

# Las relaciones fiscales intergubernamentales en Rusia



**Nadezhda Bikalova**

Aunque Rusia es oficialmente una federación, se han planteado graves dificultades para establecer relaciones fiscales satisfactorias entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales. ¿A qué se deben estos problemas y qué medidas podrían adoptarse para que el federalismo fiscal ruso funcione mejor?

**A** PRINCIPIOS Y A FINES del siglo XX hubo dos grandes experimentos políticos y económicos, ambos en Rusia. En 1917, Rusia se convirtió en el primer país socialista que abolió la propiedad privada, y en 1991 sobrevinieron el colapso de la Unión Soviética y la privatización en gran escala de los medios de pro-

ducción soviéticos. Ambas transformaciones fueron traumáticas para el pueblo de la Federación de Rusia y de las demás repúblicas soviéticas, que han tenido que adaptarse rápidamente a un concepto diferente de la función que debe desempeñar el Estado para facilitar el logro de niveles de vida normales (véase Ter-Minassian, compiladora, 1997).

## Comienzo del federalismo

Tras la desintegración de la Unión Soviética, el modelo federal para el Estado ruso quedó oficialmente plasmado en la Constitución de 1993. Rusia comprende 89 estados federados, que incluyen 21 repúblicas (Chechenia es una de ellas), 50 provincias (*oblasts*), 6 territorios (*krais*), 10 zonas autónomas (*okrugs*), las ciudades de Moscú y San Petersburgo, y más de 12.000 gobiernos locales de las subdivisiones administrativas de regiones o grandes ciudades, pueblos, asentamientos, municipios y distritos municipales (*rayons*). La legislación aprobada por el Presidente de Rusia (2000) ha creado siete macrorregiones administrativas nuevas en la jerarquía federal para facilitar el cumplimiento de las leyes federales.

La Constitución se basa en los principios de integridad territorial del país, unidad del sistema de poderes estatales, diferenciación de competencias y poderes en la estructura gubernamental, e igualdad y derecho de autodeterminación para todos los rusos. Sin embargo, no se ha establecido el mecanismo jurídico que habría dado efecto práctico al principio de reparto de derechos y competencias y que, por consiguiente, habría establecido un equilibrio razonable entre los intereses del gobierno central y de los miembros de la Federación en asuntos fiscales. Así, algunos investigadores (véanse, por ejemplo, Bird, Ebel y Wallich, compiladores, 1996) dudan que Rusia sea, efectivamente, una federación. De hecho, el sistema federal ruso está demasiado centralizado (sobre todo en lo que respecta a la tributación), aunque los gobiernos regionales parecen estar descentralizados.

La contradicción fundamental entre un sistema oficial muy centralizado y la autonomía extraoficial a nivel regional y local es fuente importante de problemas para el federalismo fiscal de Rusia (véanse Lavrov,

Litwack y Sutherland, 2001). La descentralización presupuestaria de las regiones se refleja en las autorizaciones de gasto y los planes financieros. Los gobiernos regionales y locales se reservan un margen considerable para desarrollar y poner en práctica su propia política fiscal extraoficial. En consecuencia, falta transparencia en la política fiscal de los

gobiernos regionales y locales, que no son plenamente responsables ante sus electores ni ante el gobierno federal.

En 1994–96, un efecto desafortunado de la transición económica rusa fue el hecho de que el gobierno federal delegara a las regiones —a las que se asignaron fondos— una amplia gama de competencias para ofrecer servicios y realizar pagos a ciudadanos, por ejemplo, por atención infantil y subvenciones a ex combatientes, sin conceder a las regiones nuevas oportunidades para recaudar impuestos. Las competencias se delegaron como se había hecho durante el período de planificación central, principalmente en función de las condiciones naturales y climáticas y de la dotación de recursos naturales. Esto ha dejado muchas regiones en situaciones extremadamente difíciles. Al mismo tiempo, conforme a los acuerdos suscritos entre el centro (es decir, el gobierno federal) y las regiones, algunos miembros de la federación han logrado convencer al gobierno federal de que les conceda privilegios especiales. Las regiones ricas, entre las que se encuentran Moscú y San Petersburgo, han llegado a conocerse como “donantes” (generadoras netas de ingresos tributarios) y consiguieron consolidar sus posiciones, en comparación con otros miembros de la federación, durante la crisis financiera rusa de 1998. Desde el desplome de la Unión Soviética, las diferencias de ingreso presupuestario per cápita entre las regiones han aumentado significativamente. La relación entre el ingreso presupuestario máximo y mínimo por persona entre las regiones ha pasado de 11,6, registrada en 1991, a 30 en 1998.

