

La Descentralización Fiscal en Canadá. Enfoques Teóricos Actuales

Marcela Astudillo Moya ¹

INTRODUCCIÓN

Existe un gran interés por la descentralización de los gobiernos en la mayoría de los países, ya que se considera a ésta como un medio para hacer más efectiva la toma de decisiones del sector público.

Desde luego, la descentralización abarca todos los ámbitos de la actividad gubernamental, siendo uno de ellos el campo de las finanzas públicas. Cabe señalar que este tema resulta de especial importancia en los estados federales, como México y Canadá, entre otros, ya que el federalismo como sistema político exige la autonomía de las partes constituyentes (Burguess, 1993). Por lo que en este caso es necesario que cada uno de los ámbitos gubernamentales (federación, estados y municipios) sean capaces de conseguir los ingresos suficientes para cubrir sus necesidades.

El propósito de este trabajo es presentar un bosquejo general de la literatura reciente relativa a la descentralización fiscal en Canadá, país modelo para muchas federaciones. El acuerdo canadiense permite que las provincias manejen en buena medida su política fiscal de acuerdo con sus propias necesidades y además el gobierno federal desempeña un papel muy importante para lograr que los ciudadanos reciban la misma cantidad y calidad de servicios públicos en todo el país, independientemente de la provincia donde residan.

¹ Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Teléfono 5623-01-34, Correo electrónico marcela@servidor.unam.mx

El bosquejo que se presenta aquí destaca en primer lugar, las ventajas y desventajas de la descentralización; en seguida se revisa la manera en que Canadá enfrenta los problemas de la descentralización fiscal y se concluye que la descentralización fiscal solamente es conveniente hasta el grado que garantice la capacidad del gobierno federal para inducir la equidad y eficiencia fiscal en todo el país.

MATERIALES Y MÉTODOS

En este apartado se tratará de responder a las preguntas ¿Por qué descentralizar? ¿Tiene límites la descentralización?

En la literatura económica se considera una fuente importante de ineficiencia gubernamental la excesiva carga impositiva. Lo cual, se afirma, se debe esencialmente a que la política fiscal es formulada por un gobierno centralizado. La descentralización y la resultante competencia política puede servir como un antídoto a estas tendencias. Así, algunos observadores (Edwards, 1994) ven la descentralización como un medio para evitar que los gobiernos se agranden y practiquen políticas intervencionistas a expensas de los otros ámbitos gubernamentales.

Además, para algunos autores (véase Brennan, 1980) los argumentos para la descentralización se basan en la mayor facilidad, de las jurisdicciones provinciales, de conocer y satisfacer en su caso, las necesidades y deseos de sus habitantes.

Pero la descentralización tiene también consecuencias adversas. Como continuamente destaca la literatura, los beneficios de la descentralización únicamente se pueden lograr

aceptando algunos sacrificios en eficiencia y equidad. Si éstos se realizan dependerán de que sean los menos las medidas complementarias que acompañen a la descentralización. El problema es dar los fundamentos para considerar cómo debe ser estructurada la política fiscal para facilitar el logro de los beneficios de la descentralización y evitar lo más posible sus efectos adversos en eficiencia y equidad. Pero, ¿cuáles son estos efectos negativos?

Desventajas de la descentralización

En términos generales, la descentralización de las responsabilidades fiscales tiene costos desde el punto de vista de la eficiencia, que se explica, entre otras, por las siguientes razones:

a) En una federación que está constituida por regiones o provincias heterogéneas, la descentralización fiscal conduce a disparidades fiscales. Las provincias tendrán diversas capacidades para financiar la provisión de servicios públicos. Y las diferentes provincias no requieren de los mismos servicios públicos debido a su composición demográfica, tasas de mortalidad, etc. La consecuencia de lo anterior es que personas en condiciones similares pero residentes en diferentes provincias, recibirán también diversos beneficios fiscales netos (servicios públicos recibidos menos los impuestos pagados) de su gobierno provincial.

b) Una federación es, entre otras cosas, una unión económica en la cual los mercados no están delimitados por fronteras.² Esto significa que las acciones de las provincias tendrán efectos más allá de su jurisdicción, modificando los precios de los bienes de consumo o cambiando la provisión de bienes públicos o bien, alterando los ingresos impositivos o los gastos de otros gobiernos (Backhaus, 2002). Dado que el gobierno provincial solamente es responsable ante sus ciudadanos, estos efectos no serán tomados en cuenta en sus decisiones, lo que puede conducir a una localización ineficiente de recursos en las provincias y a ineficientes niveles impositivos y de servicios públicos en cada jurisdicción.

Por otro lado, la consecuencia más importante o al menos más controversial de la descentralización, es su efecto en la equidad. La mayoría de la literatura sobre federalismo fiscal se enfoca a este tema, independientemente de cómo se considere la equidad.

