



Australia: equidad, desequilibrio e igualitarismo

ALAN MORRIS

El federalismo fiscal australiano está claramente definido por dos rasgos distintivos: (1) la magnitud del desequilibrio fiscal vertical dentro de la federación y (2) un enfoque detallado y completo frente a la nivelación fiscal horizontal, que sirve de guía para la distribución de transferencias de fondos entre el gobierno federal, o Mancomunidad (Commonwealth), y los estados y territorios. Mientras que los orígenes del federalismo fiscal en Australia se remontan a la fundación de la federación y la constitución promulgada en aquella época, estos dos rasgos obedecen en mayor medida a la evolución histórica de la práctica que a los principios originales de la Constitución.

La Constitución australiana no es muy distinta de las constituciones de la mayoría de las federaciones en lo que respecta a las facultades del gobierno federal y los gobiernos estatales. Según lo dispuesto en la Constitución, la defensa, las relaciones exteriores, el comercio internacional, las aduanas y la moneda son temas que maneja el gobierno federal. Los temas no atribuidos específicamente al gobierno federal, como salud, educación y orden público, son responsabilidad de los estados. En la Constitución también se definen las facultades de recaudación de ingresos

del gobierno federal y los gobiernos estatales, lo que incluye el apoyo financiero por parte del gobierno federal a cualquier estado en los términos y condiciones que considere adecuados.

Sin embargo, desde que se promulgó la Constitución en 1901, el otorgamiento de facultades tributarias ha cambiado de manera considerable.

A raíz de decisiones tomadas en momentos de crisis históricas y una serie de fallos del Tribunal Supremo, el dominio fiscal del gobierno federal ha aumentado mucho a costa de los estados.

A raíz de decisiones tomadas en momentos de crisis históricas y una serie de fallos del Tribunal Supremo, el dominio fiscal del gobierno federal ha aumentado mucho a costa de los estados.

Ahora el gobierno federal recauda un nivel sustancialmente mayor de ingresos de lo que necesita para satisfacer sus obligaciones de gasto, en comparación con los gobiernos estatales y territoriales. Esta disparidad entre la capacidad de recaudación de ingresos y las obligaciones de gasto generan lo que los analistas financieros federales llaman una situación de "desequilibrio fiscal vertical" entre dos órdenes de gobierno.

En la actualidad, el gobierno federal recauda alrededor de 80% de todos los ingresos gubernamentales, pero requiere sólo 61% del total para satisfacer sus necesidades de gasto, mientras que los gobiernos estatales y territoriales recaudan apenas 17% de todos los ingresos, pero necesitan 33% –el doble– para cumplir con sus responsabilidades de gasto.

El dominio fiscal del gobierno federal, y la manera en que ha usado su fortaleza fiscal para intervenir en áreas que tradicionalmente han sido prerrogativa de los estados, ha llegado a tener implicaciones en la responsabilidad de las funciones de gobierno. En algunas áreas, el papel y las responsabilidades de diferentes esferas de gobierno se han tornado difusos, lo que da pie a la duplicación, la superposición y el traslado de costos.

Muchos piensan que el desequilibrio fiscal vertical en Australia es demasiado grande, lo que tiene implicaciones poco gratas en la rendición de cuentas y debilita la motivación para una reforma fiscal. El acceso a las bases impositivas es casi exclusivo de una esfera de gobierno, y el gobierno federal tiene acceso a las bases impositivas más importantes, muy en particular a las bases impositivas directas de los ingresos de personas físicas y empresas. Una de las sugerencias para mejorar es que el gobierno federal deje un margen para que los estados y los territorios "se concatenen" (*piggy-back*) a esta base de impuestos reduciendo su tasa impositiva. Otros cambios que resultarían positivos incluyen una reforma y el fortalecimiento de las bases impositivas estatales (en particular en lo que respecta al impuesto predial) y la homologación de las bases impositivas pertinentes entre los estados.

