
ION, GASTO Y PARTICIPACION EN LAS FEDERACIONES: EVIDENCIA DE AUSTRALIA Y CANADA

Paul Boothe

PARTE 1: INTRODUCCION

En su obra clásica sobre federalismo escrita en 1963, K.C. Wheare sostenía que, a fin de poder existir, las federaciones necesitaban satisfacer tres requisitos previos. El primero era que las comunidades involucradas querían un gobierno común para algunos propósitos, tales como la defensa común, la reducción de las barreras al comercio o la disminución del costo de suministro de ciertos servicios públicos. El segundo era que las comunidades querían mantener gobiernos regionales separados para otros propósitos, tales como la conservación de una cultura o idioma diferente o para promover intereses económicos dispares. El tercero era que las comunidades debían tener la capacidad de administrar una federación exitosamente.

El tema de este breve artículo es el federalismo fiscal: uno de los mecanismos clave que apoya al funcionamiento de las federaciones a lo largo del mundo. En particular, concentro mi atención en dos federaciones que tienen divisiones bien desarrolladas de ingresos y gastos, así como sistemas que están en constante evolución para transferir recursos destinados a enfrentar los desequilibrios entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales en su conjunto y los desequilibrios entre los gobiernos provinciales en forma individual.¹

El resto del artículo está organizado de la siguiente manera. En las próximas dos secciones, analizo la división de gastos e ingresos en las dos federaciones. A continuación, viene un debate acerca de cómo cada



federación enfrenta, en primer lugar, los desequilibrios verticales –aquéllos que se producen entre el gobierno nacional y las provincias en su conjunto. Luego sigue un debate sobre los desequilibrios horizontales –desequilibrios entre las provincias individuales. El artículo concluye con un breve resumen.

PARTE 2: LA DIVISION DE LAS RESPONSABILIDADES DE GASTO²

La división de las responsabilidades de gasto y generación de ingreso a menudo está estipulada en la Constitución de la Federación. Aun cuando la Constitución por lo general tiene un rol importante que cumplir, los roles de los gobiernos nacionales y provinciales están constantemente evolucionando a consecuencia de las condiciones externas cambiantes y, en algunos casos, de las interpretaciones cambiantes de la Constitución y convenios por parte de los tribunales.

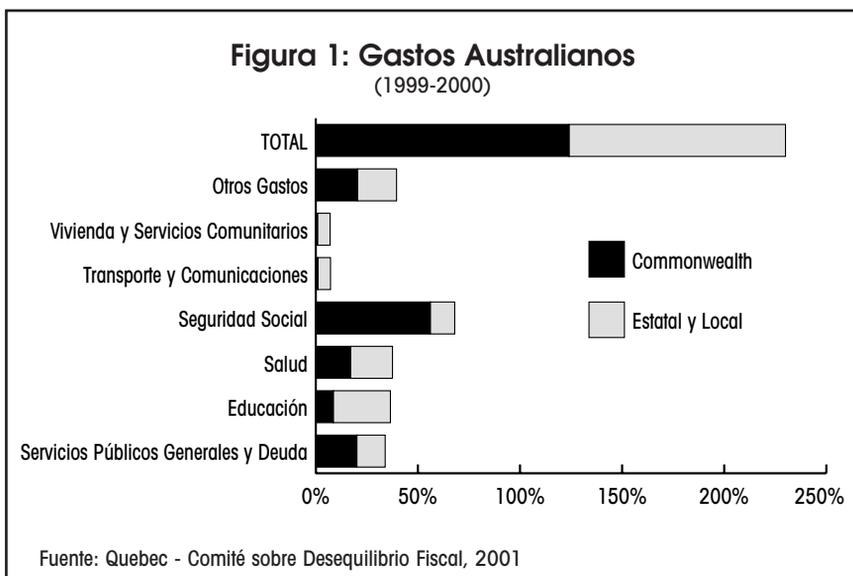
a) Australia

La Constitución australiana brinda al gobierno nacional (el Commonwealth) jurisdicción exclusiva en áreas tales como asuntos exteriores, defensa, inmigración, comercio, divisa y una serie de programas sociales, incluyendo pensiones, seguro de desempleo y pensiones familiares. Los gobiernos provinciales (los estados) conservan su jurisdicción sobre los asuntos que ellos controlaban antes de pasar a formar parte de la Federación, incluyendo seguridad pública, desarrollo urbano, vivienda y transporte. El Commonwealth y los gobiernos estatales comparten la responsabilidad por el financiamiento de la salud y la educación.