El juicio sustantivo que debe hacerse implica que el sistema fiscal debería tratar a aquellos que están en circunstancias iguales de manera similar. En el contexto de una federación, significaría que las personas deberían ser tratadas de manera similar sin importar dónde residan. En una federación descentralizada donde las provincias ejercen sus responsabilidades independientemente, la dificultad radica en la medida que gobiernos diferentes quieren comportarse de manera distinta. Para forzarlos a ellos a tratar a las familias de una determinada clase de manera idéntica en todas las jurisdicciones significaría esencialmente abrogar su independencia, con lo que se podría contradecir el propósito fundamental de un sistema federal de gobierno.

Las desventajas señaladas anteriormente constituyen los límites a la descentralización. Aunque éstos son elásticos, constituyen la razón fundamental para un arreglo preparatorio que compense las consecuencias adversas de la descentralización, como pueden ser limitaciones constitucionales sobre las políticas provinciales o la capacidad del gobierno federal para establecer acuerdos fiscales que corrijan los efectos negativos. Además, los arreglos fiscales, los cuales abarcan las relaciones financieras entre el gobierno federal y los provinciales, es factible que sean vistos como un instrumento para facilitar los beneficios de la descentralización en tanto que probablemente reducirán sus costos. Una mayor descentralización pone más peso en los acuerdos fiscales, y quizás, paradójicamente más responsabilidad para el manejo de la federación en manos del gobierno federal.

RESULTADOS

La descentralización fiscal en Canadá

Resulta importante señalar que Canadá comparativamente con otras federaciones, es uno de los países más descentralizados, lo cual se explica en gran medida por su historia (Bird, 2001). Por un lado, los canadienses franceses que tienen lenguaje, religión y cultura diferentes a los canadienses ingleses, se identifican con Québec y no con Canadá (Riker, 1984). Por otro, en Newfoundland también hay un fuerte patriotismo local, debido a que tienen historias diferentes y a que están aislados localmente. También en el occidente de Canadá particularmente Alberta y Columbia Británica, hay un cierto sentido de separación de Canadá como un todo.

Bajo estas circunstancias la descentralización desempeña un papel muy importante en la

² Esta sección está basada en Dahlby, 1996.

supervivencia del país. Solamente el federalismo como sistema político ha permitido vivir y desarrollarse dentro de un mismo estado a culturas diferentes.

Aspectos constitucionales

Como se observa en la tabla siguiente, la constitución asigna a las provincias responsabilidades para proveer servicios públicos importantes en áreas de salud, educación y bienestar social; así como el acceso a todas las fuentes impositivas más importantes para financiarse. Como resultado, hay un alto grado de descentralización fiscal, significativamente mayor que en otras federaciones comparables. Al mismo tiempo, la Constitución de Canadá reconoce como un principio las responsabilidades que tiene el gobierno federal para conseguir la equidad nacional; explícitamente la obligación conjunta del gobierno federal y las provincias para proveer los servicios públicos esenciales a todos los canadienses, para promover la igualdad de oportunidades y para reducir las desigualdades económicas. Éstas son varias dimensiones de la equidad redistributiva, cuyo cumplimiento incluye instrumentos de política que son de la exclusiva competencia legislativa de las provincias. También reconoce la responsabilidad del gobierno federal para dirigir la inequidad e ineficiencia fiscal, prescribiendo un sistema de igualación que eliminaría los diferenciales de los beneficios fiscales netos. En la práctica, lo anterior ha permitido un trato relativamente

uniforme a las personas que viven en provincias muy diferentes (Bird, 2001).

La Constitución también provee al gobierno federal de instrumentos de política en la forma de amplios poderes de imposición y gastos para conseguir los objetivos de equidad y eficiencia nacionales. Como señala Winer (1996) lo más importante y controversial es que autoriza al gobierno federal a usar las transferencias (recursos que el gobierno federal entrega a las provincias más pobres) como un vehículo para cumplir su responsabilidad compartida con las provincias de equidad redistributiva y para lograr la eficiencia del mercado común interno. Constitucionalmente no hay restricciones en cuanto a la cantidad de los fondos a distribuir entre los ámbitos gubernamentales (Winer, 1996).

CONCLUSIONES

En la actualidad una ola descentralizadora ha invadido al mundo. No importa que los estados sean unitario o federales, todos los países enfrentan presiones para descentralizar sus actividades. De ahí que los desarrollos recientes sobre política fiscal dan por sentado que los gobiernos tienen que descentralizarse porque se dice, es la única forma para mejorar la efectividad en la toma de decisiones del sector público.

