



Una parte
para cada
quien

La distribución de impuestos, recursos y deuda en las federaciones

Repensar el federalismo fiscal

Algunos de los imperativos de las ciudades y regiones ante la globalización y la revolución de la información

POR ANWAR M. SHAH

El federalismo fiscal se ocupa de la toma de decisiones económicas en los sistemas federales de gobierno, donde las decisiones del sector público proceden de varios órdenes de gobierno.

Hay grandes diferencias entre los modelos de federalismo fiscal adoptados por los países federales, específicamente en lo que concierne a la forma de distribución de las competencias fiscales entre los distintos órdenes de gobierno y en los acuerdos fiscales que esto supone.

Por ejemplo, Brasil, Canadá y Suiza son federaciones con un alto grado de descentralización, mientras que Australia, Alemania, Malasia y España son relativamente centralizadas. La distribución de competencias fiscales entre los miembros de una federación puede también ser asimétrica. En algunos casos, ciertos miembros pueden ser considerados “menos iguales” y, por lo tanto, disfrutarán de un menor grado de autonomía que otros por circunstancias especiales como, por ejemplo, Jammu y Kashmir en la India y Chechenia en Rusia.

O, al contrario, en ocasiones algunos miembros pueden recibir un trato de “mayor igualdad” que otros, como sucede con Sabah y Sarawak en Malasia y Quebec en Canadá.

También puede dejarse a la elección de los miembros de un sistema federal ser menos iguales o más iguales, como sucede con las opciones de inclusión o desistimiento (*opting-in, opting-out*) en Canadá, los acuerdos españoles con las regiones separatistas autónomas y las excepciones hechas en los tratados de la Unión Europea a Gran Bretaña y Dinamarca.

Los acuerdos fiscales que resultan de cualquiera de estas elecciones generalmente son sometidos a revisión y redefinición periódicas para adaptarlos conforme van cambiando las circunstancias, tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales. En Canadá esta revisión periódica (Cláusula Sunset) es obligatoria por Ley, mientras que en otros países federales

El Dr. Anwar M. Shah es especialista en jefe de la gestión del sector público y líder del Grupo de gobernabilidad del sector público del Instituto del Banco Mundial. Anteriormente, colaboró con los Ministerios de Finanzas de los Gobiernos de Canadá y Alberta; con USAID como economista para población y desarrollo; en el Pakistan Institute of Development Economics como macroeconomista, y en el Panel Intergubernamental sobre el cambio climático de la Organización de las Naciones Unidas.



Photo: Sarai: the new media initiative, Delhi

Al encuentro de la revolución de la información en Nueva Delhi. La nueva tecnología y los mercados mundiales con frecuencia avanzan hombro a hombro.

los cambios pueden ser sólo el resultado de la interpretación que hagan los tribunales de las distintas disposiciones constitucionales y leyes, como sucede en Australia y los Estados Unidos, o por diversos órdenes de gobierno, como en la mayoría de los países federales.

En años recientes, los cambios radicales derivados de la revolución de la información y el surgimiento de una nueva economía mundial “sin fronteras” han ejercido una gran presión sobre las soluciones elegidas por los países federales. En este artículo se destacan algunos de los principales retos que suelen presentarse a los países federales, así como las novedosas soluciones locales.

Los retos al federalismo constitucional

Las revoluciones de la información y la globalización plantean retos particulares al quehacer constitucional de las naciones. La revolución de la información, al hacer posible la transparencia en las operaciones gubernamentales, pone en manos de los ciudadanos la posibilidad de exigirle mayor rendición de cuentas a sus gobiernos. De acuerdo con lo escrito por Daniel Bell, con la globalización se ha podido ver que “los Estados-nación son demasiado pequeños para enfrentar los grandes problemas de la vida y demasiado grandes para solucionar los pequeños”.

La globalización y la revolución de la información representan un cambio gradual para los regímenes supranacionales y la gobernanza local. Mientras se adaptan a esta nueva realidad, crece la tensión entre los diversos órdenes de gobierno de los países que cuentan con un sistema federal, ya que buscan repositionarse para no perder la relevancia de su papel. Una fuente de tensión constante son las brechas fiscales; es decir, el desequilibrio entre los medios de que dispone un gobierno subnacional para allegarse ingresos y sus necesidades de gasto.

Las brechas verticales y la autonomía en materia de ingresos en los órdenes de gobierno subnacionales siguen siendo motivo de preocupación en los países federales donde la centralización de las facultades impositivas es mayor a la necesaria para cubrir los gastos federales; mayor, inclusive, que su poder de gasto. Esto hace que se ejerza una influencia central y un control político indebidos sobre las políticas subnacionales que pueden incluso socavar la rendición de cuentas de la base hacia arriba. Dicha preocupación es una realidad a nivel estatal en Australia, Alemania, la India, México, Canadá, Malasia, Nigeria, Rusia, España y Sudáfrica.