Los tribunales australianos han dado una interpretación amplia a la disposición constitucional que permite al Commonwealth dar subsidios a estados en virtud de los términos y condiciones que considere

convenientes. Este “poder adquisitivo” es a menudo utilizado por el Commonwealth para influir en las prioridades de gasto de los estados.³

En términos del programa de gasto directo, el Commonwealth gasta aproximadamente un 54 por ciento ó \$ 124 mil millones (dólares australianos) de los \$ 230 mil millones totales, dejando un 46 por ciento ó \$ 106 mil millones para los gobiernos estatales y locales combinados. Al desglosar el gasto en diversos componentes (Figura 1), vemos que el predominio total del Commonwealth en el gasto proviene principalmente de sus gastos en dos categorías: deuda y gasto público general y seguridad social. Los gobiernos estatales son responsables de más de dos tercios del gasto en educación, transporte y comunicaciones, así como vivienda y servicios comunitarios. De este modo, por regla general, los patrones reales de gasto están razonablemente bien alineados con la división prevista en la Constitución australiana.

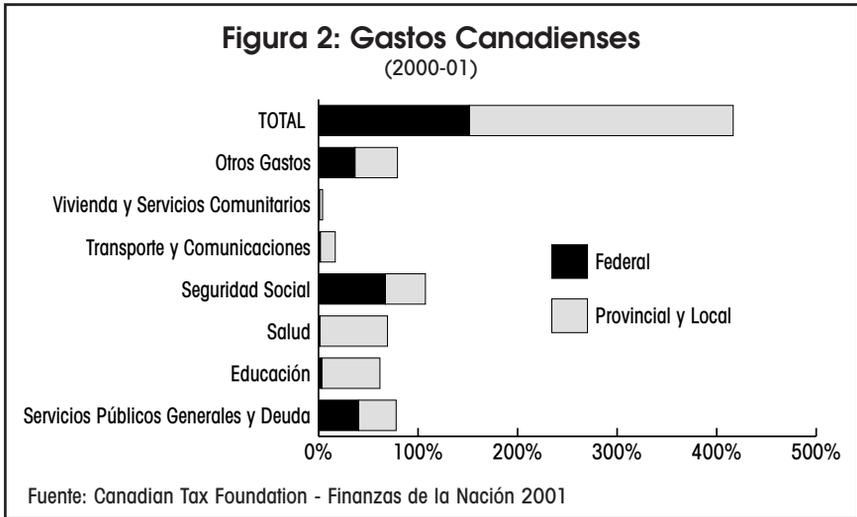


b) Canadá

En Canadá, la Constitución original fue establecida en 1867 y revisada a fondo en 1982. En la Constitución original, se le encomendó al gobierno federal la responsabilidad por la deuda pública, la regulación de los intercambios y el comercio, los servicios postales, la defensa nacional, así como la moneda y su acuñación. Las responsabilidades provinciales abarcaron asuntos tales como el endeudamiento provincial, la gestión y venta de terrenos públicos (y por ende, el control de los recursos naturales), los hospitales y la educación. Con el tiempo, los tribunales han corroborado la existencia del “poder adquisitivo” federal que ha dado al gobierno central la posibilidad de involucrarse en áreas de jurisdicción provincial tales como la atención de salud.

