

Federalismo y Corresponsabilidad Fiscal.

Luis R. Morales La Paz
Programa de Doctorado en Economía Teórica
Universidad Autónoma de Madrid
E-mail: luis.morales@adi.uam.es

La discusión planteada con relación a las reformas fiscales a ser discutidas a la luz de una Asamblea Constituyente traen a colación un tema de sumo interés para el desarrollo de la fuente de ingresos propios para los estados, como lo es la descentralización tributaria, de manera que se logre un equilibrio con la progresiva asunción de nuevas competencias de gasto dentro del proceso de descentralización. En lo sucesivo, trataremos de resumir una propuesta con sustento teórico, pero basada también en evidencias empíricas de otros países.

A nivel teórico, por una parte, Musgrave diferencia tres funciones básicas de los gobiernos: asignativa, distributiva y estabilizadora; y afirma que las dos últimas deben ser desempeñadas por los gobiernos centrales, dado que las políticas redistributivas de las administraciones locales pueden no ser efectivas a causa de la movilidad de los factores y pueden ser contraproducentes cuando se intente ejecutar medidas igualitaristas, porque los más ricos abandonarían esas comunidades y los pobres acudirían a ellas. En cuanto a las políticas estabilizadoras, los gobiernos regionales no tienen la capacidad de emitir y destruir dinero, es decir, carecen de política monetaria.

Por otro lado, desde la Teoría del Federalismo Fiscal se defiende la provisión descentralizada de bienes y servicios públicos, y ciertamente, bajo este esquema se le otorga una mayor flexibilidad a las políticas públicas de acuerdo a las preferencias de los individuos, de modo que las regiones pueden ejecutar eficientemente la función asignativa.

Las competencias tributarias deben supeditarse al régimen tributario establecido por la República y a los principios de cooperación con el gobierno central. Es necesario evitar la exportación impositiva, es decir, que los tributos establecidos en una determinada localidad no puedan ser trasladados a otras comunidades, impidiendo que estos sean soportados no sólo por los habitantes de la región recaudadora, sino también por los residentes de otras regiones. Ello puede lograrse transfiriendo las competencias tributarias que gravan el consumo, en especial aquellos bienes que poseen una elasticidad renta elevada, como el tabaco o alcohol. En cuanto a la transferencia del IVA, esta sería efectiva sólo en el último nivel de la cadena de comercialización (fase minorista), de manera que no se generen distorsiones en la redistribución ni dobles tributaciones.

En la coordinación de la hacienda pública nacional con las haciendas regionales también es menester considerar la ilusión fiscal interregional, que es otra de las amenazas a tener en cuenta en el diseño del esquema tributario, entendiéndose por ello la imposibilidad que tienen los contribuyentes de conocer qué nivel de recursos serán transferidos a la jurisdicción donde reside, aún cuando este sepa el monto global de impuestos que paga a la nación.

También es importante tener en consideración la posible competencia fiscal que se genere en el desarrollo de un proceso de descentralización tributaria. Me refiero a competencia fiscal en el sentido de que las regiones utilicen su presupuesto para atraer factores de producción a sus localidades. Esta competencia puede ser positiva porque estimularía la asignación eficiente de los recursos e incitaría a los estados a tratar de minimizar sus costos de funcionamiento.

No obstante, la posibilidad de que existan (o se generen) externalidades interregionales o

se ponga en peligro el objetivo de equidad individual, requiere que se tenga en cuenta la articulación de un sistema de transferencias entre los distintos niveles de gobierno. Esto pudiera lograrse con la creación de un fondo de compensación interregional, tal como existe en España, según Ucendo (1999). Por supuesto, ello impide alcanzar una nivelación entre ingresos y gastos de cada región, pero garantiza la solidaridad interregional y evita la tentación de incurrir en competencia desleal con otras regiones.

Además de todo lo anterior, es necesario un mecanismo que garantice el equilibrio presupuestario de las regiones, incluyendo en los ingresos el aporte del gobierno central vía situado constitucional y ley de asignaciones especiales. Incluso, debe dejarse abierta la posibilidad de que los estados puedan tener transferencias negativas, es decir, que se vean obligadas a devolver al Estado cualquier exceso de financiamiento que tengan.

Evidentemente, todo este proceso no puede olvidar las ya existentes competencias tributarias que poseen los municipios, competencias que deben estar en sintonía con las haciendas regionales y con la hacienda nacional. El desarrollo de un sistema como el aquí descrito es bastante complejo. Si ya nuestra experiencia de armonización entre gobierno nacional y municipios es escabrosa, no es de extrañar el pesimismo de muchos al incorporar a los estados en el meollo. Si bien es complicado como decíamos, no es imposible de instrumentar, y la experiencia de otros países así lo confirma. Es un tema delicado que merece discusión antes de ser aprobado. El debate está abierto.