En Nigeria existe una inquietud especial por la asignación central de los ingresos fiscales. En Alemania, estas

preocupaciones están provocando una revisión más amplia del problema de la asignación y el replanteamiento de la división de facultades entre los tres órdenes de gobierno: federal, *Länder* y municipal. Todavía está por venir un consenso sobre una nueva forma de aproximación al federalismo fiscal en Alemania.

Las dos tendencias que cambian el equilibrio de poderes en las naciones en la actualidad son: (a) una erosión constante del papel que desempeñan los estados o provincias, y (b) un papel más importante, pero redefinido, de los gobiernos locales en un sistema de gobierno de órdenes múltiples.

La disminución de la importancia de los estados y provincias

Los gobiernos federales de Brasil, Canadá, Alemania, la India, Malasia y Rusia han conquistado un papel de mayor peso en las esferas de competencia compartida entre la federación y los estados. En Brasil, los derechos e ingresos asignados son limitantes para la flexibilidad presupuestaria a nivel estatal. En Sudáfrica, el gobierno central ha tomado en sus manos la tarea del financiamiento a la seguridad social. En los Estados Unidos, el gobierno federal ha ido asumiendo un papel cada vez más amplio en el diseño de políticas en campos de competencia compartida, a la vez que transfiere las responsabilidades de su implementación a los gobiernos estatales y locales.

Es frecuente que estos mandatos no cuenten con financiamiento, o tengan un financiamiento inadecuado. En Canadá y los Estados Unidos, los gobiernos federales financian parte de sus deudas con la reducción de transferencias fiscales a las provincias o estados.

Otro aspecto del conflicto que se empieza a vivir entre la federación y los estados se presenta en países donde la Constitución reconoce como órdenes de gobierno tanto al gobierno federal como a los gobiernos de los estados o provincias y los gobiernos locales dependen de los estados, como sucede en Australia, Canadá y los Estados Unidos. En estos países, las autoridades federales intentan establecer relaciones directas con los gobiernos locales, proceso en el que pasan por encima de los gobiernos estatales.

Esta misma preocupación existe en Brasil, Canadá y los Estados Unidos, donde la relevancia económica de los gobiernos estatales en la vida cotidiana está disminuyendo, aun cuando siguen desempeñando un sólido papel tanto en el ámbito constitucional como en el político. Esto dificulta tanto la coordinación vertical como la capacidad de los Estados para resolver las inequidades fiscales dentro de sus fronteras.

En la India, el gobierno federal conserva una fuerte participación en los asuntos estatales mediante el nombramiento de funcionarios federales en cargos clave en el proceso de toma

de decisiones en el ámbito estatal. Pero sobre todo, es el papel del orden de gobierno intermedio de los sistemas federales el que está decayendo, excepción hecha de Suiza, donde la Constitución asigna a los cantones un papel de más peso y cuentan con un mayor apoyo de la población local. Sin embargo, los cantones en Suiza son similares a los gobiernos locales de federaciones más grandes, como Canadá, los Estados Unidos y la India.

Resistencia ante una nueva concepción de la gobernanza local

Por otra parte, la globalización y la revolución de la información fortalecen el punto de vista local y amplían el papel de los gobiernos locales en la gobernanza en red. Esto requiere que los gobiernos locales, además de ser proveedores, guardianes y supervisores de los gobiernos nacionales y estatales en áreas de jurisdicción compartida, actúen como compradores de servicios locales y como facilitadores en las redes gubernamentales.

No obstante, en áreas de política social, los gobiernos locales deben vencer cierta resistencia de los gobiernos estatales. En Brasil, la India y Nigeria, los gobiernos locales existen por mandato constitucional y, por lo tanto, tienen mayor capacidad para defender sus atribuciones. En Suiza, las disposiciones relativas a la democracia directa les aseguran a los gobiernos locales un papel importante, y tanto en ese país como en Brasil, los gobiernos locales ejercen sus funciones con autonomía y de manera cada vez más amplia dentro de sus jurisdicciones.

En muchos otros países federales, los gobiernos locales son distritos electorales estatales con poca autonomía. La capacidad de los gobiernos locales para valerse por sí mismos depende del poder que la revolución de la información ponga en manos de los ciudadanos; es decir, de la conciencia que tengan los ciudadanos de sus derechos y responsabilidades para pedirle cuentas al gobierno en virtud de la transparencia y claridad en las operaciones gubernamentales que la revolución de la información ha hecho posibles.