Una de las revisiones importantes a la Constitución en 1982 comprometió al gobierno federal y gobiernos provinciales a reducir las disparidades regionales. Por otra parte, el gobierno federal se comprometió con el principio de efectuar pagos de igualación a fin de “garantizar que los gobiernos provinciales tengan recursos suficientes para brindar servicios públicos a niveles razonablemente comparables, a niveles de tributación razonablemente comparables”. Lo anterior otorga a este requerimiento un estatus constitucional, por parte del gobierno federal, para abordar los desequilibrios fiscales entre las provincias.

Un análisis de la división de las responsabilidades de gasto en Canadá refleja un patrón en el cual las provincias son actores mucho más importantes que sus contrapartes australianas. A diferencia de Australia, el gasto provincial y local constituye una proporción mucho mayor del total, abarcando el 63 por ciento (véase Figura 2). Observando los componentes individuales del gasto, puede verse que el gobierno federal predomina solamente en el área de servicios sociales -y luego, aproximadamente un 36 por ciento del total es entregado por los gobiernos provinciales y locales.



Los gobiernos provinciales y locales predominan de manera abrumadora en las áreas de la salud y la educación. Es claro que las personas que redactaron la Constitución de 1867 no previeron el Estado benefactor moderno y por ende, la importancia de las responsabilidades de gasto que les fueron asignadas a los gobiernos provinciales y a sus “subsidiarias,” los gobiernos locales. En efecto, la principal variación de la asignación constitucional original de las responsabilidades de gasto radica en el rol federal en los servicios sociales –en gran medida transferencias a personas individuales, bajo la forma de pensiones, subsidios familiares y seguro de desempleo.-

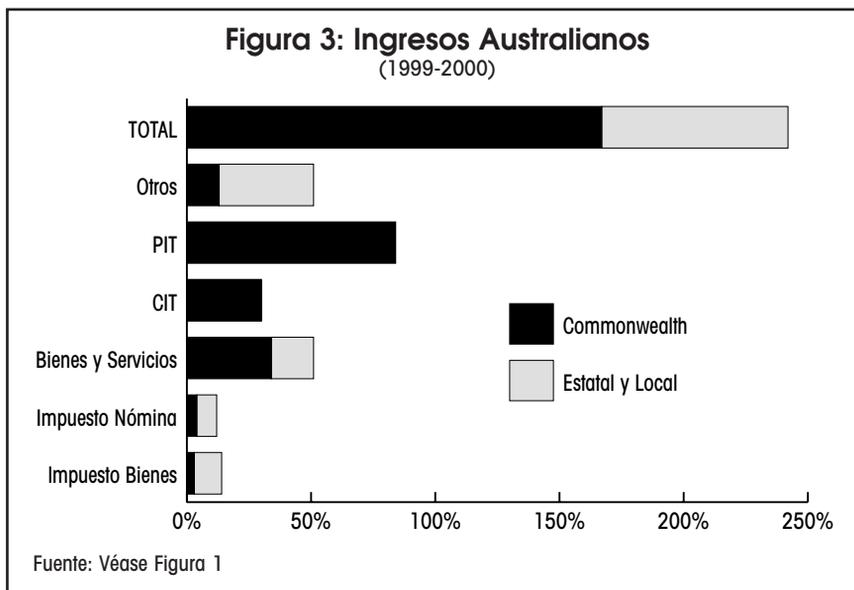
PARTE 3: LA DIVISION DE LAS RESPONSABILIDADES DEL INGRESO

A menudo, las Constituciones Federales también estipulan la división de las responsabilidades del ingreso entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. Las responsabilidades con respecto al ingreso también pueden evolucionar con el tiempo, debido a cambios externos, decisiones judiciales o convenios.

