

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
DEPARTAMENTO DE INTEGRACIÓN Y PROGRAMAS REGIONALES
DIVISIÓN DE INTEGRACIÓN, COMERCIO Y ASUNTOS HEMISFÉRICOS
INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



GLOBALIZACIÓN, FEDERALISMO Y TRIBUTACIÓN

FERNANDO REZENDE
CONSULTOR

NOVIEMBRE 2001

1- Introducción: autonomía federativa y principios tributarios

Una de las preocupaciones importantes en el diseño de sistemas tributarios en regímenes federales es asegurar el equilibrio necesario entre la distribución de competencias impositivas y la autonomía financiera de los entes federados. Teóricamente, la distribución de las competencias debería estar estrechamente relacionada con el alcance territorial de las principales bases tributarias, de modo de establecer vínculos más sólidos de responsabilidad entre el gobierno y el ciudadano-elector y limitar las posibilidades de traslado del contribuyente para evitar el pago del impuesto. En la práctica, el problema es más complejo, porque no siempre el modelo ideal es capaz de garantizar ese equilibrio.

En el modelo ideal, las tres principales bases tributarias conocidas -ingreso, consumo y patrimonio- se repartirían de acuerdo con el principio de movilidad de esas bases y de modo de establecer una relación más estrecha entre el contribuyente y el poder público encargado de su administración. De manera que la propiedad inmobiliaria, físicamente inmutable, quedaría en la esfera de las competencias municipales, mientras que el consumo, que se concentra en un espacio más amplio, debería ser objeto de gravamen por los gobiernos de los estados o provincias. Se reservaría al gobierno nacional la competencia para imponer tributos al ingreso originado en cualquier parte del país.

Claro está que es imposible encontrar un ejemplo de adhesión a una recomendación de esa naturaleza. Por un lado, las diversidades regionales, en relación con el número de habitantes, el ingreso per cápita, los perfiles culturales, la capacidad administrativa y las carencias sociales no permiten ajustar las necesidades financieras de cada ente federado a una distribución rigurosa de las tres bases tributarias mencionadas. Por otro, las variaciones cíclicas de la economía recomiendan opciones más diversificadas para evitar una inconveniente inestabilidad de los ingresos presupuestarios, que comprometa la administración eficiente de los fondos públicos.

En realidad, cada federación adopta la solución más compatible con sus especificidades, por lo que no se puede hablar de la existencia de un patrón. Cuando las desigualdades regionales son grandes, el equilibrio entre la

distribución de competencias y la autonomía federativa depende de un sistema eficiente de transferencias compensatorias, capaz de equilibrar los intereses de los estados más desarrollados, que prefieren más autonomía para gravar, y los de los estados más atrasados, que necesitan complementar sus magras posibilidades de recaudación con transferencias del poder central.

Otro elemento que afecta las decisiones sobre el grado de descentralización fiscal y sobre la naturaleza de los tributos atribuidos a la competencia de estados y municipios es la capacidad administrativa. Con frecuencia, se alega que una escasa capacidad administrativa no permite grandes avances respecto del aumento de las competencias de los gobiernos subnacionales para instituir o recaudar los impuestos modernos, lo que termina por dar lugar a soluciones más centralizadas, encaminadas a evitar la pérdida de calidad del sistema.

De cualquier modo, la búsqueda del equilibrio federativo implica una mayor diversidad de opciones tributarias, casi siempre centradas en la existencia de múltiples incidencias indirectas sobre el consumo de bienes y servicios. Tributos acumulativos, de más fácil cobranza y fiscalización, conviven con formas más modernas de tributación al consumo, a ejemplo del impuesto al valor agregado, generándose distorsiones e ineficiencias que perjudican al contribuyente y a la competitividad de la economía. En consecuencia, se torna más difícil conciliar las necesidades propias de una federación con la observancia rigurosa de los principios clásicos de eficiencia y equidad en la tributación.

La globalización y la formación de mercados comunes y uniones económicas alteran la situación vigente e introducen nuevos desafíos al equilibrio fiscal de las federaciones. Con la eliminación de las barreras a la libre circulación de mercaderías y servicios en toda la región comprendida por la unión económica, las diferencias de tratamiento impositivo también tienen que ser eliminadas, so pena de perjudicar a los miembros del bloque que mantengan impuestos que penalizan a la producción, la inversión y la exportación. Por su parte, las presiones en favor de la armonización fiscal producen un efecto positivo respecto de la necesidad de una mayor atención a los principios tributarios que aseguran la integración competitiva al mercado común y a la economía mundial.

