

POLÍTICA TRIBUTARIA E INCENTIVOS FISCALES: CONSIDERACIONES PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO DE CARTAGENA DE INDIAS

AARÓN ESPINOSA ESPINOSA*

RESUMEN

Este trabajo construye un conjunto de criterios para una futura política tributaria que contribuya al desarrollo local en Cartagena. Para ello se revisa la evidencia empírica sobre el uso de la política tributaria local y regional en otros países. Si bien los resultados no son concluyentes a favor del uso de una política tributaria que promueva la atracción de empresas, en cuatro de las experiencias analizadas predominan claramente las políticas de reubicación del capital. Los análisis empíricos realizados no permiten demostrar su eficacia como mecanismo de atracción de inversiones, en especial, la IED. La experiencia brasilera deja lecciones para la gestión del desarrollo territorial de Cartagena. Los casos examinados muestran que la participación estatal es elemento indispensable en

* Profesor investigador del Programa de Economía y del Instituto de Estudios para el Desarrollo (iDe), Facultad de Economía y Negocios, Universidad Tecnológica de Bolívar. Correo electrónico: aespinos@unitecnologica.edu.co. Una primera versión de este trabajo fue financiada por la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena de Indias. El autor agradece a Daniel Toro González y Jorge Alvis Arrieta, de la Universidad Tecnológica de Bolívar, y a Aura García Martínez, del Observatorio del Caribe Colombiano, quienes hicieron valiosos comentarios y sugerencias a este documento. Jorge Campos Pérez, investigador de la Unidad de Desarrollo Económico de esa Secretaría, colaboró en el análisis de la progresividad del sistema tributario local. El autor agradece también a Eduardo Haddad, de la Universidad de Sao Paulo (Brasil), por suministrarle apreciable información sobre la experiencia brasilera. Los errores y omisiones de este documento son responsabilidad del autor y no comprometen a la Universidad Tecnológica de Bolívar. Fecha de recepción: febrero 15 de 2011; fecha de aceptación: abril 11 de 2011.

la estrategia de atraer empresas al territorio. Es necesario contar con variedad de instrumentos en manos de los estados y municipalidades para promover la atracción de empresas, que van desde la donación de tierras hasta la creación de programas de entrenamiento de la mano de obra. Todo esto requiere un esfuerzo fiscal significativo, traducido en la creación de fondos financieros que apoyen los programas de incentivos montados en las regiones consideradas en este trabajo.

Palabras clave: Política tributaria, incentivos fiscales, equidad tributaria, desarrollo económico local, Cartagena de Indias

Clasificaciones JEL: H3, H7, O1, R5

ABSTRACT

Tax Policies and Fiscal Incentives for Local Economic Development: The Case of Cartagena de Indias

This paper develops a set of criteria for tax policies that contribute to local development in Cartagena, Colombia. For this purpose, I review the empirical evidence on the use of local and regional tax policy in other countries. Though the results are not conclusive in favor of using tax policy to attract private investment, in four of the cases reviewed there is a predominance of policies to promote the relocation of firms. Empirical analysis does not prove its effectiveness to attract investment, in particular, DFI. Some lessons for territorial development in Cartagena are drawn from the Brazilian experience. The cases examined show that state participation is an indispensable element in any strategy to attract private investment; it is necessary to use a variety of instruments, from land grants to labor training programs. All this requires a significant fiscal effort, via the creation of financial funds to support incentive programs.

Key words: Tax policy, fiscal incentives, economic development, tributary equity, Cartagena de Indias

JEL Classifications: H3, H7, O1, R5

I. INTRODUCCIÓN

La transformación económica iniciada en los años ochenta en gran parte de los países latinoamericanos ha mostrado que la apertura de los mercados internos, la desregulación y la privatización no han bastado para asegurar la competitividad internacional de las empresas y producir crecimiento económico alto y sostenido, con clara mejoría en la distribución del ingreso y en los niveles de vida de la población. Por ello resulta paradójico que el incremento en los niveles de pobreza e inequidad a escala mundial se presenten justamente en el contexto de grandes avances tecnológicos y de fortalecimiento de los mercados mundiales que han ampliado las posibilidades de producción y generación de riqueza (Klikberg, 1999).

La citada transformación ha generado amplia discusión sobre los diversos impactos en el plano territorial, donde cada vez se hace más necesario diseñar instrumentos y políticas públicas de gestión dirigidas a estimular el aprovechamiento de los recursos locales endógenos, basados en las potencialidades de las economías locales, como complemento indispensable de las políticas nacionales de desarrollo.

De hecho, a partir de los años noventa se empezó a incorporar en diversos países de América Latina el enfoque de corte territorial en sus políticas de desarrollo productivo y de fomento a pequeñas y medianas empresas, que sería más coherente con los objetivos de crear o mejorar las capacidades competitivas de los sistemas productivos locales (Silva, 2005).

En teoría, muchas de esas políticas tienen como fin mejorar los niveles de competitividad territorial, la cual, según la Cepal, «es esencialmente un fenómeno regional que tiene como punto de partida las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales que ha alcanzado la región» (Cepal, 2002). Por tanto, la creación de capacidades regionales y locales, tanto públicas como privadas, como las que se reflejan en mejores instituciones y niveles de capital humano, así como en un ambiente local adecuado para los negocios, son aspectos fundamentales para aumentar la productividad y la competitividad de una ciudad como Cartagena.

En este marco surge la necesidad de la intervención territorial orientada a promocionar «desde abajo» el desarrollo económico y social, ya no como una variable «saldo» que genere beneficios gracias a los efectos del crecimiento económico nacional y regional. La política tributaria se convierte entonces en poderosa herramienta para plantear, vía incentivos fiscales, las condiciones apropiadas para la generación de mayor riqueza mediante la atracción de inversiones y el crecimiento

de la producción, aún reconociendo el hecho de que la instalación de empresas *per se* no generaría un desarrollo económico integral y sostenible. Si bien la intervención territorial comprende un amplio espectro de opciones de política, este documento se enfoca en los incentivos fiscales para producir resultados eficaces no sólo en el crecimiento económico sino también como instrumento redistribuidor de recursos y generador de equidad entre los distintos grupos sociales de Cartagena.

A pesar de que algunos estudios, como el de Araújo Ibarra *et.al.* (2003), proponen utilizar incentivos tributarios para promover la industrialización y la localización de empresas, como en efecto ha venido buscando estimular la política pública distrital, existe evidencia¹ de que los resultados del modelo de incentivos no validan esta estrategia, al menos en el caso de los programas para atraer empresas orientadas hacia los mercados externos.

Este trabajo se propone desarrollar un conjunto de lineamientos relativos a los incentivos fiscales y la equidad como instrumento de una política tributaria que contribuya al desarrollo local en Cartagena, revisando la evidencia empírica sobre el uso de la política tributaria local y regional en otros países. Dicha política se examinará como instrumento para alcanzar el desarrollo económico a través de su efectividad en el bienestar de las comunidades y la expansión productiva.

En la siguiente sección se presentan los principales resultados de los estudios sobre tributación en Cartagena. La tercera sección se divide en tres partes: en la primera se examina la lógica económica de los incentivos fiscales, discutiendo los criterios que permiten responder a las preguntas de cómo y qué tanto de éstos pueden ser entregados; en la segunda se muestra evidencia empírica internacional sobre el papel de los instrumentos de la política fiscal —vía tributos e incentivos— en la reducción de las disparidades económicas regionales y como motor de desarrollo local (esto es, aprovechando el marco de estas políticas de reducción de brechas regionales para incluir los incentivos fiscales), revisando un conjunto de experiencias de países y regiones del mundo (Reino Unido, España, Italia, Austria

¹Toro (2004) argumenta que este modelo de intervención basado en costos tributarios, como el que se ha venido implementando en la política pública distrital, no posee suficiente soporte empírico. Según este autor, «el coeficiente de los impuestos locales medido por el impuesto de industria y comercio no brinda evidencia estadística concluyente de su efecto sobre la localización de nuevos establecimientos». Por lo tanto, los recursos dejados de recibir por las exenciones deben tener un mayor impacto cuando son invertidos en otro tipo de estrategias.

y la UE en su conjunto); y en la tercera se presentan casos que ilustran más específicamente la manera cómo han sido utilizados los instrumentos de la política fiscal, analizando en particular la experiencia de Irlanda y Brasil.

En la cuarta parte se examina la posibilidad de ampliar el análisis de la política tributaria en el desarrollo local, vinculando la discusión a aspectos como la equidad y la progresividad del sistema fiscal. Por último, se presentan las conclusiones y recomendaciones del estudio.

II. LA TRIBUTACIÓN Y EL DESARROLLO LOCAL EN CARTAGENA: ESTADO DEL ARTE, ENFOQUES TEÓRICOS Y HECHOS ESTILIZADOS

Los incentivos fiscales constituyen uno de los temas más referenciados en la discusión académica e institucional sobre la competitividad y el desarrollo de Cartagena en la última década. Sin embargo, en la ya abundante producción bibliográfica del tema en la ciudad, la discusión ha sido orientada más hacia el uso de la política fiscal como medio para atraer potenciales empresas que aprovechen las ventajas competitivas y naturales del puerto cartagenero, que hacia su aplicación como mecanismo generador de equidad (horizontal y vertical) en las relaciones entre el Estado local y sus ciudadanos.

Araújo Ibarra *et.al.* (2003) presenta un estudio con el propósito principal de convertirse en herramienta de análisis para la toma de decisiones de política por parte de la administración distrital.² En la investigación se realiza una comparación de los costos³ de factores asociados a la localización de empresas, concluyen-

² El diagnóstico incluyó cuatro aspectos básicos denominados módulos, relacionados así: 1. Identificación, a través de encuestas, de empresarios de industrias localizadas en el interior que podrían invertir o reubicarse en Cartagena; 2. Comparación de costos de Cartagena frente a otras ciudades del interior del país y del exterior (particularmente Centroamérica); 3. Inventario de inmuebles para uso industrial y de servicios; y 4. Material de promoción de inversiones para Cartagena.

³ Los costos analizados fueron: 1. Costos de impuestos locales en Cartagena, Bogotá, Medellín y Cali (Impuesto predial, ICA para el sector industrial e impuesto a la construcción); 2. Costo de mano de obra; 3. Costos de servicios públicos (energía, valor del kilovatio/hora, teléfono, valor del minuto de llamada internacional a Miami y acueducto, valor del m³ de agua potable); 4. Costos de transporte (costo de transporte marítimo hacia Miami, Los Ángeles y Nueva York por contenedor de 20' y de 40', costo de transporte terrestre doméstico (costo *in land*) y costo de transporte aéreo desde las ciudades analizadas a Miami, Nueva York y Los Ángeles); y 5. Costos de arrendamiento de inmuebles industriales en las ciudades nacionales e internacionales analizadas.

do que Cartagena posee ventaja en cuanto a la competitividad tributaria e incentivos para la reubicación empresarial.⁴ Sin embargo, entre los factores que deben reforzarse, plantea el estudio, están los costos de impuestos locales (en particular para ciertas actividades manufactureras), telefonía y transporte aéreo.

Por su parte, Acosta (2003) analiza la competitividad tributaria de la ciudad, utilizando la metodología comparativa en costos de servicios públicos y las tarifas de impuestos como el predial unificado, industria y comercio, y delimitación urbana, entre las ciudades de Bogotá, Bucaramanga, Medellín, Cali y Barranquilla, las cuales utilizan al Distrito de Cartagena como puente para la movilización de sus materias primas o productos. Esto, a pesar de que, como se muestra en la siguiente sección, los cambios tarifarios no guardan relación alguna con la dinámica empresarial cartagenera.

Las conclusiones de Acosta indican que Cartagena se encuentra en posición competitiva en comparación con otras ciudades industriales, puesto que contaba a la fecha con incentivos como el impuesto predial unificado para la creación de nuevas empresas industriales en la ciudad. Además, el impuesto de industria y comercio ofrece exoneraciones a nuevas empresas que generen como mínimo cincuenta nuevos empleos. No obstante, esta tarifa tributaria es la más alta con respecto al resto de ciudades.⁵

En un estudio sobre la situación financiera de Cartagena en el periodo 1994-2004, Fundesarrollo (2005) analiza la estructura financiera a través de los ingresos y gastos del Distrito. En la parte correspondiente a la política tributaria, el estudio compara el estatuto tributario de Cartagena con los de Bogotá y Barranquilla. Los principales resultados muestran el aumento significativo en la tributación, es decir, en la ciudad se ha mejorado la capacidad para generar rentas propias. Sin embargo, el Distrito muestra rezago relativo frente a otras ciudades, pues la participación que los ingresos tributarios tienen en los ingresos totales (33%) es inferior a la de ciudades como Cali (49%), Bogotá (45%) y Medellín (43%).

⁴ Los principales incentivos que destaca el estudio son: 1. Reducción del 40% del impuesto predial para nuevos proyectos industriales que se instalen en Cartagena (la ciudad cobra actualmente uno de las más bajas tasas de impuesto predial del sector industrial colombiano); 2. Exención del impuesto de industria y comercio para nuevas empresas industriales que generen más de cincuenta empleos directos y deducción de las ventas al exterior de la base gravable del impuesto; y 3. Reducción del impuesto a la construcción a una tarifa de 1% del valor del presupuesto de la construcción y exención del impuesto en zonas francas de la ciudad.

⁵ Esto era cierto hasta diciembre de 2009, cuando expiró el Acuerdo 041/2005 que reglamentaba el uso de exoneraciones tributarias para atraer empresas (nuevas o relocalizadas) en el territorio cartagenero.

Como conclusión, el estudio de Fundesarrollo reafirma la positiva evolución de los impuestos de industria y comercio, predial unificado y sobretasa a la gasolina, donde se ha mejorado considerablemente el recaudo aunque con resultados inferiores a los de otras ciudades del país.

En un estudio más reciente, López *et.al* (2007) abordan el análisis de la competitividad de la estructura tributaria empresarial de Cartagena. En el estudio se estimó mediante herramientas econométricas la relación lineal entre la inversión de capitales privados y los costos del capital. Además, los autores tuvieron en cuenta la opinión de los empresarios sobre los impuestos más representativos en la estructura de costos, ponderando los diferentes gravámenes de acuerdo con la carga que representa para los empresarios.

Los resultados encontrados muestran a Bogotá como la ciudad más competitiva debido al reducido número de impuestos y tarifas de los mismos. Barranquilla ocupa el segundo lugar, seguida por Cartagena, que presenta la estructura tributaria más compleja y costosa para los empresarios de las ciudades consideradas.

Como se puede apreciar en los estudios mencionados, el enfoque fiscal predominante considera la competitividad un fenómeno determinado primordialmente por la dotación de factores de producción y el diferencial de tasas impositivas interregionales. Es decir, se limita el análisis de la competitividad al estudio de la evolución y complejidad de la estructura tributaria de la ciudad, dejando por fuera variables relevantes como la inversión de capital, la innovación o el recurso humano, y en general a la estructura de factores que la determinan según estudios del Banco Mundial (*Doing Business*), el Consejo Privado de Competitividad colombiano y organismos regionales y locales como el Observatorio del Caribe Colombiano y la Cámara de Comercio de Cartagena. Por lo tanto, se hace necesario tener una visión multidimensional de los factores que influyen en la generación de ventajas competitivas para la ciudad.

Aunque autores como Toro (2005) intentan superar la discusión sobre el nivel del incentivo, la ciudad carece de estudios sobre el impacto de mantener una determinada política de incentivos fiscales. Este autor, que analiza los determinantes de la localización empresarial en Cartagena y en un conjunto de ciudades colombianas, argumenta que el modelo de intervención basado en costos tributarios —el prevaleciente en la política pública distrital— no cuenta con suficiente soporte empírico. Como conclusión, Toro encuentra evidencia de que el coeficiente de los impuestos locales —medido por el impuesto de industria y comercio— no brinda evidencia estadística concluyente de su efecto sobre la loca-

lización de nuevos establecimientos. Por tanto, los recursos dejados de recibir por las exenciones deberían tener mayor impacto cuando son invertidos en otro tipo de estrategias, especialmente de construcción de infraestructura (vías, conectividad, provisión de servicios públicos, entre otras) para la competitividad.

La revisión de la bibliografía local muestra cierto predominio de la visión «competitivista» del manejo de la política tributaria distrital, la cual operaría a favor de la atracción de empresas, la generación de empleos e ingresos. A pesar de las posibilidades abiertas por algunos de estos trabajos para atraer IED hacia Cartagena, los estudios ignoran aspectos a considerar como, por ejemplo, la política de dividendos y la legislación del país de origen de estas empresas extranjeras,⁶ y los análisis y propuestas de las reformas fiscales emprendidas en el Distrito se han centrado más bien en proponer el aumento de los ingresos y lograr mejoras de eficiencia, sin apenas tener en cuenta los aspectos distributivos.

