

Si podemos reducir el tamaño del Estado: Canadá lo hizo

por Chris Edwards

Hace dos décadas Canadá sufrió una profunda recesión y se balanceaba al borde de una crisis de la deuda causada por un creciente gasto público. El *Wall Street Journal* dijo que la creciente deuda estaba haciendo de Canadá un “miembro honorario del Tercer Mundo” con el “peso norteamericano” como su moneda. Pero Canadá cambió de dirección y redujo el gasto, balanceó su presupuesto e implementó varias reformas liberales. La economía creció, el desempleo cayó y el anteriormente débil dólar canadiense alcanzó la paridad con el dólar estadounidense.

De algunas maneras, EE.UU. está hoy en día en una peor condición fiscal que Canadá hace dos décadas. Para empezar, manadas de “baby boomers” (nacidos en los años sesenta) están empezando a jubilarse, lo que está empujando al gobierno federal hacia un mayor nivel de endeudamiento cada año. EE.UU. podría convertirse en un país de “primer mundo” como aquellos en Europa, donde un gran gasto deficitario está arruinando las economías y las oportunidades para las personas jóvenes.

EE.UU. necesita poner en orden sus finanzas públicas y Canadá ha demostrado cómo se lo puede hacer. Nuestro vecino del norte todavía tiene un gran Estado de Bienestar, pero hay mucho que podemos aprender de sus esfuerzos de restringir el gobierno y adoptar reformas liberales para fomentar un crecimiento económico sólido.

Desde los mercados hacia el socialismo, y de vuelta

Canadá tiene una larga historia de un gobierno estable y prosperidad en general. Como EE.UU., gozó de un gobierno relativamente limitado desde antes de mediados del siglo XX. Los primeros líderes canadienses se inclinaban hacia el liberalismo clásico y trataron de mantener los impuestos por lo menos tan bajos como los impuestos estadounidenses para atraer a los inmigrantes y a la inversión.

*Chris Edwards es director de los estudios de política fiscal en el Cato Institute y editor de www.DownsizingGovernment.org. Este ensayo fue publicado originalmente en inglés en el *Cato Policy Report* (edición Mayo/Junio 2012).*

En *Canadian Century*, Brian Lee Crowley, Jason Clemens y Niels Veldhuis discuten cómo Wilfred Laurier — el Primer Ministro desde 1896 hasta 1911— fue un firme partidario del control del gasto, los impuestos bajos, el libre comercio y las libertades civiles. Laurier era uno de los líderes más importantes del país y se imaginaba a Canadá como una federación descentralizada que respaldaba la libertad individual. Eso suena parecido a la visión de los Padres Fundadores de EE.UU.

Esa visión, por supuesto, se enfrentó a grandes retrocesos en ambos países en el siglo XX. En algunos casos, Canadá resistió la creciente ola de un Estado de gran envergadura por más tiempo que EE.UU. EE.UU. fue el primero de los dos en establecer un banco central, un impuesto sobre la renta, y un sinnúmero de programas de prestaciones sociales. Hasta la década de los sesenta, el gasto público en relación al tamaño de la economía era similar en los dos países.

Desafortunadamente, Canadá se volcó marcadamente a la izquierda a fines de los sesenta, empezando con una fiesta de gasto de 16 años y una expansión del Estado de Bienestar. El líder canadiense durante gran parte de ese tiempo fue Pierre Trudeau, quien era un hombre brillante pero favorecía políticas económicas de izquierda. Él expandió programas, aumentó los impuestos, nacionalizó las empresas e impuso barreras a la inversión internacional. Canadá también sufrió de inflación alta durante la década de los setenta y principios de los ochenta.

La influencia socialista de Trudeau sobre las políticas públicas empezó a debilitarse en los ochenta. Las políticas de Ronald Reagan y Margaret Thatcher estaban en su fase ascendente y la globalización estaba aplicándole presión a Canadá para que hiciera reformas. A mediados de los ochenta, el Banco Central de Canadá adoptó el objetivo de la estabilidad de precios, que redujo considerablemente la inflación y la ha mantenido baja y estable desde ese entonces. Después de las reformas tributarias estadounidenses de 1986, Canadá implementó su reducción del impuesto sobre el ingreso bajo el gobierno del progresista y

conservador Primer Ministro, Brian Mulroney.