El objetivo del presente trabajo es, pues, examinar las consecuencias tributarias de la integración económica en el caso específico de los países

que adoptan una forma federal de organización. Por lo tanto, un breve comentario sobre el proceso de armonización fiscal en las uniones económicas precede al análisis de las consecuencias de la globalización en la autonomía federativa y el equilibrio regional. Este, a su vez, es el telón de fondo en que se apoya la propuesta de un nuevo federalismo fiscal capaz de conciliar las necesidades de la armonización impositiva con las exigencias de eficiencia económica y cooperación intergubernamental. Al final, se presentan algunas reflexiones sobre el futuro, a título de conclusión.

2. El proceso de armonización fiscal en las uniones económicas

Superada la etapa inicial de formación de una unión económica, con la unificación de la política arancelaria, la armonización de los sistemas impositivos pasa a ser una necesidad imperiosa. No es casual que la Comunidad Europea haya recorrido desde el comienzo el camino de la armonización tributaria. El ritmo y la velocidad con que se puede recorrer esa vía dependen de la magnitud de las diferencias preexistentes y de las presiones externas que interfieren en su decurso. Con el avance de la globalización, la influencia de las presiones externas es ahora más fuerte que en el pasado, lo que implica la necesidad de avanzar hoy con más rapidez que en la experiencia europea de los últimos cuarenta años.

Las presiones en favor de la armonización fiscal derivadas de la globalización de los mercados se manifiestan al principio y con más intensidad en el mercado financiero. Como el dinero es la mercancía que circula con mayor facilidad y rapidez, las prácticas impositivas muy diferenciadas en ese mercado, en economías maduras, penalizan a los países que eluden el patrón aceptable internacionalmente, lo que exige imperiosamente un ajuste (la reducción de las alícuotas del impuesto al ingreso personal o de las empresas, promovida por Estados Unidos en 1986 provocó una acción similar en los países europeos). Los países en desarrollo cuyos márgenes de rentabilidad del capital invertido sean más favorables que el patrón vigente tendrían un espacio extra para mantener una diferencia de tratamiento, pero en la medida en que se integren más al mercado internacional, ese espacio se reduciría.

Tomados en conjunto, las presiones externas y los intereses colectivos de la unión económica apuntan a un rápido avance en la armonización tributaria del mercado financiero. Al final de ese recorrido, el gravamen de las corrientes financieras debe ser abolido y el impuesto que incide en los

resultados de las aplicaciones realizadas (ganancias, dividendos, intereses, etc.) debe ser ajustado al patrón internacional en un corto período de tiempo. En cuanto al impuesto a los ingresos, Vito Tanzi (1995) descarta la posibilidad de que el avance de la integración económica internacional obligue al regreso a un impuesto cedular sobre el ingreso familiar, para que la renta del capital (intereses y dividendos, por ejemplo) se adapte más fácilmente a la globalización del mercado financiero, eliminando las ventajas que hoy ofrecen los paraísos fiscales.

En el mercado de productos, los cambios son más lentos. Las distancias, los hábitos de consumo y las barreras no tributarias al comercio ofrecen un margen razonable de maniobra para la tributación. En ese caso, las presiones externas pueden sentirse con menor intensidad, pero las exigencias de la unión económica son omnipresentes. Eliminadas todas las restricciones a la libre circulación de bienes y servicios en el interior del bloque, la abolición de las asimetrías tributarias adquiere prioridad absoluta.

Como se señaló, el camino transitado por la Comunidad Europea en ese particular tiene que ser ahora recorrido con mayor velocidad. La sustitución de las múltiples incidencias en el proceso productivo por un impuesto de base amplia al consumo de bienes y servicios, según el método del valor agregado, tal como el adoptado por la Comunidad Europea, ya fue realizada, aunque parcialmente, por casi todas las economías occidentales. Ello permite avanzar más rápidamente en la armonización tributaria, en base a la adopción de reglas uniformes para el impuesto al valor agregado (IVA), a fin de cumplir los apretados calendarios de implementación de las nuevas propuestas de formación de uniones económicas en otras partes del mundo.