La magnitud del desequilibrio fiscal vertical en la federación australiana nos hace preguntarnos si se debe examinar el concepto de un déficit fiscal óptimo. Aunque se podría considerar que el déficit fiscal vertical de Australia es más grande de lo deseable, cierto grado de centralización de las facultades tributarias otorga una capacidad fiscal nacional para enfrentar los objetivos y las prioridades nacionales.

Un gran desequilibrio fiscal vertical significa que la transferencia de fondos del gobierno federal a los estados para que puedan satisfacer sus necesidades de gasto constituye un tema fundamental. El principio y la práctica de la nivelación fiscal horizontal que rigen las transferencias de subsidios no condicionados a los estados y territorios es el segundo rasgo distintivo del federalismo fiscal australiano. El objetivo consiste en nivelar las capacidades fiscales de los gobiernos estatales y territoriales, y el enfoque actual se basa en una evaluación completa de sus capacidades de ingresos y sus necesidades de gasto, en ambos casos relativas.

Estas transferencias son considerables, pues suman alrededor de \$58 mil millones de dólares australianos al año, y comprenden, en promedio, más de 50% de los ingresos totales de los estados, en comparación con 10% en la década de los cincuenta. Es decir, son fundamentales para los presupuestos estatales. Una proporción significativa de las transferencias del gobierno federal a los estados y territorios, en este momento del orden de 40% del total de transferencias, adopta la forma de Pagos para Fines Específicos (SPP). Se trata de subsidios condicionados para propósitos definidos, esencialmente para el apoyo de prioridades nacionales específicas en áreas como salud y educación, y suelen conllevar ciertos compromisos. Algunos observadores consideran que esto equivale a menoscabar la subsidiariedad auténtica, el federalismo competitivo y el establecimiento por parte de los estados de maneras más eficientes de financiar y prestar servicios, y, por consiguiente, a menoscabar en los hechos los beneficios del federalismo.

Los estados y territorios pueden gastar como ellos decidan las transferencias no condicionadas que, desde las iniciativas de reforma fiscal en 2000 y el *Acuerdo intergubernamental sobre la reforma de las relaciones financieras entre el gobierno federal y los estados* celebrado entre el gobierno federal y los estados, comprenden los ingresos recaudados por medio del impuesto sobre bienes y servicios (GST). El monto de las transferencias federales no condicionadas hace que se plantee la cuestión de la reciprocidad de las obligaciones y la rendición de cuentas. Los gobiernos estatales y territoriales no tienen la obligación de gastar los subsidios de una manera en particular, o de justificar los motivos de esa evaluación en sus decisiones y prioridades de gasto. Sin duda, hay discrepancias entre las necesidades de gasto evaluadas y los niveles reales de gasto en áreas específicas. La falta de supervisión del gasto, si bien es fundamental en un sistema de subsidios no condicionados, suele ser motivo frecuente de crítica a las decisiones de los estados en relación con el gasto.

Aunque la nivelación fiscal horizontal se acepta generalmente como principio rector para la distribución de subsidios no condicionados a los estados y territorios, su aplicación sigue siendo un asunto delicado y polémico. Algunos estados sostienen que el proceso se ha vuelto demasiado complejo y detallado, y que muchas de las evaluaciones de las capacidades de recaudación de ingresos y las necesidades de gasto de los estados no reflejan las diferencias reales y materiales de sus circunstancias.

El planteamiento de Australia frente a la nivelación fiscal indica que los australianos no quieren tener disparidades regionales del tipo y magnitud que hay en algunas otras federaciones. Este planteamiento permite a las diversas jurisdicciones adoptar sus propias decisiones y preferencias locales. Se trata de un concepto particular de la equidad cuya mejor descripción es quizá que tiene por objeto lograr justicia más que igualdad. Y, en general, se acepta que un sistema fiscal federal inamovible no necesariamente seguirá siendo apropiado en otro momento.