

Apuntes comparativos sobre los nuevos retos en el federalismo fiscal

ANWAR SHAH

El federalismo fiscal tiene que ver con el proceso decisorio en un sistema de gobierno federal en el que las decisiones del sector público se toman en varios órdenes de gobierno. Hay grandes diferencias entre los países federales en lo que respecta a las opciones que eligen sobre el carácter de su federalismo fiscal, específicamente, a la forma en que las facultades fiscales se otorgan a las diversas esferas y los acuerdos fiscales conexos. Los acuerdos fiscales producto de estas opciones suelen estar sujetos a una revisión y una redefinición periódicos en los países federales, a fin de adaptarse a las circunstancias cambiantes dentro y fuera de las naciones. En Canadá, esta revisión periódica (la sunset clause o cláusula de extinción de derechos) es de obligatoriedad legal, mientras que en otros países federales los cambios pueden ocurrir simplemente como resultado de la interpretación dada a las diversas disposiciones y leyes constitucionales en los tribunales (por ejemplo, en Australia y Estados Unidos) o en los distintos órdenes de gobierno, como sucede en la mayoría de los países federales. En años recientes, estas opciones se han visto sometidas a una presión considerablemente mayor como resultado de la revolución de la información y el surgimiento de una nueva economía mundial "sin fronteras". En los siguientes párrafos se destacan algunos desafíos importantes y nuevas respuestas en algunos países federales que se toman como ejemplo.

Principales retos para el federalismo constitucional

1. División de las facultades fiscales

La revolución de la información y la globalización plantean retos especiales para la asignación constitucional dentro de las naciones. La primera, al arrojar luz sobre las operaciones gubernamentales, habilita a los ciudadanos a exigir a sus gobiernos una mayor rendición de cuentas. Con la globalización, se vuelve evidente que los estados nacionales son demasiado

pequeños para enfrentar cosas mayores y demasiado grandes para ocuparse de cosas menores. Tanto la globalización como la revolución de la información representan un cambio gradual en los regímenes supranacionales y la gobernabilidad local. En el proceso de adaptación a esta realidad, hay una tensión creciente entre los distintos órdenes de gobierno de los sistemas federales para reposicionar sus papeles sin perder relevancia. Una fuente constante de esta tensión y dos tendencias incipientes se observan en los países incluidos en este volumen. La fuente constante de tensión son los déficits fiscales verticales, o el desequilibrio entre los medios para obtener ingresos y las necesidades de gasto en los órdenes de gobierno inferiores.

Los déficits fiscales verticales y la autonomía en los ingresos en los órdenes subnacionales sigue siendo un área de preocupación en los países federales donde la centralización de las facultades fiscales es mayor a la necesaria para sufragar los gastos federales, incluida su facultad de gasto; como consecuencia de lo anterior, se observa una influencia indebida en las políticas subnacionales para conseguir los objetivos mediante las transferencias fiscales. Esto ocurre en el nivel estatal en Alemania, Australia, España, la India, Malasia, Nigeria, Rusia y Sudáfrica. En Nigeria, hay una preocupación especial respecto a la asignación central de los ingresos por concepto de recursos. En Alemania, estas preocupaciones están motivando un análisis más amplio del problema de la asignación y un replanteamiento de la división de facultades entre los gobiernos federal, de los *Länder* y local. Aún se debe llegar a un consenso sobre una nueva visión del federalismo fiscal en ese país.

Las dos tendencias incipientes en el equilibrio cambiante del otorgamiento de facultades dentro de las naciones son: (a) un constante deterioro del papel de los estados o provincias –es decir, la segunda esfera (intermedia)– y (b) un papel más amplio pero redefinido del gobierno local en la gobernabilidad de órdenes múltiples.

(a) Relevancia decreciente del orden intermedio de gobierno o hacia un modelo de reloj de arena de federalismo

Los gobiernos federales de Alemania, Brasil, Canadá, la India, Malasia y Rusia se han atribuido un papel de mayor relieve en áreas de régimen compartido entre el nivel federal y el estatal. En Brasil, los programas sociales y los ingresos etiquetados son las influencias que limitan la flexibilidad en el orden estatal. En Sudáfrica, el gobierno nacional ha asumido la responsabilidad del financiamiento de la seguridad social. En Estados Unidos, el gobierno federal está adoptando un papel cada vez más vasto en las áreas normativas de régimen compartido y, al mismo tiempo, está transfiriendo las responsabilidades de instrumentación a los gobiernos estatales y locales, a menudo mediante mandatos sin financiamiento previsto o con un financiamiento inadecuado. Tanto en Canadá como en

Estados Unidos, los gobiernos federales están financiando parcialmente sus deudas reduciendo las transferencias fiscales a las provincias o estados.