Como se verá en la cuarta sección, este último tema constituye un importante punto de discusión para lograr la legitimidad social del sector público local, habida cuenta de que la distribución del ingreso es muy desigual.

III. POLÍTICA TRIBUTARIA Y DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL

A. La lógica económica detrás de los incentivos

Durante varias décadas, y especialmente en los países en desarrollo, el debate sobre el papel de la política tributaria como herramienta de progreso económico se concentró principalmente en si se permitían o no los incentivos fiscales.

En países como Brasil, las regiones entraron tempranamente (años sesenta) en un proceso de competencia fiscal con miras a atraer volúmenes crecientes de inversión que garantizaran mayor empleo e ingresos subnacionales (Domingues y Haddad, 2006). Sin embargo, aspectos centrales de la discusión, como la eficacia,

⁶ La legislación de los países de origen puede imponer barreras estructurales a cualquier política de la atracción de empresas sugerida por los programas de incentivos. Con normas diferentes, los beneficios fiscales que ofrecen regiones de países en desarrollo puede que no beneficien a las empresas que efectúan la inversión, sino a las haciendas de sus países de origen. En caso extremo puede convertirse en un mecanismo de transferencias de renta de unos Estados a otros (Tanzi y Zee, 2001).

la eficiencia y la sostenibilidad fiscal de estos incentivos, han sido relegados a un segundo orden (Holanda y Petterini, 2006).

Hace casi veinte años, autores como Barro y Xala-i-Martin (1992) y Lanfont y Tirole (1993) mostraron que cuando son bien diseñados e implementados, los incentivos juegan un rol importante en la corrección de las fallas del mercado. Estas fallas consisten, por un lado, en la ausencia de una política nacional bien definida que compense las asimetrías en la distribución de los factores de la producción y del ingreso entre las regiones de un país, y por el otro, en la incapacidad del mercado de valorar las externalidades positivas generadas por la inversión privada, por ejemplo, aquellas que se «derraman» en las regiones. En este caso, los incentivos tributarios representarían apenas la valoración que hace el Estado de los beneficios sociales creados por la inversión (Porsse *et.al.*, 2006).

La discusión ha sido también enfocada desde el campo institucional. Martner (2001) propone implantar un nuevo paradigma de gestión pública que tenga como eje el establecimiento de reglas fiscales claras, con metas de mediano plazo y capacidad de estabilización en el corto plazo, que permitan avanzar en la asignación de proporciones crecientes del gasto público, de tal forma que se superen los principales «cuellos de botella» del desarrollo (formación de capital humano y social, por ejemplo).

Este autor considera que la gestión pública enfrenta tres desafíos fundamentales para garantizar un crecimiento económico estable y una adecuada ejecución de los planes y programas votados por la ciudadanía: respetar una regla macrofiscal a lo largo del ciclo económico; identificar la aparición de déficit estructurales, y eliminar el tradicional sesgo contra la inversión.

En este último aspecto aparecen los incentivos fiscales como complemento a la regla propuesta. Una vez aceptada la necesidad de implementar incentivos para atraer empresas, autores como Holanda y Petterini (2006) sostienen que el punto central de la entrega de incentivos es poder establecer reglas locales (más allá de la diferenciación interregional de la política tributaria que conduzca a guerras fiscales del tipo brasileño) para «conceder» o «no conceder» a una inversión particular, y luego, entonces, proceder a determinar cómo y qué tanto de aquellos serán entregados.

El primer criterio, el de cómo conceder los incentivos, debería basarse en algunas variables correlacionadas con la capacidad de la inversión de generar externalidades positivas. El segundo procedimiento debería fundamentarse en los beneficios —esto es, la inversión privada, la creación de empleo y la innovación tec-

nológica, atracción de factores productivos de otras regiones, impuestos, nuevos mercados— y los costos sociales del incentivo —tales como donación de tierras, entrenamiento laboral, pero principalmente aquellos derivados de la renuncia a los ingresos tributarios del Gobierno.

En teoría, la lógica básica de renunciar a los ingresos fiscales para conceder incentivos se justifica en el hecho de poder expandir el bienestar debido a la atracción de nuevas inversiones. El mecanismo de transmisión indica que primero se mejora el desempeño de la economía; después, en el mediano y largo plazo, aumentará el potencial de consumo de las familias. En este sentido, Holanda y Petterini (2006) proponen una «regla local» simple: así como en el caso de la inversión privada, la validez de los incentivos para atraer inversión a las regiones está determinada por la relación costo-beneficio.

A pesar de los esfuerzos por atraer empresas a la ciudad, a más de medio siglo de desarrollo industrial, el perfil exportador cartagenero no ha significado el desarrollo equilibrado y el crecimiento sostenido de su economía.⁷ En la ciudad coexisten dos economías: una moderna, que crece a partir de las exportaciones (de su sector industrial, y a través del turismo y su puerto), y otra tradicional, basada en las actividades comerciales y otras actividades poco dinámicas.⁸ Estas dos economías no se articulan adecuadamente y existe escasa integración de la economía moderna con el resto de la economía local, puesto que gran parte de los insumos son importados y su fuente de dinamismo proviene del exterior.⁹

Por esta razón cobra importancia el tipo de inversión convertida en objetivo por la política de incentivos. En condiciones normales, éstos son utilizados para atraer nuevas inversiones siempre que no parezcan influir, al menos no directamente, sobre la asignación de inversiones ya existentes y distribuidas entre las

⁷ Entre 1995 y 2004, la ciudad experimentó un empobrecimiento relativo: los medios de subsistencia —el PIB— crecieron el 1.7%, mientras la población se expandió a una tasa del 2.3%. Según Espinosa y Rueda (2007), el porcentaje de personas que vive por debajo de la línea de pobreza en Cartagena era del 60.2% en 2005.

⁸ En 2006, el empleo informal en Cartagena era, según el DANE, 1.5 veces mayor que el empleo formal. En 2010 los resultados aún se mantenían. La tasa de informalidad ese mismo año ascendió al 65.4%, la tercera más elevada del país, siendo similar para 2010.

⁹ Bonet encuentra que en la Costa Caribe colombiana se presenta el más bajo nivel de integración de las estructuras económicas regionales, por lo que se puede esperar que la polarización regional se perpetúe en Colombia. Utilizando el esquema de matriz insumo-producto, el autor encuentra que los más poderosos eslabonamientos están en las regiones prósperas y los débiles enlaces en las regiones atrasadas. Hay entonces pocas razones para esperar cambios en estas tendencias en el mediano plazo. Ver Bonet (2005).

regiones que conforman el territorio. Según Porsse *et.al.* (2006), no se puede descartar la posibilidad de que, en un contexto de libre movilidad de recursos productivos (trabajo y capital), se generen efectos indirectos de los incentivos tributarios sobre la distribución espacial de las inversiones, como sugieren estudios realizados en Brasil para los estados de Sao Paulo (Domingues y Haddad, 2006) y de Río Grande do Sul (Porsse *et.al.*, 2006).

Este tipo de situaciones comprende la entrega de paquetes de incentivos específicos negociados individualmente con cada firma, por ejemplo, aquellas que requieren de grandes inversiones para la construcción de plantas de producción. No obstante, los gobiernos regionales pueden también implementar programas de incentivos de carácter permanente que se apliquen para estimular nuevas inversiones o relocalizar las existentes, como se ha venido promoviendo para el caso cartagenero.

Pese a ello, una de las grandes restricciones para la implementación de esta última estrategia de promoción de las inversiones es la dificultad que acarrea la competencia por el *stock* de capital existente, además de las propias desventajas generadas por el contexto de esta política: esto puede traducirse en interacciones interregionales estratégicas que pueden conducir a un juego de suma cero y a la ineficiente asignación de recursos públicos escasos (Porsse *et.al.*, 2006).

B. Los tributos, la política económica regional y la convergencia: evidencia internacional

La política fiscal, en especial la relacionada con los impuestos e incentivos fiscales, ha ocupado un destacado lugar en las propuestas de políticas que buscan promover un desarrollo más equilibrado entre regiones. Desde el punto de vista regional y local, los instrumentos de política macro y microeconómica están diseñados para modificar la asignación de recursos productivos o para cambiar los niveles de ingresos y gastos en determinadas zonas.

Los instrumentos macroeconómicos están orientados a cambiar los niveles agregados de ingresos y gastos de una región, mientras que los medios microeconómicos se concentran en el diseño de incentivos para reasignar capital y trabajo entre regiones e industrias (Barón *et.al.*, 2004). El principal objetivo de estas últimas es inducir la localización de capital y trabajo en zonas que normalmente no serían las seleccionadas.

De los instrumentos utilizados en un conjunto de países europeos y americanos¹⁰ para reducir las disparidades regionales en el ingreso, hay tres que han tenido particular importancia en las políticas económicas: los subsidios al trabajo y al capital, los controles administrativos y las iniciativas de desarrollo comunitario.

Según Pérez y Rowland (2004), quienes analizaron las experiencias de las políticas económicas regionales en un conjunto de países y regiones tendientes a cerrar las brechas regionales, el medio más utilizado por los formuladores de políticas ha sido la concesión de subsidios al capital. Éstos pueden otorgarse por insumos, por producto o por investigación tecnológica y divulgación. A su vez, los subsidios por insumos son de tres clases: 1. Sobre el capital, la tierra o los inmuebles, tales como aportes de capital, de inmuebles o alivios en impuestos locales o arrendamientos; 2. Sobre el empleo, tales como subsidios salariales y apoyos a la migración de trabajadores especializados; y 3. Sobre otros insumos, como subsidios a los costos de transporte o a los de energía. El propósito de éstos es mejorar la competitividad de las firmas de zonas subdesarrolladas donde hay precarios niveles de bienestar económico.

Sin embargo, como se mostrará a continuación, los incentivos tributarios son unos de los instrumentos más utilizados para reorientar el capital hacia regiones en desventaja, entre otras medidas como los controles administrativos, las políticas para el desarrollo del capital social y la eficiencia de las firmas y la profundización de los mercados financieros. Por su parte, entre los mecanismos fiscales más usados están la política tributaria y la concesión de subsidios para incentivar o desincentivar los flujos de capital que van hacia una región particular.

Como se anotó, la aplicación de incentivos fiscales está sujeta a la existencia de fallas de mercado que justifiquen un tratamiento especial, por ejemplo, la existencia de asimetrías de información, la generación de externalidades positivas en la producción de las empresas locales, y alta concentración en el mercado doméstico, que para algunos autores se aplica más al caso de la Inversión Extranjera Directa (Esquivel y Larraín, 2001).

El Cuadro 1 muestra los resultados de las políticas regionales adoptadas en siete países y regiones del mundo, teniendo en cuenta el tipo de instrumentos utilizados. Los avances de las medidas están determinados por criterios de con-

¹⁰ Harvey Armstrong y Jim Taylor, *Regional Economics and Policy*, (Oxford: Blackwell, 2000), citado por Gerson Pérez y Peter Rowland (2004).

vergencia de las regiones rezagadas, esto es, que dentro de éstas se hayan cerrado las brechas en el ingreso por habitante (las zonas atrasadas crecen con más rapidez que otras relativamente avanzadas). Como se observará, en cuatro de las experiencias analizadas predominan claramente las políticas de reubicación del capital, que fueron combinadas en menor proporción con mecanismos para la movilidad de la mano de obra hacia las regiones más atrasadas.

En los casos de Escocia (1961-1979) y en diversos periodos en el Reino Unido como un todo (1945-1974 y 1961-1971) se introdujeron incentivos fiscales con el propósito de atraer industrias. En el primer caso, los subsidios e incentivos a los factores de producción afectaron significativamente la asignación de la inversión. Sin embargo, la evidencia para el Reino Unido es contradictoria: mientras Moore y Rhodes (1976) afirman que la política regional fue altamente exitosa en la generación de fábricas nuevas en áreas rezagadas (lo que confirmaría las bondades de aplicar incentivos en la reducción de las disparidades económicas regionales), Ascroft y Taylor (1977) sostienen que la política regional no fue el único ni el más importante factor que afectó el movimiento de la industria a regiones rezagadas (los resultados indicaban que la política regional nunca contribuyó en más del 40% del movimiento).

En general, en la mitad de los casos revisados se obtuvieron resultados positivos en términos de los logros de convergencia, aunque en países como España, donde las políticas regionales no han afectado diferencialmente a las regiones más atrasadas, no se obtuvieron resultados concluyentes.¹¹ En ese país el principal instrumento de política regional es el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI); sin embargo, en adición a estos recursos, algunas de las denominadas Comunidades Autónomas reciben transferencias de la Unión Europea mayores que las del mismo Gobierno español (Pérez y Rowland, 2004). El caso español muestra, al lado del italiano, la importancia de instrumentos como los fondos de compensación que dirijan considerable cantidad de recursos hacia las regiones más pobres, con el propósito de reducir significativamente el rezago intra e interregional (Barón *et.al.*, 2004).

¹¹ En ese país los resultados de la descentralización fiscal autonómica no muestran los resultados esperados. Pérez y Cantarero consideran que entre 1986 y 2001 la descentralización de ingresos no contribuyó al crecimiento del PIB per cápita regional. En su estudio no es claro que las regiones se vuelven más eficientes como consecuencia de las mayores competencias fiscales asumidas. Para una evaluación más detallada sobre el tema véase Pérez y Cantarero (2006).

CUADRO 1
La política fiscal y la política económica regional en siete países y regiones

| CASO DE POLÍTICA REGIONAL (PAÍS) | INSTRUMENTO UTILIZADO (REUBICACIÓN DE FUERZA LABORAL Y/O DEL CAPITAL) | UTILIZACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL | TIPO DE POLÍTICA FISCAL (TRIBUTARIA, SUBSIDIOS, OTROS) | TIPO DE INSTRUMENTO Y OBJETIVO DE LA MEDIDA | EFFECTIVIDAD ¿REDUJO LAS DISPARIDADES REGIONALES? |
|--|---|-----------------------------------|---|---|---|
| ESCOCIA (Faini y Schiantarelli, 1987) Periodo: 1961-1979 | Reubicación fuerza laboral y de capital. | Si se utilizó | Subsidios | <ul style="list-style-type: none"> Subsidios laborales. Iniciativas para incentivar el capital. ATRACCIÓN DE INDUSTRIAS | <p>si. Los subsidios e incentivos a los factores de producción influyen significativamente la asignación de la inversión.</p> <p>si. La política regional fue altamente exitosa en la generación de fábricas nuevas en áreas rezagadas.</p> |
| REINO UNIDO ¹² (Moore y Rhodes, 1976) Periodo: Posguerra 1945-1974 | Reubicación de fuerza laboral y de capital. | si | Primas de empleo regional. Otros | <ul style="list-style-type: none"> Primas de empleo regional. Certificado de Desarrollo Industrial (CDI). ATRACCIÓN DE INDUSTRIAS | <p>si. Pero no fue el único factor que afectó el movimiento de la industria a regiones rezagadas. Tampoco fue el más importante. Los resultados indicaban que la política regional nunca contribuyó en más del 40% del movimiento.</p> |
| REINO UNIDO ¹³ (Aschroft y Taylor, 1977) Periodo: 1961-1971 | Reubicación de fuerza laboral y de capital. | si | Subsidios. Controles a la ubicación y otras variables. | <ul style="list-style-type: none"> Subsidios laborales. Subsidios al capital. ATRACCIÓN DE INDUSTRIAS | <p>si. Pero no fue el único factor que afectó el movimiento de la industria a regiones rezagadas. Tampoco fue el más importante. Los resultados indicaban que la política regional nunca contribuyó en más del 40% del movimiento.</p> |
| REINO UNIDO (Hart y Mackay, 1977) ¹⁴ Periodo: Preguerra - Posguerra | | | | | |

¹² En otro estudio, ambos autores indagaron sobre la causa de los problemas económicos en la región de los West Midlands durante los años cincuenta, sesenta y parte de los setenta. Los resultados indicaron que los problemas no eran originados por la política regional. Véase Tyler (1980).

¹³ Aschroft y Taylor (1997) analizaron la industria manufacturera para evaluar la política regional.

