

VIII ENCUENTRO DE ECONOMÍA PÚBLICA

COMUNICACIÓN: “Una panorámica descriptiva del federalismo fiscal canadiense”¹

Autor: Pedro Atienza Montero

Departamento de Teoría Económica y Economía Política

Facultad Ciencias Económicas y Empresariales

Universidad de Sevilla

Avda. Ramón y Cajal, 1

41013 Sevilla

E-mail: atiENZA@cica.es

Teléfono: 95-4556727

¹ Esta comunicación forma parte de un trabajo de investigación de mayor dimensión, elaborado con financiación de la Junta de Andalucía por los componentes del Grupo de Investigación de “Economía del Sector Público” de la Universidad de Sevilla, bajo la denominación *Los sistemas de financiación en los países federales y las posibles aplicaciones al caso español, con especial referencia a la definición de asignaciones de nivelación*.

Este trabajo trata de describir brevemente las principales características del federalismo fiscal canadiense y dar alguna luz, desde la experiencia canadiense, sobre algunas de las cuestiones más debatidas hoy en día sobre la financiación autonómica española: corresponsabilidad fiscal, grado de dependencia financiera, solidaridad interterritorial, nivelación de servicios públicos, autonomía financiera...

En el apartado 1 presentamos los principales rasgos institucionales y de organización política de Canadá. En el apartado 2, describimos cómo se reparten las principales competencias de gasto. Como punto de partida, cómo se hace ese reparto según la Constitución, para pasar luego a la distribución *efectiva* del gasto entre los dos niveles de gobierno y según la clasificación funcional del mismo, tal como se recogen en los datos contables públicos. El apartado 3 trata sobre, claro está, la financiación de ese gasto, pero refiriéndonos a las fuentes de financiación propios, ya sean impuestos, ingresos no fiscales ó cotizaciones sociales. Se describirán las principales características de esos ingresos sobre todo en lo relativo al método de reparto intergubernamental de los rendimientos impositivos. Todo con vistas para dar luz sobre cuestiones como: grado de armonización, de descentralización y corresponsabilidad fiscales. En el apartado 4 tratamos sobre la otra fuente de financiación fundamental: las transferencias federales-provinciales. Por una parte las incondicionadas (la transferencia de nivelación principalmente), y por otra, las condicionadas, destacando las grandes (F.P.C., R.A.P.C. y la T.C.S.P.S.) y las numerosas y muy diversas transferencias de coste compartido. Finalmente, un último apartado de conclusiones.

1.- Introducción: Principales características político-institucionales.

Canadá es un Estado federal constituido por diez Provincias (Terranova, Isla del Príncipe Eduardo, Nueva Escocia, Nueva Brunswick, Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta y Columbia Británica) y tres Territorios (Territorios del Noroeste, Yukón y Nunavut). Sólo las Provincias constituyen el nivel de gobierno subcentral, ya que los Territorios están bajo jurisdicción del gobierno federal, es decir, sólo existen dos niveles de gobierno autónomos y coordinados, que es la esencia del federalismo². Se podría añadir un tercer nivel de gobierno, el local, pero son

² K.C. Wheare, el autor clásico sobre federalismo define el federalismo político como “el método de dividir los poderes de forma que los gobierno central y subcentrales son cada uno dentro de su esfera,

considerados constitucionalmente como “criaturas” de las provincias. Québec y Ontario constituyen las Provincias centrales en Canadá, tanto desde el punto de vista histórico, económico y demográfico³.

