



El nuevo gobierno de Quebec y el desequilibrio fiscal

La elección de un gobierno pro-federal en la provincia de Quebec implica un cambio en las tensiones entre la federación y las provincias, pero termina con ellas.

POR LOUISE GAGNON

El recientemente electo Premier de Quebec ha dado señales de que el conflicto entre su provincia y el gobierno federal de Canadá no desaparecerá, a pesar de sus antecedentes como político del ámbito federal. El Partido Liberal de Jean Charest ganó 76 de los 125 escaños de la Asamblea Nacional de Quebec en abril del presente año, terminando con nueve años de gobierno del Parti Québécois (PQ). Los resultados fueron un alivio para el gobierno federal y los angloparlantes de Canadá, y trajeron consigo la esperanza de una disipación de las tensiones con el anterior gobierno nacional/separatista.



Yves Séguin pone en la mesa el presupuesto provincial de Quebec.

Sin embargo, uno de los asuntos principales en la agenda colocaría al nuevo gobierno liberal de Québec en directa oposición con el gobierno federal en Ottawa. El Premier Charest y su nuevo ministro de finanzas, Yves Séguin, están trabajando juntos para corregir lo que ellos llaman el “desequilibrio fiscal” entre la provincia y el gobierno federal. El recién derrotado ex Premier de Quebec, Bernard Landry, líder del separatista PQ, describió la controversia en los siguientes términos: el dinero está en Ottawa, pero las necesidades están en las provincias.

“El debate se origina desde un punto de vista centralizado versus uno descentralizado del país”, señaló David Perry, investigador y economista de la Fundación de Impuestos Canadienses, una organización sin fines de lucro dedicada al desarrollo de un sistema óptimo de impuestos para Canadá. “La pregunta se convierte en ¿qué nivel de gobierno marca el paso para la nación en su conjunto?, ya que evidentemente la sociedad canadiense está dispuesta a pagar hasta un cierto límite por los servicios públicos”.

Antes de trabajar en la política provincial, Charest fue ministro del gabinete federal y posteriormente se convirtió en el líder del partido de oposición en Ottawa. Con estos antecedentes, está en la posición idónea para construir una campaña nacional dirigida a lo que los economistas conocen como “desequilibrio fiscal vertical”. Como federalista convencido, Charest tendrá mayor éxito que sus antecesores para atraer el apoyo político de la Canadá angloparlante.

“Charest tiene la capacidad para unir a otras provincias a su causa”, dice Perry. “El gobierno federal no desacreditará fácilmente al gobierno de Quebec en esta cuestión, tal como lo ha hecho en el pasado. El gobierno federal y Charest tienen una visión muy sólida sobre la necesidad de mantener el país intacto, pero el desacuerdo se relacionará con qué tanto dinero deberá fluir desde Quebec y muy probablemente las provincias apoyarán su posición”.

Louise Gagnon es periodista residente en Ottawa que escribe frecuentemente sobre asuntos médicos.

Superávit federal; deudas provinciales

El desequilibrio fiscal vertical se refiere a la capacidad desigual de cada nivel de gobierno para recaudar ingresos y financiar sus gastos. En años recientes, el gobierno federal ha registrado superávit, mientras que muchas de las provincias han tenido déficit.

Durante la conferencia anual de premieres provinciales en agosto de 2002, los líderes provinciales reclamaron que el desequilibrio fiscal impedía la capacidad para satisfacer las necesidades de salud en sus respectivas provincias. La salud se clasifica como la principal prioridad en las encuestas de opinión pública y como el mayor gasto programático de las provincias, sin embargo, la parte del gasto programático que le corresponde a las provincias es de 62%.

El año pasado, el Comité de Conferencias de Canadá (*Conference Board of Canada*), organismo independiente de investigación económica, fue comisionado por los ministros provinciales y territoriales para examinar el desequilibrio fiscal vertical. El estudio concluyó que el superávit del gobierno federal subiría sólidamente en los próximos 20 años hasta alcanzar los 86 mil millones de dólares. Por su parte, las provincias y territorios requerirían mayores restricciones fiscales para evitar déficit recurrentes, ya que podrían alcanzar los 12.3 mil millones de dólares para el año fiscal 2019-2020.