¹⁴ Estos autores evaluaron la hipótesis de difusión de ganancias. Verificaron si las ganancias de los mercados líderes se transferían a los mercados rezagados. Los resultados indicaban que en el periodo de la preguerra las ganancias se desplazaban en ambos sentidos (Londres y otros mercados), y en el periodo de la posguerra los mercados líderes emergentes en salarios regionales transmitieron los incrementos de las ganancias de vuelta a Londres.

| | | | | | |
|--|--|----------------------|--|--|---|
| AUSTRIA (Berensten, 1978) ¹⁵ Periodo: 1957-1971 | Los gobiernos federales y regionales implementaron una política de planeación regional de concentración descentralizada. | No específica (N.E.) | Transferencias del Gobierno español y de la Unión Europea. | N.E. Varias estrategias que buscaban la reducción de las disparidades en los ingresos regionales, estándares de vida y emigraciones desde las zonas rurales. | si. Las políticas regionales tuvieron un impacto positivo importante en la reducción de las desigualdades regionales (ingresos) y la emigración desde las áreas rurales. |
| ESPAÑA | Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) español para los gobiernos regionales. | si | | N.E. | ¹⁶ RESULTADOS NO CONCLUYENTES. Las políticas regionales no han afectado diferencialmente a las regiones más atrasadas. |
| ITALIA | Fondo para el Mezzogiorno. ¹⁷ Creación de empresas del Estado. ¹⁸ | si | Transferencias | Subvenciones de desarrollo regional a la región del Mezzogiorno. | si. Pero se presenta una convergencia regional limitada entre principios de los años cincuenta y mediados de los setenta. Sin embargo, en la segunda mitad de los años setenta el sur se afectó por el primer choque petrolero, y desde los años cincuenta existen rezagos entre las dos zonas. |

¹⁵ Este autor evaluó la contribución de las políticas regionales a la reducción de las desigualdades regionales y de las emigraciones desde las áreas rurales. En el caso austriaco, los gobiernos adoptaron como política de planeación regional la concentración descentralizada. Sin embargo, ésta ha sido criticada por carencia de fundamentación teórica.

¹⁶ Numerosos estudios sobre el impacto de la política regional española no han mostrado resultados concluyentes y no se ha demostrado la existencia de alguna clara convergencia.

¹⁷ El Mezzogiorno es la región sur de Italia y la más rezagada. Los recursos dispuestos por este fondo se utilizaron principalmente en gastos de infraestructura y agricultura. Sin embargo, también contribuyó a proyectos de desarrollo industrial. No obstante, para 1992 el fondo desapareció y se desarrolló un nuevo esquema de política regional como consecuencia de la puesta en marcha del Tratado de Maastricht de la Unión Europea.

¹⁸ Tenían que ubicar el 40% de su inversión y el 60% de plantas del Estado. Muchas empresas del Estado se privatizaron con la entrada del tratado de Maastricht.

| CASO DE POLÍTICA REGIONAL (PAÍS) | INSTRUMENTO UTILIZADO (REUBICACIÓN DE FUERZA LABORAL Y/O DEL CAPITAL) | UTILIZACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL | TIPO DE POLÍTICA FISCAL (TRIBUTARIA, SUBSIDIOS, OTROS) | TIPO DE INSTRUMENTO Y OBJETIVO DE LA MEDIDA | EFFECTIVIDAD ¿REDUJO LAS DISPARIDADES REGIONALES? |
|---|---|-----------------------------------|--|---|--|
| UNIÓN EUROPEA (Frank y Pizzati, 2003) ¹⁹ | La política regional funciona como un sustituto de la movilidad de la mano de obra, pero lo hace a costa de la eficiencia. Reduce las disparidades regionales pero con cargo al crecimiento nacional, pues lleva a las empresas a hacer inversiones donde en otras situaciones no se habrían hecho. Finalmente plantean que los subsidios se utilizan mejor para educación e infraestructura como transporte, comunicaciones, energía y agua, en vez de destinarlos a ubicación de negocios e incentivos. | | | | |
| UNIÓN EUROPEA (Boldrin y Canova, 2001) ²⁰ Periodo: 1980-1996) | Para el periodo se observó la inexistencia de convergencia y divergencia regional absoluta. No obstante concluyen que la política regional sirvió como instrumento redistributivo de alta importancia, el cual es producto del equilibrio político sobre el que se construyó la UE. | | | | |
| BRASIL ²¹ | Reubicación del capital. | sí | Tributarios Subsidios Otros | <ul style="list-style-type: none"> • Subsidios. • Exenciones tributarias. • Inversión de las empresas del Estado. • Inversión en infraestructura. | RESULTADOS NO CONCLUYENTES EN CASOS ANTERIORES. El nororiente no ha mejorado significativamente; el norte y el medio occidente han mostrado algunas mejoras importantes en el producto, sin embargo, esto puede obedecer a factores espaciales pero no a resultados de políticas regionales. |

Fuente: El autor con base en Pérez y Rowland (2004).

¹⁹ Estos autores editaron una amplia gama de trabajos que trataban el tema del crecimiento y la política regional. Los autores llegan a múltiples conclusiones, sin embargo, se aproximan a un punto en común en lo referente a los resultados de la política regional.

²⁰ Estos autores analizaron las políticas regionales europeas y la convergencia regional.

²¹ Actualmente, Brasil ha reestructurado su política regional y varias iniciativas de política se están implementando con la finalidad de reducir las disparidades de las regiones. La más importante, el *Programa dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento*, consiste en un programa de desarrollo regional a largo plazo el cual divide al país en nueve áreas de desarrollo. El propósito de la clasificación es segmentar al país en áreas con condiciones geográficas y socio-económicas similares de tal manera que se puedan explotar las economías de escala y ventajas comparativas.

A pesar de la utilidad de la evidencia citada para construir los fundamentos de una política económica más equilibrada, que resuelva las disparidades en el ingreso dentro de los países (en especial por el interés de sentar las bases que hagan explícita la política regional como parte indispensable de la política económica nacional), los casos revisados no presentan información completa sobre las estrategias adoptadas por los niveles subregionales. Éstas son consideradas muy importantes puesto que complementen las mencionadas estrategias de reubicación de la mano de obra y el capital (Domingues y Haddad, 2006; López, 2006).

En otras palabras, al análisis no se incorporan los procesos mediante los cuales se hacen efectivos los instrumentos de la política regional y local, que en el caso de lo fiscal comprenden desde subsidios y exenciones tributarias hasta inversión de las empresas del Estado e inversión en infraestructura, y que varían según el grado de descentralización fiscal.

Como se analizará en la siguiente sección, el caso de Brasil ilustra particularmente la manera cómo los niveles subnacionales gestionan la política tributaria. De hecho, de los casos mostrados en el Cuadro 1, el brasilero muestra la mayor variedad de instrumentos. Este país experimentó desde 1960 la llamada «Guerra Fiscal», mediante la cual los estados —especialmente los rezagados— se dedicaron a utilizar los tributos e incentivos fiscales como instrumento de atracción de empresas. Desde entonces son variados los experimentos y resultados de las medidas tributarias que han girado en torno de la promoción de estructuras impositivas que mejoren la distribución sectorial y regional de la carga tributaria (Domingues y Haddad, 2006).

C. Incentivos fiscales y desarrollo económico

Pese a la generalización de los incentivos fiscales en el mundo en desarrollo, los análisis empíricos no demuestran en forma concluyente su eficacia como mecanismos de atracción de inversiones extranjeras.²² Mientras que la mayoría de

²² Keen y Simone (2004) encontraron que cerca de la mitad de cuarenta países en desarrollo analizados utilizaba en 1990 exenciones tributarias temporales para la inversión, el 31% concedía beneficios fiscales a la exportación, el 40% empleaba tipos impositivos reducidos y el 18% disponía de zonas francas. Doce años después esas cifras habían aumentado hasta el 58%, 45%, 60% y 45%, respectivamente. Para mayor información ver Keen y Simone (2004).

los estudios realizados antes de 1990 encontraron que éstas no son muy sensibles a los diferenciales de tipos impositivos (Hartman, 1984; Boskin y Gale, 1987; o Young, 1988), en otros trabajos más recientes la evidencia es contradictoria (Garcimartín *et.al.*, 2006).

En algunos estudios se concluye que la Inversión Extranjera Directa (IED) sí responde a las condiciones impositivas del país receptor (Slemrod, 1990; Moden, 1995; Devereux y Freeman, 1995; o Devereux y Griffith, 1998), pero otros trabajos señalan que muchos de los incentivos ofrecidos por los países en desarrollo desempeñan limitado papel en la determinación de las multinacionales a la hora de decidir dónde instalarse (Blomström *et. al.*, 2000).

La dudosa eficacia de los incentivos fiscales como mecanismo para atraer empresas y los costos elevados cuando no cumplen con sus objetivos han llevado a algunos países latinoamericanos, como Chile y Ecuador, a reducir su uso. En este sentido, Avi-Yonah (2001) plantea que los países en desarrollo preferirían no otorgar incentivos tributarios si se les pudiera garantizar que los demás países en desarrollo tampoco lo harían. A pesar de las dificultades presentadas en diversos países, a continuación se ilustra la experiencia de Irlanda, considerado un caso exitoso en el proceso de atracción de empresas extranjeras.

1. El «milagro irlandés»: ¿cómo atraer capital extranjero con estrategias nacionales?

Aunque autores como Esquivel y Larraín (2001) consideran que, pese a que la evidencia empírica existente no permite obtener conclusiones definitivas sobre el éxito de políticas de competencia impositiva, es decir, la relación entre los incentivos fiscales y la inversión (en especial la extranjera), sí existe evidencia internacional que sugiere cierta tendencia alcista en los incentivos fiscales y financieros debido a la competencia creciente entre países por atraer inversiones.

Antes de su reciente crisis macroeconómica, Irlanda era uno de los ejemplos más destacados sobre el papel de los incentivos fiscales en la promoción del crecimiento económico y en la reducción de las disparidades económicas.²³ Al lado de China e India, este país europeo registra la más alta tasa de crecimiento mun-

²³ Hoy por hoy, el FMI ha catalogado a Irlanda como uno de los países de más alto riesgo macroeconómico en la Unión Europea. El déficit fiscal de Irlanda supera el 130% del PIB.

dial de los últimos años. Los frutos de esta expansión productiva —del 9% en la última década— han sido efectivos pues no sólo ha logrado reducir y ampliar a su favor las brechas en el ingreso por habitante, sino que los suyos son resultados de alcance superior a los mencionados casos asiáticos y de otros países europeos, tales como España, que se han convertido en casos exitosos de convergencia regional.

Los resultados de este llamado «milagro irlandés» muestran que a principios de los noventa el ingreso *per cápita* representaba el 90% del correspondiente a la Unión Europea (UE), y en 2005 esa cifra se situaba alrededor del 120%. En perspectiva, los beneficios de las políticas gubernamentales adoptadas en ese país han sido notables: entre 1986 y 2000, la economía irlandesa creó 513.000 nuevos puestos de trabajo (lo que representa un crecimiento del 47% del empleo), y en algunos años ha mantenido tasas de desocupación históricamente bajas (por ejemplo, el más bajo del 3.9%, en 2001).

Según Díaz *et.al.* (2005),²⁴ una primera conclusión de la revisión del caso irlandés es que los resultados favorables son consecuencia del cambio estructural de su perfil productivo, con la previa y decidida participación estatal en la escogencia de sectores estratégicos, orientados hacia la industria especializada en bienes de alta tecnología. Más específicamente, estos autores sugieren que el «milagro» ha sido posible por la transformación radical del sector externo, garantizando el crecimiento elevado y sostenido de la economía. En este proceso exitoso la I+D exterior —mas no la interna— explica satisfactoriamente el desempeño económico del país.

En orden de importancia, se consideran tres factores que permitieron el resurgimiento de la economía irlandesa: 1. La apertura exterior (en 2001 el comercio exterior representa el 195% del valor de la producción), 2. La Inversión Extranjera Directa (IED): en Irlanda están actualmente radicadas más de mil doscientas multinacionales, especialmente en los sectores de *software* y *hardware* informático, farmacéutico, químico, alimentos y telecomunicaciones. Éstas contribuyen con dos terceras partes del PIB industrial, con el 45% del empleo y el 88% de las exportaciones manufactureras. La afluencia de capital extranjero hacia Irlanda fue posible

²⁴ Utilizando un modelo de desequilibrio de tiempo continuo de corte keynesiano, estos autores evaluaron la importancia relativa de la política fiscal dentro del conjunto de factores explicativos del llamado «milagro irlandés», relacionando la política impositiva con el crecimiento a través de la IED.

gracias a la generalización de ventajas fiscales en 1982, año a partir del cual las nuevas empresas tienen el derecho a acogerse a un impuesto automático y preferencial del 10% sobre los beneficios. En 1997, con la *Taxes Consolidation Act*, se asegura definitivamente este impuesto y se fijan los tipos para adaptarlos a la armonización fiscal promovida por la UE. 3. La política salarial: desde mediados de los años ochenta, y gracias al crecimiento moderado de los precios, fue posible implementar Acuerdos Nacionales sobre Salarios (*National Wage Agreements*). Los reajustes moderados en los salarios han tenido como medida de compensación la reducción del impuesto a la renta y la mejora de las prestaciones sociales de los trabajadores.

Aparte de los incentivos fiscales, que tienen un carácter automático y son el eje de la política de atracción de empresas, el Gobierno irlandés, a través de la agencia estatal IDA (por su sigla en inglés *Ireland Development Agency*), cuenta con un programa de ayudas discrecionales apoyadas en criterios de concesión.²⁵

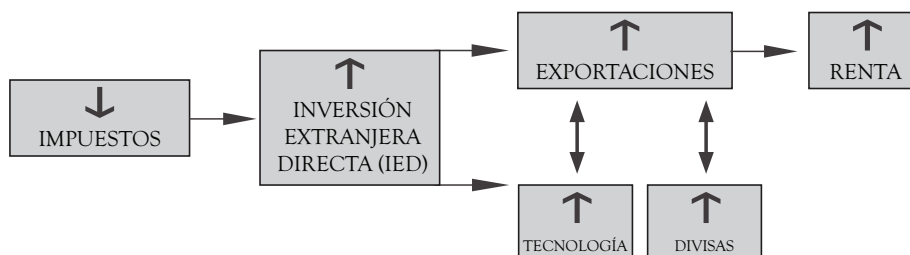
El Gráfico 1 resume el efecto de transmisión de la política de incentivos irlandesa. La rebaja al impuesto sobre las ganancias (el más bajo de Europa) estimula la llegada de empresas que reducen sus costos de localización, elevan las exportaciones de ese país, amplían la difusión y aplicación de nuevas tecnologías, la generación de divisas y la productividad de la economía, traduciéndose esto en el aumento sistemático de la renta de los agentes económicos.

Pese a los extraordinarios resultados, Díaz *et. al.* (2005) y otros autores señalan varios riesgos del modelo de desarrollo industrial de Irlanda basado en esta generosa política de incentivos:

- a. No siempre la industrialización irlandesa ha constituido un juego de ganadores para ese país: si bien la inversión en tecnología tiene efecto positivo sobre las exportaciones, los efectos virtuosos en I+D se generan en otras economías y no en Irlanda, el país que atrae las inversiones. Para esta economía europea la implementación del modelo ha implicado no poder desarrollar una verdadera industria nacional durante los últimos cuarenta años, ni tampoco experimentar mejoras sensibles en la dotación de infraestructura (continúa siendo bastante deficiente).

²⁵ Desde 1993, la IDA es la entidad promotora de las inversiones extranjeras en ese país. Los proyectos agotan usualmente cuatro etapas: selección con base en nichos de mercado de fuerte dinámica de crecimiento; búsqueda de compañías sólidas que deseen diversificar sus operaciones en los nichos identificados; contacto de compañías interesadas y el Gobierno, y, finalmente, materialización de la propuesta.

FIGURA 1
Efecto de transmisión de la política tributaria en el crecimiento económico de Irlanda



Fuente: Díaz *et.al.* (2005) y elaboración del autor.

- b. La inestabilidad de la contribución de la política impositiva, cuyo aporte es menor que el correspondiente a la variable tecnológica. Si bien las empresas multinacionales se han visto atraídas casi exclusivamente por las ventajas fiscales de Irlanda, para estos autores el comportamiento futuro es «dudoso» si desaparecieran tales ventajas. Éstas se pueden reducir ante la incertidumbre de la armonización de políticas fiscales en la UE, puesto que el aumento del impuesto sobre las utilidades a que conduce tal armonización generaría procesos de deslocalización empresarial hacia otros países miembros que cuentan con mejor ventaja geográfica, costos laborales más bajos y elevada calificación.
- c. Gropp y Kostial (2000) afirman que la competencia entre economías por recibir IED puede acarrear otros efectos negativos sobre la economía, erosionando la base fiscal y reduciendo los posibles ingresos por el impuesto sobre la renta de las empresas.
- d. La existencia de costos de atracción muy elevados, distorsiones importantes que perjudican a la inversión doméstica, falta de integración con la economía interna, dependencia excesiva de las empresas extranjeras, etc. (OCDE, 1994).
- e. La exposición a los choques externos, puesto que de las variables analizadas la que mejor explica las decisiones de IED es el aumento de la renta exterior y no los impuestos (aunque sean importantes en la década de los noventa).

