	34	- .3
<u>Lejano Oriente</u>					
Birmania	2.7	.7	3.8	50	-2.5
Ceilán	.8	.7	3.0	20	- .1
Corea	3.4	.7	5.1	45	-1.4
Filipinas	2.2	.7	4.8	32	-1.0
India	1.9	.7	3.5	37	- .9
Indonesia	- .2	.7	2.1	-5	.2
Japón	8.7	.3	3.6	72	- .3
Malasia	2.3	.5	4.3	28	- .2
Paquistán	1.4	.7	3.4	29	- .5
Tailandia	2.8	.7	5.3	38	- .8
Taiwan	4.8	.7	6.6	52	-2.2
<u>Africa</u>					
Marruecos	- .1	.7	2.1	-33	-1.0
República Árabe Unida	4.1	.7	5.4	54	-3.0
Sudán	2.0	.7	4.3	33	- .2
Túnez	.4	.7	2.4	12	-1.5

- a. La información correspondiente a algunos países no cubre todo el período de 1950-65.
- b. Se supone que los coeficientes de la elasticidad-ingreso de la demanda varían de la siguiente manera con la renta anual per cápita: menos de \$200, 0.7; \$200 a 400, 0.5; \$400 a \$600, 0.4, más de \$600, 0.3.
- c. El aumento total en demanda de productos agrícolas es igual a la tasa de crecimiento demográfico más la tasa de crecimiento de la demanda per cápita. La tasa de crecimiento de la demanda per cápita = tasa de crecimiento del ingreso real per cápita x coeficientes de elasticidad-ingreso.
- d. Superávit o déficit en la producción = tasa de crecimiento de producción agrícola que figura en el Cuadro 3 menos la tasa total de aumento de la demanda nacional.

Fuente: USDA, Economic Progress in Developing Countries.

Sin embargo, dentro de un país, el porcentaje del total del presupuesto familiar que se destina a consumo de alimentos disminuye al aumentar la renta (véase el Cuadro 8). Por consiguiente, si la renta per cápita permanece inalterable pero empeora su distribución, disminuirá la demanda de productos alimenticios y aumentará la de productos manufacturados. Puesto que la producción alimenticia requiere más mano de obra intensiva que la manufacturera, este cambio puede llevar a una disminución de empleo.

Ceteris paribus, un cambio en la distribución de renta puede influir en la importancia relativa de la demanda de los productos de artesanía por un lado y los del sector moderno o los importados por el otro. En la medida en que la distribución de la renta se equilibre más en América Latina será más alto el empleo artesanal por lo menos a corto plazo; si la distribución de la renta empeora, el cambio en la producción de la artesanía al sector moderno, resultará en una disminución del empleo. Convendría obtener información sobre el cambio de la composición de la producción de la artesanía al sector moderno. En las dos últimas décadas, el desarrollo de América Latina se ha caracterizado por un cambio sustancial: de industrias tradicionales que requieren un alto coeficiente de mano de obra a industrias modernas de utilización intensiva de capital. Este cambio explica la dificultad que tienen los obreros urbanos para

Cuadro 8

BRASIL: GASTOS DE FAMILIA ACTUALES, ZONAS URBANAS, JULIO DE 1961-JUNIO DE 1962

(En porcentajes)

