



Canadá: el escandaloso altercado sobre la producción de petróleo marítimo y la igualación

Un poco de retórica y política acalorada terminan en un pacto entre el gobierno federal y dos provincias del Atlántico.

POR JENNIFER SMITH

El otoño pasado, el Primer Ministro canadiense Paul Martin y los primeros ministros de las provincias y territorios —grupo al que se denomina “primeros ministros”— se reunieron para examinar los puntos clave del nuevo proyecto de homologación propuesto por el gobierno federal. Al concluir la reunión el Primer Ministro anunció un amplio apoyo al proyecto. Sin embargo, ese mismo día, Danny Williams, Primer Ministro de Terranova y Labrador, la provincia más pobre situada en el extremo este del país, abandonó la reunión y regresó a su provincia y acusó al Primer Ministro de romper el pacto que permitía que la provincia conservara el 100 por ciento de los ingresos de su gas y petróleo submarinos.

El Primer Ministro Williams giró órdenes de que las banderas canadienses fueran retiradas de los edificios de la provincia, y palabras de amenaza volaron de ida y de vuelta entre la capital de la provincia y el gobierno federal. Pero de repente, antes de que el Parlamento reanudara sesiones después de su receso de invierno a finales de enero, se anunció un acuerdo: el gobierno federal había transigido y establecido un nuevo pacto con Terranova y Labrador y con Nueva Escocia, también en la costa atlántica.

Claramente un acuerdo de igualación es un tema emocionalmente cargado en Canadá. ¿Qué pasó? ¿Y qué tienen que ver el gas y el petróleo marítimo con la igualación? (véase el recuadro “Cómo funciona la igualación fiscal en Canadá”).

No sólo se trata de dinero

Las negociaciones sobre igualación que precedieron el acuerdo se encuentran entre las más interesantes hasta la fecha por varias razones. Primero, el ofrecimiento que el gobierno federal hizo a las provincias y a los tres territorios incorporaba algunos elementos innovadores. Segundo, se trataba de los ingresos del petróleo y gas marítimo. Tercero, había que tomar en cuenta la precaria situación de minoría en que estaba el gobierno federal de Martin.

Lo que ofreció el gobierno federal no es sólo cuestión de una cantidad mayor de dinero; es algo más. Durante los últimos años, el gobierno federal ha recibido más ingresos fiscales de lo que ha gastado; por lo tanto puede darse el lujo de ser generoso. Lo siguiente dará una idea de las cantidades que se manejan: De acuerdo con lo programado, las provincias recibirían alrededor de 9.66 mil millones de dólares canadienses en 2004-2005. Bajo el ofrecimiento del otoño pasado, en el mismo período las provincias recibirían 10 mil millones de dólares canadienses y los territorios, 1.9 mil



Danny Williams, Primer Ministro de Terranova.

millones de dólares canadienses. En 2005-2006, las cifras son de 10.9 mil millones y de 2 mil millones de dólares canadienses, respectivamente. El nuevo pacto con Terranova y Labrador garantiza que sólo esta provincia recibirá 2 mil millones de dólares canadienses en un período de ocho años.

Además, el ofrecimiento federal del otoño pasado incluyó la promesa de un incremento de 3.5 por ciento anual hasta 2009-2010 y el establecimiento de un panel independiente para revisar los distintos elementos del programa de igualación y hacer recomendaciones de mejoras.

Vale la pena hacer una pausa para considerar la importancia de la segunda y tercera propuestas.

Se podría alegar que la promesa de un 3.5 por ciento anual no corresponde a la idea de igualación, que consiste en asegurar que ninguna provincia quede por debajo de una capacidad fiscal estándar conforme a las mediciones de fuentes específicas de ingreso. No es imposible imaginar un escenario en el que cada provincia esté cerca del estándar, en cuyo caso las cifras de igualación serían menores. La promesa de incrementos anuales inyecta en la igualación un elemento del programa de subvención “sin condiciones”.