¿Qué dice la experiencia irlandesa sobre el impacto que los impuestos tienen en los costos de localización, y éstos, a su vez, sobre las decisiones de inversión? Después del ejercicio empírico realizado por estos autores los costos —medidos a través de los diferenciales de impuestos y precios— son indiscutiblemente una variable relevante para tomar decisiones de inversión, pero no la más importante desde el punto de vista cuantitativo.

En síntesis, el fuerte crecimiento de la economía irlandesa se ha debido a factores externos relacionados con la IED (explica el 27% de la variación de la renta entre 1960 y 2000). La afluencia de empresas extranjeras ha aumentado a su vez por los bajos impuestos, en especial los orientados a reducir la carga sobre los beneficios de las compañías. Como punto importante en la discusión de las políticas de incentivos fiscales más eficientes y equitativas, este manejo se ha implementado como parte de una estrategia del Gobierno central, más que desde los subniveles regionales irlandeses. De hecho, su capital, Dublín, concentra buena parte del parque manufacturero y de la industria informática.

Finalmente, dado el perfil de la industria cartagenera, fundamentalmente orientada a los mercados extranjeros, es importante reiterar que de las variables analizadas en el caso irlandés la que mejor explica las decisiones de IED es el aumento de la renta exterior, aunque su peso relativo haya disminuido en la última década a favor del ascenso explicativo de los incentivos tributarios y de las mejoras tecnológicas.

Éstas últimas, que se producen a través de la IED en I+D y tienen efectos virtuosos sobre las compañías localizadas en ese país, explican el 24% del crecimiento económico de los cuarenta años analizados. Esta característica debe tenerse en cuenta a la hora de diseñar sistemas de incentivos fiscales que tengan como objeto la mayor atracción de empresas hacia la ciudad.

2. Brasil: el poder de los incentivos y la autonomía regional para emprender las reformas

Los avances en competitividad de la economía brasilera logrados después de la mejora tecnológica inducida por la liberalización del comercio, la estabilidad producida por el Plan Real y la expansión de la inversión extranjera en la segunda mitad de los años noventa, especialmente en la industria automotriz, llevaron a los gobiernos regionales (estados) de ese país a embarcarse desde los años sesenta en una «Guerra Fiscal» con el propósito de influir en las decisiones privadas de ubicación de nuevas inversiones.

Con la nueva Constitución brasilera, de 1988, se profundizó la autonomía regional en ese país. En el frente fiscal, y tras la reforma, uno de los principales impuestos (el impuesto al valor agregado de bienes y servicios, ICMS por su sigla en portugués) pasó a manos de los estados, que recibieron desde entonces una cantidad considerable de recursos. Sin embargo, este proceso de descentralización hizo que el nivel central dejara campo a las políticas regionales, haciéndose más fuerte desde entonces la competencia entre estados por nuevas inversiones, que vieron en el ICMS el principal instrumento de atracción de empresas (Porsse *et.al.*, 2006; Perobelli *et.al.*, 2006; Varsano, 1997).

Desde 1994, el número de incentivos se multiplicó en todos los estados, convirtiéndose en uno de los más notables hechos económicos en ese país. La competencia interregional se centró fundamentalmente en el sector automotriz, donde buena parte de los paquetes de incentivos contempló aplazamientos en el pago de impuestos, donaciones de tierras y construcción de infraestructura con recursos de los estados. Para algunos autores esta decisión dio la impresión de una completa subordinación de los gobiernos a los intereses de las empresas automotrices (Mattos y Siqueira, 2006).

Después de más de cuarenta años de guerra fiscal, el gobierno federal contempla actualmente la posibilidad de limitar la contienda, proponiendo reformas impositivas que unifiquen el ICMS y prohibiendo el uso de incentivos fiscales para atraer empresas. La discusión se ha centrado en modificar el actual sistema de recaudo tributario, en el cual una parte de los impuestos es pagada por el estado donde se localiza el productor y la restante por el estado donde se efectúa el consumo, por un sistema donde la totalidad del impuesto sea pagada por el estado que sea destino de los bienes y servicios producidos.²⁶

A continuación se reúnen cuatro casos que ilustran la importancia de la política tributaria y en general de los programas de incentivos implementados en cinco estados brasileros, enfatizando en las lecciones y abordando tópicos sugeridos por varios autores que proponen considerar, para el diseño de las políticas de promoción del desarrollo local y regional, un conjunto de factores que hagan más eficiente y equitativa la atracción y el fortalecimiento de la base empresarial, la acumulación de capital, y la generación de empleo y de ingresos.

²⁶ Este esquema de reforma presupone resolver un aspecto central: la disputa entre estados alrededor del ICMS, puesto que los estados donde se ubican las empresas productoras dejarían de tener poder legislativo sobre el cobro de este tributo.

Los casos estudiados ofrecen distintas perspectivas para el diseño de los programas de incentivos, desde el punto de vista del desarrollo industrial como eje de la política de incentivos, de la importancia de considerar la estructura productiva y la interrelación sectorial en la priorización de tales inversiones, de los factores que condicionan la sostenibilidad y de los criterios económicos de la política pública para la implementación de tales programas.

CASO 1 — EL DESARROLLO INDUSTRIAL Y LOS INCENTIVOS FISCALES: LOS CASOS DE CEARÁ Y JUIZ DE FORA

Los casos del estado de Ceará y de la municipalidad de Juiz de Fora (estado de Minas Gerais) muestran dos tipos de políticas públicas en común donde se utilizan los incentivos tributarios a favor del desarrollo industrial regional y local. De hecho, el programa de incentivos del estado de Ceará se desarrolla a través del Fondo de Desarrollo Industrial, creado en 1979 para promover el desarrollo de algunas actividades manufactureras a través de créditos subsidiados en esa región del nordeste brasileño (Holanda y Petterini, 2006).

El FDI ofrece tres tipos de programas: Provin, dirigido a industrias; Proapi, que atiende firmas exportadoras; y PDCI, orientado a empresas de ventas al por menor. En los años de existencia, las actividades que más han recibido incentivos del FDI son zapatos y cuero (20.4%), ropa y accesorios (14.9%), textiles (10.1%), alimentos y bebidas (9.7%) y productos químicos (8.5%). Después de casi tres décadas de actividades, las empresas se han concentrado, en el 70%, en el área metropolitana de Fortaleza, la capital.

Un primer resultado del estudio de Holanda y Petterini (2006) muestra que, gracias a los capitales privados invertidos tras el montaje del sistema de incentivos, la relación formación bruta de capital privado-PIB pudo aumentar del 10.6% en 1991 al 14.7% en el año 2000. Esto demuestra que el mecanismo de transmisión de bienestar del sistema de incentivos se hace efectivo con la ampliación de la capacidad de consumo futuro de las familias, y se materializa cuando aumenta la inversión neta total de la economía. Entre 1995 y 2002, el programa de incentivos tributarios pudo generar inversiones por más de tres billones de reales de la época, con las cuales se creó una cifra superior a los 57 mil empleos.

Holanda y Petterini (2006) demuestran que la política de incentivos fiscales debe basarse en el análisis costo-beneficio, como indica la lógica misma de los inversionistas. Según los autores, cuando se trazan correctamente, los incentivos

fiscales pueden convertirse en una poderosa herramienta de la política de desarrollo industrial de una región, como ocurre en el estado de Ceará.

Los resultados muestran que los beneficios asociados a la creación de trabajo son mayores que los costos anuales de abrir las mismas plazas laborales. De hecho, el estado de Ceará ha renunciado a cobrar impuestos por 2,371 millones de reales para generar 57,335 empleos durante un periodo de ocho años (el equivalente a US\$1,720 por año, alrededor de dos salarios mínimos legales brasileiros mensuales). Mientras tanto, el sector privado invirtió 3,148 millones de reales para generar el mismo número de plazas laborales (US\$2,300 por año, unos 2.4 salarios mínimos legales mensuales).

Un resultado adicional mostrado por estos autores indica que es menos costoso atraer empresas extranjeras que de otros estados brasileiros, puesto que para las compañías foráneas el incentivo tributario es el factor menos importante en sus decisiones de inversión. Por último, estos autores se proponen validar el impacto del programa de incentivos sobre la base tributaria en el estado de Ceará,²⁷ donde el gobierno regional ha limitado al 10% del recaudo del ICMS —operando bajo la forma de crédito no reembolsable— el valor de los incentivos y ha creado un sistema de puntuación para definir las empresas beneficiarias.

Para ello, se descompone el ingreso tributario del ICMS en tres variables,²⁸ con el fin de establecer el grado de respuesta del sistema tributario propio a las perturbaciones provocadas en la base tributaria, explicadas a su vez por la entrada en vigor del sistema de incentivos. La sostenibilidad del sistema es demostrada por los autores siguiendo la metodología de Vector Autorregresivo (VAR),²⁹ mediante la estimación de la Función de Impulso Respuesta (FIR).³⁰

²⁷ En este sentido, valorar el impacto implica preguntar sobre la viabilidad del sistema de incentivos, el cual opera en Ceará a través de la financiación impositiva que tiene en cuenta variables como el monto de la inversión, empleo creado, localización y la compra de insumos por parte de las empresas.

²⁸ 1) El impuesto pagado por las empresas que no participan del programa de incentivos, 2) El impuesto cancelado por las empresas extranjeras cubiertas por el programa, y 3) El cancelado por las empresas locales beneficiarias del programa de incentivos. Las compañías no cobijadas por el sistema de incentivos pagan la totalidad del impuesto. Esto indica que las cobijadas pagan menos impuestos, mientras que el resto asume el total de la carga tributaria.

²⁹ Los autores tomaron las series mensuales del periodo comprendido entre enero de 1995 y mayo de 2003, valoradas en reales brasileiros, las cuales son estacionarias en nivel.

³⁰ Como las tres fuentes de recaudo conforman el total recaudado por el gobierno regional, entonces el modelo estimado permite capturar simultaneidades considerando a todas las variables como endógenas al mismo tiempo. Técnicamente, la FIR permite estudiar la respuesta de la variable dependiente en el sistema VAR ante choques —administrados en diferentes momentos del tiempo— a una o más ecuaciones en el sistema. Para una mayor ilustración del sistema VAR ver Hamilton (1999, pp. 705-706)

Con esta metodología, Holanda y Petterini respondieron a la pregunta de si un choque positivo en los impuestos pagados por las empresas locales y extranjeras «incentivadas» produce —al tiempo e independientemente— una respuesta positiva en la base tributaria propia (aquella formada por las empresas no cobijadas por el programa).

Los resultados mostraron que la base tributaria propia se afectó positivamente a pesar de la renuncia fiscal que hizo el estado de Ceará al cobro de impuestos a las empresas incentivadas. Este resultado fue particularmente fuerte en el caso de las compañías locales cobijadas por el programa, pero aún más en las empresas extranjeras radicadas en ese estado: el choque en la base tributaria propia provocado por las segundas fue más persistente que el de las primeras. Esto muestra, según los autores, la capacidad de las inversiones foráneas para crear externalidades positivas en las zonas de influencia.

Por su parte, el caso de Juiz de Fora, ciudad del estado de Minas Gerais, muestra la importancia de armonizar las políticas regionales y municipales para promover el desarrollo, lo que en el campo industrial ha significado hechos destacados como la instalación de la planta automotriz de la multinacional alemana Mercedes-Benz.

La estrategia de desarrollo industrial tuvo en el Plan de Desarrollo Integral de Minas Gerais (PMDI, por su sigla en inglés) el principal instrumento de la política regional. Este plan se propuso empezar, en 1994, la transformación de la economía del estado de Minas Gerais, uno de los más rezagados del Brasil, a través de la implementación de programas estructurales, políticas públicas y la escogencia de programas sectoriales prioritarios. Desde entonces se han destinado cuantiosos recursos a las políticas públicas en el área social (salud, educación, etc.) y al desarrollo de infraestructura en la industria y el comercio, en ciencia y tecnología, y en desarrollo urbano y rural (PMDI, 1994).

Según Perobelli (1997), el PMDI significó el esfuerzo de amplios sectores y agentes (Gobierno y organizaciones no gubernamentales) para mantener el proceso de crecimiento de las regiones más avanzadas y para mejorar también el desarrollo de las más pobres.

El caso de Juiz de Fora ejemplifica también la importancia de los asuntos espaciales —relacionados con la desconcentración de las actividades productivas de la capital del estado, Belo Horizonte— como elementos centrales de la promoción del desarrollo industrial de las zonas periféricas y menos desarrolladas (Perobelli *et.al*, 2006).

La experiencia expuesta plantea igualmente la importancia de armonizar las políticas de incentivos fiscales entre regiones y municipios. En el nivel regional, se vincularon las iniciativas existentes: el Pro-Industry- Diversification and Integration Program (PIP)³¹ y el Induction of Industrial Modernization Program (Proim),³² al Fondo de Incentivos para la Industria (FIND). Por su parte, el nivel municipal contempló desde el inicio un riguroso seguimiento al Plan General Municipal (PGM) que, más que un instrumento de planeación, construyó diversos escenarios de medición de los impactos de las políticas fiscales que promueven la atracción de empresas. Dos criterios básicos de este plan son la identificación de «cuellos de botella» que obstaculizan el desarrollo económico del municipio y la planeación del desarrollo de Juiz de Fora en amplia perspectiva.

Dada la importancia de los incentivos fiscales, el municipio utiliza un conjunto de instrumentos de política:

- a. El Fondo Municipal para el Desarrollo de Industrias Estratégicas (FMDI), que suministra capital de trabajo a actividades que ofrezcan fuertes encadenamientos productivos.
- b. La Ley 7771, que reúne diversos mecanismos de exención impositiva y las aplica a aquellas empresas que ubiquen plantas en los distritos industriales (el municipio tiene la potestad de decidir, estudiando caso por caso, la asignación de incentivos para aquellas empresas que deseen situarse por fuera de estos distritos).
- c. La Ley 8717, mediante la cual se crea el Fondo de Desarrollo Municipal (FDM). Este fondo utiliza recursos del orden federal (básicamente transferencias) para incubar pequeñas y medianas empresas, otorgando además fondos utilizables como capital de trabajo y para la adquisición de maquinaria y equipo (Perobelli *et.al.*, 2006).

³¹ El PIP contempla la creación de un fondo de capital de trabajo creado con el 50%-70% del recaudo del ICMS pagado mensualmente, con exenciones de 12 a 36 meses y un plazo de amortización de cinco a diez años. Implementa, igualmente, un factor de ajuste por inflación con una rebaja del 50% al 82%, dependiendo de la región.

³² El Proim, por su parte, creó un fondo de inversión ajustado de hasta el 50% del total de la inversión pronosticada por el proyecto, con un periodo de gracia de 36 meses y de amortización a partir del mes sesenta después de finalizar el periodo de gracia.

Como se anotó, el municipio de Juiz de Fora saltó a la luz pública de las políticas regionales de industrialización tras la localización de la planta ensambladora de la multinacional alemana Mercedes-Benz. En el contrato de operación, la empresa automotriz se comprometió a hacer inversiones ajustadas de al menos cuatrocientos millones de reales y a crear unos mil quinientos empleos directos, principalmente para trabajadores locales.

A cambio, la empresa gozó de condiciones favorables para el montaje de la planta: donación municipal de un área de 2.8 millones de m², obras de infraestructura (urbanización, saneamiento, dotación de servicios públicos y carreteras de acceso) que sumaron cerca de \$135 millones de reales, créditos de los fondos regionales y municipales para el desarrollo industrial, y, por supuesto, beneficios fiscales que fueron cinco veces más grandes que los beneficios presupuestales derivados de las obras de infraestructura mencionadas.

Si bien la empresa se favoreció de toda suerte de incentivos,³³ después de siete años de producción la unidad de Juiz de Fora opera por debajo de su plena capacidad. Esto ha llevado a la empresa a diversificar los modelos de autos ensamblados, los cuales no han tenido demanda creciente —o al menos estable— en los mercados.³⁴

Los impactos sectoriales del proyecto no se hicieron esperar en términos de las relaciones intersectoriales e interregionales: fueron diversos a lo largo de la estructura productiva del estado de Minas Gerais y de Brasil (mucho mayor en el sector de la construcción), e igualmente se presentaron con mayor intensidad en la etapa de construcción de la planta (beneficios presupuestales) y en el primer año de operación de la empresa (producción prevista).

Sin embargo, como en el caso del estado de Ceará, con la operación de la planta se presentó la concentración de las interacciones sectoriales en un pequeño número de actividades de la estructura productiva de Juiz de Fora, aunque mucho menos en el estado de Minas Gerais y el resto de la economía brasilera.

