



Sudáfrica: federalismo fiscal en transición

RENOSI MOKATE

Sudáfrica es uno de los miembros más recientes del grupo de naciones que cuentan con un sistema de relaciones fiscales intergubernamentales (RFIG). Este sistema se instituyó con la llegada de la democracia en 1994 y está asentado en la Constitución. El sistema RFIG de Sudáfrica es el resultado de un acuerdo político, al que se llegó luego de un proceso de negociaciones multipartidistas. La disposición constitucional tiene por objeto reconocer la diversidad regional, económica y étnica de Sudáfrica, y dar voz a esa diversidad sin que ello dificulte alcanzar la unidad nacional y crear una sociedad equitativa.

Con una población de 44.8 millones de personas, el producto interno bruto de Sudáfrica fue de US\$212.8 mil millones en 2004 y el producto interno bruto per cápita, de US\$3,630. El país posee un ambiente macroeconómico que se caracteriza por tasas de crecimiento moderado y bajas tasas de inflación y de interés.

El sistema intergubernamental de Sudáfrica se puede definir como un sistema unitario, pero descentralizado en el que el gobierno se compone de tres esferas: nacional, provincial y local. Desde una perspectiva práctica, entre las esferas nacional y provincial hay una relación en la que la esfera

nacional determina la política –y las normas y principios aplicables a las funciones– y las provincias fungen como autoridad ejecutora. Las responsabilidades de gasto de la esfera provincial se financian desde el centro por medio de un modelo de distribución del ingreso. El centro asigna a las provincias una parte de los ingresos recaudados nacionalmente mediante una distribución provincial equitativa, basada en una fórmula, y mediante subsidios condicionados y para fines específicos.

A diferencia de las esferas nacionales y provinciales, los municipios, en especial los municipios metropolitanos grandes, tienen capacidad suficiente de recaudación de ingresos para sufragar sus gastos, y reciben recursos adicionales por medio de la participación equitativa del gobierno local, también basada en una fórmula. No obstante, hay grandes disparidades entre la cantidad de ingresos que pueden recaudar los municipios metropolitanos y los municipios más pequeños. Por lo general, los municipios urbanos tienen sólidas bases de ingresos y, en consecuencia, es mínima su dependencia de las transferencias de la esfera nacional. Esto contrasta marcadamente con muchos municipios urbanos más pequeños y rurales con muy poca capacidad fiscal y que dependen en gran medida de las transferencias del gobierno nacional.

Todas las esferas de gobierno tienen la capacidad de recaudar sus propios ingresos. Sin embargo, las provincias no imponen ni recolectan gravámenes sobre impuestos con una base amplia, como el ingreso y las utilidades de las empresas, el ingreso de personas físicas, el consumo y el comercio. La mayoría de los impuestos disponibles para las provincias tienen una base estrecha y se relacionan con las tarifas que se cobran por licencias de vehículos automotores, juego, bebidas alcohólicas, servicios hospitalarios y turismo. Los municipios tienen acceso a los impuestos prediales para la recolección de basura y el uso de agua. La recaudación de las tarifas a los usuarios sigue siendo una dificultad importante para ambas esferas de gobierno por diversas razones, las principales son:

- la falta de sistemas eficaces de facturación, cobro y control de créditos, en particular en la esfera local
- la accesibilidad financiera
- el legado de ejercer el no pago por los servicios como un reclamo para indicar la insatisfacción con la prestación de los servicios. La Constitución otorga a las provincias la facultad, sujeta a la legislación nacional y a los objetivos de la económica nacional, de imponer un recargo al impuesto sobre la renta de personas físicas y el gravamen al combustible.

Así pues, las relaciones fiscales intergubernamentales de Sudáfrica se caracterizan por la relativa centralización del lado de los ingresos con una alta descentralización de las responsabilidades de gasto. Aunque el gasto en servicios sociales representa alrededor de 89% del gasto total

provincial, estos servicios generan muy pocos ingresos. Sin embargo, ante la imposibilidad de recaudar ingresos adecuados de los impuestos que se les han asignado y para cumplir con su mandato constitucional, las provincias

han llegado a depender en gran medida de las transferencias o subsidios intergubernamentales, que representan 95% de los ingresos totales utilizados en el orden provincial.

Así pues, las relaciones fiscales intergubernamentales de Sudáfrica se caracterizan por la relativa centralización del lado de los ingresos con una alta descentralización de las responsabilidades de gasto.

No obstante, el gobierno ha emprendido varias estrategias para enfrentar estas dificultades, a saber: desarrollo de la capacidad, introducción de sistemas de administración y control financieros más eficaces, y mejores sistemas de presupuestación, a fin de atender las deficiencias en la recaudación y mejorar la prestación de servicios. Además, el gobierno nacional ha introducido servicios básicos universales de agua, electricidad y saneamiento para enfrentar los problemas de accesibilidad. Esta última estrategia conlleva la

prestación de un nivel mínimo de servicios para todos los ciudadanos y un mecanismo escalonado de fijación de precios para cualquier nivel de servicio utilizado por encima del mínimo. En relación con los servicios hospitalarios en el orden provincial, se cobra una tarifa mínima con base en un estudio socioeconómico. En este sentido, se han introducido mecanismos más eficaces y confiables para los estudios socioeconómicos con el propósito de mejorar la recaudación de ingresos.

La Constitución dispone que la asignación de fondos del ingreso recaudado nacionalmente se divide de manera equitativa entre las tres esferas de gobierno. Esta división vertical se suma a la división horizontal equitativa de los ingresos entre las nueve provincias y los 284 municipios con subsidios tanto condicionados como no condicionados. La división vertical del ingreso entre tres esferas de gobierno es una política formulada por el gobierno nacional que refleja las funciones prioritarias relativas asignadas a cada esfera de gobierno. La división horizontal del ingreso se basa en una fórmula, teniendo en cuenta los factores específicos de la demografía y la actividad económica. Las disparidades fiscales son muy grandes y corresponden a las diferencias en costos y capacidad en la prestación de servicios públicos.

La Constitución faculta a las esferas nacional y provincial a intervenir temporalmente en los asuntos y la administración de una provincia o municipio (en el caso de las provincias) cuando se demuestra su incapacidad para cumplir con sus mandatos. En estos casos, el método adoptado por las esferas de gobierno superiores ha sido tomar medidas en una etapa temprana del proceso para evitar asumir todo el control administrativo. Esto ha brindado la oportunidad de formular soluciones más apropiadas,

concentrarse en mejorar las condiciones en vez de castigar a la esfera de gobierno que corresponda y aprovechar los escasos recursos humanos y financieros necesarios para resolver el problema. La filosofía de fondo es intervenir de manera que se mejore la prestación de servicios en lo inmediato y se desarrolle la capacidad de la provincia o el municipio para tener un mejor desempeño en el futuro.

El sistema de relaciones intergubernamentales de Sudáfrica sigue evolucionando, pues el país sigue siendo una democracia joven. La claridad con la que se definen las facultades y las funciones en la Constitución salvaguarda al país contra las reasignaciones arbitrarias de funciones. No obstante, en los últimos diez años ha habido algunos cambios en las funciones, como la transferencia del gobierno provincial al nacional de la responsabilidad por los subsidios para la seguridad social y la reasignación de los gobiernos locales a los provinciales de la atención primaria de la salud. Se ha establecido un marco para la asignación eficaz de funciones, que garantiza su fidelidad al espíritu de la Constitución.