Canadá se configura políticamente como una monarquía constitucional⁴ y una democracia parlamentaria, además de su rasgo de Estado federal ya mencionado. Aunque formalmente, la Reina está a la cabeza tanto del poder ejecutivo como del legislativo, representada por el Gobernador general a nivel federal y por los Lugartenientes del Gobernador a nivel provincial, el verdadero poder lo ostenta el Consejo de Ministros (y sobre todo el Primer Ministro, auténtico “monarca elegido”)⁵. Por otra parte, no hay verdadera separación del poder ejecutivo del legislativo en Canadá por lo que el Consejo de Ministros controla al legislativo, aunque, según el principio de gobierno responsable, del primero debe disfrutar de la confianza del Parlamento para sostenerse en el poder. El Parlamento federal está constituido de dos Cámaras: la Cámara de los Comunes y el Senado. Éste último, aunque su vocación al instituirse en la Constitución era la de representar y defender los intereses de las Provincias ante el gobierno federal, ha quedado en la práctica reducido a un papel de Cámara de segunda revisión legislativa y de reflexión; este hecho es importante por que la función que debía cumplir el Senado de mecanismo de participación e integración del gobierno subcentral en la toma de decisiones, la han suplido, en la práctica, por una parte, los mecanismos no constitucionales y, en gran medida, informales, de consultas,

coordinados e independientes”. Aunque existen constitucionalmente dos niveles de gobierno desde el punto de vista de la financiación y de las relaciones financieras, hay que contar también con el nivel local, por lo que, aunque nos referiremos sobre todo a las relaciones financieras entre los dos niveles superiores, en la medida en que sea conveniente y posible, daremos datos también del nivel local.

K. C. Wheare, Federal Government, Oxford University Press, 1964, 4ª edic. (1946, 1ª edición), pág. 10.

³ Además de esta “región central”, geográficamente podemos dividir a Canadá en tres “regiones” adicionales: la cuatro provincias marítimas, las cuatro provincias de “las praderas”, las más occidentales, y los tres territorios, una vastísima zona casi despoblada e inhóspita en gran medida.

⁴ La Constitución canadiense la constituyen fundamentalmente la Ley Constitucional de 1.867 (L.C. de 1867) y la L.C. de 1982. La primera funda el Estado federal de Canadá y establece los grandes rasgos del Estado a los que nos referimos en el texto, y sobre todo, regula la división de competencias legislativas entre los dos niveles de gobierno, como se verá brevemente más adelante. La L. C. de 1.982 “enriquece” a la de 1.867, no la suprime, añadiendo los siguientes elementos principales: Una Carta de Derechos y Libertades, el principio de nivelación y otorga a las provincias el derecho de explotación y el poder fiscal sobre los recursos naturales, cuestión muy importante que tiene una incidencia directa, en concreto, en lo relativo a las relaciones financieras intergubernamentales y la capacidad de financiación de las provincias.

⁵ O Gabinete, que no tiene existencia constitucional. Es el comité ejecutivo del Consejo Privado (de la Reina), que, junto al Gobernador que está a la cabeza del mismo, es el órgano de gobierno reconocido por la Constitución. No obstante, la Monarquía (y su representante, el Gobernador, que tiene pocos poderes efectivos) queda reducida a un “puro simbolismo” en Canadá.

negociación y colaboración intergubernamentales⁶, y, por otra, el papel desarrollado por el Tribunal Supremo en la interpretación flexible de la Constitución, sobre todo en lo que atañe al reparto de competencias legislativas. Por que es de remarcar que la Constitución canadiense, fundadora del Estado federal de Canadá en 1.867, no ha dado respuestas, a partir de los años treinta y, sobre todo, a partir de la II Guerra Mundial, entre otras cuestiones, a los retos y complejidad del funcionamiento de un Estado cada vez más grande y más intervencionista, tanto en el nivel federal como en el provincial. En definitiva, no ha estado a la altura del Estado y economía modernas y por eso, la gran función supletoria que han realizado tanto el “federalismo cooperativo” como el Tribunal Supremo. Por último, a nivel provincial la estructura política es similar a la federal, salvo la existencia de un Parlamento provincial unicameral: la Asamblea Legislativa.

2.- El gasto federal y provincial-local.