³³ En general, los casos de atracción de plantas de ensamblaje de la industria automotriz generaron grandes beneficios a las casas matrices extranjeras. Éste fue también el caso del estado de Paraná, donde se ubicó la multinacional Renault. Ésta recibió apoyo —por lo que el proceso de negociación recibió muchas críticas— superior al monto invertido por la empresa francesa. A pesar de las peticiones de renegociación de los términos, los defensores argumentan que los beneficios serán mayores en el largo plazo, cuando más plantas ensambladoras irán a establecerse en el estado de Paraná. Para mayor ilustración sobre el impacto de la planta de Renault en Paraná ver López (2006).

³⁴ En el año 2005, Mercedes-Benz planeó la construcción del modelo *Smart Formore* en Juiz de Fora. La empresa alemana estuvo negociando un nuevo contrato con el gobierno del estado de Minas Gerais.

CASO 2 — LOS INCENTIVOS FISCALES Y LA IMPORTANCIA DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA: EL ESTADO DE RÍO GRANDE DO SUL

Un ejemplo ilustrativo de lo que serían los efectos positivos de una política tributaria que incentive la atracción de empresas y, consecuentemente, la acumulación de capital es el que exponen Porsse *et.al.* (2006) para el estado de Río Grande do Sul.

Utilizando el esquema de equilibrio general, los autores abordan la dependencia interregional (entre el estado de Río Grande do Sul y el resto de Brasil) y la relación vertical entre los gobiernos regional y federal, simulando los efectos económicos de un incremento en el *stock* de capital como resultado de incentivos a la localización de empresas, otorgado completamente —renunciando a ingresos tributarios por recaudar— por el gobierno regional.

Los incentivos considerados en el ejercicio realizado por estos autores comprenden la exención impositiva, especialmente del impuesto al valor agregado sobre bienes y servicios (ICMS, el principal impuesto indirecto estatal), los gastos directos de infraestructura, la provisión de tierras y la financiación directa de créditos subsidiados para ajustes de capital y compradores de acciones, entre otros.

El ejercicio de los autores contempló dos etapas.³⁵ En la primera, el valor total de las nuevas inversiones se deduce de la recaudación del ICMS. Esto equivale a tener una política de exención que cubre totalmente los gastos privados con la expansión del *stock* de capital de las empresas regionales. En la segunda, se considera que el gasto público del gobierno regional y la inversión en bienes son endógenos y se comportan como la inversión privada (es decir, siguen la misma tasa de crecimiento).³⁶

Los incentivos fiscales produjeron en primera instancia el incremento del *stock* de capital en la industria manufacturera del estado de Río Grande do Sul. El aumento de la demanda provocado por las nuevas inversiones tuvo efectos positivos sobre el nivel y la variación del empleo, lo que indica la necesidad de aumentar el número de empleados para garantizar el crecimiento de la producción industrial en diferentes sectores.

³⁵ Éste se aplica bajo el supuesto de que los efectos de las nuevas inversiones pueden ser calculadas bajo la hipótesis de mejora tecnológica en la industria; de esto, un porcentaje del choque de la simulación es atribuido al *stock* de capital actual en las industrias manufactureras del estado de Río Grande do Sul (Porsse *et.al.*, 2006).

³⁶ Con esta estrategia analítica se busca capturar los efectos de las inversiones públicas en infraestructura necesarias para soportar la expansión de la inversión privada.

Desde el punto de vista del bienestar, el hogar representativo en el modelo estimado eleva consecuentemente su nivel de utilidad. Los efectos sobre el bienestar son reforzados positivamente por el descenso de los precios de los bienes de consumo final y por el aumento del ingreso disponible de las familias, debido al impacto favorable a los ingresos de los factores primarios. Sin embargo, el efecto sobre el PIB real es negativo como consecuencia del pronunciado aumento del nivel general de precios (medido a través del deflactor del PIB), provocado a su vez por el choque de demanda.

Como la industria del estado de Río Grande do Sul se especializa en la producción de bienes de consumo final, especialmente en los sectores agroindustriales, pero muy poco en la producción de bienes de capital y algunos insumos básicos, el choque de demanda tiende a producir un notable incremento en los precios de esos bienes.

El aumento de precios afecta la posición competitiva de los bienes transables en los mercados interregionales e internacionales, resultando en un efecto sustitución que excede las ganancias generadas tras el incremento en la inversión en bienes de consumo final. En otras palabras, los beneficios del programa de incentivos son absorbidos por los inversores y los hogares, y los costos son absorbidos por los agentes exportadores interregionales e internacionales.

En el agregado de la economía, el choque de demanda deja saldo positivo en cuanto a la creación de empleo y la generación de bienestar en los hogares; sin embargo, éste provoca la persistente contracción de la producción. En síntesis, el programa de incentivos implementado para atraer empresas hacia el estado de Río Grande do Sul produce ganancias a inversores y consumidores, mientras que los costos relacionados con el incremento del nivel de precios doméstico conduce a la sustitución de producción doméstica por bienes importados, dejando un saldo desfavorable en la balanza comercial y en el crecimiento del PIB.

Además de las implicaciones sobre la estructura económica, el caso de Río Grande do Sul muestra resultados considerables desde el punto de vista de la política tributaria. El resultado neto del ingreso de impuestos indirectos (como los usados en el programa de incentivos) es positivo. Esto se explica por la ampliación de la base tributaria, aun considerando el alivio tributario ofrecido por el gobierno regional para financiar todo el incremento en la inversión privada.

En este sentido, si el gobierno federal eleva la tasa de impuestos (por ejemplo el de renta) para satisfacer la demanda de inversión pública federal, los gobiernos regionales pueden ser beneficiados a través de mecanismos como las transferencias desde el gobierno federal.

Sin embargo, ¿cuál es el efecto sobre la estructura tributaria regional, producto de los cambios inducidos por el choque de demanda? Como consecuencia del aumento en el *stock* de capital en la industria de Río Grande do Sul, las presiones sobre la inversión pública regional son más evidentes y deben ser financiadas a través del incremento de los ingresos tributarios indirectos (debido exclusivamente al crecimiento de la base gravable) y mediante las transferencias desde el nivel federal.

Dos efectos deben ser destacados en relación con el impacto sobre la base tributaria del estado de Río Grande do Sul. Primero, como el gobierno regional comprende el estado y sus municipios, el aumento de la base impositiva se extiende al recaudo de impuestos indirectos de la administración municipal. Y segundo, a pesar de que el sector externo absorbe un monto significativo del aumento de precios, el descenso en el volumen internacional de exportaciones no afecta sustancialmente el recaudo de impuestos indirectos en el nivel estatal del gobierno.

Más allá de los efectos condicionados por la relación de precios relativos, una lección del caso de Río Grande do Sul es que las decisiones para asignar las inversiones en las regiones no sólo deben consultar aspectos como la generación de empleo e ingresos, en contraste con la necesaria oferta de bienes y servicios públicos para la población (análisis costo-beneficio), sino que deben tener en cuenta la dimensión regional y las asimetrías donde ocurre la competencia por inversiones. Entonces, cuando esta dimensión cobra importancia, aparecen los temas de los patrones de comercio interregional y la especialización productiva, los cuales determinan la interdependencia regional que afecta la localización de las inversiones.

CASO 3 — LA SOSTENIBILIDAD DE LOS PROGRAMAS DE INCENTIVOS FISCALES: EL ESTADO DE PERNAMBUCO

Los resultados del programa de incentivos implementado entre 1996 y 2003 en el estado de Pernambuco se evalúan en Matos y Siquiera (2006).³⁷ El programa fue capaz de atraer gran número de proyectos, la mayoría concentrados en áreas prioritarias para el estado.

³⁷ Pernambuco está localizado en el centro-este de la región nordeste. La economía se basa en la agricultura (especialmente caña de azúcar y yuca), ganadería y crianza, así como en la industria (alimenticia, química, metalúrgica, electrónica, textil).

El primer antecedente del actual sistema de incentivos fue el Fondo de Pernambuco para el Crecimiento (Fundo Cresce Pernambuco, Funcresce),³⁸ el cual se diseñó en 1991 para soportar la atracción de la mayor cantidad de empresas (sin restricción alguna sobre el tipo de bienes producidos similares o no), evitando perjudicar a las empresas existentes.

Según este mecanismo, las nuevas empresas podían usar el 60% del impuesto (ICMS) adeudado para financiar sus operaciones por un periodo de veinticuatro meses, con un repago superior a los diez años y un periodo de gracia de dos años. Los pagos de intereses fueron pactados al 3% anual, con 0% de indexación, lo que puso al estado de Pernambuco en un sitio de privilegio entre sus competidores brasileros por el bajo costo de los préstamos concedidos en un periodo de alta inflación (Lima, 1997; Piancastelli y Perobelli, 1996).

Después del primer intento, el estado creó Probatec, una institución que se dedicó entre 1995 y 2004 a promover el desarrollo tecnológico de las empresas. Los incentivos aplicados consistieron en el aplazamiento del periodo de pago del ICMS adeudado por las empresas, siempre que éstos fueran destinados a la adquisición de productos con alto componente tecnológico.

El actual paquete de incentivos del estado se ejecuta a través del Programa de Desarrollo del Estado de Pernambuco (Prodepe), mediante el cual se benefician no sólo las empresas del sector industrial sino también las dedicadas a actividades comerciales. Este programa tiene en cuenta criterios de orientación hacia bienes no similares, y también aspectos como la naturaleza de la actividad, la especificación de los productos, la ubicación geográfica dentro del estado, y el grado de importancia de la actividad para la economía de Pernambuco.

El sistema de incentivos de Pernambuco funciona de la siguiente manera: las compañías que se benefician del programa pagan solamente una parte de los impuestos requeridos por el Estado (el ICMS), mientras que el gobierno regional asume aquella parte que ya ha sido pagada. Este mecanismo no implica costo alguno para el fisco estatal —no incurre en pérdida de ICMS y tampoco provee fondos financieros a empresas—, y se ha confiado en su efectividad para atraer nuevas compañías (Pedrosa *et.al.*, 2000).

Los incentivos son ofrecidos a distintos sectores económicos, a nuevas empresas y a las instaladas en el estado de Pernambuco. Sin embargo, estas últimas

³⁸ A tiempo que se implementó el Funcresce, en Pernambuco se aplicó el Fondo de Desarrollo de Suave, el principal puerto del estado.

empresas pueden solicitar incentivos fiscales cuando consideren que están siendo perjudicadas por los incentivos entregados a las nuevas firmas. Este sistema de incentivos se montó sobre una base previa: el estado elabora una lista de sectores estratégicos elegibles para ser beneficiados por la concesión de grandes ventajas fiscales, e hizo explícita también su intención de orientar las nuevas inversiones hacia otras áreas diferentes a la de la ciudad capital, Recife, con el fin de evitar la concentración de actividades económicas.

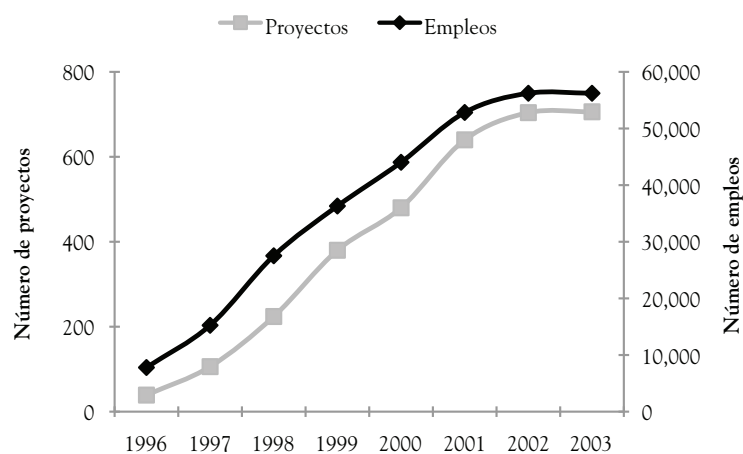
En este sentido, el paquete de incentivos es ofrecido según el grado de pertenencia de las empresas interesadas a los grupos estratégicos establecidos previamente por el estado de Pernambuco.³⁹ Después de ocho años, los resultados de Prodepe se pueden resumir en:

- La aprobación de 706 proyectos.
- Una inversión planeada de algo menos de seis billones de reales.
- Un potencial de creación de empleo de 56.224 mil nuevos puestos de trabajo.
- En total, 540 compañías aprovecharon los beneficios, lo que indica que más de una no se conformó con un solo proyecto productivo en las áreas de actividades cubiertas por el Prodepe.

El ritmo al que se desarrollaron los proyectos en Pernambuco alcanzó su máximo dinamismo entre 1999 y 2001. Este periodo concentra el 58% de las empresas

³⁹ El Prodepe identifica los grupos beneficiarios de incentivos y los clasifica de la siguiente manera. **Grupo A:** los incentivos ofrecidos a estas empresas, que pertenecen a grupos estratégicos del sector industrial (agroindustria, metalmecánica, electrónica, bebidas, plásticos, textiles y farmacéuticas) son dos: i) Créditos presuntivos por el 75% del impuesto del cual el contribuyente es directamente responsable, incurridos en cada periodo fiscal. Este beneficio puede extenderse hasta por doce años; ii) Compensación por costos de flete: esto aplica a la comercialización fuera de la región noreste brasilera, que contará con un crédito adicional del 5% del total del valor de la salida de mercancías, condicionado por el valor del flete. Estos incentivos pueden extenderse a las empresas que se localicen cerca de Suape, el principal puerto del estado (en ese caso el porcentaje del crédito puede llegar al 85% del impuesto debido en el primero de cuatro años de beneficios). **Grupo B:** a este grupo pertenecen las industrias estratégicas y cuyos productos manufacturados no están cubiertos por el paquete de incentivos. En este caso una firma puede obtener los beneficios ganados por aquellas compañías cuya actividad el estado considere importante. **Grupo C:** se consideran de este grupo aquellas empresas industriales cuyas manufacturas no reciben los incentivos contemplados en el grupo A. La diferencia radica en que los créditos se otorgan por parte del estado una vez al tiempo, en proporciones más pequeñas (hasta el 47.5% para productos no similares, y hasta el 25% para bienes similares), y hasta por ocho años. No se contemplan beneficios para las siguientes actividades: construcción, industria extractiva, agroindustria de caña de azúcar, industria del gas, industrias molineras. A los demás grupos (D y E) pertenecen las empresas importadoras y los centros de distribución.

GRÁFICO 1
 Proyectos y empleos creados por el Programa de Desarrollo del Estado
 de Pernambuco (Prodepe), 1996-2003



Fuente: Matos y Siqueira (2006), con base en AD/Diper. Los datos de 2003 son preliminares.

y el 45% del empleo planeado. Sin embargo, a pesar de que el costo de implementación del Prodepe haya sido relativamente bajo, los pobres resultados de los últimos años hacen pensar en el agotamiento del programa de incentivos, lo que, según Matos y Siqueira, genera incertidumbre sobre la efectividad de los incentivos para atraer en el futuro grandes proyectos hacia esa región. De allí que las propuestas para reformular el Prodepe contemplan paquetes más agresivos de atracción de empresas que incluyan donación de tierras, préstamos a tasas más bajas, entre otras.

Más aún, la experiencia del programa Prodepe muestra que los incentivos no impactaron favorablemente la asignación espacial de las actividades económicas en el estado de Pernambuco⁴⁰ y que el crecimiento observado (del 17% entre 1994 y 2002) poco tiene que ver con el citado programa de incentivos. De hecho, las actividades que más explican el repunte del empleo formal son el comercio al

⁴⁰ Por ejemplo, el potencial de empleos generados por los proyectos cobijados por Prodepe, de 56.000 personas, representa cerca del 7% del empleo generado en 1994 en el estado de Pernambuco.

por mayor, construcción, educación, comercio al por menor, y hoteles y restaurantes. Por otra parte, la industria de alimentos y bebidas, ampliamente amparada por los beneficios fiscales del Prodepe, redujo el nivel de empleo el 10% en el mismo periodo.

Varias son las razones que explican este claroscuro balance. La primera, buena parte de los impactos de los proyectos está por realizarse, lo que indicaría una baja tasa de implementación de los mismos; la segunda, parte de estos «nuevos» proyectos no contemplaron la construcción de nuevas plantas, de tal forma que las compañías beneficiadas hayan sido las instaladas antes de la implementación del Prodepe (y que reclamando igualdad de tratamiento se hayan beneficiado del paquete de incentivos aumentando su capacidad productiva).

Sin embargo, cuando se descomponen los incentivos otorgados según categorías, las nuevas plantas contribuyen con el 40% de los proyectos cubiertos por el Prodepe, con el 67% de las inversiones realizadas y con más de la mitad del empleo planeado, lo que sugiere que, al menos para estos renglones, el programa de incentivos cumplió con su principal objetivo.