Ahora los desarrollos teóricos se enfocan a resolver los problemas de ineficiencia e inequidad

MARCO CONSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES FISCALES EN CANADÁ

Concepto	Distribución de poderes
Imposición	El gobierno federal y las provincias tienen acceso similar a las bases de los impuestos directos e indirectos más importantes.
Gastos públicos	Regla general: exclusividad de poderes asignados a los gobiernos federal y provinciales.
	Exclusividad del gobierno federal en algunas áreas (por ejemplo: defensa, desempleo).
	Responsabilidad concurrente federal/provincial en algunas áreas (por ejemplo: agricultura, inmigración, medio ambiente).
	Responsabilidad concurrente federal/provincial, con capacidad suprema del gobierno provincial para resolver conflictos en pocas áreas (por ejemplo: pensiones).
Transferencias intergubernamentales	Exclusividad provincial en algunas áreas (por ejemplo: salud, educación, bienestar social, derechos civiles)
	Poder irrestricto del gobierno federal para transferir fondos a las provincias

Fuente: Winer, 1996.

fiscal a que puede dar lugar una descentralización a ultranza. Así los principales tópicos abordados en la literatura sobre descentralización fiscal se refieren a dos cuestiones: la primera, es que en un mundo interdependiente en el cual los gobiernos actúan en función de los intereses de sus propios residentes, las decisiones tomadas por uno de los gobiernos inevitablemente tendrán efectos sobre los residentes de otras jurisdicciones. La segunda, es que en una federación, la descentralización fiscal tendrá tanto beneficios como costos. Ambas situaciones derivan en el papel del gobierno federal como una institución coordinadora.

El principal mensaje de la literatura es que en las economías con diversidad regional hay importantes argumentos económicos para descentralizar las responsabilidades de gasto a las provincias. Esto es especialmente cierto en el caso de los bienes y servicios públicos que deben ser entregados a los habitantes de las localidades. Al mismo tiempo, la descentralización de las responsabilidades para recaudar ingresos solamente es deseable porque es un medio para otorgar poder de decisión en el nivel provincial. Esto es, la necesidad de la descentralización de las responsabilidades de gasto es mucho más fuerte que para la descentralización de los ingresos.

Para establecer los límites ideales de la descentralización es necesario primero resolver interrogantes como: ¿qué importancia tiene la equidad?, ¿quién tiene la responsabilidad en materia de eficiencia fiscal?, ¿cómo conseguirla? Indudablemente las respuestas llevan a definir el papel del Estado. ¿Cuál es el papel que debe desempeñar el Estado?

Independientemente de la respuesta, el hecho es que con la descentralización se presenta una paradoja. Por una parte, las provincias al aumentar sus ingresos propios incrementan su participación en el sistema fiscal de modo que pueden amenazar la integridad de la armonización impositiva; cabe señalar que la mayor autosuficiencia provincial por sí misma exacerba los diferenciales de beneficios fiscales netos entre las provincias, haciendo más difícil lograr la eficiencia y equidad fiscal.

Por otro lado, la cantidad de fondos disponibles para el gobierno federal se reduce y con ello la capacidad para inducir la equidad y eficiencia fiscal. Entonces la pregunta es: ¿cómo lograr estos objetivos?

No son muchas las alternativas. Una es simplemente abrogar la responsabilidad federal en materia de eficiencia y equidad nacional, tema que compromete los programas provinciales. Hay algunos que argumentan que las provincias podrían llegar a un acuerdo entre sí, aún con la participación del gobierno federal, para determinar sus programas de modo que aseguren estándares nacionales. Virtualmente no hay evidencia de acuerdos de este tipo. Los objetivos de equidad nacional simplemente no se conseguirían. La otra alternativa es dar al gobierno federal poderes más directos para lograr los objetivos nacionales, tales como ejercer su poder de rechazo, lo cual simplemente no conviene. El único modo práctico para el gobierno federal de conseguir los objetivos nacionales es por medio del poder del gasto.

Paradójicamente esto se podrá lograr únicamente con el uso de mayores recursos fiscales por parte del gobierno federal.

BIBLIOGRAFÍA

- Backhaus, Juergen (2002), "Fiscal Sociology, What for?", en *The New Political Economies: A collection of Essays from Around the World*, editado por L. S. Moss, Blackwell Publishers, Inc.
- Bird, Richard M. y Francois Vaillancourt (2001), "Fiscal arrangements for maintaining an effective state in Canada", *Environment and Planning: Government and Policy*, 19:163-187.
- Brennan, G. y J. Buchanan (1980), *The power to tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Burgess, Michael y Alain G. Gagnon (ed.) (1993), *Comparative Federalism and Federation*, University of Toronto Press.
- Dahlby, Bev y L. S. Wilson (1996), "Tax Assignment and Fiscal Externalities", en *Reforming Fiscal Federalism for Global Competition*, editado por P. Boothe, Alberta, Western Centre for Economic Research at the University of Alberta.
- Edwards, J. y M. Keen, (1994), *Tax Competition and Leviathan*, Working Paper W94/7, Londres, The Institute for Fiscal Studies.
- Riker, William H. (1984), *Federalism: Origin, Operation, Significance*, University of California.
- Winer, Stanley L. y Allan M. Maslove (1996), "Fiscal Federalism in Australia and Canada", en *Reforming Fiscal Federalism for Global Competition*, editado por P. Boothe, Alberta, Western Centre for Economic Research at the University of Alberta.