La revolución de privatizaciones de Margaret Thatcher también inspiró reformas en Canadá. El Estado privatizó Air Canada en 1988, Petro-Canada en 1991 y Canadian National Railways en 1995. En total, Canadá privatizó alrededor de dos docenas de “corporaciones de la corona” a fines de los ochenta y principios de los noventa. En 1996, incluso privatizó el sistema de control de tráfico aéreo, que provee un buen modelo para posibles reformas en EE.UU. Las privatizaciones redujeron la deuda pública y ayudaron a fomentar el crecimiento económico creando una estructura industrial más dinámica.

La otra gran reforma de fines de los ochenta fue el tratado de libre comercio con EE.UU. El debate acerca del acuerdo de 1988 fue una lucha política titánica en Canadá. Pero en los años posteriores a su aprobación, el éxito del acuerdo ha sido una fuerza poderosa para reorientar a Canadá hacia políticas pro-mercado.

Las reformas del gasto en los noventa

Canadá estaba empezando a moverse en la dirección correcta, pero el creciente gasto y deuda públicos socavaban el crecimiento y estaban creando inestabilidad financiera. Para principios de los noventa, el gasto combinado de los gobiernos federal, provinciales y locales llegó a más de la mitad del producto interno bruto (PIB). En las elecciones de 1993, llegaron al poder los liberales de la mano del Primer Ministro Jean Chretien, prometiendo una

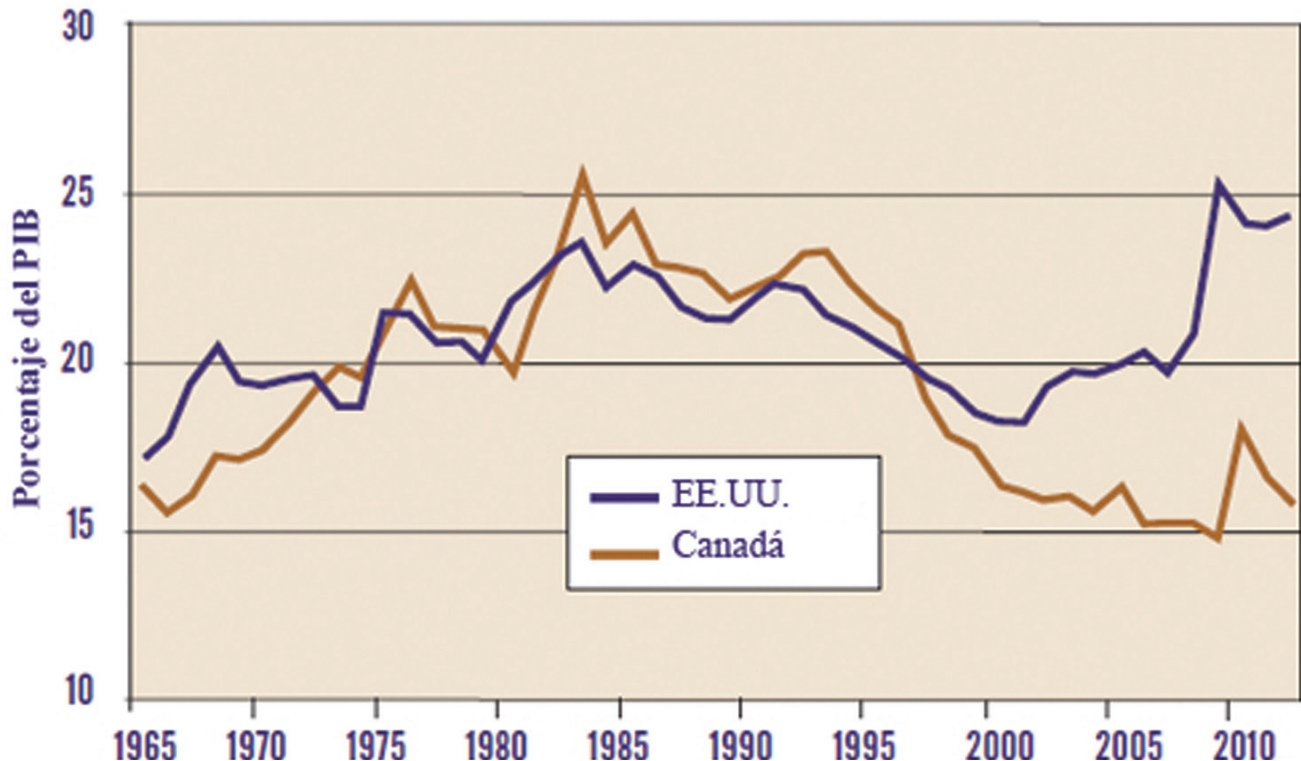
moderación fiscal, pero este era el partido de Trudeau, así que reformas importantes parecían poco probables.