Este hecho lleva a reflexionar sobre la necesidad de diseñar sistemas de incentivos equilibrados que se enfoquen en la atracción de nuevas empresas al territorio, pero también, bajo los efectos de la misma política tributaria, garantice condiciones favorables para elevar la competitividad y la eficiencia productiva de las empresas radicadas en aquel. Adicionalmente, en el estado de Pernambuco fracasó el propósito estatal de dirigir el sistema de incentivos que buscaba desconcentrar las actividades en la capital del estado, Recife; de hecho, hasta el año 2000, el 75% de los proyectos planeados se pensaban asentar en el área metropolitana de esta ciudad, especialmente en las zonas de Mata Pernambucana y Agreste Pernambuco.

La experiencia de Pernambuco muestra que, además de la maximización de las ganancias, existen fuerzas que determinan las decisiones de localización de las empresas, principalmente las denominadas economías de aglomeración que se relacionan con el tamaño de los mercados, la disponibilidad de servicios públicos y redes de transporte (Toro, 2004). Estas fuerzas explican poderosamente la localización del capital y el trabajo, y no pocas veces operan en sentido contrario a las iniciativas gubernamentales que buscan desconcentrar los factores de producción para lograr un desarrollo más equilibrado entre —y al interior de— las regiones (Espinosa, 2003).

CASO 4 — POLÍTICA TRIBUTARIA Y RELOCALIZACIÓN EN EL ESTADO INDUSTRIAL DE SAO PAULO

La experiencia brasilera indica que la política de incentivos fiscales ha estado orientada fundamentalmente a inducir la localización de empresas en zonas consideradas como estratégicas para los estados competidores.

Domingues y Haddad (2003) construyeron un modelo de equilibrio general computable para evaluar la endogeneidad de la base tributaria, la alteración de los precios relativos y la sustitución de insumos en el nivel sectorial regional en el estado de Sao Paulo. Esta endogeneidad implica que los agentes económicos responden a las alteraciones de los precios relativos, de forma que la base tributaria se hace sensible a choques económicos que pueden ser eventualmente producidos por las decisiones de política tributaria.

El análisis de estos autores es de gran utilidad en la medida en que consideran los efectos regionales de las medidas impositivas (por ejemplo, aumento de tasas), los cuales varían en intensidad y consecuencia de acuerdo con la estructura económica y el grado de articulación y complementariedad de las actividades productivas.

El ejercicio consiste en simular el aumento del 1% en la tasa de impuestos indirectos de los bienes producidos en el estado de Sao Paulo, por encima de los bienes producidos en el resto de Brasil, y analizar los efectos en el corto y el largo plazos. La diferencia de los impactos se focaliza en este último escenario, cuando varía la disponibilidad de capital: en este periodo las inversiones responden a las diferencias sectoriales y regionales en la tasa de retorno del capital, sugiriendo efectos de relocalización de nuevas actividades.

De hecho, el primer efecto del aumento de la alícuota fue el aumento de los costos de producción de los bienes producidos en Sao Paulo, en tanto que se redujo la base tributaria del estado en el orden del 5.8%, debido a los efectos multiplicadores negativos sobre las finanzas estatales. Los autores concluyen que los mayores impactos sectoriales ocurren en las actividades ligadas directa e indirectamente al consumo final (industria de lácteos y azúcar), que es el renglón productivo que más sufre por la elevación del impuesto indirecto. Sin embargo, es la capacidad de creación de capital en la industria automotriz de ese estado la que más sufre con la reducción de la tasa de retorno derivada del aumento impositivo.

El ejercicio de Domingues y Haddad deja importantes lecciones para la política de planeación del largo plazo. El principal, en el actual ambiente de guerra

fiscal de las regiones brasileras, un proceso de competencia tributaria no sólo envuelve cuestiones que relacionan la localización de empresas con la existencia de ventajas competitivas espurias, sino también con aspectos como la tecnología, el aprendizaje, las externalidades, la economía política y los acuerdos, cuya repercusiones en el espacio subnacional pueden vincularse con la política pública.

IV. EQUIDAD DISTRIBUTIVA: LA OTRA DIMENSIÓN DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN CARTAGENA

Hasta aquí se han presentado diversas experiencias que utilizan la política tributaria y los programas de incentivos a favor del desarrollo regional y local. Éstos últimos, producto de las reformas fiscales emprendidas por gobiernos nacionales y regionales de países en desarrollo (v.g. Brasil), se han perfilado la mayoría de las veces como la herramienta más eficaz para lograr la movilización de recursos productivos, en especial del capital.

Sin embargo, a pesar de la ola reformista aplicada en los noventa para adecuar a las regiones a las necesidades de la competencia tributaria por la atracción de empresas, algunos autores como Garcimartín *et.al.* (2006) sostienen que «Las reformas fiscales emprendidas en los países en desarrollo en los últimos años se han centrado en aumentar los ingresos y lograr mejoras de eficiencia, sin apenas tener en cuenta los aspectos distributivos». Por demás, en Cartagena la discusión sobre el tema de la equidad tributaria ha estado ausente de las iniciativas académicas e investigativas.

El esfuerzo tributario de los ciudadanos y contribuyentes refleja los mandatos cambiantes de la elección social y particularmente la legitimidad de los gobiernos que administran el poder fiscal, por lo que la capacidad redistributiva de los sistemas fiscales viene a complementar las funciones de suficiencia recaudatoria y eficiencia de las reformas.

En teoría, un sistema tributario progresivo toma validez en al menos tres sentidos (Pascual y Sarabia, 2003):

- a. La política fiscal progresiva es deseada por los individuos con ingreso bajo, ya que ganan con las políticas redistributivas y es deseable por los principios de equidad y de justicia tributarias.

- b. Existe un grupo de contribuyentes de ingresos altos que en el marco de un sistema fiscal progresivo debería pagar un porcentaje de impuestos mayor que el del promedio local, regional o nacional.⁴¹
- c. El deseo de una mejor distribución de la renta puede ser generado simplemente por voluntad social, independientemente del nivel de renta personal de los individuos.

Aquí cobra jerarquía un aspecto básico de la economía pública: la disyuntiva entre eficiencia y equidad en el diseño de las políticas públicas. Este aspecto es aún más importante en ciudades como Cartagena, donde han ocurrido diversos y significativos cambios en el régimen impositivo desde principios de los noventa.⁴² Esta relación de intercambio hace que los aspectos redistributivos resulten cruciales para lograr la legitimidad social del sector público, puesto que la distribución del ingreso en la ciudad es muy desigual, especialmente a partir de la segunda mitad de esa década (Báez, 2001).

El criterio de progresividad se convierte, entonces, en una primera aproximación a la condición redistributiva de los sistemas fiscales, que tiene el carácter de mandato constitucional en Colombia. De hecho, el artículo 363 de la Constitución Política determina que «el sistema tributario [colombiano] se funda en los principios de equidad, progresividad y eficiencia» y la Ley 44 de 1990, que determina puntualmente en el caso del impuesto predial que «Las tarifas deberán establecerse en cada municipio de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta los estratos socioeconómicos, los usos del suelo en el sector urbano, y la antigüedad de la formación o actualización del catastro». Esto mismo se ordena en el estatuto tributario vigente en la ciudad. Sin embargo, como se verá, la práctica de estas disposiciones indica que la carga tributaria asignada a los distintos agentes no consulta su nivel de riqueza ni la base imponible (no principio de progresividad) y además no genera resultados en equidad (vertical y horizontal).

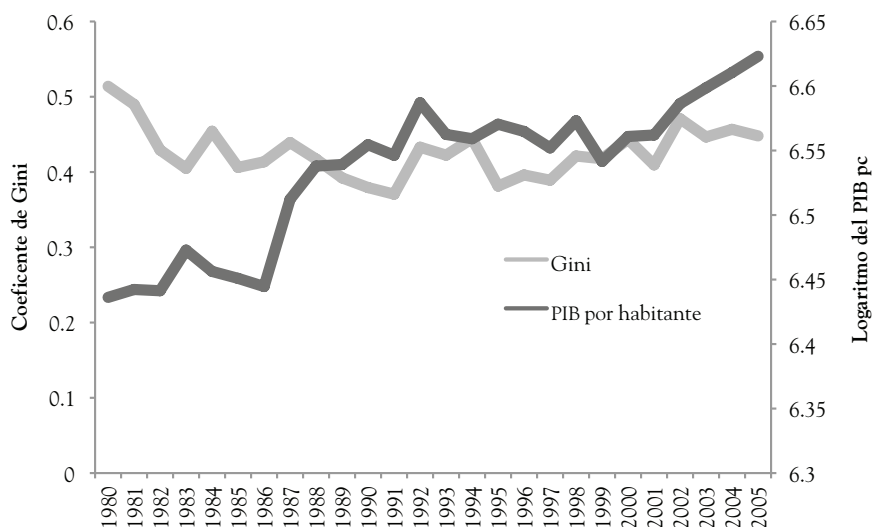
⁴¹ La disminución de capacidad económica del contribuyente no es un problema desde el punto de vista social, porque la pérdida individual se compensa con la ganancia social que resulta de la asignación del gasto público. Habría un «problema social» cuando el impuesto introduce un exceso de gravamen o una pérdida social neta (no se ve compensada por ningún otro efecto positivo).

⁴² Como se sabe, la existencia de fallas de mercado justifica la intervención del sector público en la actividad económica. Más aún cuando se entiende al Estado como otro agente económico que busca mediante políticas públicas mejorar el bienestar social. Sin embargo, la implementación de esas políticas es compleja por naturaleza debido a dificultades de tipo político, económico y burocrático, que se materializan en las llamadas «fallas del sector público».

En este marco es indispensable examinar las relaciones entre la dinámica económica, la distribución del ingreso y los activos, y los resultados en equidad tributaria. Una primera conclusión al respecto indica que el crecimiento económico no ha permitido construir una sociedad más igualitaria en Cartagena. En los últimos veinticinco años se aprecia en Cartagena una tendencia creciente del PIB por habitante, mientras que el comportamiento del coeficiente de Gini no logra una tendencia a la baja; esto significa que los beneficios económicos de la expansión productiva en vez de repartirse en amplios grupos de población se han concentrado en pocas personas (Gráfico 2).

Un examen más detallado de la tendencia anterior se observa en el Cuadro 2. Aquí se muestra que Cartagena, entre los años 2000 y 2007, fue la ciudad donde más creció el nivel de vida (medido aproximadamente a través del PIB por habitante), pero también donde más se concentró el ingreso y crecieron las desigualdades en el ingreso. En efecto, el PIB por habitante creció 50% en los ocho años

GRÁFICO 2
Distrito de Cartagena: relación entre el Producto Interno Bruto por habitante y la desigualdad del ingreso, 1980-2005



Fuentes: Toro y Doria (2010), Rueda and Espinosa (2010), y cálculos del autor.

CUADRO 2
*Nivel de vida y distribución de ingreso en Cartagena y
 principales ciudades colombianas, 2000-2007*

| Variable / Ciudad | Medellín | Barranquilla | Bogotá | Cartagena |
|--|----------|--------------|----------|-----------|
| PIB per cápita (miles de pesos constantes de 2000) | \$9.200 | \$6.100 | \$10.100 | \$7.200 |
| Crecimiento del PIB per cápita | 19% | 34% | 28% | 50% |
| Brecha de ingresos (por persona) (Quintil más alto/Quintil más bajo) | 24.5 | 20.6 | 23.6 | 36.0 |

Fuentes: DANE-GEIH, Romero (2009) y cálculos del autor.

mencionados (pasó de unos \$4,8 millones en 2000 a \$7,2 millones en 2007), a una razón de 7% promedio anual, mientras que la diferencia entre los ingresos de las personas terminó siendo de 36 veces (ingresos del quintil más rico sobre el quintil más pobre), la más alta de las ciudades consideradas.

En este mismo periodo la pobreza se ha mantenido en niveles relativamente altos en Cartagena, lo que indica una relación estrecha entre la pobreza y las desigualdades económicas. Según datos de la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (Mesep), la incidencia de la pobreza en Cartagena pasó de 43.2% en 2002 a 36% en 2009. En el decenio comprendido entre 1995 y 2005, el coeficiente de Gini empeoró 21% (pasó de 0.38 a 0.45), indicando una mayor desigualdad en la distribución del ingreso en la ciudad. Según la Mesep, este indicador ha continuado su deterioro en años recientes, pues subió a 0.47 en 2008 y a 0.52 en 2009.

En otras palabras, en la ciudad se registra una acelerada brecha entre los ingresos que captan las personas y familias cartageneras, lo que no permite reducir la pobreza y desfavorece el acceso equitativo a la posesión de bienes y servicios. Este hecho ha significado la exclusión de importantes sectores de la población de la dinámica socioeconómica de la ciudad.

Una muestra de la desigualdad indica que, si se toman las diferencia del ingreso de las personas entre 2002 y 2005, el 1% más rico de la población obtuvo ciento veinticuatro veces más que el ingreso promedio del 1% más pobre de la misma (Rueda and Espinosa, 2010). En ese mismo periodo el ingreso del percentil (la

centésima parte) de más bajo ingreso se contrajo el 34%, mientras el ingreso del percentil de mayor ingreso subió 1%. Este hecho muestra que las franjas más pobres de la población no se han recuperado significativamente después de la crisis de finales del siglo xx.

Como se observa, las diferencias en los ingresos prevalecen cuando se consideran por personas; estas brechas son igualmente significativas cuando se analizan por hogares. De hecho, el ingreso mensual promedio de una familia del grupo más rico (quintil) de la población (\$3.104.594) es 27 veces mayor que el ingreso per cápita de una familia que pertenece al grupo de más bajo ingreso de la población (de \$116.168) (Cuadro 3).⁴³

CUADRO 3
Ingresos per cápita del hogar y de la familia
(promedio mensual a precios de diciembre de 2008)

| Nivel de análisis | Ingresos per cápita del hogar | Ingresos de la familia |
|------------------------------|-------------------------------|------------------------|
| Quintil 1 (ingreso más bajo) | 21.225 | 116.168 |
| Q2 | 86.775 | 445.906 |
| Q3 | 147.921 | 724.682 |
| Q4 | 250.846 | 1.181.270 |
| Q5 (ingreso más alto) | 764.572 | 3.104.594 |
| Q5/Q1 (veces) | 36 | 27 |

Fuentes: DANE-GEIH y cálculos del autor.

Pese a este conjunto de hechos, es decir, a la alta concentración del ingreso y la existencia de brechas entre los miembros de la sociedad local, ni la estructura tributaria actual ni las reformas tributarias aprobadas anteriormente han tenido en cuenta estas diferencias en el ingreso a la hora de asignar las cargas tarifarias de los impuestos directos (aquellos que gravan la riqueza de las personas).

En este trabajo, la progresividad en el campo fiscal se entiende en el sentido de Vickrey para quien:

⁴³ Cabe advertir que la concentración del ingreso sería mayor si las encuestas de hogares incluyeran a las familias más ricas. Como se observa en el Cuadro 3, las familias del quintil superior ganan en promedio \$3.1 millones/mes. Realmente, este ingreso corresponde al de una familia de ingresos medios. La concentración también sería más elevada si las encuestas incorporaran de manera sistemática la posesión de activos.

«(...) la tributación progresiva es aquella en la que la tasa varía en una proporción mayor que la base (...) En un sentido menos preciso pero más fundamental la tributación progresiva, que se adecúa al concepto de capacidad de pago, implica que el impuesto crezca en una proporción mayor que alguna de las medidas cardinales del estatus económico del individuo. Puesto que el ingreso es uno de los indicadores de capacidad de pago más fácilmente disponible, en los sistemas tributarios modernos el impuesto al ingreso es el más apropiado para la determinación de la progresividad. De esta manera, la progresión suele medirse a partir de la forma como varía la carga impositiva con el ingreso, independientemente del hecho de que en muchas circunstancias el ingreso sea una medida ambigua de la capacidad de pago» (Vickrey 1968, p. 171).

En una aplicación formal, la progresividad en el sentido de Vickrey podría expresarse como:

$$(\delta T / \delta y) * (y / T) > 1 \quad (1),$$

es decir, el cambio de los impuestos sobre el cambio de los ingresos que multiplica el cociente de los ingresos sobre la tarifa del impuesto.

Y la regresividad como:

$$(\delta T / \delta y_i) * (y_i / T) < 1, \quad (2)$$

siendo y_i el ingreso de la persona o del hogar i , y T la tarifa del impuesto.

En otras palabras, para que exista progresividad, la sensibilidad (elasticidad) del tributo frente a los cambios en el ingreso debe ser mayor que 1. Por el contrario, si esta elasticidad es menor que 1, entonces nos encontramos frente a un sistema impositivo regresivo porque la tarifa no corrige los cambios en la situación económica de los hogares (o de su capacidad de pago).