Ante la oposición de las regiones ricas a transferir al presupuesto federal los ingresos tributarios que recaudan y la prohibición por parte de las regiones de exportar productos alimentarios, el gobierno central ha solido buscar apoyo político ofreciéndoles ventajas. En cambio, las regiones pobres, cuyo desarrollo económico decae, no han podido influir sobre el gobierno central y han criticado amargamente el crecimiento asimétrico del país que, a su juicio, conducirá al desorden y a la desintegración de la federación.

Una de las razones principales de estas graves dificultades es que, desde el principio de la transición económica rusa, el gobierno federal no ha formulado una estrategia a largo plazo para el desarrollo socioeconómico del país, que permita coordinar la actividad económica y fiscal de todos los miembros de la federación. En consecuencia, los planes de la Federación de Rusia para alcanzar una descentralización verdadera han sido parciales y no han correspondido a las expectativas de los expertos.

Las principales fallas al intentar la reforma de las relaciones intergubernamentales han sido: 1) la falta de un fundamento normativo objetivo para la asignación de los ingresos presupuestarios, 2) la falta de interés mostrada por los gobiernos regionales y locales para fomentar los ingresos tributarios y reducir el gasto y 3) la práctica seguida por el gobierno federal de realizar pagos de transferencia a los miembros de la federación sin tener en cuenta otras subvenciones o donaciones estatales que reciban. La falta de transparencia y el desconocimiento del gobierno federal sobre la estructura y función de los gobiernos regionales han sido causas importantes de la tensión en las relaciones fiscales intergubernamentales de la Federación de Rusia.

## Evolución subsiguiente

Después de la primera etapa de relaciones fiscales intergubernamentales entre el centro y las regiones (que comenzó en 1994), se inició una segunda etapa en 1998. La Comisión Tripartita —en la que están representados el gobierno ruso, el Consejo de la Federación y la Duma— propuso una serie de reformas de las relaciones interpresupuestarias. Las ideas principales, entre ellas un nuevo método para efectuar las transferencias (donaciones) y distribuir los impuestos entre los tres niveles principales de gobierno, fueron implementadas por el gobierno federal en el llamado “Concepto para la reforma de las relaciones intergubernamentales de 1999–2001”, documento que fue aprobado el 30 de julio de 1998 y se incorporó en el presupuesto federal de 1999.

Conforme a la Ley de Base del Sistema Tributario de la Federación de Rusia (artículos 19–21) y a la Parte General del Código Tributario ruso, que entró en vigor el 1 de enero de 1999, los impuestos federales principales comprenden el impuesto a las utilidades de las empresas, el impuesto sobre el valor agregado (IVA), los impuestos específicos sobre ciertos bienes y materias primas, el impuesto sobre la renta de las personas físicas (en 2001, el 99% del ingreso proveniente de este impuesto se destinará a los presupuestos regionales), el impuesto sobre la extracción de minerales, los derechos aduaneros y estatales, y los aportes a los fondos estatales extrapresupuestarios (en la Segunda Parte del Código Tributario se redennominan impuesto social consolidado). Los impuestos regionales principales incluyen los impuestos sobre la propiedad de las empresas, ventas, bienes raíces, carreteras, transportes y empresas dedicadas a los juegos de azar y los cargos por licencias regionales. En la tributación local se incluyen los impuestos sobre la tierra, la propiedad de las personas físicas, herencias y donaciones, el impuesto sobre la publicidad y los cargos por licencias locales. Anualmente, la Ley del Presupuesto Federal dispone el reparto de los ingresos entre los diferentes niveles presupuestarios. De hecho, más del 90% de los ingresos de los gobiernos regionales y locales procede del reparto de los impuestos federales. Los ingresos que recaudan los gobiernos regionales y locales representan menos del 15% de su gasto.

