



Canadá: problemas incipientes en una federación descentralizada

ROBIN BOADWAY

Para muchos observadores, Canadá es el epítome del sistema clásico del federalismo fiscal. Los gobiernos provinciales autónomos son responsables del suministro de muchos servicios públicos importantes. Tienen acceso irrestricto a todas las fuentes impositivas y son responsables de recaudar una elevada proporción de sus propias rentas. En buena medida, no hay injerencia en las transferencias federales. Las dos formas principales de transferencias –las transferencias de nivelación no condicionadas y las transferencias en bloque per cápita iguales para financiar programas sociales provinciales– facilitan una toma de decisiones descentralizada eficaz al asegurar que las provincias tengan capacidades comparables para prestar servicios públicos importantes e impulsarlas a ofrecer programas de salud, asistencia social y educación después de la secundaria que cumplan con los criterios nacionales mínimos. Los acuerdos entre la esfera federal y las esferas provinciales dieron origen a formas típicas de homologación del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre ventas, y han establecido las reglas del juego para una unión económica interna

eficiente y una unión social justa y equitativa. Hay transferencias adicionales para los tres territorios ubicados más al norte, a fin de permitirles prestar servicios públicos a poblaciones pequeñas y dispersas, y de otorgar reconocimiento a su capacidad fiscal relativamente débil.

Sin embargo, hay nuevos retos pendientes. La descentralización fiscal sumada a la demanda creciente de salud y educación, áreas que representan una gran proporción de los servicios públicos suministrados por las provincias, ha traído consigo la posibilidad de un desequilibrio fiscal, tanto vertical como horizontal. Este reto se extiende a los gobiernos municipales y a las comunidades indígenas con gobiernos autónomos, donde algunas de las necesidades son imperiosas.

A menudo, los problemas son producto de dos elementos aparentemente contradictorios de la federación canadiense. La primera dificultad es que mientras la Constitución otorga a las provincias una responsabilidad legislativa exclusiva en áreas tan importantes como salud, educación y bienestar social, el gobierno comparte el compromiso constitucional de prestar servicios públicos esenciales de calidad razonable y de fomentar la igualdad de oportunidades para todos los canadienses. Como los servicios públicos fundamentales para cumplir este compromiso son responsabilidad de las provincias, los instrumentos normativos de los que dispone el gobierno federal para cumplir dicho compromiso son las transferencias condicionales tanto a los gobiernos como a personas, elementos de lo que se conoce como "poder adquisitivo", es decir, la capacidad del gobierno federal para entregar y asignar fondos que se gastarán en áreas específicas de la jurisdicción provincial.

El segundo problema es que las provincias son dueñas de los recursos naturales dentro de sus fronteras y tienen el derecho de cobrar impuestos sobre su uso. Sin embargo, en virtud de la Constitución, el gobierno federal está comprometido con el principio de hacer pagos de nivelación, de modo que las provincias cuenten con suficientes ingresos para prestar niveles razonablemente comparables de servicios públicos sujetos a impuestos razonablemente comparables. Dado que uno de los principales orígenes de la disparidad fiscal entre provincias es la dotación de recursos naturales, algunos sostienen que cumplir con el compromiso de nivelación contradice implícitamente la propiedad de las provincias de los ingresos derivados de sus recursos naturales.

Son claras las principales características del federalismo fiscal en Canadá. El gobierno federal asume funciones típicamente nacionales, como la defensa, las relaciones exteriores y el sistema monetario, así como programas nacionales de seguridad social y transferencias a las provincias. Las provincias y sus municipios son responsables de servicios públicos importantes en materia de salud, educación y bienestar social, y también de los asuntos de interés provincial y local. Como resultado, el gasto en programas federales y provinciales es comparable, sólo que una gran parte

del gasto federal consiste en transferencias a las provincias. De cualquier modo, las provincias han ido asumiendo paulatinamente una responsabilidad cada vez mayor en cuanto a la recaudación de sus rentas, y para ello han echado mano de todos los impuestos importantes. El sistema del impuesto sobre la renta está homologado de manera selectiva: el gobierno federal recauda los impuestos en nombre de varias provincias que aceptan regirse por la base impositiva federal, pero, de lo contrario, son libres de establecer sus propias tasas impositivas. También existe la homologación en el área del impuesto sobre ventas en el caso de las cuatro provincias que han adoptado sistemas del impuesto sobre ventas al valor agregado. Hay acuerdos entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales en los que éstos reconocen el papel del gobierno federal en la concepción de importantes programas de servicios públicos instrumentados por las provincias, mientras que el gobierno federal se compromete a consultar con las provincias antes de adoptar nuevas iniciativas en relación con el poder adquisitivo.

El resultado es que la federación canadiense ha evolucionado para transformarse en una federación muy descentralizada que, al mismo tiempo, cuenta con un sistema tributario razonablemente homologado. Esto hace que las provincias ofrezcan programas comparables en áreas como salud, educación y bienestar social, y les permite elegir las características específicas del diseño del programa, de forma que refleje sus necesidades y preferencias diversas.

Algunos sucesos y tendencias recientes han ejercido presión en el sistema. Al enfrentar lo que consideró era una deuda insostenible, el gobierno federal recortó drásticamente sus transferencias en efectivo a las provincias para programas sociales y las consolidó en forma de una sola transferencia en bloque. Se hizo una pequeña labor de consulta antes de los recortes, y las provincias afirmaron que en los hechos les estaban transfiriendo una parte de la deuda federal. A su vez, las provincias recortaron transferencias a sus municipios. Este problema del supuesto desequilibrio vertical se exagera a causa de un creciente desequilibrio horizontal, que es, en parte, una consecuencia natural de descentralizar la recaudación de rentas a las provincias y del aumento de los ingresos por concepto de recursos para algunas provincias, no todas.

Muchos observadores han señalado que el gobierno federal ha perdido el sentimiento de determinación nacional. Otros sostienen que ha dejado de tratar con las provincias de una manera abierta, cooperativa y predecible. La tensión ha aumentado a causa del uso por parte del gobierno federal del superávit fiscal acumulado para programas de gasto directo en vez de restaurar las transferencias a las provincias. En respuesta, las provincias y los territorios han fortalecido su capacidad para expresarse al unísono mediante el establecimiento de una institución interprovincial, el Consejo de la Federación.

Estas mismas preocupaciones aquejan a los gobiernos municipales y las comunidades indígenas, aunque de distintas maneras. El desequilibrio fiscal que sienten los gobiernos municipales se debe abordar de tal manera que puedan prestar los servicios públicos necesarios para asegurar que sus ciudadanos estén protegidos y sus empresas sean competitivas en un mundo cada vez más globalizado. Los problemas financieros que enfrentan las comunidades indígenas son aún más inmediatos. Se trata de comunidades cuyos integrantes se cuentan entre los más pobres del país y, que en muchos casos, carecen de servicios básicos. En este caso, el reto no se supera sólo con financiamiento, también es necesaria la prestación de servicios mientras avanza la transición de un sistema en el que el gobierno federal tenía un enfoque muy práctico y paternal a uno en el que las propias comunidades asuman más responsabilidades. Estos dos asuntos siguen a la espera de una solución y mantendrán ocupados a los responsables de la política fiscal en los próximos años.