

3

EL FEDERALISMO EN AUSTRALIA: LA CUESTIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DE FONDOS

Rogers Wilkins

(University of Sydney y Citigroup)

RESUMEN

Se aborda la temática de las transferencias de fondos entre el gobierno federal y los provinciales, señalando aspectos del federalismo australiano. La disparidad entre los estados y el desequilibrio fiscal vertical en Australia son compensados, en parte, con la implementación del criterio de igualdad fiscal, que lleva adelante la Comisión de Subsidios. Con el propósito de lograr equidad en el acceso a bienes y servicios públicos en todo el territorio, a través de procedimientos técnicos, se consideran las capacidades de los estados para recaudar y los costos de las prestaciones y se recomienda un modo de distribución de los fondos. De ese modo, ese sistema fiscal federal permite la convivencia entre estados miembros desiguales. Por último, se señala que la mitad de las transferencias se realizan de acuerdo ese criterio y el resto mediante “fondos condicionados”, a través de los cuales el gobierno central define políticas en las provincias.

PALABRAS CLAVE:

transferencias de fondos, desequilibrio fiscal vertical, equidad fiscal.

ABSTRACT

Pointing out aspects of the Australian federalism, the subject matter on fund transference between the federal government and the provincial ones is approached. Differences among states and the vertical fiscal imbalance in Australia are compensated, in part, with the implementation of the fiscal equalization criterion carried out by the Commission of Subsidies. By means of technical procedures and aiming to achieve equity in accessing public properties and services throughout the territory, the state's capacities to collect and the state's welfare cost are considered while a fund distribution form is recommended. Thereby, such federal fiscal system allows the coexistence among unequal state-members. Lastly, it is mentioned that half of the transferences are made in accordance with such criterion and the rest by “conditioned funds” through which the central state defines politics in the provinces.

KEY WORDS:

fund transference, vertical fiscal imbalance, fiscal equalization.

Existen similitudes y diferencias muy interesantes entre Australia y Argentina, y pensé que en lo que debería poner mayor énfasis es en la cuestión de la transferencia de fondos y cómo se lleva a cabo en Australia entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales. Además podemos hablar sobre otros aspectos y sobre similitudes y diferencias sencillas. No obstante, parece haber un asunto que en Argentina tiene mucha relevancia, en particular sobre el destino de las disposiciones de la legislación sobre coparticipación de 1994 y si existe o no una suerte de fórmula, por consiguiente me concentraré en los aspectos de la misma y el aspecto fiscal del federalismo australiano. Ron Watts, experto canadiense en el tema del federalismo, una vez me dijo que Australia es una de las federaciones más igualitarias del mundo. Un primer ministro australiano no fue tan considerado cuando describió el proceso de igualdad fiscal en Australia como “la igualdad que se volvió loca”.

Ahora bien, Australia es un vasto continente, parecido un poco a la Argentina, con una población más bien poco numerosa (de 18 a 20 millones de habitantes), la mayoría de la cual al igual que Argentina se ubica en conglomerados urbanos, en ciudades apiñadas a lo largo de la costa. Sydney, por ejemplo, tiene una población de alrededor de 5 millones de habitantes pero posee un área metropolitana grande como Los Ángeles.

La geografía y la historia constituyen en realidad la base del federalismo australiano, lo que uno de nuestros historiadores ha denominado la “tiranía

de las distancias”. Los estados se desarrollan y permanecen como unidades administrativas prácticas y en este aspecto creo que existe un paralelo con Argentina: la forma en que se considera a los gobiernos en un continente tan extenso. En Australia hay 6 estados, no 23, lo que significa una diferencia importante.