La menor movilidad del mercado de trabajo sugiere que allí es donde se encuentra la mayor resistencia a la armonización. Las crecientes barreras a la inmigración, principalmente de mano de obra menos calificada, derivadas de los elevados índices de desempleo, hacen que las presiones internacionales sean en este caso menos relevantes. En las uniones económicas, las diferencias culturales e idiomáticas también amortiguan la presión por una mayor armonía en los tributos que inciden en la mano de obra.

En el mercado de trabajo, la preocupación por la armonización es sustituida por la exigencia del pago por despido. En ese caso, lo que provoca cambios es la necesidad de reducir los costos de producción derivados de las pesadas

cargas laborales para obtener mejores condiciones de competitividad en el mercado internacional.

Conciliar las necesidades de la armonización tributaria para la formación de uniones económicas con los problemas fiscales de una federación es una tarea para la que no se cuenta aun con estudios y reflexiones importantes. El punto central en la búsqueda de la conciliación debe ser la reevaluación del principio de la autonomía federal. Cuanto más se avanza hacia la armonización tributaria, menos espacio queda para el ejercicio de la capacidad impositiva de los gobiernos subnacionales. Por otro lado, cuanto más se avanza en la formación de una unión económica, mayores son las restricciones impuestas a la gestión presupuestaria de todos los entes federados. En las secciones siguientes, se procura reunir algunos argumentos a este respecto.

3. Globalización y autonomía

Conjuntamente con la globalización de los mercados, la consolidación de bloques económicos regionales va imponiendo límites crecientes a la autonomía de los Estados nacionales. El fortalecimiento de las instituciones encargadas de ejercer el control y la fiscalización del comercio y de arbitrar en los conflictos derivados del incumplimiento de los acuerdos establecidos es una manifestación importante del sometimiento a normas supranacionales, que son aún más severas cuanto más avanzada sea la etapa de las distintas experiencia de integración económica regional.

A ese respecto, la experiencia de la Comunidad Económica Europea es ejemplar. En la secuencia de la liberación de las barreras arancelarias a la libre corriente de bienes y servicios dentro de los límites del Mercado Común Europeo, se alcanzaron avances crecientes hacia la plena armonización de las políticas económicas, indispensable para el proyecto de unificación de Europa. De la armonización de la tributación que incide en la producción y circulación de bienes y servicios, se pasó a la fase más ambiciosa de la unificación monetaria, ya en etapa inicial de implementación. Con la unión monetaria, se exigen nuevos avances en el campo de la armonización impositiva, especialmente del impuesto a los ingresos, el cual es ahora objeto de atención. Las quejas por el creciente poder de la burocracia instalada en Bruselas revela la insatisfacción de

algunos con la pérdida de autonomía que acompaña las etapas más avanzadas de los procesos de integración.

Los regímenes federales son doblemente afectados. La armonización de la política tributaria afecta a uno de los pilares centrales de la autonomía de los entes federados, basada en la distribución de las competencias impositivas y en los mecanismos de distribución de los ingresos definidos constitucionalmente. Además, el libre acceso al crédito también se ve limitado, a medida que un rígido control del déficit público es condición sine qua non para la armonización de las políticas macroeconómicas que debe acompañar el progreso en las etapas más avanzadas de la integración.

En ese contexto, es necesario reevaluar el concepto de autonomía federal. En parte, las rígidas limitaciones a la movilización de recursos pueden ser compensadas con una mayor libertad en lo que hace a su utilización, siempre que se respeten las exigencias del equilibrio fiscal. Además, se pueden explorar los espacios que restan para la generación de ingresos propios vinculados a la prestación de servicios en el ámbito local, en beneficio, principalmente, de la autonomía municipal.

Una evidencia interesante que acompaña la pérdida de autonomía de los Estados nacionales es el fortalecimiento de los gobiernos locales y la divulgación generalizada de las experiencias de municipalización. Con el abandono de las posturas estatizantes, la revisión del papel del Estado en la economía lleva a considerar el fortalecimiento de su capacidad de regulación a nivel nacional y la transferencia de responsabilidades públicas a los gobiernos locales, en el campo de la prestación de servicios colectivos y sociales. En la medida en que la asunción de esas responsabilidades sea financiada con recursos generados por los propios beneficiarios de los servicios prestados, el refuerzo del poder de acción y de la autonomía municipal no compromete la armonización que exige la globalización. Claro está que, en situaciones de acentuadas desigualdades sociales y gran pobreza, como es el caso del Brasil, el financiamiento de las actividades transferidas a los municipios exige la cooperación de los demás entes federados para evitar el crecimiento de la exclusión social.