El sistema oficial que rige las relaciones fiscales intergubernamentales está aún demasiado centralizado. La clara incapacidad de los gobiernos regionales y locales para hacer frente a las obligaciones de gasto que les impone la ley los ha alentado a desviar la responsabilidad política y financiera básica hacia el gobierno federal, al tiempo que se reservan “en la sombra” poderes extraoficiales prácticamente ilimitados.

Está también la cuestión de los contratos bilaterales entre el gobierno central y los gobiernos de los miembros de la federación. La Constitución rusa ofrece la posibilidad de diferenciar entre las regiones sobre la base de dichos contratos. Hasta el momento, se han suscrito 46 contratos de ese tipo, lo que ha acentuado la asimetría en la federación. El resultado inevitable es que los miembros de la federación que carecen de contrato se encuentran en desventaja.

Durante la negociación de los citados contratos intergubernamentales, se suscribieron más de 200 acuerdos separados en diversas esferas de actividad, incluidas las cuestiones

financieras. Once de estos acuerdos guardaban relación directa con la diferenciación que establece el gobierno central para los miembros de la federación en materia de relaciones intergubernamentales y tributación. Muchos de los acuerdos han servido para codificar situaciones ya existentes en las relaciones presupuestarias intergubernamentales, pero otros han dado origen a disparidades y contradicciones en la actitud del gobierno central frente a los gobiernos de los diferentes miembros de la federación.

El Ministerio de Justicia ruso ha examinado la constitucionalidad de este tipo de acuerdos y ha determinado que los contratos suscritos entre el gobierno central y San Petersburgo, el territorio de Jabarovsk y las provincias de Irkutsk, Permsk, Sajalinsk, Sverdlovsk y Tversk y otras regiones son, en cierta medida, inconstitucionales porque no se ajustaron a las normas utilizadas para determinar la estructura y magnitud de los presupuestos del gobierno central y de los gobiernos regionales y locales.

La ley federal denominada “Principios y normas para la delimitación de jurisdicciones y facultades entre órganos de gobierno estatal de la federación y miembros de la Federación de Rusia”, que entró en vigor a mediados de 1999, prohibió la suscripción de nuevos acuerdos y contratos y fijó un período de tres años para reducir el número de contratos y acuerdos en vigor. Sin embargo, la continuidad y el cumplimiento de la ley siguen siendo inciertos.

Otro problema es la falta de un sistema integrado que sirva para coordinar toda la asistencia financiera que reciben las regiones. Por este motivo, el gobierno federal no podía respaldar el gasto corriente y de capital de las regiones conforme a los criterios centralizados que se orientan según las diferencias entre las regiones. El mecanismo que se utilizaba para determinar las relaciones fiscales intergubernamentales no ha servido para promover el desarrollo socioeconómico de las regiones y los municipios de Rusia. El respaldo financiero que se estaba facilitando se ha orientado generalmente al gasto corriente sin tener en cuenta las inversiones. Hasta hace poco, las donaciones concedidas por el gobierno central a través del Fondo Federal de Apoyo Financiero a los Miembros de la Federación (FFPR) no tenían un destino específico (salvo las concedidas a las regiones septentrionales, incluidos la provincia de Arjángelsk, el Extremo Oriente y algunas subvenciones más incorporadas en los presupuestos federales de 2000 y 2001). Las donaciones se conceden a las regiones y éstas tienen generalmente libertad para utilizarlas como financiamiento de sus propios planes. Como el gobierno federal carece de control sobre el destino que se da a estos recursos, no puede influir en la política regional.

La metodología contable para las donaciones del gobierno central a las regiones es muy complicada. Varía anualmente e incluye muchos coeficientes y deflatores de fiabilidad incierta. En el mecanismo para las relaciones intergubernamentales no se tienen en cuenta importantes variaciones económicas

## “En el mecanismo para las relaciones intergubernamentales no se tienen en cuenta importantes variaciones económicas que inciden de forma diferente en las distintas regiones”.

que inciden de forma diferente en las distintas regiones. En consecuencia, resulta muy difícil estimar la eficiencia de la equiparación presupuestaria y establecer una política presupuestaria e impositiva con la que estén de acuerdo todas las regiones.