En el caso de Australia, la razón fundamental del federalismo, mirando al futuro, tiene que ver, por un lado, con la eficiencia de la delegación de la toma de decisiones dentro de la administración, y con los aspectos competitivos del federalismo, por el otro. Ambos argumentos dependen de la eficiencia. El perfil demográfico de los estados australianos es relativamente similar, con una ciudad capital grande en la costa y un interior escasamente poblado, frágil e inhóspito con muy poca población, lo que distingue a Australia de Estados Unidos por ejemplo. La división principal en la sociedad australiana se ha dado entre los habitantes de las zonas rurales, el campo o como lo llamamos en Australia, los “arbustos”, y los de las ciudades, y una parte importante de la política relativa, por ejemplo, a la igualdad tiene que ver con el acortamiento de esta brecha¹.

La riqueza australiana tradicionalmente proviene de la producción primaria como en la Argentina, y la abundancia de recursos naturales y la agricultura han sido el rasgo fundamental de la economía. En cuanto a la actitud de los australianos frente al gobierno, lo ven más o menos como un mal necesario, no existe un apego espiritual, filosófico o nostálgico subyacente hacia la institución del gobierno. El gobierno es una cuestión bastante práctica relacionada con la prestación de servicios. Especialmente se traduce en la provisión de infraestructura en un país en el que existen distancias enormes. Nos referimos a la utilización de capitales privados pero la administración gubernamental y los servicios atendidos con fondos públicos son probablemente un rasgo inevitable del continente australiano.

Las características principales de la igualdad fiscal en Australia tienen que ver, creo, con la convicción subyacente de que la equidad o igualdad posee un enorme valor. Poseemos un órgano independiente denominado Comisión de Subsidios que realiza una investigación anual referente a las transferencias financieras que deben llevarse a cabo entre los estados y los territorios para llegar a una situación en que todos los australianos puedan tener un mayor o menor acceso al mismo nivel de bienes y servicios públicos; permítaseme repetir esto ya que es un criterio importante: qué transferencias deben llevarse a cabo para llegar a una situación en que todos los australianos, no importa dónde vivan, puedan tener un mayor o menor acceso al mismo nivel de bienes y servicios públicos, y ese es el objetivo fundamental de

la investigación, es un compromiso característico con la igualdad que se halla probablemente en el extremo del espectro en cuanto a los sistemas federales. La investigación que realiza la Comisión de Subsidios es exhaustiva procurando descubrir las características relevantes de los estados y territorios que se vinculan con este objetivo. La Comisión estudia tanto la capacidad de los estados para recaudar sus rentas como los costos para los mismos de la prestación de los servicios, considera las desventajas que llevan a un incremento de los costos de los servicios, por ejemplo, a un estado más escasamente poblado o con una población más desparramada le resultaría más costoso por lo general proveer bienes y servicios. Más recientemente se ha destacado que la mayor densidad poblacional también genera mayores costos en infraestructura y en lo relativo a la ley y el orden, por lo que siempre existen factores y es exhaustiva en cuanto a los costos de la prestación de servicios gubernamentales y la capacidad para recaudar rentas para satisfacer dichos servicios. La Comisión de Subsidios eleva una recomendación al titular del Tesoro Federal y normalmente los pagos de las transferencias verticales desde el gobierno federal a los gobiernos de los estados y territorios siguen dicha recomendación².

Es importante comprender que, al igual que Argentina, Australia adolece de un gran problema de lo que denominamos desequilibrio fiscal vertical. De acuerdo al sistema de rentas australiano, el gobierno federal recauda la mayoría de los impuestos, tanto el impuesto a las ganancias como el IVA. Los estados no poseen una base fuerte de ingresos propia, casi el 50 % de las rentas de los estados proviene de las transferencias del gobierno federal. El desequilibrio fiscal vertical en Australia es un tema mucho más importante que el desequilibrio horizontal, y es este desequilibrio fiscal vertical el que ha llevado a lo que George Anderson denominó la mayor centralización del sistema federal australiano. Recientemente el gobierno federal y los estados han acordado que a cambio de la delegación de algunos de los impuestos más ineficientes por parte de los estados, éstos obtendrían todo el producido del IVA que es un impuesto federal, y delegarían otros impuestos ineficientes como ser los impuestos a los timbres, a las transferencias, a la propiedad, etc, y obtendrían lo ya mencionado. Por lo tanto, hoy hay algo de certeza y previsibilidad con respecto al tamaño de la torta...y la Comisión de Subsidios es el órgano que recomienda cómo debe repartirse dicha torta entre los estados.