a) Australia

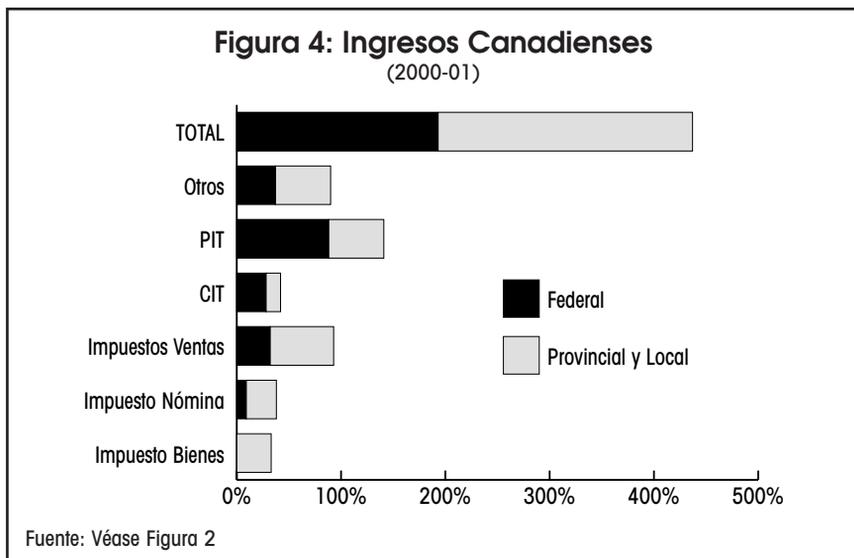
Cuando se compara con otras federaciones maduras, se puede observar que la generación de ingresos en Australia está sumamente centralizada. El Commonwealth percibe gran parte de los ingresos del país (69 por ciento; véase la Figura 3) y los comparte con los estados mediante subsidios condicionales e incondicionales. El Commonwealth es el único que se ocupa de las áreas de impuesto al ingreso personal e impuesto al ingreso corporativo. Curiosamente, la Constitución no prohíbe a los gobiernos estatales que recauden los impuestos al ingreso personal. Más bien, esta facultad fue traspasada al Commonwealth durante la época de la Segunda Guerra Mundial, a cambio de subsidios provenientes del Commonwealth.

Como parte de la reforma tributaria del año 2000, el impuesto a los bienes y servicios es recaudado por el Commonwealth (por razones constitucionales) y luego es transferido a los estados. Los gobiernos estatales y locales son los únicos que se ocupan del área de los impuestos sobre los bienes inmuebles y predominan en los impuestos sobre nómina. Los ingresos que se originan de la venta de recursos naturales pertenecen a los estados, excepto en aquellos casos en que los recursos se encuentran en terrenos de propiedad del Commonwealth o en ultramar.



b) Canadá

Aun cuando la federación australiana está muy centralizada en lo que respecta a generación de ingresos, la federación canadiense posee uno de los sistemas de generación de ingresos más descentralizado que cualquier otra federación madura. En efecto, más de la mitad (53 por ciento; véase la Figura 4) de todos los ingresos son percibidos por los gobiernos provinciales y locales. El gobierno federal domina en la recaudación, tanto de los impuestos a la renta personales como corporativos, en tanto que los gobiernos provinciales y locales dominan en las áreas de impuestos sobre los bienes e impuestos sobre la nómina. La base del impuesto a las ventas es compartida entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales, aun cuando los sistemas y la recaudación del impuesto a las ventas no están totalmente armonizados en siete de las diez provincias. Los ingresos generados con la venta de recursos naturales están incluidos en la otra categoría de ingresos y pertenecen a los gobiernos provinciales en caso de que los recursos se encuentren en terrenos provinciales, y son del gobierno federal si los recursos se encuentran en terrenos federales o en el extranjero.