Rusia sobresale como ejemplo donde esa defensa no pudo llevarse a cabo. En Canadá, algunas provincias han centralizado las finanzas escolares. En Sudáfrica, los servicios de salud primarios han sido reasignados al orden de gobierno provincial. En la mayoría de los países, los gobiernos locales carecen de autonomía fiscal y su acceso a las bases imponibles productivas y dinámicas es nulo o limitado, mientras que la demanda de sus servicios crece rápidamente. En los Estados Unidos y Canadá, las bases imponibles locales que existen, especialmente las relacionadas con la propiedad, tienen sobretasas que no pueden crecer más. En los Estados Unidos el problema se agrava con los límites al aumento de los ingresos locales y los mandatos sin financiamiento en materia de medio ambiente y gasto social.

Reducir la disparidad fiscal en las naciones

La disparidad fiscal es un elemento importante de las desigualdades económicas que existen en una nación. Esto se debe a que niveles de servicios públicos razonablemente iguales combinados con niveles impositivos razonablemente comparables, fomentan la movilidad de los factores de producción (la tierra, el trabajo y el capital) y la de bienes, además de contribuir al fomento de una unión económica común.

Las federaciones que ya han adquirido mayor madurez —con la importante excepción de los Estados Unidos—, buscan solucionar las disparidades fiscales regionales a través de programas de nivelación fiscal. En los Estados Unidos no existe un programa federal, pero el financiamiento a la educación utiliza los principios de nivelación. En Canadá, este programa



Photo: Cristiano Sant'Anna, Porto Alegre

Contrapeso a la globalización: el Foro Social Mundial fue establecido para equilibrar al Foro Económico Mundial de Davos, Suiza. El FSM se reunió en Porto Alegre, Brasil, en 2003 y 2005.

está consagrado en la Constitución canadiense e incluso ha sido descrito como “el elemento que aglutina a la federación”.

En la mayoría de los países, excepción hecha de Alemania y Suiza, los programas de nivelación son financiados por el gobierno federal. En Alemania, los estados ricos hacen contribuciones progresivas al fondo común de nivelación y los estados pobres reciben recursos de ese fondo común. En Suiza, el nuevo programa de nivelación que empezará en 2008, operará con un fondo común mixto, con contribuciones del gobierno federal y los cantones más ricos.

Estos programas son diseñados, desarrollados y administrados a través de acuerdos institucionales muy diversos. Brasil, la India, Nigeria, España y Sudáfrica toman en cuenta una multitud de capacidades fiscales y factores de necesidad para determinar una distribución equitativa estatal dentro de sus programas de distribución de los ingresos. Malasia usa un sistema de subvenciones por capitación; es decir, los fondos son pagados en una base per cápita. Rusia tiene un programa híbrido de nivelación de acuerdo con la capacidad fiscal.

Los programas de nivelación fiscal en Canadá y Alemania ajustan la capacidad fiscal a un estándar establecido. El programa de Australia es más amplio y nivela la capacidad fiscal y las necesidades fiscales de los estados australianos al límite que permita un fondo común de ingresos proveniente del impuesto sobre bienes y servicios.

Las implicaciones de equidad y eficacia de los programas de nivelación existentes son materia de continuo debate en la mayoría de los países federales. En Australia, hay descontento por la fórmula que se aplica y lo compleja que resulta con la introducción de la compensación basada en las necesidades de gasto.

En Canadá, la propiedad de las provincias sobre los recursos naturales es una importante fuente de disparidades fiscales provinciales, además de que el tratamiento del ingreso fiscal proveniente de los recursos naturales en el programa de nivelación sigue siendo polémico.

En Alemania y España, la aplicación de fórmulas de compensación demasiado progresistas ha significado un revés de fortuna para algunas jurisdicciones ricas. En el pasado, algunos *Länder* ricos de Alemania recurrieron a la Corte Constitucional del país buscando limitar sus contribuciones al fondo común de nivelación. En Brasil, la India, Malasia, Nigeria, Rusia y Sudáfrica, los impactos de equidad y eficacia de los programas desatan grandes controversias.

Un federalismo en el que cada quien “se vale por sí mismo”

La falta de disciplina fiscal en los niveles subnacionales es un motivo de preocupación en los países federales porque estos órdenes gozan de una significativa autonomía subnacional que se combina con la oportunidad de rescate financiero por parte de la federación. En federaciones maduras, la coordinación de la política fiscal se hace tanto a través del federalismo ejecutivo y legislativo como de normas fiscales formales e informales, a fin de preservar la disciplina fiscal.

En años recientes, las normas fiscales establecidas por ley han reclamado mayor atención. Pueden ser concebidas como controles de balance presupuestario, restricciones de deuda, control de impuestos o gastos y como referendos a nuevas iniciativas sobre impuestos y gasto. La mayoría de las federaciones maduras no permiten que un orden de gobierno sea “rescatado” por el banco central o por cualquier otro orden de gobierno. Si cuentan con una garantía explícita o incluso implícita y con préstamos a tasas preferenciales del sector

Photo: Des Pink, Halifax



El último pez: los pagos de nivelación del gobierno federal canadiense ayudaron a la provincia de Terranova después del colapso que sufrió la pesca de bacalao a principios de la década de 1990.

bancario, los gobiernos subnacionales pueden emitir moneda, y por lo tanto, estimular la inflación.