La Comisión de Subsidios realiza un informe anualmente y cada cinco años sobre la metodología y los criterios para recomendar la distribución de las rentas. Los informes tienen miles de páginas y son altamente detallados y técnicos. Los procedimientos de la Comisión se han traducido en transferencias

importantes entre los estados y los territorios aunque es importante destacar que ni se aproximan en importancia a los de otros sistemas federales.

Históricamente el dinero se ha desplazado desde los estados más populosos y desarrollados en el sudeste australiano, con ciudades como Sydney, Melbourne y Canberra, hacia los estados y territorios más escasamente poblados y subdesarrollados de Queensland y Australia Occidental. La transferencia actual, para darles una idea de que realmente no es tan grande, ronda probablemente los dos millones de dólares australianos, alrededor de 1,5 millones de dólares estadounidenses. Cerca de un millón de los mismos proviene de New South Wales que es el estado donde estuve al frente del gabinete. El presupuesto estatal allí es de aproximadamente 35 a 40 billones de dólares por año, es decir que hablamos de que alrededor de un billón de dólares se transfieren de un presupuesto de 40 billones; esta no es una transferencia enorme. Sin embargo, estudios modelo que se han realizado en Australia indican que aun este nivel de transferencias crea cierta ineficiencia dentro del sistema. Sugerimos que el sistema tiene un efecto negativo sobre el PBI de alrededor del 0,25 %, es decir de 920 millones de dólares por año. Estas transferencias generan cierto entusiasmo entre las haciendas y sus titulares. Mucho se habla sobre la justicia y la eficiencia pero a los australianos en su mayoría no les genera mayor entusiasmo la igualdad y esto se debe en parte a su actitud, como ya mencioné, frente a la justicia o la equidad. Parece aceptarse como un objetivo razonable y también se debe en parte a la oscuridad y la dificultad de comprensión de los procedimientos que desempeña la Comisión de Subsidios. Los procedimientos de esta Comisión son un paradigma de independencia y un paradigma de apertura pero por otro lado resultan imposibles de entender para todos y, a excepción de un grupo de expertos técnicos, nadie en realidad los entiende, de hecho ni los políticos los entienden. Aparte de la oscuridad de los procedimientos, existen otras cuestiones importantes, otros detalles relativos a los procedimientos, que se vincularían con la eficiencia: ¿los procedimientos premian la ineficiencia? Surten en realidad ciertos efectos sobre la eficiencia...y sobre el PBI pero tal vez sea el precio que debemos pagar por el tipo de justicia o equidad que los australianos parecen valorar.

La Comisión de Subsidios procura distinguir entre las desventajas o incapacidades que pueden ser atendidas por medio de las políticas gubernamentales y de aquellas que no. Pero existe un área fundamental y contundente en que dicha distinción no resulta clara: la desventaja económica, la localización de industrias; hasta qué punto se debe al funcionamiento de las políticas y hasta qué plazo de duración de esas políticas.

Existe además la cuestión de si los bienes y servicios se prestan de manera eficiente y si los estados receptores tienen los incentivos para innovar y mejorar su desempeño. Se relaciona con la anterior la cuestión de si la equidad entre los estados...una transferencia equitativa hacia los estados que se traduce en equidad para los ciudadanos considerados individualmente o si el estado utiliza el dinero para otra cosa³.