El Comité concluyó que en cuanto el gobierno federal elimine virtualmente su deuda a través de sucesivos superávits anuales, la deuda total provincial/territorial podría incrementarse en 54%, llegando a 386.9 mil millones.

Por su parte, el gobierno federal sostiene que no existe dicho desequilibrio fiscal, ya que tanto los gobiernos federales como los provinciales/territoriales tienen acceso a grandes bases fiscales que incluyen los impuestos al ingreso personal y corporativo, el impuesto a la venta y el impuesto a la nómina.

El Ministro de Asuntos Intergubernamentales de Canadá refutó el informe del Comité, ya que éste asume que el gasto del gobierno permanecerá constante con relación con el Producto Interno Bruto (PIB) a lo largo de ese período. El departamento federal de finanzas tampoco está convencido, y argumenta que los pronósticos de largo plazo para el gasto no pueden ser considerados acertados más allá de dos o tres años.

La disputa candente sobre el balance o desequilibrio fiscal depende de la perspectiva de cada nivel de gobierno y es resultado de la falta de transparencia en la gobernabilidad, ya que para el ciudadano/contribuyente no está claro qué orden de gobierno financia qué programas.

“Las líneas de responsabilidad entran en conflicto cuando múltiples niveles de gobierno intervienen en las decisiones sobre recaudación y gasto”, dice Finn Poschman, analista de políticas en el *C.D. Howe Institute* de Toronto, un centro de investigación independiente y sin fines de lucro que proporciona información sobre políticas económicas y sociales. “Este es el contexto en el

que tiene sentido hablar de un desequilibrio fiscal. Ottawa podría recaudar menos impuestos y dejar a las provincias más espacio para actuar en los momentos necesarios para financiar los bienes y servicios que sus votantes les hayan solicitado”.

Poshman alaba la sugerencia de Charest de que el gobierno federal transfiera el impuesto al ingreso a las provincias, con el cual podrán asegurar suficientes ingresos para cubrir sus obligaciones de gasto”. Yves Séguin, ministro de finanzas de Charest, ha ido aún más allá. Séguin fue ministro de ingresos en el pasado gobierno liberal, posteriormente fue comisionado por el gobierno separatista del Parti Québécois para estudiar el desequilibrio fiscal. La Comisión de Séguin recomendó que fuera trasladado del gobierno federal a las provincias el lucrativo Impuesto a Bienes y Servicios de Canadá (GST), que entró en vigor en 1991.

“Yves Séguin señala que Ottawa no es responsable” dice Poshman. “Quebec es quien tiene actualmente la tarea de conseguir apoyo para el informe del Comité y sus recomendaciones. Quebec tiene que construir una alianza política y establecer las perspectivas respecto a la forma en que debe funcionar la maquinaria fiscal. Sus aliados naturales serían Alberta y Ontario. Nos encontramos en una posición donde Ottawa está cobrando impuestos más allá de lo necesario”.

“Si lo que proponen los ministros provinciales empieza a resonar entre los votantes, el gobierno electo en Ottawa empezará a escuchar”, dice Poshman. “Con un cambio de liderazgo en Ottawa el año próximo, la cuestión sobre el debatido desequilibrio fiscal empezará a tomar más fuerza”. El Primer Ministro Jean Chrétien ha anunciado su intención de retirarse el próximo invierno, lo que potencialmente prepararía el terreno para que Ottawa instrumente nuevas políticas sobre pagos de transferencia y aspectos fiscales.

Gastos provinciales crecientes

Harvey Lazar, Director del Instituto de Relaciones Intergubernamentales de la Universidad de Queen’s, en Kingston, Ontario, señala que Canadá es en la actualidad una de las federaciones más descentralizadas en el mundo. Lazar opina que el desequilibrio fiscal vertical es un impedimento para ofrecer un sistema óptimo de salud y afirma que existen eficiencias tanto en la recolección centralizada de ingresos como en el gasto descentralizado.