Ingreso (Cr\$1000)	Hasta 99	De 100 a 149	De 150 a 249	De 250 a 349	De 350 a 499	De 500 a 799	De 800 a 1 199	De 1.200 a 2 499	Más de 500
São Paulo, SP.									
Alimento, Bebidas, Tabaco	65.8	55.0	53.3	52.4	47.8	41.6	37.9	30.6	23.0
Vivienda	24.2	25.1	24.3	20.8	25.0	25.2	21.5	26.3	34.5
Ropa	1.7	6.1	6.5	8.5	9.9	10.9	12.2	13.1	12.2
Otros	8.3	13.8	15.9	13.3	17.3	22.3	23.4	30.0	30.3
Río de Janeiro, GB.									
Alimento, Bebidas, Tabaco	54.3	58.8	54.3	53.6	45.6	44.2	37.8	30.9	30.0
Vivienda	18.9	18.4	21.2	20.5	24.6	24.5	24.9	22.8	24.1
Ropa	10.0	8.2	7.6	8.3	10.1	11.4	12.7	14.6	12.3
Otros	16.8	14.6	16.9	17.6	19.7	19.9	24.6	31.7	33.6
Salvador, BA.									
Alimento, Bebidas, Tabaco	61.0	61.6	60.9	57.7	52.3	45.9	38.6	35.1	26.9
Vivienda	19.4	15.9	18.5	19.4	22.0	24.4	23.6	24.2	19.5
Ropa	5.7	6.5	6.7	9.3	9.3	9.7	11.6	15.4	21.4
Otros	13.9	16.0	13.9	13.6	16.4	20.0	26.2	26.3	32.2
Recife, PE.									
Alimento, Bebidas, Tabaco	69.1	67.8	63.2	63.5	56.0	46.8	42.8	38.5	33.4
Vivienda	19.3	16.3	17.4	17.5	20.3	23.8	20.3	22.4	28.3
Ropa	3.7	5.6	6.4	7.1	8.8	10.5	11.9	13.4	11.1
Otros	7.9	10.3	13.0	11.9	14.9	18.9	19.0	25.7	27.2
Fortaleza, CE.									
Alimento, Bebidas, Tabaco	66.9	62.8	60.3	57.1	49.1	46.0	40.0	38.7	28.2
Vivienda	12.3	16.0	16.7	16.3	19.9	21.7	22.3	21.3	21.5
Ropa	6.6	7.4	9.5	11.8	12.8	13.3	16.4	16.7	13.5
Otros	14.2	13.8	13.5	14.8	18.2	19.0	21.3	23.3	36.1

Fuente: Fundação Getúlio Vargas, Pesquisas Sobre Orçamentos Familiares. São Paulo, SP, Rio de Janeiro-GB., Salvador, BA. Recife-PE., Fortaleza-CE., 1961-1962.

encontrar trabajo. Este cambio se fomentó en parte por la estructura cambiante de la distribución de la renta. Los cambios de tal distribución originaron cambios en la estructura de la demanda de productos manufacturados, lo que a su vez ha producido una expansión más rápida de la capacidad para producir automóviles, equipos electrónicos, refrigeradoras y otros bienes duraderos. A su vez la producción de textiles, calzado, ropa y otras industrias tradicionales se han quedado atrás. Este cambio ha debido ser la reacción ante el cambio en la distribución de la renta, resultado de las políticas aplicadas.

En el Cuadro 9 se muestra el alcance de dicho cambio para dos países latinoamericanos: Argentina y Brasil; en el Cuadro 10, las diferencias sustanciales en los coeficientes de mano de obra y capital en muchas industrias de los Estados Unidos. De estos dos cuadros se deduce que si una redistribución de renta originó un cambio en la composición de la demanda, podría ser sustancial su efecto sobre el empleo.

Aunque los gobiernos de América Latina no han perseguido directamente políticas destinadas a generar empleos, han establecido otras que indirectamente pueden haber surtido un efecto significativo sobre el empleo al afectar la distribución de la renta y/o cambiar los precios relativos. A continuación se examinan algunos de estos efectos.

Cuadro 9

CAMBIO EN LA ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA

(Valor Agregado por Grupos de Industria como Porcentaje
de Valor Agregado por Todas las Manufacturas)

Estructura	Argentina		Brasil	
	1948	1957	1949	1963
Alimento, bebidas y tabaco	23.4	23.6	26.5	18.6
Textiles	15.3	14.5	19.7	11.6
Ropa y calzado	9.5	4.2	4.3	3.2
Madera y muebles	5.4	2.5	6.4	4.2
Papel	2.0	3.1	2.3	2.9
Tipografía y publicación	4.0	3.0	4.0	2.5
Cuero	1.4	1.0	1.3	0.8
Caucho	1.2	2.4	1.9	1.9
Productos químicos	11.7	11.3	9.3	14.3
Petróleo y productos del carbón				
Prod. minerales no metálicos	4.6	4.1	7.2	5.1
Metales básicos	3.2	5.6	5.0	32.3
Productos de metal	15.9	23.1	10.3	
Otras manufacturas	<u>2.4</u>	<u>1.5</u>	<u>1.8</u>	<u>2.6</u>
TOTAL MANUFACTURAS	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Ian Little, Tibon Scitowsky y Maurice Scott, Industry and Trade in Some Developing Countries, p. 89.

Cuadro 10

POSICION DE GRUPOS INDUSTRIALES EN LOS EE.UU. POR
ORDEN DE DISMINUCION DEL COEFICIENTE DE MANO
DE OBRA Y DE AUMENTO DEL DE CAPITAL

(En Porcentajes del Promedio Nacional de EE.UU.)