Experiencias recientes en programas de ajuste fiscal sugieren que, si bien la legislación de normas fiscales no es necesaria ni suficiente para garantizar un ajuste fiscal exitoso, puede ser provechosa para cimentar un compromiso político de largo plazo con objeto de obtener mejores resultados fiscales, particularmente en los países con instituciones políticas que pudieran favorecer la división, o con sistemas de coalición. Estas normas pueden ser útiles, por ejemplo, para mantener un compromiso político en materia de reformas en naciones con representación proporcional (Brasil) o con gobiernos de coalición multipartidista (India) o en las que existe la división de funciones entre legislativo y ejecutivo (los Estados Unidos y Brasil).

Las normas fiscales en estos países pueden ayudar a contener la política electorera y de ese modo aumentar la disciplina fiscal, como lo han demostrado las experiencias de Brasil, la India, Rusia y Sudáfrica. Australia y Canadá obtuvieron los mismos resultados sin normas fiscales regidas por la Ley, gracias al compromiso de disciplina fiscal asumido por los gobiernos con mayorías parlamentarias. Sin embargo, en Alemania, este aspecto continúa representando un problema, a pesar de que en ese país sí existen normas fiscales legisladas.

La experiencia suiza es sumamente aleccionadora porque ese país ha mantenido la disciplina fiscal. Dos importantes instrumentos sirven de incentivo para que los cantones no la rompan. El primero, los referendos fiscales, dan a los ciudadanos la oportunidad de vetar cualquier programa gubernamental. El segundo es la disposición legal promulgada en algunos cantones de reservar una fracción de cualquier superávit fiscal en periodos favorables, que funciona como un “freno de deuda” en previsión de los días difíciles.

Fragmentación de los mercados comunes internos

Si bien la preservación de un mercado común interno es la meta primordial de todo sistema federal y también un criterio determinante de su desempeño económico, la eliminación de los impedimentos a esta unión económica sigue siendo un reto a vencer en los países federales del mundo en desarrollo. Las políticas fiscales como la de “empobrecer al vecino” o la “carrera hacia mínimos” y las barreras a la movilidad de bienes y factores de producción pueden debilitar los beneficios

Continúa en la página 25

Continúa de la página 11

Repensar el federalismo fiscal

económicos de una toma de decisiones descentralizada, como lo indican experiencias recientes en Brasil, la India, México y España. Los sistemas federales de Canadá y los Estados Unidos, por otra parte, han superado exitosamente el reto garantizando una unión económica común.

Incentivos para una gobernanza con capacidad de respuesta

En la mayoría de los países federales, en particular del mundo en vías de desarrollo, las transferencias intergubernamentales están enfocadas hacia la distribución de las rebanadas del pastel sin tomar en cuenta la creación de incentivos para lograr una prestación de servicios receptiva y responsable. Los acuerdos relativos a la repartición de ingresos con frecuencia desalientan los esfuerzos impositivos locales e introducen incentivos fiscales inadecuados a través de enfoques que buscan cerrar las brechas. En la mayoría de los países federales, las transferencias condicionadas están enfocadas en los controles de insumos y la microgestión, que debilitan la autonomía local. En unos cuantos países, como en los Estados Unidos, se usan como una herramienta de las políticas electoreras. No es común encontrar países en los que se practiquen las transferencias basadas en el desempeño, las cuales incluyan condiciones en materia de estándares y acceso a servicios públicos, pero con opciones flexibles de diseño de programas y de asignaciones de gastos que sirvan de incentivo para una rendición de cuentas basada en los resultados. Una notable excepción es el programa de Transferencias de Salud Canadiense (*Canadian Health Transfers*, CHT) del gobierno federal. Las condiciones principales del programa CHT son que el acceso a los servicios de salud sea universal y que los seguros médicos sean transportables de una provincia a otra.

La capacidad de adaptación

Los países federales han mostrado una capacidad admirable de adaptación para hacer frente a los retos del federalismo fiscal. Los desafíos que se les presentan pueden ser muy similares, pero las soluciones que encuentran y ponen en práctica siempre son únicas y de carácter local. Éste es un testimonio notable del triunfo del espíritu del federalismo en su interminable búsqueda del equilibrio y de la excelencia para alcanzar una gobernanza receptiva, responsable y transparente. El largo ascenso a la conquista de nuevas alturas de la gobernanza inclusiva, continúa. 