La cuestión de la autonomía no se limita a las relaciones entre los gobiernos, tanto en el plano internacional como interno. Aumenta día a día el control de las grandes empresas multinacionales sobre los flujos

del comercio. En 1993, la UNCTAD determinó que el 44% de las exportaciones norteamericanas correspondía a cambios de componentes, productos finales y servicios entre empresas transnacionales, porcentaje que sin duda hoy es mayor. En el Brasil, el censo del capital extranjero realizado por el Banco Central en 1995 indica que el 17% de las corrientes del comercio internacional ya se producía entre empresas multinacionales.

Esos porcentajes tienden a crecer en la medida en que el proceso de consolidaciones y adquisiciones que se viene produciendo en todo el mundo configura una estrategia de inversiones a escala planetaria, sostenida por una política de división de mercados y establecida en base a un planeamiento a largo plazo.

Un estudio reciente (Dupas 1998) indica que las 100 mayores empresas mundiales poseen el 35% del inventario de inversiones directas en el mundo y el 80% de la corriente de pagos internacionales de regalías y honorarios. También apunta a que los líderes de la producción mundial están reducidos a algunas decenas, aún en los sectores menos concentrados, como el del automóvil, en que los cinco mayores fabricantes ya poseen el 40% de la producción mundial.

En la esfera financiera, la virulencia de las crisis provocadas por la acción de los capitales especulativos en las distintas regiones del mundo ha planteado una creciente necesidad de adaptación de los patrones internacionalmente reconocidos como representativos de las economías saludables: equilibrio fiscal y externo, resultante de sólidas políticas monetarias y tributarias, como el previsto en el Tratado de Maastricht. Independientemente del resultado de las sucesivas deliberaciones que el denominado G-7 viene manteniendo sobre la necesidad de controlar el movimiento de capitales internacionales, es poco probable que se altere significativamente la creciente necesidad de sometimiento a patrones aceptados internacionalmente como representativos de la buena conducción de la política económica para la inserción competitiva en el mundo moderno.

4- Globalización y regionalismo

Un aspecto importante de las consecuencias de una profundización de la globalización y de la integración regional, de especial relevancia para la

cuestión federativa, es su impacto regional. No es por acaso que la Comunidad Europea instituyó desde el comienzo una amplia propuesta de política regional sustentada en fondos orientados a la modernización de las economías más atrasadas del bloque. Esa propuesta se basa en la percepción de que el bloque europeo será tan fuerte como la capacidad de resistencia de los eslabones más débiles de su cadena. De modo que los países más avanzados aportan recursos que son prioritariamente aplicados a programas de infraestructura, mejoramiento de los recursos humanos y modernización tecnológica de las economías menos desarrolladas de la región, de manera de prepararlas para participar en mejores condiciones en el mercado unificado europeo y en el mercado mundial.

Otro aspecto que reclama una especial atención en relación con la cuestión regional es el ya mencionado control de las multinacionales sobre las inversiones que se realizan con miras al posicionamiento estratégico en los mercados regionales y el aumento de su participación en el mercado mundial. Una investigación de la CEPAL sobre las inversiones en el Brasil del período 1995-97, comentada en la revista *Rumos do Desenvolvimento*, de octubre de 1998, muestra que, de los seis sectores que más ampliaron sus inversiones en ese período -automotriz, electro-electrónico, farmacéutico, alimentario, siderúrgico y del plástico- los cuatro primeros registran una presencia intensiva de las empresas multinacionales y fueron también los que más invirtieron en la expansión de la capacidad productiva. En el caso del Brasil, el volumen del mercado interno y las oportunidades que la instalación de nuevas plantas industriales ofrece para el acceso privilegiado al mercado regional -el Mercosur y otros bloques económicos- ha sido señalado, en esa y en otras investigaciones recientes, como uno de los factores determinantes de la intención de las grandes empresas, tanto las controladas por el capital extranjero como las nacionales, de aumentar sus inversiones en el Brasil, a pesar de las dificultades existentes. No es casual que en la nueva ronda de ampliación de las plantas automotrices en Brasil se registrara una fuerte presencia de inversiones en los estados del extremo sur -Paraná y Río Grande do Sul- en parte explicada por la mayor proximidad del Mercosur.