¿No tomar en cuenta la política ...?

Un nuevo factor de interés fue el panel independiente que había propuesto el gobierno federal para revisar la fórmula vigente usada para medir la capacidad fiscal. También examinará enfoques alternativos para medirla; analizará el nivel de apoyo público al programa de igualación y, finalmente, considerará la pertinencia de que el panel independiente sea permanente.

Un segundo factor es que las empresas productoras de petróleo y gas están logrado muy buenos resultados, pero también los gobiernos que reciben rentas de esas empresas. Nadie puede predecir el futuro de los precios del petróleo y el gas.

Por último, en la elección general de junio de 2004, los Liberales perdieron su condición de gobierno de mayoría. El Primer Ministro Martin encabeza ahora un gobierno minoritario que depende del apoyo de los miembros electos de otros partidos en la Cámara de los Comunes. Los gobiernos provinciales insatisfechos tienen más apalancamiento con este gobierno federal del que tendrían con un gobierno respaldado por una mayoría fuerte en la Cámara.

Asunto inconcluso

Los recursos submarinos tienen un efecto significativo en los pagos de igualación. Al aumentar las rentas que las provincias

Jennifer Smith es Profesora y Presidente del Departamento de Ciencias Políticas en la Universidad de Dalhousie en Halifax, Nueva Escocia.



obtienen de estos recursos, también se incrementa su capacidad fiscal. Se acercan más a la 'medida de cinco provincias' del estándar de rendimiento fiscal provincial. Como resultado, reciben menos en pagos de igualación. Actualmente, alrededor de 70 centavos en igualación regresan al gobierno federal por cada dólar obtenido por ingresos de energéticos submarinos.

Desde el punto de vista de las dos provincias en cuestión, esta situación era difícil de aceptar. Su argumento, en pocas palabras, era que los recursos del petróleo y gas submarinos constituyen una ganancia imprevista, algo así como sacarse la lotería. Querían quedarse con el cien por ciento de las rentas de esa ganancia imprevista, *sin que esas rentas pusieran en riesgo la parte que reciben actualmente de los pagos de igualación*. Querían la oportunidad de saltar al nivel "de los que sí tienen".

Y hay algo más. Durante la campaña para las elecciones de junio, el Primer Ministro Martin, ante los resultados nada alentadores para él en las encuestas, hizo una escala en San Juan de Terranova (capital de Terranova y Labrador) y le prometió al Primer Ministro Williams —de acuerdo con lo dicho por éste último— que la provincia podría quedarse con el 100 por ciento de las rentas del petróleo y el gas submarinos sin condición alguna, es decir, sin la reducción proporcional de los pagos de igualación del gobierno federal. Sobra decir que desde entonces los problemas relacionados con este acontecimiento han abrumado al gobierno federal.

Un tope y un límite de ocho años

Dejando a un lado las promesas de campaña, desde el punto de vista del gobierno federal, la posición de las dos provincias en el Atlántico iba en contra de la razón fundamental del programa de igualación. Estas provincias han sido beneficiarios de la igualación durante muchos años, de hecho, desde el inicio del programa. El hecho de que ahora las rentas de los recursos submarinos las acerquen más al promedio de la 'medida de cinco provincias' es algo bueno en general, aunque signifique recibir menos en igualación. El gobierno federal también tenía otro argumento: es propietario de los recursos bajo el lecho del mar, situación jurídica que fue establecida en los tribunales hace muchos años. Por lo tanto, a nombre del pueblo canadiense, tiene una función que desempeñar en relación con esos recursos.

Después de las elecciones, el gobierno federal decidió revisar la promesa de campaña, por lo menos como había sido entendida por el Primer Ministro Williams, agregándole algunas condiciones. Una proponía un tope a la proporción de ingresos provenientes de recursos submarinos que podrían recibir las provincias antes de que se reanudara la reducción conforme al principio de igualación. Otra consistió en incluir pagos de igualación en la determinación de la capacidad fiscal (la capacidad de obtener ingresos de impuestos y de otras fuentes), la consideración crucial en el cálculo de la igualación. Y una más, consistía en establecer un límite de ocho años al acuerdo, después del cual sería revisado, supuestamente, por el gobierno federal.