En el primer presupuesto liberal de 1994, el Ministro de Finanzas Paul Martin estipulaba algo de moderación en el gasto. Pero en su segundo presupuesto de 1995, empezó a reducir el gasto marcadamente. En tan solo dos años, el gasto se redujo en un 10 por ciento, que sería como si el congreso estadounidense redujese \$340.000 millones del gasto federal de este año (sin intereses). Cuando los políticos estadounidenses hablan de “reducir el gasto”, en realidad están hablando de reducir la tasa de crecimiento del gasto, pero los canadienses de hecho gastaron menos cuando reformaron su presupuesto en los noventa.

El gobierno canadiense redujo el gasto en defensa, en el seguro de desempleo, en el transporte público, en los subsidios a las empresas, en las ayudas a los gobiernos provinciales, y en muchos otros rubros. Después de los dos primeros años de cortes, el gobierno mantuvo el crecimiento del gasto en alrededor de 2 por ciento durante los siguientes tres años. Con esta restricción, el gasto federal como porcentaje del PIB cayó de 22 por ciento en 1995 a 17 por ciento para el año 2000. La proporción del gasto continuó disminuyendo durante la década de los 2000 hasta llegar a 15 por ciento en 2006, que fue el nivel más bajo desde la década de 1940.

El gráfico adjunto contrasta la caída del gasto federal en Canadá desde los noventa con el aumento del gasto federal en EE.UU. En los últimos años, el gasto aumentó

Gasto público como porcentaje del PIB



en ambos países debido a la recesión, pero mientras que el gasto estadounidense permanece en niveles altos, el gasto canadiense ahora se encuentra nuevamente en 15,9 por ciento del PIB y se espera que caiga todavía más en las previsiones actuales del gobierno.

Las reformas fiscales de los noventas le permitieron al gobierno federal de Canadá balancear su presupuesto cada año entre 1998 y 2008. La deuda pública cayó de 68 por ciento del PIB en 1995 a solamente 34 por ciento del PIB hoy en día. En EE.UU. la deuda federal sostenida por el público cayó durante los noventas, alcanzando un 33 por ciento del PIB en 2001 pero la deuda ha aumentado rápidamente desde ese entonces hasta llegar a más de 70 por ciento hoy en día.

Los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) muestran que el gasto total de los gobiernos federal, provinciales y locales en Canadá cayó de un máximo de 53 por ciento del PIB en 1992 a solamente 39 por ciento para mediados de los noventa. En 2012, el gasto constituirá 42 por ciento del PIB, que se puede comparar con el gasto público total en EE.UU. de 41 por ciento. El gasto público en ambos países es demasiado alto, pero Canadá por lo menos se ha estado moviendo en la dirección correcta en cuanto a las reformas fiscales.

Dejando a un lado los recortes al presupuesto, Canadá mejoró su proyección fiscal al reformar el Plan de Pensiones de Canadá (CPP, por sus siglas en inglés), que es como nuestro sistema de la Seguridad Social. En 1998, Canadá empezó a trasladar al sistema CPP de una estructura de beneficios definidos hacia un sistema parcialmente financiado. Hoy el CPP es solvente a lo largo del futuro previsible, realidad que contrasta con las gigantescas obligaciones no financiadas del Seguro Social de EE.UU. Nótese, no obstante, que Canadá suplementa el CPP con subsidios adicionales para la jubilación financiados con ingresos tributarios.

Las reformas fiscales de Canadá socavan la noción Keynesiana de que reducir el gasto público perjudica el crecimiento económico. Los recortes de Canadá coincidieron con el principio de una bonanza de 15 años que solo acabó cuando EE.UU. arrastró a Canadá a una recesión en 2009. El desempleo canadiense cayó de más de 11 por ciento a principios de los noventa a menos de 7 por ciento para fines de esa década, conforme el Estado reducía su tamaño. Después de la recesión de 2009, Canadá ha vuelto a tener un crecimiento sólido y su tasa de desempleo hoy es alrededor de un punto porcentual menor que la de EE.UU.