En ese contexto, la capacidad de que los Estados actúen para evitar el agravamiento de las disparidades regionales depende cada vez más de la cooperación. Los factores que tradicionalmente incidían en la decisión

de la ubicación de las actividades productivas -mano de obra barata, proximidad de las fuentes de materias primas y de los principales mercados de consumo, y el bajo índice de organización sindical- pierden atractivo a medida que el acento en la productividad, las nuevas facilidades para el traslado de mercaderías y servicios a largas distancias y a bajo costo, el crecimiento del comercio electrónico y el abandono de las antiguas creencias acerca del antagonismo entre el capital y el trabajo, tornan obsoletos esos factores.

Junto con la obsolescencia de las antiguas ventajas de localización está el poder de inducción de los incentivos fiscales. No sólo las exigencias de la armonización fiscal reducen progresivamente el grado de libertad para la concesión unilateral de ventajas fiscales, que en el pasado constituían un fuerte incentivo para el traslado de plantas industriales a regiones menos desarrolladas, sino que también la sustentación de situaciones artificiales se torna inviable en un mundo cada vez más competitivo. Cada vez más, los incentivos fiscales se transforman en subsidios que retiran del gobierno recursos esenciales para el pleno cumplimiento de sus responsabilidades sociales, mientras incrementan el lucro de quienes de ellos se benefician.

La importancia que la cuestión regional reviste para el examen de un nuevo equilibrio federativo exige que esa nueva realidad sea ampliamente percibida. Al mismo tiempo que la apertura y la globalización despiertan sospechas de que ambos fenómenos puedan venir acompañados de un nuevo agravamiento de las desigualdades regionales en el Brasil, crean oportunidades para el mayor estrechamiento de las relaciones económicas de regiones menos desarrolladas con el exterior, con el riesgo consiguiente de debilitamiento de los intereses que hasta ahora servían de base para el sostenimiento de la cohesión nacional.

La Amazonia ofrece un buen ejemplo de esa posibilidad. La creciente vinculación de la economía amazónica con el mercado internacional ya es una realidad que tiende a acentuarse con las nuevas posibilidades de acceso de los productos de su base natural de recursos -mineral, agropecuaria y forestal-, para no hablar de la explotación de la biodiversidad, a los mercados del norte, cada vez más ávidos del consumo de la naturaleza, y por la perspectiva de acceso de los productos de la zona franca de Manaus a los mercados del Caribe y de los países que integran el Pacto Andino. Posibilidades similares pueden percibirse

en el Nordeste, hacia donde buena parte de la industria tradicional - calzado, textiles y prendas de vestir- ya es atraída por los menores costos salariales y la mayor proximidad de los mercados mundiales. En la economía globalizada, la industrialización del Nordeste deja de depender de lo que acontece en el sur del país, toda vez que pasa a tener acceso a maquinaria, equipos e insumos importados a precios a veces inferiores a los internos y de calidad superior, en lo que hace a la incorporación de tecnologías modernas.

En la parte meridional del país, el Mercosur también es objeto de grandes expectativas en cuanto a los beneficios esperados de la integración, planteando preocupaciones con respecto a las consecuencias de la profundización de la integración de este bloque para las demás regiones del país.

Por lo tanto, se trata de evitar que la integración regional acarree la desintegración nacional y, para ello, es fundamental fomentar la armonización tributaria interna y externa y sustituir el antagonismo por la cooperación. En el rediseño del federalismo brasileiro, estos son aspectos centrales que deben ser considerados.

5- Armonización tributaria y federalismo fiscal

En el camino hacia la armonización tributaria, la sustitución de un variado número de impuestos que inciden sobre bases estrechas, por un reducido número de impuestos de amplia base, cierra la posibilidad de alcanzar el equilibrio federativo mediante la atribución de competencias tributarias exclusivas a cada uno de los entes de una federación. El recurso a competencias convergentes tampoco es compatible con las exigencias de las normas y las prácticas administrativas uniformes en todo el territorio nacional. De esta forma, es necesario adoptar un régimen de competencias compartidas en el que una misma base impositiva -o, principalmente, el consumo- pasa a ser objeto de tributación simultánea por las entidades que componen la federación.

Compartir competencias es distinto que compartir los ingresos de los tributos. En el segundo caso, el tributo pertenece a una de las partes, casi siempre el gobierno central, que se encarga de su administración y recaudación y reparte el producto de esta con los estados miembros, de acuerdo con normas estipuladas por ley. Cuando se comparten

competencias, el tributo pertenece a ambas partes, Unión y estados, que negocian conjuntamente en el Parlamento la legislación aplicable y las alícuotas que corresponden a la porción de cada una en el tributo en cuestión. Por tanto, ambas partes someten al poder legislativo nacional su autonomía para legislar en materia tributaria.