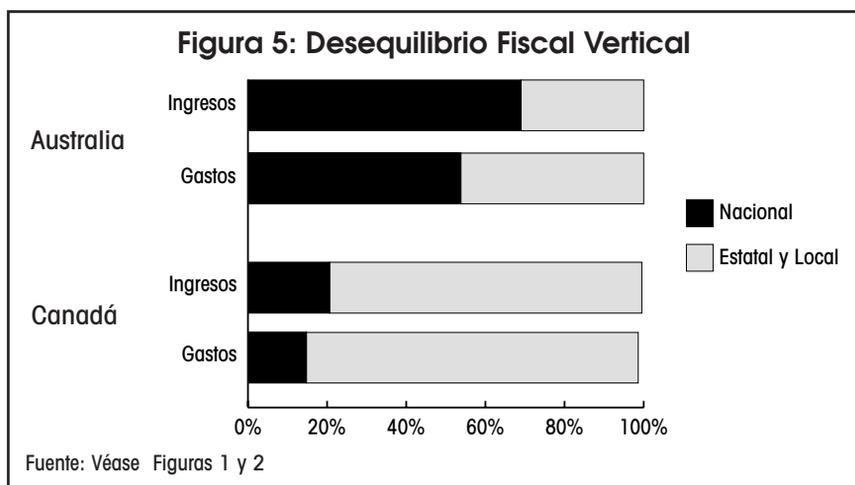


PARTE 4: MANEJO DE LOS DESEQUILIBRIOS ENTRE EL GOBIERNO NACIONAL Y LOS GOBIERNOS PROVINCIALES⁴

Es un hecho concreto que la división de las responsabilidades de gasto y generación de ingresos en las federaciones modernas no es nunca tal que ambos niveles de gobierno sean plenamente capaces de autofinanciarse. En efecto, existen muchos factores políticos y económicos que hay que tomar en cuenta al determinar la división real. Cuando un orden de gobierno percibe más ingresos de los que necesita para cumplir con sus propias responsabilidades de gasto, se dice que existe un desequilibrio vertical. Se recurre a las transferencias fiscales de un orden de gobierno a otro para hacer frente a estos desequilibrios verticales. En algunas federaciones, se han diseñado transferencias específicas para abordar, tanto los desequilibrios verticales como los desequilibrios entre las provincias, es decir, los desequilibrios horizontales.

a) Australia

Como consecuencia de la centralización de las responsabilidades con respecto al ingreso en el Commonwealth, Australia tiene un desequilibrio vertical relativamente grande (véase la Figura 5). Las transferencias destinadas a enfrentar los desequilibrios verticales adoptan dos formas: los subsidios condicionales (denominados en Australia “Pagos para Propósitos Específicos”) que conllevan condiciones específicas acerca de la forma en que pueden ser gastados, y los subsidios incondicionales (denominados Subsidios de Asistencia Federal). Las transferencias totales del Commonwealth, destinadas a manejar los desequilibrios verticales, estaban divididas prácticamente en partes iguales entre los subsidios condicionales e incondicionales. Desde la reforma tributaria del año 2000, los subsidios incondicionales han sido reemplazados por una asignación a cada estado de una porción de las ganancias del impuesto gravado por el Commonwealth a los bienes y servicios.



b) Canadá

Dada la importancia relativa de la generación de ingresos por parte de las provincias, los desequilibrios verticales son mucho menores en Canadá que en Australia (véase la Figura 5). El programa más importante para enfrentar los desequilibrios verticales es el de Traspaso Social y de Salud de Canadá (CHST), el cual está destinado a contribuir con el financiamiento de programas de atención de salud, educación postsecundaria y asistencia social. Aun cuando conceptualmente está canalizado por el gobierno federal, el programa impone pocas condiciones a las provincias y a menudo es considerado como un programa incondicional de subsidio. El gobierno federal también tiene un gran número de programas más pequeños, condicionales, destinados a compartir los costos, y que abarcan áreas tales como la agricultura, el transporte, la vivienda y otros asuntos. Todos ellos requieren de la participación provincial y puede que resulten o no en transferencias, en vez de gasto directo por parte del gobierno federal.