### Posibles mejoras

Algunas formas posibles de mejorar el sistema ruso de relaciones fiscales intergubernamentales son las siguientes:

- Reforzar las relaciones intergubernamentales mediante la aprobación de leyes especiales, incluidas las medidas que eviten los conflictos entre los diversos niveles de gobierno y los diferentes reglamentos.
- Distribuir los ingresos tributarios para que las regiones puedan hacer frente al gasto esencial.

• Asegurar la transparencia del saldo presupuestario consolidado, de modo que refleje todas las corrientes financieras entre los niveles federal, regional y local de gobierno.

- Definir las funciones de los gobiernos locales y crear bases de ingreso presupuestario para dichos gobiernos.

Hasta hace poco, se planteaban al menos dos situaciones posibles para la reforma de las relaciones fiscales intergubernamentales (véase Lavrov, 2000): 1) negativa rotunda y rápida del gobierno central a interferir en la asignación de ingresos tributarios efectuada por los gobiernos regionales y locales, y 2) habilitación de financiamiento a largo plazo para los numerosos programas federales mediante presupuestos regionales que recibirían recursos del presupuesto federal.

La primera alternativa significaría el fin de todos los programas federales que las autoridades de los gobiernos regionales y locales tienen que implementar; así:

- Se eliminarían todos los privilegios sociales y las donaciones en efectivo (incluida, a largo plazo, la transición hacia una donación común para paliar la pobreza que se paga directamente a los ciudadanos con cargo al presupuesto federal).

• Se darían facultades a las autoridades regionales y locales para determinar independientemente los criterios de la asistencia y su financiamiento por cuenta propia.

• Se aboliría la reglamentación federal de los salarios pagados a empleados en el sector (presupuestario) estatal en las regiones autónomas y los municipios.

• El reparto de los impuestos se basaría en el principio de “un impuesto, un presupuesto”, asegurándose así la completa independencia fiscal de las autoridades regionales y locales.

La segunda alternativa significaría el mantenimiento del financiamiento actual de los programas y privilegios federales comprendidos en el FFPR, respetándose la regulación de los salarios de los empleados públicos provenientes de los presupuestos regionales. Se prevé, además, que las autoridades federales mantengan el control de la implementación de los presupuestos regionales y locales. En ambas situaciones se prevé el reparto de las funciones administrativas tributarias entre los distintos niveles de gobierno. Ahora bien, en una u

otra alternativa, el volumen de los ingresos tributarios regionales y locales seguiría siendo insuficiente.

Ambas situaciones presentan ventajas e inconvenientes. Con la primera se contribuiría a crear mejores condiciones para el crecimiento económico de las regiones más avanzadas y de las grandes ciudades de la Federación de Rusia. Pero este resultado podría llevar a conflictos regionales y distorsiones económicas entre las regiones y también entre los centros urbanos y las zonas agrícolas.

Con la segunda, la redistribución territorial de los recursos presupuestarios podría dificultar la creación de condiciones óptimas para el crecimiento económico, pero se eliminarían las tensiones sociales. Además, al nivelarse los presupuestos regionales y locales, sería más fácil que el presupuesto permita al gobierno federal cumplir sus obligaciones sociales frente a toda la población del país.

La situación imperante en la Federación de Rusia lleva a suponer que probablemente ninguna de las dos alternativas se haga realidad en su variante más pura. Con todo, hay razones para creer que el gobierno central de Rusia prefiere la primera alternativa (véase Lavrov, 2000).

Desde 2000, el gobierno central ha comenzado a reducir los programas federales no financiados (que representan alrededor del 8% del PIB de Rusia). Para implementar algunos programas importantes de subvención directa (prestaciones sociales a ex combatientes, asignaciones por hijos y pagos a personas discapacitadas) incluidos en el presupuesto federal de 2001, el gobierno central estableció un fondo especial de compensación (además del Fondo para el Desarrollo Regional y del Fondo para el Desarrollo de las Finanzas Regionales) que asciende a Rub 33.000 millones.