Siguiendo a Vickrey, se calcularon las ecuaciones (1) y (2) para establecer la existencia de progresividad (o regresividad) del sistema tributario local para el periodo 2001-2007, utilizando la información de la tasa impositiva vigente para cada uno de los años mencionados, y de los ingresos por cabeza y de hogares que permite calcular la encuesta de hogares del DANE. Los resultados permiten comprobar la regresividad del sistema, puesto que el signo de la elasticidad es negativo: de -0.6% cuando se consideraron los ingresos de las personas, y de -0.8% cuando se consideraron los ingresos de los hogares cartageneros en esos ocho años.

Un ejercicio adicional para comprobar la existencia de progresividad o regresividad del sistema tributario de Cartagena se realizó para el caso del impuesto predial con base en Vélez (1996), sobre la base de que este tributo representa un impuesto directo, que grava la riqueza de las personas. Las herramientas de análisis utilizadas para ello son la concentración de los pagos del impuesto, que permite cuantificar la magnitud del tributo soportado por un grupo de población específico, y la progresividad o regresividad relativa del impuesto respecto de la distribución del avalúo catastral. Los resultados de la primera y segunda herramientas se presentan en el Gráfico 3.

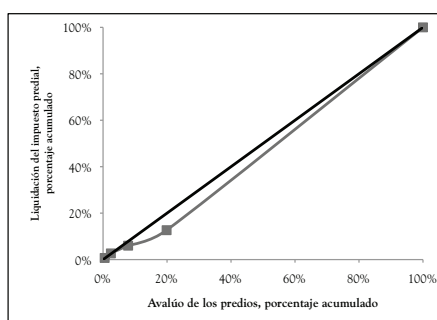
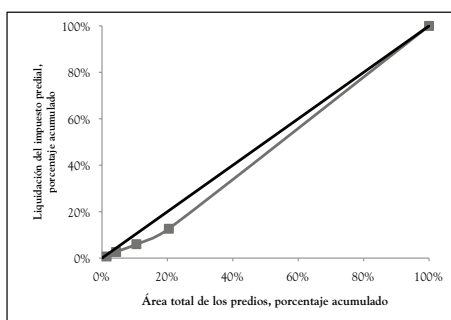
Para el análisis de concentración se construyeron curvas de concentración, las cuales (líneas grises) se ubican casi siempre por debajo de las líneas de equidistribución (línea negra), sea cuando se examina el pago del impuesto frente al avalúo catastral o el área de los predios. Sobre cada punto de la línea de equidistribución el porcentaje de pago del impuesto corresponde al mismo porcentaje del avalúo, por lo que se deduce equidad completa en el sistema tributario aplicado al impuesto predial (por ejemplo, el 20% del avalúo aporta el 20% del impuesto).

GRÁFICO 3

Curvas de concentración del pago del impuesto predial en el Distrito de Cartagena, 2010

a. Frente al avalúo catastral

b. Frente al área de los predios



Fuente: Unidad de Desarrollo Económico-Secretaría de Hacienda Distrital, con base en Sistema de Información Tributaria Distrital (Mateo).

El hecho de que la curva de concentración se ubique en gran parte del tramo por debajo de la línea de equidistribución implica, en sí mismo, que no se alcanza la progresividad en ninguno de los niveles del avalúo. La excepción corresponde a los predios de más bajo rango del avalúo, es decir, para aquellos de los estratos 1, 2 y 3, que son más bajos del uso residencial. El resto del sistema, que incluye los estratos socioeconómicos más altos, y las actividades productivas (hotelería, industria y comercios), entre otras, contribuyen menos que proporcionalmente a su importancia relativa en el total del avalúo catastral.

Para el análisis de la progresividad/regresividad relativa, el ejercicio planteado relaciona la liquidación del impuesto con la medida relativa de riqueza: los avalúos catastrales, indicando hasta qué punto las tarifas del impuesto predial permiten acercar (o alejar) el pago de una condición óptima.

La progresividad del impuesto se mide a través del coeficiente de concentración (C_s), que toma valores comprendidos entre -1 y 1 . Si el valor es positivo y está comprendido entre 0 y 1 [$0 > C_s > 1$], indica que la distribución del impuesto es regresiva frente al avalúo. Esto es, cuando a un porcentaje de población (por ejemplo, del 20%) le corresponde comparativamente un porcentaje menor del impuesto (menos del 20%).

En cambio, si el C_s toma un valor negativo entre 0 y -1 [$-1 > C_s > 0$], la distribución del impuesto es progresiva y cada proporción acumulada de población tendrá una participación mayor del impuesto; y si es exactamente igual a cero, entonces no existen inequidades puesto que los propietarios de los inmuebles pagan un monto del impuesto de igual cuantía que su participación en el total de los avalúos.

El resultado del cálculo del coeficiente numérico indica que el C_s es igual a 0.08 , que es mayor que cero, lo que muestra que efectivamente el sistema tributario local es regresivo. Este mismo ejercicio fue realizado para los predios de uso residencial, mostrando un mayor nivel de regresividad ($C_s = 0.12$, una regresividad 50% más alta). Una conclusión de este ejercicio es la necesaria modificación tarifaria en el impuesto predial, lo que hace necesario la reforma al Estatuto Tributario actual, en los sectores y actividades que permitió identificar las curvas de concentración dibujadas anteriormente.

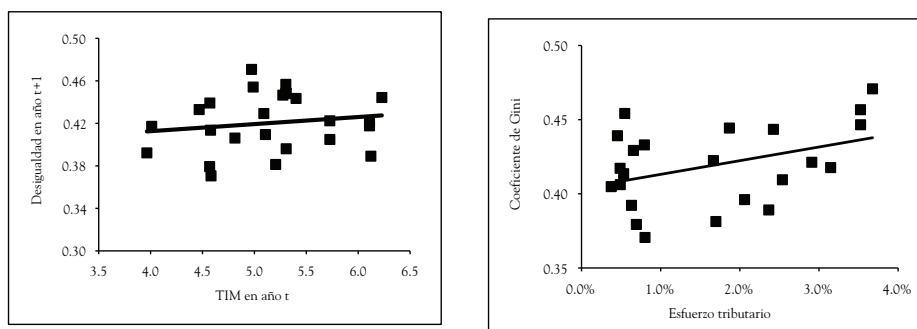
Como se mostró, si se relacionan los resultados de la actividad económica con el sistema tributario territorial para plantear una aproximación a la condición redistributiva de la estructura impositiva, se alcanza la progresividad siempre que

el tipo impositivo aumente a medida que se observe una mejora en el nivel de renta de los ciudadanos.⁴⁴

Una medida de progresividad indirecta que permite contrastar la robustez de los resultados en equidad fiscal del Distrito se obtiene relacionando el promedio de los impuestos (en el gráfico, descrito por el Tipo Impositivo Medio) y la desigualdad económica, medida a través del coeficiente de Gini. En teoría, un sistema fiscal progresivo debe reducir las desigualdades económicas después de que se han introducido las reformas a los impuestos, por lo que se debe esperar una relación inversa (o negativa) y estrecha entre impuesto y desigualdad.

En Cartagena se observa que esta relación es, por el contrario, directa (o positiva) y la correlación es positiva (contraria a la esperada) y muy débil (Gráfico 4). Los mayores tributos han estado acompañados de un aumento de la desigualdad, que es un resultado indirecto de la falta de progresividad del sistema impositivo vigente en la ciudad.

GRÁFICO 4
*Equidad y reformas tributarias en Distrito de Cartagena,
1980-2005*



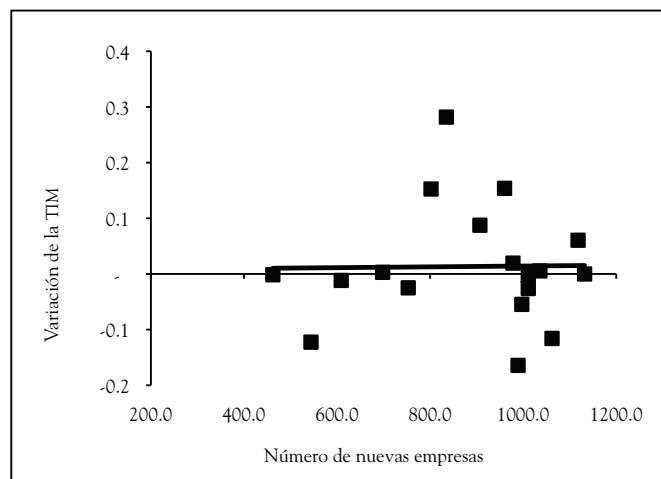
Fuentes: ENH-DANE, Toro y Doria (2010) y cálculos del autor.

⁴⁴ Lambert (1996) demuestra formalmente que la progresión en la tarifa del impuesto –vinculada a la equidad vertical– implica: 1. La no proporcionalidad de la carga tributaria; 2. efectos redistributivos sobre las rentas; 3. la obtención de mayores niveles de bienestar social que con una tributación proporcional que ofrezca la misma recaudación; y 4. fuentes de ingresos elásticas para la administración en fases de crecimiento de la renta antes de impuestos.

Esto muestra la necesidad de evaluar con mayor profundidad el componente de progresividad del sistema fiscal de Cartagena con miras a replantear el modelo de intervención pública distrital, el cual ha estado orientado a favorecer la atracción de empresas antes que promover la equidad (horizontal y vertical) entre sus ciudadanos y empresas. Por lo demás, como se muestra a continuación, los resultados de la creación de empresas en Cartagena tampoco han sido fructíferos frente a los cambios del régimen tributario local, lo que quiere decir que los cambios en la tributación no se han reflejado en un estímulo a la dinámica empresarial (Gráfico 5).

A estos resultados regresivos han contribuido las reformas tributarias aprobadas en la ciudad en los últimos treinta años. En los años noventa se introdujo claramente el componente regresivo a la estructura impositiva al ofrecer un trato diferencial a quienes tenían el mismo nivel de condiciones de vida (inmuebles con uso residencial) y de demandas de recursos productivos y capacidad de generación de riqueza (inmuebles con uso económico). En concreto, estas reformas

GRÁFICO 5
*Creación de nuevas empresas y cambio en el TIM
en el Distrito de Cartagena, 1985-2008*



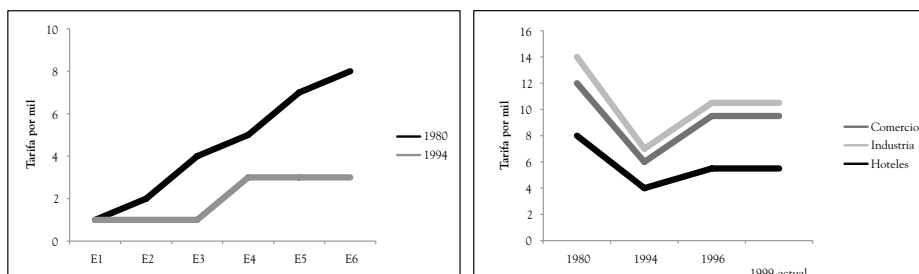
Fuente: Cálculos del autor con base en Archivo Distrital y Cámara de Comercio de Cartagena.

permitieron que, por una parte, se impusiera una misma carga tributaria vía tarifa a los estratos 1 y 2 (en un extremo de la distribución), y a los estratos 4, 5 y 6 (en el otro extremo), y por la otra, que actividades similares y complementarias como el comercio y la hotelería soportaran cargas diferentes (gráfico 10).

El punto de quiebre de este sesgo regresivo de los impuestos directos distritales se presentó en 1994. Para ese año se aprobó una reducción ostensible de la carga tarifaria debido a los efectos de la actualización de los avalúos catastrales de los inmuebles que entró en vigencia en aquella fecha (Gráfico 6). Esta medida representó una reforma temporal a los tributos, haciendo que la carga tributaria fuera soportada por los niveles medios y bajos de la estratificación y por el comercio y la industria en las actividades económicas. De hecho, a partir de 1996, cuando vuelve a incrementarse el nivel de las tarifas impositivas, lo que fue creado como una legislación temporal se convirtió en un choque permanente a favor de algunos sectores, entre ellos el sector hotelero.

GRÁFICO 6

Reformas tributarias y cambios en la estructura tarifaria según destino, 1980-2009



Fuentes: Toro y Doria (2010) y cálculos del autor con base en los estatutos tributarios de Cartagena.

Nota: En el gráfico de la izquierda, el eje vertical corresponde a la tarifa por mil del avalúo catastral, y el eje horizontal a los estratos socioeconómicos. En el gráfico de la derecha, el eje vertical corresponde igualmente a la tarifa por mil y el horizontal a los años de reformas tributarias locales.

V. CONCLUSIONES

En este trabajo se revisó evidencia empírica internacional sobre el uso de la política tributaria —en especial de incentivos fiscales— con el fin de extraer lecciones y desarrollar un conjunto de consideraciones que fundamenten una futura política a favor del desarrollo y el crecimiento económico con equidad en Cartagena.

La revisión de la bibliografía local indica que la producción académica refleja la visión «competitivista» del manejo de la política tributaria distrital, que reduce el uso del instrumental tributario a medidas para estimular la atracción de empresas. En la mayoría de estos casos —si no en todos— se ignora el componente de equidad necesario, que no sólo legitime socialmente la acción pública, sino que reduzca las desigualdades económicas y mejore la eficiencia misma del sistema fiscal del Distrito, reduciendo de paso la vulnerabilidad a los ciclos económicos por el patrón tributario vigente.

Los ejercicios estuvieron orientados a evaluar los conceptos de equidad y progresividad del sistema fiscal del Distrito. El examen de la relación entre el régimen tributario y la desigualdad económica muestra claramente que el sistema distrital no es progresivo. En este sentido, el presente trabajo propone examinar más atentamente la equidad tributaria, que cumple un importante papel en la reducción de las disparidades económicas locales y en la liberación de recursos entre los grupos de más bajos ingresos, y, en particular, propone la modificación del sistema tributario local mediante una reforma enfocada principalmente en el impuesto predial, que representa en promedio el 34% de los ingresos tributarios de la ciudad de los últimos años.

Esta reforma debe respetar una regla de progresividad y equidad, con la cual se mejore, incluso, la tasa efectiva de recaudo en el grueso de predios de estratos bajos (representan el 60% del total de predios). Esta consideración no obsta para que se proponga la modificación del resto de tributos distritales, aspecto que rebasa el propósito de este trabajo. Particularmente, la mirada al tema de la equidad debe buscar que se cumplan las condiciones de horizontalidad y verticalidad, de tal forma que se conozca el grado de contribución de los distintos grupos sociales al fisco distrital, teniendo en cuenta su nivel de ingresos y su *stock* de activos.

Por otra parte, la revisión de las experiencias internacionales en programas de incentivos deja lecciones para tener en cuenta en el diseño de las políticas de desarrollo local en Cartagena:

Si bien los resultados no son concluyentes a favor del uso de una política tributaria que promueva la atracción de empresas, en cuatro de las experiencias ana-

lizadas predominan claramente las políticas de reubicación del capital. Los análisis empíricos realizados en diversos países no permiten demostrar su eficacia como mecanismos de atracción de inversiones, en especial, la IED.

Sin embargo, Irlanda es ejemplo destacado en el uso de incentivos fiscales en la promoción del crecimiento económico y en la reducción de las disparidades económicas entre países. Una lección que deja el caso irlandés es el de la activa participación estatal en el proceso de cambio estructural de su perfil productivo, a través de la escogencia de sectores estratégicos. Es el Estado el que perfila la demanda de proyectos productivos y luego «atrae» y «negocia» con las empresas extranjeras. Los resultados en ese país, a pesar de los riesgos mencionados, saltan a la vista.

En este sentido, otra lección para Cartagena indica que debería proponerse un sistema de incentivos fiscales articulado a una estrategia de atracción de empresas más global, y de formación y entrenamiento de la mano de obra (en especial de la que menos capital humano tiene), una estrategia no sólo orientada al sector manufacturero, sino más bien siguiendo el modelo multisectorial de promotoras de inversión como *Invest in Bogota* en la capital de Colombia, Probarranquilla en el departamento del Atlántico y su capital, Barranquilla, y la Agencia de Cooperación Internacional (ACI) de Medellín.

De otra parte, si bien los costos económicos son indiscutiblemente una variable importante a la hora de tomar decisiones de inversión, la experiencia irlandesa muestra que por sí sola no es la más importante. Hay otras variables, como la renta de los países extranjeros y las mejoras tecnológicas, que deben ser tenidas en cuenta. Al respecto, otros estudios en la misma línea concluyen que los esfuerzos para atraer inversión, en especial la extranjera, deben considerar aspectos como la política de dividendos y la legislación del país de origen de estas empresas. Dado que estas políticas son de origen nacional, se hace necesario plantear estrategias locales que refuercen las bondades —o bien las limitaciones— de las políticas nacionales de atracción de empresas.