Otra lección de Canadá es que el auge de grupos fuera de los principales partidos políticos puede ejercer presión sobre los gobiernos para que estos hagan reformas. La versión del Tea Party de Canadá fue el Partido Reforma, que surgió a principios de los noventa y presionó a los principales partidos para que respalden recortes de gastos, reducciones de impuestos, descentralización y refor-

mas parlamentarias. El Partido de Reforma eligió varios miembros del parlamento en 1993, y se convirtió en el principal partido de oposición en el parlamento en 1997. En los 2000, el partido experimentó cambios estructurales y finalmente se unió a los progresistas conservadores para convertirse en el Partido Conservador del actual Primer Ministro canadiense, Stephen Harper.

Las reformas fiscales en los 2000

Conforme empezaba el nuevo milenio, un Estado canadiense reducido bajo el gobierno de los liberales gozaba de grandes superávits presupuestarios e implementó una serie de recortes de impuestos. Los conservadores continuaron reduciendo los impuestos luego de que asumieran el poder en 2006. Durante la década de los 2000 la tasa tributaria máxima fue reducida a 14,5 por ciento, los “impuestos capitales” especiales sobre las empresas fueron prácticamente abolidos, los impuestos sobre la renta individual fueron reducidos y las bandas impositivas fueron completamente ajustadas a la inflación. Otra reforma fue la creación de las Cuentas de Ahorro Libres de Impuestos, que son como las Roth IRAs (Cuentas Individuales de Ahorro para la Jubilación) en EE.UU., solo que más flexibles.

Los recortes más dramáticos se hicieron en los impuestos corporativos. El impuesto tributario corporativo federal fue reducido de 29 por ciento en 2000 a 15 por ciento en 2012. La gran mayoría de las provincias también redujeron sus impuestos corporativos, de tal manera que la tasa promedio en Canadá es solamente de 27 por ciento hoy en día. En contraste, la tasa promedio de los impuestos federales y a nivel de los estados en EE.UU. es de 40 por ciento.

Los políticos estadounidenses están considerando actualmente una reducción del impuesto corporativo, pero les preocupa que el gobierno pueda perder recaudación. Pero, la experiencia canadiense muestra que los gobiernos no pierden dinero cuando reducen los impuestos corporativos altos. Eso es porque las reducciones de las tasas inducen una expansión en la base imponible conforme la actividad económica aumenta y la evasión tributaria disminuye.

La tasa federal corporativa de Canadá ha sido reducida de 39 por ciento a principios de los ochenta a solamente 15 por ciento hoy en día. A pesar de que esta es una tasa mucho menor, los ingresos tributarios no han disminuido. De hecho, los ingresos por impuestos corporativos promediaron 2,1 por ciento del PIB durante los ochentas y un ligeramente superior 2,3 por ciento durante esta última década.

Ahora comparemos a Canadá con EE.UU. En 2012, Canadá espera recolectar 1,9 por ciento del PIB en impuestos federales sobre el ingreso corporativo. EE.UU. espera recaudar 1,6 por ciento del PIB con una tasa corporativa de 35 por ciento. Por lo tanto, la tasa alta estadounidense no solamente es mala para la economía,

sino que tampoco ayuda al gobierno a recaudar cualquier valor agregado.

La ventaja del federalismo

Una de las fortalezas de Canadá es que es una federación descentralizada. Las provincias compiten entre ellas en cuestiones fiscales y económicas, y tienen amplio espacio para implementar diferentes políticas. El federalismo ha permitido que exista una saludable diversidad de políticas en Canadá y ha promovido un gobierno limitado.

El gasto público se ha vuelto mucho más centralizado en EE.UU. que en Canadá. En EE.UU., 71 por ciento de todo el gasto público es federal y 29 por ciento es gastado por los gobiernos de los estados y ciudades. En Canadá, la relación es inversa —38 por ciento del gasto es federal y 62 por ciento es provincial y local.

La diferencia en el federalismo entre los dos países es notoria cuando se trata de la educación primaria y secundaria. Mientras que el control federal sobre las escuelas estadounidenses ha aumentado en las últimas décadas, Canadá no tiene departamento federal de educación. El financiamiento de las escuelas le corresponde a las provincias, lo que parece funcionar: los estudiantes canadienses suelen obtener puntajes más altos que los estudiantes estadounidenses en exámenes comparativos.

Los países también difieren respecto a la cantidad de control ejercido por el gobierno federal sobre los gobiernos sub-nacionales mediante los programas de ayuda federal. EE.UU. tiene una compleja gama de más de 1.000 programas de ayuda a los estados para cosas como carreteras y la educación. Cada uno de estos programas viene con un montón de regulaciones que ejercen un control excesivo sobre los asuntos locales y a nivel de los estados.

