



## Federalismo fiscal en la India: nuevos retos

M. GOVINDA RAO

El sistema de acuerdos fiscales intergubernamentales de la India ha funcionado bien por más de 50 años. Ha logrado una considerable nivelación de los servicios, ha instituido un sistema viable de solución de asuntos pendientes entre el gobierno nacional –llamado el "Centro" en la India– y los estados, se ha ajustado a condiciones cambiantes y, por consiguiente, ha contribuido a lograr un grado de cohesión en un país grande y diverso. Aunque al reflexionar vengan a la mente varias áreas que necesitan una reforma, el aspecto prevaleciente es que esa reforma es muy posible.

Las facultades tributarias y las responsabilidades de gasto del Centro y los estados se especifican en la Constitución en forma de tres listas: del Centro, de los estados y concurrente. Con la modificación constitucional de 1992, también se ha otorgado un reconocimiento constitucional a los gobiernos locales de zonas rurales y urbanas. Además de asegurar el orden público, los estados desempeñan un importante papel en la prestación de servicios sociales como educación, salud, vivienda y bienestar de la familia. Tienen un papel igual al del Centro en la prestación de servicios económicos. En particular, es importante su papel en el desarrollo agrícola, la irrigación, el fomento industrial y la infraestructura de transporte. Al mismo

tiempo, se otorgan al Centro las facultades tributarias de base más amplia y progresivas. Los impuestos centrales importantes son los derechos aduaneros, los impuestos al consumo de bienes manufacturados y el impuesto sobre la renta de personas físicas y sociedades. A los estados también se les han asignado menos bases impositivas, pero desde la perspectiva de los ingresos, la facultad de establecer un impuesto sobre ventas minoristas es el más importante. Los estados pueden solicitar créditos del gobierno central y también del mercado, pero si un estado está endeudado con el gobierno central, deberá contar con la aprobación de éste para seguir recibiendo créditos.

La Constitución reconoce que las facultades tributarias de los estados no son las adecuadas para satisfacer las necesidades de gasto y, por tanto, establece su participación en los ingresos fiscales centrales.

El federalismo fiscal indio se caracteriza por un alto grado de desequilibrio vertical y horizontal. En 2003-2004, los gobiernos estatales sólo recaudaron cerca de 30% del total de ingresos, pero su participación en el gasto fue de 57%. Más de 55% del gasto total de los estados se financió con transferencias centrales y fondos obtenidos por créditos. En lo que respecta al desequilibrio horizontal, los más desfavorecidos son los once pequeños estados montañosos que están clasificados como de "categoría especial", con una actividad o capacidad productiva muy reducida para recaudar ingresos de las fuentes que se les

han asignado. Pero incluso los 17 estados restantes, de "categoría general", tienen diferencias considerables en tamaño, capacidad de recaudación de ingresos, acciones, niveles de gasto y dependencia fiscal. El ingreso promedio anual per cápita para el periodo 1999-2002 en el estado de Goa (Rs. 56,599), que genera el nivel más alto de ingresos, fue 8.7 mayor al del estado de Bihar (Rs. 6,539), que tiene el ingreso per cápita más bajo. La Constitución reconoce que las facultades tributarias de los estados no son las adecuadas para satisfacer las necesidades de gasto y, por tanto, establece su participación en los ingresos fiscales centrales.

Una característica notable de las transferencias en la India es la existencia de canales múltiples para transferir los fondos. Uno de estos canales, la Comisión de Planeación, integrada conforme a una resolución del gobierno de la India en marzo de 1950, prevé ayuda para los estados por medio de subsidios y créditos a fin de que cumplan con los requisitos de sus planes. Hasta 1969, la ayuda a los estados para sus planes se otorgaba con base en iniciativas específicas y el grado de ayuda, así como los componentes de subsidios y créditos, se decidía de acuerdo con el tipo de iniciativa elegida. Sin embargo, desde ese mismo año, la ayuda a los estados para sus planes se da por medio de subsidios y créditos de acuerdo con una fórmula aprobada por el Consejo Nacional de Desarrollo (NDC). El NDC está presidido por el primer ministro y está conformado por ministros de gobierno, miembros

de la Comisión de Planeación y los ministros en jefe de los estados. Los subsidios entregados por la Comisión de Planeación representan entre 16% y 20% del total de las transferencias centrales.

La Constitución establece que el presidente de la India debe nombrar a los miembros de una Comisión de Finanzas cada cinco años para examinar las finanzas del Centro y los estados, y recomendar la cesión de impuestos o subsidios para los siguientes cinco años. Cuando la mencionada Comisión de Planeación se sumó a la Comisión de Finanzas en el otorgamiento de subsidios, el campo de acción de esta última se limitó a recomendar transferencias para cumplir con los requerimientos de los estados no relacionados con sus planes. A la fecha, se han constituido y han presentado sus informes doce Comisiones de Finanzas. Actualmente, las transferencias de la Comisión de Finanzas y de la Comisión de Planeación representan alrededor de 60% y 20%, respectivamente, del total de transferencias. Además de los dos canales anteriores, varios ministerios centrales hacen transferencias para fines específicos a estados con o sin requisitos de financiamiento conjunto. Hay más de 200 iniciativas de este tipo, aunque desde una perspectiva financiera, sólo unas cuantas son importantes.

El sistema de transferencias enfrenta varios problemas. En ocasiones, los canales de transferencia múltiples funcionan sin que haya una comprensión recíproca de sus respectivos propósitos, lo que ocasiona serios problemas para destinar las transferencias, principalmente a los estados en desventaja. La metodología adoptada para las transferencias de la Comisión de Finanzas—subsanar los déficits entre los ingresos y los gastos proyectados—no sólo ha creado grandes desincentivos, sino que también tiene como consecuencia la inequidad. El sistema no se esfuerza por lograr una nivelación considerable, pues las proyecciones de gastos para los estados más pobres se hacen partiendo de una base baja. A medida que se subsanan los déficits proyectados con transferencias, se crean desincentivos para la labor tributaria y la economía del gasto. La distinción entre las transferencias para planes y las que no son para planes también ha segmentado el presupuesto, con consecuencias adversas para la administración tributaria. Además, la proliferación de transferencias para fines específicos ha generado ineficiencia en la administración del gasto. Estos problemas han politizado considerablemente el sistema de transferencias.

Las políticas e instituciones intergubernamentales de la India han evolucionado en el contexto de una industrialización dominada por el sector público y basada en la industria pesada, la cual estaba implícita en la estrategia de desarrollo planeada. Con la liberalización económica y la apertura de la economía, es imperativo hacer cambios importantes en el federalismo fiscal. Reemplazar los ingresos de las empresas públicas por impuestos, compensar las pérdidas de ingresos con los derechos aduaneros y establecer un impuesto al valor agregado con base en el destino son algunos de los retos. Dada la economía cada vez más globalizada, los gobiernos estatales

deben ser eficientes en su papel predominante de prestadores de servicios sociales y su papel igual de dar infraestructura física. Asimismo, el sistema fiscal debe abordar la cuestión de la disciplina fiscal en los órdenes subnacionales para poner fin al deterioro que ocasiona el aumento de los déficits y la acumulación de deuda de los estados. La llegada de un gobierno de coalición al Centro y a la esfera estatal ha dado origen a un populismo competitivo o a la adopción de políticas populares entre los electores sin tener en cuenta las consecuencias fiscales. Al volverse miembros fundamentales de la coalición central, los partidos regionales que gobiernan en la esfera estatal han propiciado varios acuerdos asimétricos. Todos estos factores han tenido un efecto adverso en la administración tributaria.