PARTE 5: MANEJO DE LOS DESEQUILIBRIOS ENTRE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES

Los desequilibrios entre los gobiernos provinciales pueden surgir debido a diferencias en la capacidad de generación de ingresos (capacidad fiscal) o a necesidades de gasto. Estas diferencias conducen a desequilibrios horizontales. Los programas de traspaso que abordan los desequilibrios horizontales son parte importante de muchas, pero no de todas, las federaciones maduras. Australia y Canadá son dos federaciones que tienen implementados sistemas de “igualación” bien desarrollados para enfrentar los desequilibrios horizontales.

a) Australia

En Australia, la federación intenta abordar las diferencias entre los estados que surgen, tanto debido a diferencias en la capacidad fiscal como en la necesidad de gasto. Lo anterior se hace modificando las asignaciones que cada estado recibe de las ganancias del GST (equivalente al Impuesto sobre el Valor Agregado) en relación con el monto del GST que se recauda en cada estado. El sistema australiano de igualación consiste en un esquema “neto”, es decir, las transferencias de los estados se igualan, tanto hacia arriba como hacia abajo para alcanzar el monto de igualación deseado.

El tamaño total del traspaso a todos los estados está limitado por el tamaño de las ganancias provenientes del GST.⁵ La división de las ganancias está determinada por un complejo proceso (aunque bien definido) de comparar cuarenta y una categorías de gasto y dieciocho de ingresos para calcular la “relatividad” de cada estado. Este proceso de “dividir el pastel” está regido por una entidad no partidista denominada Comisión de Subsidios del Commonwealth, la cual garantiza la exactitud y equidad del proceso y revisa la metodología cada cinco años.

b) Canadá

A diferencia de Australia, el programa de igualación en Canadá aborda solamente las diferencias en materia de capacidad de generación de ingresos de las provincias. Esto último se hace comparando la capacidad fiscal de las provincias en treinta y tres categorías de ingreso con un estándar compuesto por cinco de las diez provincias de Canadá (las cinco del medio en términos de su capacidad de generación de ingresos). Las provincias que están por debajo de esa capacidad fiscal estándar reciben transferencias en efectivo de parte del gobierno federal para aumentar su capacidad fiscal hasta alcanzar el estándar. Las provincias que están por sobre el estándar no reciben ningún traspaso de igualación. De este modo, a diferencia del sistema australiano, el esquema de igualación canadiense es un esquema “bruto” –esto es, las provincias que están por debajo del estándar se igualan hacia arriba, pero las provincias que están por sobre el estándar no tienen ninguna reducción correspondiente en las transferencias.

La distinción entre los esquemas de igualación neta y bruta tiene importantes implicaciones para el “riesgo” fiscal que enfrenta el gobierno nacional. En un esquema neto, como el de Australia, el tamaño del programa está limitado por el tamaño de las ganancias del GST y el plan de igualación está simplemente diseñado para dividir el pastel entre los estados. El esquema bruto de Canadá determina tanto el tamaño como la división del pastel y es inherentemente más riesgoso para el gobierno federal. Específicamente, si aumentan las disparidades entre las provincias, el tamaño de las transferencias de igualación federal también crece, aumentando la presión sobre el tesoro federal. En el esquema neto de Australia, la mayor igualación de un estado se compensa de manera exacta con una menor igualación de otro.

Para manejar este riesgo, el gobierno federal canadiense ha implantado medidas ad hoc destinadas a limitar el crecimiento del programa (el tope)



y ha pasado de un estándar que abarcaba a todas las provincias a otro que involucra a cinco, lo cual tiene el efecto de excluir a la provincia que es la principal productora de energía. Con el objeto de compensar los riesgos de las provincias en relación con el ingreso, el programa incluye una disposición sobre nivel mínimo, que limita el monto al que pueden bajar las transferencias de igualación en un año determinado.

Formalmente, el gobierno federal es el responsable del programa de igualación y el programa y su pertinente legislación son revisados cada cinco años. En el ínterin, los funcionarios del gobierno federal y de las provincias se reúnen en forma regular para analizar el funcionamiento del programa y llevar a cabo una investigación permanente sobre posibles modificaciones, mismas que podrían ser debatidas al momento de reunirse el ministro de hacienda federal con sus homólogos provinciales.