Esta forma de compartir competencias tributarias es un instrumento poderoso de incentivo de la cooperación. Una base impositiva común y una legislación nacional uniforme conducen a la cooperación intergubernamental en el campo de la administración tributaria, con beneficios nada despreciables para el contribuyente y para el fisco. Desde el punto de vista del contribuyente, la simplificación derivada de la adopción de una base única para el cálculo de los débitos fiscales reduce el costo de las obligaciones accesorias y elimina la necesidad de recurrir a distintas instancias para la solución de conflictos de interpretación. Desde el punto de vista del fisco, la integración de catastros y la fiscalización conjunta aumentan la eficacia del combate al fraude y la evasión, al tiempo que permiten obtener economías administrativas sustanciales.

El antagonismo que con frecuencia se manifiesta bajo la forma de la concesión de incentivos fiscales para atraer industrias, cede espacio a la adopción de políticas dinámicas de atracción de actividades económicas modernas por medio de programas de inversión en el mejoramiento de la infraestructura, de los servicios urbanos y de los programas sociales, especialmente el mejoramiento de la enseñanza básica y de la asistencia médica y hospitalaria.

En la implementación de esas políticas, la coparticipación en el financiamiento es la contrapartida de compartir las competencias. Por ese medio, resulta más fácil avanzar hacia una mayor descentralización de las responsabilidades públicas, sin que sea necesario incurrir en una "sobredosis" de transferencias. Con la distribución de los ingresos tributarios en la federación, manteniendo una relación más estrecha con el ingreso y el consumo local, la coparticipación en el financiamiento podría ser definida en función de las necesidades de complementación por la Unión de los recursos necesarios para asegurar un patrón mínimo de atención en todos los estados federados, respetando la norma de que la responsabilidad principal debe recaer en la esfera local.

Otra ventaja importante de compartir las competencias es la contribución que ello aporta a la estabilidad normativa. Compartir una amplia base tributaria entre los componentes de una federación dificulta la generación de cambios frecuentes en la legislación, pues para ello sería necesario conciliar intereses distintos que no siempre estarían de acuerdo con la necesidad y la naturaleza del cambio pretendido. La mayor estabilidad también es importante, conjuntamente con el fortalecimiento de las normas de anterioridad y anualidad, para dar mayor seguridad al contribuyente y establecer un ambiente propicio para las decisiones sobre inversión y la atracción de capitales, de importancia fundamental para ampliar las perspectivas de consolidación de la unión económica y de crecimiento del bloque.

De esta manera, aunque la armonización tributaria implique una pérdida de autonomía de los estados federados en los procesos de formación de las uniones económicas, la armonización es ventajosa desde el punto de vista de los principios de la tributación. El concentración en la competitividad, la exigencia de la globalización de los mercados, reforzada por las necesidades de la integración, reubica la preocupación por la neutralidad de los impuestos en el centro de los debates sobre las reformas tributarias que son objeto de atención en varios países. A su vez, la protección del contribuyente resurge con más vigor, teniendo en cuenta la necesidad de preservar un ambiente favorable a los negocios y de establecer una relación más madura entre los contribuyentes y el fisco.

Otro principio tributario también recuperado es el principio del beneficio. Como ya fue adelantado, la contrapartida de la pérdida de autonomía tributaria de los estados federados es el mayor espacio para la actuación del poder público local. En el mercado global, los municipios, principalmente aquellos en los que se sitúan las grandes metrópolis nacionales y regionales, son llamados a asumir mayores responsabilidades respecto de la atención de las demandas de sus ciudadanos y pueden, por tanto, recurrir más intensamente a contribuciones recaudadas directamente de los usuarios/beneficiarios de los servicios públicos indispensables para el funcionamiento de las ciudades y la calidad de vida urbana.

Por su parte, el acento en la microeconomía deja de lado los principios tributarios que se relacionan con las cuestiones de la equidad. Por una parte, la progresividad de la tributación del ingreso es afectada por la

creciente movilidad de los capitales y de los profesionales liberales más calificados. Por otra, la selectividad en la tributación al consumo también está limitada por la competencia en el mercado regional y global. Eso hace que las preocupaciones por la justicia fiscal se trasladen al lado del gasto, mediante la prioridad en la aplicación de los recursos públicos a programas encaminados a la eliminación de los factores que impiden la movilidad social.