Otro conflicto federal-estatal incipiente es que en los países federales con federalismo dual como Australia, Canadá y Estados Unidos, donde los gobiernos locales están subordinados a los gobiernos estatales, los gobiernos federales están tratando de forjar una relación directa con estos últimos y, en el proceso, están dejando de lado a los gobiernos estatales. Esta situación preocupa a Brasil, Canadá y Estados Unidos, donde los gobiernos estatales están viendo mermada su relevancia en la vida de la gente, aunque su papel constitucional sigue siendo fuerte. Esto dificulta la coordinación vertical y también repercute en la capacidad de los estados para enfrentar las inequidades fiscales dentro de sus fronteras. En la India, el gobierno federal mantiene un sólido papel en los asuntos estatales mediante el nombramiento de funcionarios federales en puestos ejecutivos estatales fundamentales para la toma de decisiones. En términos generales, el papel del orden intermedio de gobierno en los sistemas federales está en declive, con la excepción de Suiza, donde los cantones tienen un papel constitucional más fuerte y un mayor apoyo de los residentes locales.

(b) Nueva visión de la gobernabilidad local y resistencia de los gobiernos estatales

Por otro lado, la globalización y la revolución de la información están fortaleciendo la posición y la ampliación del papel de los gobiernos locales en la gobernabilidad en red en el orden estatal. Esto requiere que los gobiernos locales operen como compradores de los servicios locales y facilitadores de redes de gobierno más allá de ser proveedores de gobierno, guardianes y supervisores de los gobiernos estatales y nacional en áreas de régimen compartido. No obstante, los gobiernos locales están enfrentando alguna resistencia de sus gobiernos estatales en áreas de políticas sociales. En Brasil, la India y Nigeria, los gobiernos locales poseen una categoría constitucional y, por consiguiente, una mayor capacidad para defender su papel. En Suiza, las disposiciones relativas a la democracia directa aseguran un sólido papel para los gobiernos locales y en Brasil y Suiza los gobiernos locales tienen un papel amplio y autónomo en la gobernabilidad local. En otros países federales, la capacidad de los gobiernos locales para valerse por sí mismos depende del poder que han adquirido los ciudadanos gracias a la revolución de la información. Rusia destaca como un ejemplo en el que no se podía hacer esta defensa. En Canadá, algunas provincias han centralizado el financiamiento educativo. En Sudáfrica, la atención primaria de la salud se ha reasignado al orden de gobierno provincial.

2. Reducción de la desigualdad fiscal dentro de las naciones

La desigualdad fiscal dentro de las naciones representa un importante elemento de la desigualdad económica. Esto obedece a que los niveles razonablemente comparables de servicios públicos sujetos a niveles razon-

ablemente comparables de impuestos fomentan la movilidad de la gente, el capital y los bienes comerciables, y contribuyen a asegurar una unión económica común.

Las federaciones más maduras, con la señalada excepción de Estados Unidos, intentan enfrentar las disparidades fiscales regionales mediante un programa de nivelación fiscal. En Estados Unidos, no hay un programa federal, sino que las finanzas estatales para educación aplican principios de nivelación. Canadá tiene un programa de este tipo consagrado en su Constitución, al que intelectuales y políticos canadienses llaman a menudo el "pegamento" que mantiene unida a la federación. En su mayoría, los programas de nivelación están financiados por el nivel federal, salvo en Alemania y Suiza. En Alemania, los estados ricos hacen contribuciones más progresivas para el fondo de nivelación y los estados pobres reciben de este fondo. En Suiza, el nuevo programa de nivelación vigente a partir de 2008 establece un fondo mixto de contribuciones del gobierno federal y los cantones más ricos.

Hay una gran diversidad en los acuerdos constitucionales para diseñar, establecer y administrar estos programas en los países federales. Brasil, España, la India, Nigeria y Sudáfrica consideran una gran cantidad de factores de capacidad y necesidad fiscales para determinar participaciones estatales equitativas en un programa de participación en los ingresos. Malasia aplica subsidios per cápita y Rusia, un programa híbrido de nivelación de la capacidad fiscal. Los programas de nivelación fiscal en Canadá y Alemania nivelan la capacidad fiscal hasta cierto grado. El programa australiano es más amplio y nivela tanto la capacidad como las necesidades fiscales de los estados australianos, con la restricción de un fondo total de ingresos por concepto del impuesto sobre bienes y servicios.

Las implicaciones para la equidad y la eficiencia de los actuales programas de nivelación son motivo de debate continuo en la mayoría de los países federales. En Australia, la complejidad introducida por la compensación de las necesidades de gasto es una importante fuente de descontento con la fórmula actual. En Canadá, la propiedad provincial de los recursos naturales es una de las principales causas de las disparidades fiscales provinciales y, por otro lado, el manejo de los ingresos procedentes de los recursos naturales en el programa de nivelación sigue siendo polémico. En Alemania y España, la aplicación de demasiadas fórmulas de nivelación progresiva provocan un vuelco en la suerte de algunas jurisdicciones ricas. En el pasado, en Alemania, algunos *Länder* han llevado este asunto ante el Tribunal Constitucional para limitar sus contribuciones al fondo de nivelación. En Brasil, la India, Malasia, Nigeria, Rusia y Sudáfrica se genera una gran controversia y debate por el impacto de los programas actuales en la equidad y la eficiencia.