PARTE 6: RESUMEN

Los principales hallazgos de este breve ensayo pueden resumirse fácilmente. La división de las responsabilidades de gasto e ingreso en las federaciones maduras está determinada principalmente por la Constitución de la Federación y es influida por la convención y la historia de las interpretaciones judiciales. Como lo han demostrado Australia y Canadá, las federaciones exitosas pueden funcionar con divisiones de responsabilidades de gasto y grados de centralización de los ingresos muy diferentes.

Si la responsabilidad por la generación de ingresos está relativamente centralizada y la responsabilidad del gasto no lo está, se producirán desequilibrios verticales importantes. Los desequilibrios entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales en su conjunto se corrigen mediante transferencias que pueden adoptar la forma de subsidios condicionales e incondicionales. En Canadá, en aquellos casos en que los desequilibrios verticales son relativamente pequeños, tales transferencias (por ejemplo los CHST) por lo general son incondicionales. En Australia, donde los

desequilibrios verticales son relativamente grandes, dichas transferencias son tanto condicionales (por ejemplo los Pagos Para Propósitos Específicos) como incondicionales (como las ganancias provenientes del GST).

Los desequilibrios horizontales, es decir, desequilibrios entre los gobiernos provinciales, son también un problema importante en las federaciones. Tanto Australia como Canadá poseen esquemas bien desarrollados para enfrentar los desequilibrios horizontales y dichos esquemas son administrados profesionalmente y revisados con regularidad. Una diferencia clave entre los dos esquemas es el hecho de que el de Australia es un esquema neto, en tanto que el de Canadá es un esquema bruto. Esta diferencia tiene implicaciones importantes para el grado de “riesgo fiscal” que enfrenta el gobierno nacional. Para enfrentar el riesgo adicional inherente a un plan de igualación bruto, el gobierno federal de Canadá ha implantado una serie de medidas ad hoc.

Referencias

Boadway, Robin (1999) “Impuestos Estatales y Participación Federal de los Ingresos: La Experiencia Canadiense y las Lecciones aprendidas de Australia”, Neil A. Warren, ed., *Tributación Estatal: Revocación, Reforma o Renuncia* (Sydney: Australian Tax Research Foundation), pp. 195-232.

Boothe, P., ed. (1996) *Reformando el Federalismo Fiscal para una Competencia Global: Una Comparación entre Australia y Canadá* (Edmonton, AB: University of Alberta Press).

Comisión sobre Desequilibrio Fiscal (2001) *Arreglos Fiscales Intergubernamentales* (Quebec: Gobierno de Quebec).

Rosen, H. P. Boothe, B. Dahlby y R. Smith (1999) *Finanzas Públicas en Canadá* (Toronto, ON: McGraw-Hill Ryerson).

Searle, Bob (2002) “Relaciones Fiscales Federales en Australia – 2002,” consultado el 24 de julio del 2002, de <http://www.icer.it/docs/wp2002/searle01-02.pdf>

Watts, Ronald (1999) *La Capacidad de Gasto en los Sistemas Federales: Un Estudio Comparativo* (Kingston, ON: Instituto de Relaciones Intergubernamentales).



1. Las distintas federaciones usan distintos nombres para el gobierno nacional y gobiernos regionales. En este artículo, he empleado el término general de “provincias” para referirme al gobierno regional.
2. Una serie de obras de referencia fueron usadas en la elaboración de esta sección. Véase Boadway (1999), Boothe (1996) y Comisión sobre Desequilibrio Fiscal (2000).
3. Véase Watts (1999) para un análisis de la capacidad de gasto de las federaciones.
4. Para un análisis del sistema de traspaso canadiense, véase Rosen et al. (1999), capítulo 6. Serle (2002) ofrece un recuento actualizado del sistema australiano.
5. La reforma tributaria del 2000 también dio a los estados garantías de que las transferencias no caerían por debajo de niveles específicos.