Sin duda alguna, la experiencia brasilera también deja lecciones para la gestión del desarrollo territorial de Cartagena. Los casos examinados en el presente estudio muestran, en común con las experiencias que mostraron el efecto de las políticas tributarias en la reducción de las disparidades económicas regionales, que la participación estatal es elemento indispensable en la estrategia de atraer empresas al territorio.

Un aspecto adicional a tener en cuenta es la variedad de instrumentos en manos de los estados y municipalidades de Brasil para promover la atracción de

empresas, que van desde la donación de tierras hasta la asunción de programas de entrenamiento de la mano de obra. Sin embargo, todo esto requiere un esfuerzo fiscal significativo, traducido en la creación de fondos financieros que apoyen los programas de incentivos montados por los estados brasileros.

En el caso de Cartagena, esto podría funcionar a través de un fondo con recursos nacionales y locales para el desarrollo de sectores estratégicos, el cual debe ser fuente de capital de trabajo en actividades que ofrezcan fuertes encadenamientos productivos, una estrategia que apoye la diferenciación en las tasas impositivas a favor de los inversionistas que ha prevalecido en los últimos años. En otras palabras, los incentivos conforman un sistema más amplio de estímulos y reformas que comprenden desde el sistema impositivo y pasan por el sistema educativo, la infraestructura para la competitividad, la inversión sistemática en ciencia y tecnología y, desde luego, la superación de la pobreza.

Para este conjunto de elementos del desarrollo local se deben garantizar mayores recursos locales, vía reforma tributaria y mejora en la gestión del recaudo. Una política impositiva que reproduzca la progresividad, la equidad y la eficiencia en el sistema tributario local puede coadyuvar a superar las llamadas trampas de pobreza locales, que se reflejan primordialmente en trampas fiscales que originan, a su vez, trampas de oferta de servicios públicos por la provisión insuficiente de servicios de protección y asistencia social.

Justamente, como parte de un programa de investigación que se propone, y que incluye el examen y seguimiento del tema de la equidad impositiva, se debe analizar el impacto real del sistema de incentivos fiscales del Distrito en la atracción de empresas, objetivo que se aparta de los propósitos de este trabajo. Esta agenda investigativa, que debe nutrir a los organismos decisores del Distrito, incluye la importancia de «elegir» el mejor programa de incentivos, iniciativa para la cual es necesario evaluar —como en el caso del programa de incentivos de Ceará, en Brasil— el actual esquema en términos de la lógica del costo-beneficio.

En este sentido, la experiencia brasilera enseña igualmente la necesidad de priorizar las actividades que serán cubiertas por los programas de incentivos. Buenos ejemplos han sido los programas de industrialización de los estados más pobres de Brasil, resaltando los riesgos de evitar la concentración de actividades económicas en una ciudad como Cartagena, cuyas ganancias en bienestar deben ligarse al desarrollo armónico de su área de influencia.

Por último, no hay que perder de vista que la política tributaria no sólo debe permitir sentar las bases para la mayor provisión de servicios sociales básicos, sino

también ampliar las oportunidades para lograr un desarrollo con inclusión, y consolidar y avanzar en la descentralización en el territorio. En este sentido, la política tributaria es un potente instrumento para distribuir los recursos y ampliar las oportunidades que permitan desarrollar las capacidades de las personas mediante la expansión y diversificación de las oportunidades para la generación de empleo e ingresos, y la adquisición, formalización y mejora de activos productivos esenciales como la vivienda.

REFERENCIAS

- Acosta, Fernán (2003), *Competitividad tributaria de Cartagena*, Cámara de Comercio de Cartagena, Departamento de Estudios Económicos.
- Amann, Edmund, Eduardo Haddad, Fernando Perobelli and Joaquim Guilhoto (2006), «Structural Change in the Brazilian Automotive Industry and Its Regional Impacts», *Latin American Business Review*, Vol. 7, No. 3 and 4.
- Araújo Ibarra y Asociados (2003), *Plan estratégico para la promoción de inversiones y exportaciones en Cartagena*, Estudio de consultoría contratado por la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias.
- Armstrong, Harvey, and Jim Taylor (2000), *Regional Economics and Policy*, Blackwell, Oxford.
- Artana y López Murphy (1994), «Fiscal Decentralization: Some Lessons for Latin America», citado por Eduardo Wiesner (2002).
- Ashcroft, H., and J. Taylor (1997), «The Movement of Manufacturing and The Effect of Regional Policy», *Oxford Economic Papers*, Vol. 29, No. 1, March, citado por Barón *et. al.* (2004).
- Avi-Yonah, R. S. (1997), «Globalization, Tax Competition and the Fiscal Crisis of the Welfare State», *Harvard Law Review*, Vol. 113, No. 7.
- Báez, Javier (2001), «Inequidades en el empleo en los noventa: ¿Quiénes son más vulnerables y por qué?», *Serie de Estudios sobre la Costa Caribe*, No. 15, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Seccional del Caribe, Cartagena.
- Barón, Juan, Gerson Javier Pérez y Peter Rowland (2004), «Consideraciones para una política económica regional en Colombia», *Serie de Estudios sobre Economía Regional*, No. 52, CEER, Banco de la República, Cartagena
- Barro, Robert, and Xavier Sala-i-Martin (1992), «Public Finance in Models of Economic Growth», *Review of Economics Studies*, Vol. 59, No. 201.

- Betancourt, C. (2005), «Economía, fiscalidad y necesidad de una tributación redistributiva», en Luis Jorge Garay y Adriana Rodríguez, directores, *Colombia diálogo pendiente. Propuestas de políticas públicas para la paz*, Planeta Paz, Bogotá.
- Bonet, Jaime (2004), «Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso: La experiencia colombiana», *Documentos de trabajo sobre economía regional*, No. 49, CEER, Banco de la República, noviembre.
- Bonet, Jaime (2005), «Cambio estructural regional en Colombia: una aproximación con matrices insumo-producto», *Documentos de trabajo sobre economía regional*, No. 62, CEER, Banco de la República, julio.
- Blomström, M., A. Kokko and M. Zeja, M. (2000), *Foreign Direct Investment: Firm and Host Country Strategies*, MacMillan, London.
- Boskin, M., and W. Gale (1987), «New Results on the Effects of Tax Policy on the International Location of Investment» en Martin Feldstein.(ed.), *The Effects of Taxation on Capital Accumulation*, University of Chicago Press, Chicago.
- Cadena, Ximena (2002), «¿La descentralización empereza? - Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia», *Documentos CEDE 2002-08*, Universidad de los Andes, agosto.
- Cecchini, Kerlyng, Joaquim Guilhoto, Geoffrey J.D. Hewings and Chokri Dridi, «The Brazilian Automotive Industry in the Nineties», *Latin American Business Review*, *Latin American Business: Equity Distortion in Regional Resource Allocation in Brazil*, Vol. 7, No. 3 and 4, pp. 121-150.
- CEPAL (2002), «Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia», Informe final, diciembre.
- Chu, K., H. Davoodi and S. Gupta (2000), «Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries», *IMF Working Paper 00/62*.
- Devereaux, M. P. and H. Freeman (1995), «The Impact of Tax Reform on Foreign Direct Investment: Empirical Evidence and Implications for Tax Integration Schemes», *International Tax and Public Finance*, Vol. 2.
- Devereaux, M. P. and R. Griffith (1998), «Taxes and the Location of Production, Evidence from a Panel of US Multinationals», *Journal of Public Economics*, Vol. 68.
- Díaz, Santiago, Carlos Garciamartín y Luis Rivas (2005), «Políticas de competencia impositiva y crecimiento: el caso irlandés», *Papeles de Trabajo*, No. 16, Instituto de Estudios Fiscales (España).
- Domingues, Edson P., y Eduardo Haddad (2003), «Política Tributária e Re-localizacao», *Revista Brasileira de Economia*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, Vol. 57, No. 4, oct/dic.

- Espinosa, Aarón (2003), «Migraciones regionales y mercado laboral en Colombia, 1973-1993», *Serie de Estudios sobre la Costa Caribe*, No. 18, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Seccional del Caribe, Departamento de Investigaciones.
- Esquivel, Gerardo, y Felipe Larraín (2001), *¿Cómo atraer inversión extranjera directa?*, Proyecto Andino de la Universidad de Harvard y la Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Fundesarrollo (2005), *Situación financiera de Cartagena, 1994-2004*, Barranquilla.
- García, Manuel Jaén, «La ley de Wagner: Un análisis sintético», *Papeles de Trabajo* No. 6, Instituto de Estudios Fiscales, España, Universidad de Almería.
- Garcimartín, Carlos, José Antonio Alonso y Daniel Gayo (2006), «Fiscalidad y desarrollo», *Documentos Instituto de Estudios Fiscales*, DOC 21/06.
- Greene, William H. (1999), *Análisis Económico*, tercera edición, Prentice-Hall.
- Gropp, R., and K. Kostial (2000), «The Disappearing Tax Base: Is Foreign Direct Investment Eroding Corporate Income Taxes?», IMF Working Paper 00/173.
- Goetz, Edward G. (1994), «Expanding Possibilities in Local Development Policy: An Examination of U.S. Cities», *Political Research Quarterly*, Vol. 47, No. 1, March.
- Hartman, D. (1984), «Tax policy and Foreign Direct Investment in the United States», *National Tax Journal*, Vol. 37.
- Holanda, Marcos Costa, and Francis Carlo Petterini (2006), «Industrial Development from Tax Incentives: With Special Application to Ceará», *Latin American Business Review, Latin American Business: Equity Distortion in Regional Resource Allocation in Brazil*, Vol. 7, No. 3 and 4.
- Iregui, A. M., J. Ramos y L. A. Saavedra (2001), «Análisis de la descentralización fiscal en Colombia», *Borradores de Economía*, 175, Banco de la República, Bogotá.
- Keen, M., and Simone, A. (2004), «Tax Policy in Developing Countries, Some Lessons from the 1990's, and Some Challenges Ahead», en S. Gupta, B. Clemente y G. Inchauste (eds.), *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy*, IMF, Washington.
- Klibsberg, Bernardo (1999), «Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo», *Revista de la Cepal*, No. 69, diciembre.
- Laffont, J. and J. Tirole (1993), «A Theory of Incentives in Procurement and Regulation», Cambridge, MIT Press.
- Lambert, P.J. (1994), «La medición de la progresividad con diferencias de tratamiento fiscal», *Hacienda Pública Española*, 129.

- Lima, A. A. (1997), «A Questão dos Incentivos Fiscais em Pernambuco», *Tributação & Desenvolvimento*, Vol. 1, No. 1.
- López, Luis Fernando, Dairo Novoa Pérez, Erik Baldovino Villacob, Carmen Ocampo López, Carmen y Laura Leviller Guardo (2007), «La competitividad tributaria empresarial de Cartagena de Indias. Análisis de eficiencia y productividad», *Serie de Estudios sobre la Competitividad de Cartagena*, No. 8, Observatorio del Caribe Colombiano y Cámara de Comercio de Cartagena.
- Lopes, Ricardo Luis (2006), «The Automobile Industry in Paraná: The Case of Renault», *Latin American Business Review, Latin American Business: Equity Distortion in Regional Resource Allocation in Brazil*, Vol. 7, No. 3 and 4, pp. 77-96.
- Martner, R. (2001), «La gestión pública orientada a la inversión y al crecimiento», *Revista de la Cepal*, No. 74, agosto.
- Matos Magalhães, André, and Liedje Siqueira (2006), «Pernambuco's Fiscal Incentives Program: An Evaluation of Recent Performance», *Latin American Business Review, Latin American Business: Equity Distortion in Regional Resource Allocation in Brazil*, Vol. 7, No. 3 and 4, pp. 151-179.
- Moden K. M. (1995), «The Impact of Tax Reform on Foreign Direct Investment», *Tax Reform Evaluation Report*, No. 17, Uppsala University.
- Moore, B., and J. Rhodes, (1976), «Regional Economic Policy and the Movement of Manufacturing Firms to Development Areas», *Economica*, Vol. 43, No. 169, February.
- Núñez, Jairo (2005), «Diagnóstico básico de la situación de los ingresos por impuestos del orden municipal en Colombia» *Documento CEDE 2005-44*, Universidad de los Andes, Bogotá.
- OECD (1994), «Ireland», *OECD Reviews of Foreign Direct Investment*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Pascual, Marta, y José María Saravia (2003), «La medición de la equidad en la implementación de los sistemas impositivos», *Documentos 21/03*, Universidad de Cantabria, Instituto de Estudios Fiscales.
- Pedrosa, I.V., M. R. Carvalho y M. C. Oliveira (2000), «Renúncia Fiscal do Estado de Pernambuco: Estimativa referente ao ICMS de 1996», *Revista de Administração Pública*, Vol. 31, No. 1.
- Pérez G., Patricio, y David Cantarero P. (2006), «Descentralización fiscal y crecimiento económico en las regiones españolas», *Papeles de Trabajo*, No. 5, Instituto de Estudios Fiscales España.

- Pérez V. Gerson, y Peter Rowland (2004), «Políticas económicas regionales: cuatro estudios de caso». *Serie de Estudios sobre Economía Regional*, No. 47, CEER, Banco de la República, julio.
- Piancastelli M., y F. Perobelli, F. (1996), «ICMS: Evolução Recente e Guerra Fiscal», Discussion Paper, 402, IPEA, Brasília.
- Porsse, Alexandre, Eduardo Haddad and Eduardo Pontual (2006), «Economic Effects of Regional Tax Incentives: A General Equilibrium Approach», *Latin American Business Review, Latin American Business: Equity Distortion in Regional Resource Allocation in Brazil*, Vol. 7, No. 3 and 4, pp. 195-216.
- Rueda, Fabio Augusto, and Aarón Espinosa (2010), «Will the Poor of Today be the Poor of Tomorrow? Determinants of Poverty and Vulnerability in Cartagena, Colombia», *Economía & Región*, Vol. 4, No. 1, junio.
- Salgueiro Perobelli, Fernando, Eduardo Amaral Haddad, Suzana Quinet de A Bastos and Edgard Pimentel (2006), «Fiscal Incentives and Regional Development Projects: Mercedes-Benz in Juiz de Fora (MG)-Brazil 1996/1999», *Latin American Business Review, Latin American Business: Equity Distortion in Regional Resource Allocation in Brazil*, Vol. 7, No. 3 and 4, pp. 49-75.
- Slemrod, J. (1990), «Tax Effects on Foreign Direct Investment in the United States: Evidence from a Cross-country Comparison», en Razin, A., y J. Slemrod (eds.), *Taxation in the Global Economy*, University of Chicago Press, Chicago.
- Silva Lira, Iván (2005), «Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina», *Revista de la Cepal*, No. 85, abril.
- Tanzi, V., y H. Zee (2000), «Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries», *IMF Working Paper* 00/35.
- Tanzi, V., y H. Zee (2001), «La política tributaria en los países en desarrollo», FMI, Serie Temas de Economía, Washington.
- Toro González, Daniel, Jorge Luis Alvis Arrieta y William Arellano Cartagena (2005), «Transporte público en Cartagena: ¿Qué factores determinan las preferencias de los usuarios?», *Economía & Región*, Vol. 2, No. 3, julio.
- Toro González, Daniel (2005), «Competitividad y localización de empresas: La experiencia de Cartagena frente a la evidencia colombiana en los noventas», *Serie de Estudios sobre Competitividad de Cartagena*, No. 3, Observatorio del Caribe Colombiano y Cámara de Comercio de Cartagena.
- Toro González, Daniel, y Martha Elena Doria (2010), «La Curva de Laffer y la optimización del recaudo tributario en Cartagena de Indias», *Economía & Región*, Vol. 4, No. 1, junio.

- Tyler, Peter (1980), «The Impact of Regional Policy on a Prosperous Region: The Experiences of the West Midlands», *Oxford Economic Papers*, Vol. 32, No. 1.
- Varsano, R. (1997), «A Guerra Fiscal di ICMS: Quem Ganha e Quem Perde», *Planejamento e Políticas Públicas*, July, No. 15, pp. 3-18.
- Wiesner, Eduardo (1997), «La economía institucional, la descentralización y la gobernabilidad local», en Cepal-GTZ, *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*, Santiago.
- Wiesner, Eduardo (2002), «Transferencias, incentivos y la endogenidad del gasto territorial», Archivo de Economía, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Wiesner, Eduardo (2003), *Fiscal Federalism in Latin America. From Entitlements to Markets*, Inter-American Development Bank, The Johns Hopkins University Press, Washington, D.C.
- Young, K. (1988), «The Effects of Taxes and Rates of Return on Foreign Direct Investment in the United States», *National Tax Journal*, Vol. 37, June.