En contraste, Canadá esencialmente tiene solamente tres grandes programas de ayuda para los gobiernos provinciales y están estructurados como subvenciones fijas. Es verdad, no obstante, que una de estas subvenciones ayuda a financiar el sistema de salud universal, que es una gran excepción al patrón generalizado de políticas descentralizadas del país. Sin embargo, tener solamente unas pocas subvenciones grandes es mejor que el sistema estadounidense con un abundante número de subvenciones, cada una con distintas reglas y regulaciones.

Una última ventaja del federalismo en Canadá es que los impuestos provinciales y locales no son deducibles de las declaraciones de impuestos federales. Esa estructura promueve una vigorosa competencia tributaria entre las provincias. En EE.UU., los impuestos a nivel de los estados y locales, así como también los impuestos sobre la propiedad, son deducibles de las declaraciones de impuestos federales, lo que tiene el efecto de minimizar la competencia al, esencialmente, subsidiar los estados y ciudades con altos impuestos.

Se necesitan más reformas

Mientras que Canadá ha mejorado considerablemente, todavía tiene un obeso Estado de Bienestar. Un problema es el gigantesco sistema estatal de salud. El gasto en atención médica está por los cielos y los tiempos de espera para procedimientos médicos son un problema serio.

Otro problema son los grandes déficit presupuestarios de algunas de las provincias. A diferencia de lo que sucede en EE.UU., las provincias canadienses pueden prestar y gastar libremente sin tener que balancear sus presupuestos cada año. Durante los noventa muchas provincias recortaron sus presupuestos e implementaron reformas como la reducción de las prestaciones sociales. El gasto como proporción del PIB cayó. Pero a lo largo de la última década el gasto ha aumentado nuevamente. Ontario, por ejemplo, tiene un primer ministro derrochador que ha llevado la deuda provincial a 37 por ciento del PIB provincial.

La estructura canadiense de tasas tributarias altas sobre la renta personal es otra debilidad. La tasa máxima federal-provincial es de 46 por ciento, según la OCDE. Esta es más alta que la tasa tributaria más alta a nivel de los estados en EE.UU. de 42 por ciento, aunque en EE.UU. la tasa excedería la de Canadá el próximo año en virtud de las propuestas del presidente Obama. De cualquier manera, las tasas máximas en ambos países son demasiado altas. Las tasas más altas penalizan a las personas más productivas en la economía, quienes responden trabajando e invirtiendo menos, lo cual a su vez estanca el crecimiento.

Canadá, por lo tanto, está lejos de ser un mercado libre ideal. Sin embargo, sus reformas han sido impresionantes y su economía ha crecido sólidamente. Su puntaje en “libertad económica” en el informe anual Libertad Económica en el Mundo del Fraser Institute es ahora más alto que el puntaje para EE.UU.

Todo esto provoca una pregunta: ¿Por qué los políticos estadounidenses no pueden hacer reformas fiscales importantes como lo han hecho los canadienses? Una respuesta es que la estructura del gobierno estadounidense —con sus poderes separados— hace que los cambios rápidos de políticas sean más difíciles que lo que permite el sistema parlamentario canadiense.

Un factor más importante, no obstante, ha sido que los Demócratas en EE.UU. se han movido tan a la izquierda en asuntos económicos que dificultan que cualquier tipo de reformas pro-mercado como las que Canadá adoptó sean aprobadas. Muchas de las reformas canadienses fueron aprobadas por un Partido Liberal que se movió de la izquierda política hacia el centro. Al mismo tiempo, el floreciente Partido Reforma esencialmente desplazó al viejo Partido Progresista Conservador, que se había movido demasiado hacia la izquierda. Los electores contribuyeron parcialmente respaldando en las urnas a partidos con intenciones de hacer reformas.

En 2010, los electores estadounidenses demandaron recortes del gasto y el endeudamiento público. Algunos miembros del congreso están prestando atención a ese llamado e introduciendo planes para reestructurar las prestaciones sociales y acabar con programas. Sin em-

bargo, la mayoría de los políticos todavía se resisten a los grandes recortes de gasto, las privatizaciones y otras reformas al estilo canadiense que necesitamos para evitar una crisis fiscal y para restaurar un sólido crecimiento económico en EE.UU.