Código	Grupo Industrial	Valor Agregado por Empleado
23	Ropa y afines	49
31	Cuero y productos de cuero	53
24	Madera para construcciones y productos de madera	59
25	Muebles e instalaciones	68
22	Textiles y productos de molino	64
39	Manufacturas varias	81
34	Productos de metal manufacturados	93
27	Tipografía y publicación	94
30	Productos de caucho y de plástico	93
36	Maquinaria eléctrica	96
35	Maquinaria no eléctrica	105
32	Productos de piedra, arcilla y vidrio	101
26	Papel e industrias afines	105
33	Industrias metálicas básicas	115
37	Equipo de transporte	122
20	Productos alimenticios y afines	109
38	Instrumentos y productos afines	117
28	Productos químicos y afines	193
21	Manufacturas tabacaleras	179
29	Petróleo y productos del carbón	220

Fuente: Hal B. Lary, Imports of Manufactures from Less Developed Countries, N.B.E.R., Nueva York, 1968, Cuadro 2, pp. 24-9.

Efectos de la Legislación de Incentivos Tributarios

En su afán de desarrollarse, muchos países latinoamericanos han recurrido a este tipo de legislación especialmente destinada a acelerar el proceso de industrialización. Las siguientes son las medidas más comunes utilizadas en América Latina:

- a. Bonificación por reinversión. Esta medida, adoptada por Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y Uruguay discrimina en favor de las ganancias que se reinvierten. A estas ganancias se las puede eximir totalmente del impuesto a las sociedades anónimas o se las puede aplicar impuestos algo más bajos. El resultado neto de esta medida es una disminución del costo de capital con relación a una estructura de inversión con un coeficiente más alto de capital, así como a una distribución de renta más favorable para los propietarios. Si se supone que los procesos productivos no son totalmente rígidos sino que por lo menos algunas industrias, como por ejemplo las relacionadas con elaboración agrícola, pueden tener muchas posibilidades en lo que se refiere al modo en que pueden combinarse la mano de obra y el capital, entonces las bonificaciones por reinversión discriminan contra el empleo de mano de obra. Esta puede ser una de las razones del reducido número de empleos en las firmas aprobadas para recibir incentivos tributarios.
- b. Exención temporal de impuestos. Estas disposiciones eximen del pago de todos (o algunos) impuestos a una firma clasificada

según la legislación de incentivos, durante un período que en algunos casos puede ser muy largo. Desde un punto de vista teórico, la exención de impuestos no discrimina a favor de ninguno de los factores de producción y por lo tanto son preferibles a las bonificaciones por reinversión. Sin embargo, en la realidad, llevan también a invertir más en empresas de alto coeficiente de capital y por tanto a menor número de empleos, al especificarse a menudo el monto mínimo que debe invertir la compañía para tener derecho al incentivo.

- c. Depreciación acelerada. Es probable que afecte el empleo el permitir un período de recuperación más rápida para la inversión realizada, ya sea impulsando una estructura de inversión de mayor utilización de capital o alentando una política de remplazo más rápido del capital utilizado.
- d. Derechos de entrada. Dado el nivel generalmente alto de los derechos de aduana en América Latina, la exención es uno de los incentivos más importantes que el país puede dar a la compañía. Normalmente el alto nivel de los aranceles permite mantener un tipo de cambio sobrevalorado que promueve importaciones de bienes de producción. Sin embargo, los salarios locales reflejan los precios más altos de las importaciones. Por ello, la exención de impuestos sobre estos bienes, impuestos que son normalmente más bajos que los correspondientes a bienes de consumo, hacen del capital un gran negocio para los inversionistas locales

que tienen divisas. El resultado neto es una predisposición a favor de los procesos de alto coeficiente de capital y de las rentas que se obtienen de las propiedades.

- e. Incentivos de crédito. Aunque este aspecto se examina en otras partes de este estudio, es importante señalar que generalmente las mismas industrias que reciben incentivos tributarios también reciben ayuda crediticia de varias instituciones financieras gubernamentales. En Ecuador, por ejemplo, la Corporación de Valores otorgó la mayor parte de su crédito a las mismas industrias que más invertían conforme a la legislación de incentivos tributarios. Puesto que este crédito se ofrece a precios reducidísimos y generalmente con fines de inversión, el resultado será una mayor predisposición en favor del capital de inversión y por tanto un efecto negativo sobre empleo y una distorsión en la distribución de rentas hacia las obtenidas con propiedades.