### **Nueva etapa de federalismo presupuestario**

En abril de 2001 se inició una tercera etapa de la evolución de las relaciones interpresupuestarias en Rusia con la presentación por parte del gobierno de la Federación de Rusia a la Asamblea Federal de un proyecto de programa para el desarrollo del federalismo presupuestario en el período que va hasta 2005. El programa es una continuación del Concepto para la reforma de las relaciones intergubernamentales de 1999–2001. En él se prevén ciertas reformas positivas del sistema presupuestario, como la transformación de las relaciones financieras entre los diferentes niveles de gobierno en materia de competencias tributaria y de gasto en sus presupuestos. También se incluye una estrategia de respaldo financiero para los presupuestos públicos, que tiene por objeto equiparar los recursos presupuestarios de los gobiernos regionales y locales (la relación entre el ingreso máximo y mínimo por persona en las regiones descenderá hasta no más de 5 ó 6).

El 23 de mayo de 2001, el gobierno federal aprobó el proyecto de programa. Al mismo tiempo, muchos expertos han observado que los instrumentos previstos no estimularán el crecimiento económico ni la implementación de reformas



**Nadezhda Bikalova era profesora invitada en el Departamento de Finanzas Públicas del FMI en la época en que escribió este artículo. Actualmente es asesora del Comité sobre Problemas de las Regiones Septentrionales y el Extremo Oriente de la Duma de la Federación de Rusia. También ha sido diputada en la Duma.**

socioeconómicas en las regiones de Rusia. Básicamente, el programa limita la estrategia para el desarrollo del federalismo presupuestario al problema interpresupuestario de distribución y redistribución de recursos financieros en todos los niveles de gobierno y la diferenciación de competencias para la implementación. El programa abarca principalmente las normas para el reparto de ingresos tributarios entre los presupuestos en los diferentes niveles de gobierno (a fin de dar apoyo financiero a los presupuestos regionales). Aunque su nombre haga referencia a “federalismo presupuestario”, en realidad el programa se centra en las relaciones interpresupuestarias. Asume también una función propia del gobierno federal en la resolución de todo el espectro de problemas que plantea el federalismo presupuestario, incluidos la mejora de las relaciones políticas y económicas entre el centro y los miembros de la federación, la búsqueda de soluciones para los diferentes grupos sociales, la modificación de reglamentos presupuestarios y tributarios, el establecimiento de una estructura presupuestaria equilibrada para todo el país, etc.

El proyecto de programa para el desarrollo del federalismo presupuestario en el período que va hasta 2005 ha sido recibido con numerosos comentarios críticos. Dos graves deficiencias del programa son la carencia de la base financiera y económica necesaria para alcanzar sus objetivos y el hecho de que todavía no se hayan formulado los proyectos de ley relativos a las enmiendas de leyes federales que se proponen. También hace falta un plan de acción para la implementación del programa. Además, habrá que resolver varias contradicciones entre el programa y la Constitución de la Federación de Rusia, el Código Presupuestario ruso (que entró en vigor el 1 de enero de 2000) y la ley federal denominada “Principios y procedimientos de diferenciación entre miembros de la Federación en materia de competencias y atribuciones en los distintos niveles de gobierno de la Federación de Rusia”. **F&D**

#### **Bibliografía:**

Richard M. Bird, Robert Ebel y Christine I. Wallich, *compiladores*, 1996, *Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies* (Washington: Banco Mundial).

Alexei Lavrov, 1997, *The System of Interbudgetary Relations in Russia in Transition* (Washington: Banco Mundial).

———, 2000, *Strategy of Economic Reform in the Russian Federation until 2001—Issue: Reform of Interbudget Relations [en ruso]* (Mosú). Documento disponible en <http://www.gov.ru/main/ministry/isp-vlast47.html>.

———, J. Litwack y D. Sutherland, 2001, “Fiscal Federalist Relations in Russia: A Case for Subnational Autonomy”, *OECD Center for Cooperation with Nonmembers* (París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos).

Teresa Ter-Minassian, *compiladora*, 1997, *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (Washington: Fondo Monetario Internacional).