Señala que Charest tiene la posibilidad de hacer alianzas exitosas, pero las quejas de las provincias se debilitan debido a algunas de sus propias políticas.

“La mejor opción de Charest es construir una alianza con otras provincias para legitimar su reclamo por recursos federales adicionales”, dice Lazar. “En la medida en que elijan hacerlo, su reclamo puede ser mejor recibido en Ottawa. Si no fuera porque la mayoría de las provincias están prometiendo recortes de impuestos a sus propios votantes, Quebec y otras provincias podrían tener un argumento más creíble por todos si abandonarían esa parte en particular de sus programas; consecuentemente, podría ser más fácil para el Partido Liberal de Quebec intentar tratar con el próximo Primer Ministro federal que con el actual”.

La concentración en la situación fiscal podría ampliar la naturaleza de la disputa entre Quebec y Ottawa. Mientras el asunto de la soberanía enfrenta a Quebec contra la Canadá

angloparlante, el desequilibrio fiscal pone a todas las provincias contra el gobierno federal.

Sin embargo, el enfoque de Charest podría revertirse si no es exitoso, predice William Johnson, un ex líder de “Alliance Québec”, un grupo que aboga por los derechos de los angloparlantes en la provincia. Johnson es columnista y ha sido asesor de asuntos públicos de Quebec durante mucho tiempo. A Johnson le preocupa que los quebequeses puedan ver al gobierno federal como rígido e inflexible, dando espacio a los que abogan por la separación de Quebec de Canadá.

Johnson señala que las actuales demandas de mayor poder para fiscalizar y asignar gastos se remiten al gobierno liberal de Quebec de principios de la década de los sesenta que llevaron a cabo la llamada “revolución silenciosa”, durante cual la provincia tuvo un papel más activo en la educación, la salud, el desarrollo económico y el bienestar social.

“Los gobiernos al frente de Quebec desde la revolución silenciosa de la década de los sesenta no han tenido un enfoque realista sobre el funcionamiento de la federación”, dice Johnson. “Por su parte, el gobierno federal inyecta recursos según las necesidades que se vayan presentando en áreas como la salud o la educación, por lo que debilita en su propia capacidad de guiar las políticas públicas, la economía y el bienestar nacionales”.

Un desarrollo internacional

La presión por una mayor descentralización no es un fenómeno particular de Canadá, es una tendencia que está tomando fuerza en el mundo. En muchas otras federaciones como Suiza o Bélgica, la teoría que apoya la descentralización dice que los gobiernos subnacionales pueden asumir alternativas mejor informadas respecto a las decisiones de gasto.

Peter Graefe, investigador posdoctoral en la Universidad McMaster de Ontario, señala que algunas veces el gobierno federal de Canadá emprende iniciativas que reducen las jurisdicciones provinciales en áreas como salud, donde Ottawa ha establecido un esquema de seguro nacional de salud bajo cinco principios rectores. Graefe considera que el punto de vista personal sobre el asunto del desequilibrio fiscal determina a su vez el punto de vista personal sobre una perspectiva centralista versus visión descentralizada del país, así

como sobre la manera en que éste debe ser gobernado y las respectivas responsabilidades de cada orden de gobierno.

“Un enfoque más centralizado de la gobernabilidad le permite al gobierno federal asegurarse de que los cinco principios del seguro nacional de salud (*medicare*) están siendo satisfechos”, dice Graefe, quien cuenta con un doctorado en ciencia política otorgado por la Universidad de Montreal. “Ha sido una facultad discrecional del gobierno federal tener un papel en las instituciones culturales nacionales, no es algo que esté establecido en la constitución”.

En cuanto a la determinación de Charest de enfrentar este asunto, Graefe sugiere que le dará a los nacionalistas de Quebec una oportunidad de reconstruir su plataforma y radicalizar sus demandas y, si no obtiene ninguna de las concesiones de Ottawa, los secesionistas afirmarán que la federación es insostenible. (6)

La mejor opción de Charest es construir una alianza con otras provincias.
— Harvey Lazar