La suficiencia de los tributos, desde la óptica de la generación de los recursos necesarios para satisfacer las responsabilidades del Estado, también se ve afectada por las limitaciones macroeconómicas vinculadas al sostenimiento del equilibrio fiscal, exigiendo esfuerzos crecientes para aumentar la eficiencia de la administración pública, a efectos de mantener la carga tributaria global dentro de los límites impuestos por la competencia internacional.

6 - Comentarios finales

Las consecuencias de la globalización financiera, de la ampliación creciente del intercambio internacional y de la formación de bloques económicos regionales apuntan a nuevos desafíos para la consolidación de los regímenes federativos, y estimulan la reflexión sobre el diseño de mecanismos de cooperación que puedan de hecho mantener la cohesión de la federación.

La federación refuerza la descentralización y esta amplía los espacios de la democracia. También es cierto que la descentralización, al tiempo que lubrica el funcionamiento de los regímenes democráticos, suscita algunas preocupaciones importantes, como, por ejemplo, las relativas a la reducción de las desigualdades sociales y al sostenimiento del equilibrio macroeconómico.

Por un lado, la descentralización de los recursos y del poder para administrarlos afecta la capacidad del Estado para actuar con el fin de evitar la concentración regional del ingreso, aumentando las perspectivas de ampliación de las desigualdades; por otro, aumenta las dificultades de coordinación de la política fiscal, con riesgos para el logro de las metas de equilibrio macroeconómico. De ahí la imposición creciente de límites al ejercicio del poder de los estados federados, en función de las

exigencias macroeconómicas y de las necesidades de la armonización fiscal.

El núcleo de esta cuestión es el problema de la autonomía. ¿Qué nivel y qué tipo de autonomía de los gobiernos subnacionales será posible preservar para que una de las ventajas de la federación, que es la de poder encarar las diversidades regionales sin perder de vista la unidad nacional, puede en los hechos sostenerse?

En el plano fiscal, todas las recomendaciones convergen en la imposición de controles sobre las unidades subnacionales. Las limitaciones del gasto de los estados y municipios y el establecimiento de nuevas normas de control sobre el endeudamiento de ambos cercenan la autonomía en la gestión presupuestaria. Del lado de los recursos, las propuestas de reforma tributaria centradas en la necesidad de una legislación nacional para el impuesto al valor agregado, que será compartido entre el gobierno federal y los estados, también significa retirar a estos últimos la competencia para regular los impuestos que constituyen su principal base de financiamiento.

Las limitaciones de la autonomía fiscal ponen el acento en la necesidad de reforzar los vínculos que pueden incrementar la cooperación en la federación. El camino es, sin duda, el federalismo cooperativo. La cuestión está en cómo implantar ese federalismo cooperativo, teniendo en cuenta las manifestaciones derivadas del antagonismo y la ausencia de nuevos estímulos para la cooperación.

En el Brasil, y creo que en otras federaciones, asistimos a demostraciones crecientes de antagonismo entre los estados federados. Un ejemplo notorio de ese antagonismo es el resurgimiento de una guerra fiscal predatoria en la que los estados conceden favores cada vez más generosos para atraer industrias a sus territorios. También se revive el viejo sentimiento del ciudadano de ingreso medio de los estados más ricos, que se sienten penalizados por más impuestos, cuyo ingreso es posteriormente transferido en beneficio de personas más ricas de regiones más pobres.

De manera que, aunque la cooperación sea el camino recomendado, el ambiente no la estimula. Al contrario, lo que se observa es un mayor cuestionamiento, inclusive porque varios estados pueden estar previendo

mayores oportunidades de fomentar su bienestar, el bienestar de sus ciudadanos, mediante un mayor estrechamiento de las relaciones con otras regiones de países vecinos, en vez de hacerlo con otras regiones del propio país. Por tanto, es posible que en el camino hacia la integración internacional, que debe ser estimulada, y de la consolidación de los bloques económicos regionales, se produzca una desintegración nacional que puede plantear problemas futuros para la formación de uniones económicas en el continente sudamericano.

Referencias

Tanzi, Vito (1995) *Taxation in an Integrating World*. Washington, The Brookings Institution.

Dupas, Gilberto. *A Lógica da Economia Global e a Exclusão Social*. Estudos Avançados, Universidade de São Paulo.