Las condiciones anteriores no fueron satisfactorias para ninguna de las provincias, y siguieron las negociaciones hasta los últimos días de diciembre. En el curso de las negociaciones, el gobierno federal mejoró su ofrecimiento en dos formas clave: primero, eliminando el tope y permitiendo que las provincias conservaran el 100 por ciento de los ingresos de los energéticos; y segundo, renovando automáticamente el acuerdo por ocho años más, siempre y cuando las dos provincias siguieran cumpliendo con los requisitos para recibir pagos de igualación.

Cómo funciona la igualación fiscal en Canadá

El término "igualación" se refiere a un programa de transferencia intergubernamental —sin condición alguna— que ha sido diseñado para permitir a las provincias y a los territorios ofrecer servicios comparables en áreas como atención a la salud, bienestar social y educación a tasas comparables de tributación.

De acuerdo con la Constitución de Canadá, las provincias son responsables de estos servicios y están facultadas para cobrar los impuestos para ofrecerlos. Sin embargo, las economías de las provincias varían entre ricas, pobres e intermedias. Sin la igualación habría una variación enorme en la calidad de estos programas.

El mecanismo de igualación se estableció en 1957 y mide la brecha en la capacidad fiscal entre las provincias mediante una comparación de las fuentes de ingresos disponibles. Se establece un rendimiento fiscal "estándar" y las provincias que se encuentran por debajo del mismo reciben transferencias del gobierno federal que les permiten alcanzar el rendimiento estándar. Las provincias que están arriba del estándar no reciben nada.

Vale la pena enfatizar que el sistema mide la capacidad fiscal, no las diferencias de costo en los servicios o de la necesidad, como lo hacen los esquemas de igualación en otros países, por ejemplo, Australia y Sudáfrica. Además, el gobierno federal hace los pagos de igualación a las provincias receptoras con fondos del tesoro federal, en otras palabras, con los impuestos que pagan los canadienses en todo el país, incluyendo a los que viven en las provincias receptoras.

En 1982 se incorporó a la Constitución una declaración sobre la igualación. Este fue suceso importante en la historia del federalismo canadiense.

A fines de enero, los tres gobiernos anunciaron un trato que garantiza a Nueva Escocia por lo menos 830 millones de dólares canadienses en un período de ocho años, y a Terranova y Labrador un mínimo de 2.6 mil millones de dólares canadienses en el mismo período.

De conformidad con el acuerdo, las dos provincias conservarán el 100 por ciento de las regalías procedentes de los recursos del petróleo y el gas (sin tope), y seguirán recibiendo los pagos de igualación hasta que lleguen a la 'medida de cinco provincias' del estándar de rendimiento fiscal. Si no llegaran al estándar de capacidad fiscal para el año 2012, el acuerdo se prorrogaría otros ocho años. En el caso de que lleguen al estándar durante ese período y por lo tanto ya no cumplan con los requisitos para los pagos de igualación, recibirán pagos de transición por dos años.

Indudablemente el trato otorga mucho más de lo que había previsto el gobierno federal. Sin embargo, se podría sostener que el resultado es una situación en la que ambas partes ganan. Por su parte, el gobierno federal ha mantenido el principio de igualación sujeto a la concesión de dos años de pagos de transición. El acuerdo también está sujeto a un límite de tiempo, después del cual la división de regalías entre los dos gobiernos se volverá a negociar. Finalmente, no hay nada en el acuerdo que ponga en duda que el gobierno federal es propietario de los recursos.

Es un conflicto típico entre una región y el centro en un sistema federal que ha sido resuelto mediante negociaciones difíciles entre los actores principales. ⑥