3. Prudencia y disciplina fiscales dentro del federalismo de "cada quien se vale por sí mismo"

La indisciplina fiscal en los niveles subnacionales es un asunto que preocupa a los países federales ante la combinación de una considerable autonomía fiscal con la oportunidad de un rescate federal. En las federaciones maduras, la coordinación de la política fiscal para mantener una disciplina fiscal se ejerce mediante el federalismo ejecutivo y legislativo, así como mediante normas fiscales formales e informales. En años recientes, las normas fiscales legisladas han sido objeto de mayor atención. Estas normas adoptan la forma de controles del equilibrio presupuestario, restricciones a la deuda, controles tributarios o de gasto, y referendos sobre nuevas iniciativas en materia de impuestos y gasto. La mayoría de las federaciones maduras también tienen disposiciones de "no rescate" en el establecimiento de bancos centrales. Si existe una garantía de rescate explícita, o incluso implícita, y créditos preferenciales del sector bancario, es posible que los gobiernos nacionales emitan moneda, con lo que alimentan la inflación. Las experiencias recientes con los programas de ajuste fiscal indican que las normas fiscales legisladas, si bien son innecesarias e insuficientes para un ajuste fiscal exitoso, pueden ser de utilidad para forjar un compromiso político sostenido que permita lograr mejores resultados fiscales, en especial en países con instituciones políticas divisivas o regímenes de coalición. Por ejemplo, estas normas pueden ser útiles para mantener el compromiso político con la reforma en países con representación proporcional (Brasil), países con gobiernos de coalición multipartidistas (la India) o países con separación de las funciones legislativa y ejecutiva (Estados Unidos, Brasil). Las normas fiscales en estos países pueden ayudar a limitar la política con fines electorales y, con ello, mejorar la disciplina fiscal, como lo han demostrado las experiencias en Brasil, la India, Rusia y Sudáfrica. Australia y Canadá obtuvieron los mismos resultados sin tener ninguna norma fiscal legislada, mientras que la disciplina fiscal sigue siendo un problema en Alemania, aunque este país sí cuenta con normas fiscales legisladas. La experiencia suiza es la más ilustrativa de una disciplina fiscal sostenida. Hay dos mecanismos importantes que crean incentivos para los cantones con objeto de mantener la disciplina fiscal. En primer lugar, los referendos fiscales ofrecen a los ciudadanos la oportunidad de vetar cualquier programa de gobierno. En segundo lugar, la disposición legal establecida en algunos cantones para reservar una fracción del superávit fiscal en los buenos tiempos funciona como un "freno para la deuda" en días difíciles.

4. Competencia intergubernamental

La competencia entre los gobiernos estatales y locales es algo bastante común en la mayoría de los sistemas federales. Esto ocurre por medio del cabildeo en favor del empleo, lo que genera proyectos federales o del sector

privado, entre otros, bases militares; fomento de la inversión nacional y la inversión extranjera directa; suministro de incentivos y subsidios para atraer capital y mano de obra; suministro de infraestructura pública para facilitar la ubicación de las empresas; suministro de una lista de opciones diferenciadas para los servicios públicos locales; trámites simplificados de licencias y registros; y muchas otras maneras de manifestar una política de puertas abiertas para capital nuevo y fuerza laboral calificada. Los gobiernos estatales y locales también compiten entre sí para erigir barreras comerciales y arancelarias con la intención de proteger la industria y las empresas locales. También tratan de ganar en la competencia de exportar cargas tributarias a no residentes y obtener una mayor participación de las transferencias fiscales federales cuando es factible.

Preservar la competencia intergubernamental y la toma de decisiones descentralizada es importante para tener en los países federales una gobernabilidad sensible y que rinda cuentas. Las experiencias de Suiza y Estados Unidos ponen de manifiesto los efectos positivos de esta competencia. Las políticas de "empobrecer al vecino" pueden socavar estos logros en la toma de decisiones descentralizada, como lo indica la reciente experiencia española de "carrera hacia el fondo". Para superar esto, el planteamiento de una alianza que facilite una unión económica común mediante la libre movilidad de factores asegurando normas mínimas comunes en los servicios públicos, el dismantelamiento de las barreras al comercio y un acceso más amplio a la información y la tecnologías, ofrece la mejor opción en materia de políticas para la integración regional y la cohesión interna en el seno de las naciones federales. No es cuestión de elegir entre competir o cooperar, sino de cómo asegurar que todos los participantes compitan y cooperen, sin hacer trampa.

Comentarios finales

Los países federales examinados en esta publicación han mostrado una notable capacidad para adaptarse y enfrentar los nuevos retos en el federalismo fiscal. Aunque los retos que afrontan pueden ser muy similares, las soluciones que descubren y aplican son siempre únicas y locales. Se trata de un testimonio excepcional del triunfo del federalismo en su búsqueda incesante de equilibrio y excelencia con una gobernabilidad sensible, responsable y que rinde cuentas. Seguimos avanzando en el largo camino hacia nuevas alturas en la gobernabilidad inclusiva.