En Australia actualmente existe un procedimiento, creo que parecido al mencionado antes, que intenta medir, comparar y publicar anualmente los resultados alcanzados con respecto a los bienes y servicios públicos, salud educación, sistema carcelario, servicios comunitarios, justicia. Encontrar definiciones y medidas adecuadas no es sencillo pero nos mostrará, por ejemplo, cómo la educación en Victoria se compara en cuanto al nivel de alfabetismo escolar con New South Wales o Queensland, cuál es el tiempo de espera en los hospitales públicos de Queensland comparado con el de Australia Occidental y otros indicadores por el estilo; y es una forma de competencia de referencia entre los estados. Esta labor también es desempeñada por un órgano independiente denominado "Comisión de Productividad". Es un accesorio esencial de la Comisión de Subsidios ya que nos muestra además si los estados se desempeñan bien.

32

Por lo tanto, podemos ver que Australia se encuentra en un extremo en lo que se refiere al nivel de desigualdad que su sistema federal está en condiciones de tolerar entre sus estados miembros⁴. Es una pregunta sin respuesta, como señaló George Anderson, hasta qué punto, qué grado de diferencia pueden tolerar nuestros sistemas federales si pretenden ser sostenibles. Probablemente requiera la comprensión de los costos y beneficios que implican federarse pero a mi criterio también resulta importante comprender que para que los sistemas federales funcionen, para que tal vez hasta continúen existiendo los estados miembros y probablemente las personas que integran la federación necesitan sentir que poseen un estado verdadero, que no siempre se trata de riqueza o dinero pero que muy a menudo al menos se conectará con ello.

Para finalizar, existen muchos otros aspectos del sistema fiscal federal australiano que son pertinentes para Argentina, en particular los relacionados con el uso de las potestades que tiene el gobierno federal en cuanto al gasto para dictar las políticas centrales a las provincias. Este mecanismo, que conocemos bien en Australia, se denomina "fondos condicionales" y se utiliza ampliamente, de suerte que cuando me referí a los procedimientos que utiliza la Comisión de Subsidios, la mitad de los fondos que llegan a los estados lo hacen a través de dicha comisión pero la otra mitad les llega a

través de subsidios condicionales que les proporciona el gobierno central. Entonces les dicen: Uds. pueden disponer de este dinero para salud siempre y cuando hagan lo siguiente que se implementará a través de las políticas exteriores de forma tal que pueden disponer de este dinero para educación pero tienen que proveer fondos propios y necesitan alcanzar determinados resultados e invertir el dinero de la siguiente forma; en definitiva, este es también un aspecto del federalismo fiscal en Australia que resultaría relevante para Argentina.

NOTAS

¹ El caso australiano, como el canadiense, refieren a organizaciones institucionales afectadas por la vastedad territorial. En tal sentido, con las prevenciones aplicables a cada uno, pueden reflejar criterios presentes en el caso argentino, aunque ambos son distintos entre sí. Su continentalidad, además, implica una extensión muy superior a la de Argentina (N. del E.).

² Los tratamientos sobre el federalismo fiscal australiano insisten en la importancia de la igualdad, aspecto este muy importante también Canadá. Una comparación clásica de las grandes federaciones puede encontrarse en Bird, Richard M.: "Federal finance in comparative perspective", Canadian Tax Foundation, Toronto, 1986, que sigue siendo una referencia en el tema.

³ El autor alude a la célebre "Australian Grants Comisión", cuya fuerza y poder la erige un organismo cuyas conclusiones y estudios recogen el respeto de todas las partes involucradas, incluido el gobierno central o nacional. En otros países, existen alternativas organizacionales parecidas, aunque no exactamente iguales, monofuncionales o plurifuncionales. En Argentina, sería la Comisión Federal de Impuestos, institución que en los últimos años ha estado muy distante de tener los poderes del homólogo australiano (N. del E.).

⁴ El autor alude a los denominados desequilibrios horizontales, que es crucial en los federalismos. Se refleja en las diferencias de renta *per per* entre regiones, Estados o provincias (N. del E.).