Primeramente, la división constitucional de competencias legislativas. Son los artículos 91 a 95 de la L.C. de 1.867 los que principalmente tratan sobre el tema. Otros artículos de la L.C. 1.867, secundarios, a mencionar son: 96, 100, 101, 117, 129 y 132. Además hay que destacar las siguientes enmiendas constitucionales sobre materia competencial: la de 1.871 (arts. 2, 3 y 4), de 1.886, 1.940 (sobre el seguro de desempleo), la de 1.949 y las de 1.951 y 1.964 (referidas a las pensiones de vejez y prestaciones adicionales). Por último, de la L.C. de 1.982 se destacan: primero, el art. 36, que establece la obligación federal en la consecución de objetivos de equidad nacional y de nivelación; segundo, los arts. 50 y 51 que añaden el art. 92A a la L.C. de 1.867, que trata sobre el poder de explotación y poder fiscal de los gobiernos provinciales sobre los recursos naturales. Estas son, resumidamente, las disposiciones constitucionales que trazan el reparto *oficial* de competencias. Pongamos un poco de orden.

-a) Las competencias exclusivas del Parlamento federal.

⁶ Que es una característica esencial del federalismo canadiense: el federalismo cooperativo, cuyo principal instrumento lo constituyen las Conferencias de Ministros (y, sobre todo, de Primeros Ministros) de los dos niveles de gobierno. Aún así las relaciones intergubernamentales son muy numerosas y de muy diversa índole: desde consultas telefónicas, pasando por multitud de comités intergubernamentales de funcionarios sobre las más diversas materias, hasta el nivel más formal de las Conferencias mencionadas. Aún así, hay que insistir en que no tiene regulación legal ó constitucional ninguna.

El listado se encuentra recogido en el art. 91 y son las siguientes: Defensa (apartado 7); competencias económicas: regulación del comercio (apdo. 2), navegación (apdo. 10), pesca (apdo. 10), monedas (apdo. 14), emisión de billetes y sistema bancario (apdos. 15 y 16), pesos y medidas (apdo. 17), tipo de interés (apdo. 19), regulación de procedimientos de quiebra e insolvencia (apdo. 21), patentes y derechos de autor (apdos. 22 y 23); servicios a la comunidad: Deuda pública federal (apdo. 1.A), servicio postal (apdo. 5), censo y estadísticas (apdo. 6), función pública federal (apdo. 8), extranjería (apdo. 25); otras: faros y boyas, hospitales de la marina, los aborígenes, matrimonio y divorcio.

Por último, una enmienda constitucional de 1.940 estableció la competencia exclusiva federal en materia de seguro de desempleo.

-b) Competencias exclusivas de los gobiernos provinciales.

Se encuentran recogidas en el art. 92 de L.C. 1.867 y son: Sanidad, propiedad y derechos civiles, prisiones, gestión y venta de tierras públicas, administración de justicia, Entidades Locales y en materia de naturaleza local ó privada dentro de los límites de la provincia. Además, el art. 93 (L.C. 1.867) también establece la educación como competencia exclusiva provincial.

-c) Competencias concurrentes.

Con primacía federal en caso de conflicto. Son las siguientes: en materia de agricultura e inmigración (art. 95 L.C. 1.867); y exportación interprovincial de recursos naturales (art. 92.A L.C. 1.867).

Con primacía provincial en caso de conflicto. En materia de pensiones de vejez y prestaciones adicionales (art. 94.A L.C. 1.867)⁷.

Aún así, es de destacar el hecho que la jurisprudencia constitucional ha establecido la concurrencia competencial, con primacía federal, en la mayoría de nuevas materias de actuación pública no contempladas por la Constitución⁸.

⁷ “...es el único ejemplo de primacía provincial en la historia del federalismo moderno”.
Gil Rémillard, *Le fédéralisme canadien*, Québec/Amérique, 1981, pág. 299.

⁸ “El federalismo canadiense está basado, en gran parte, en un reparto de competencias concurrentes, de ahí la inmensa importancia del principio de primacía federal, que se encuentra explícitamente recogido en los arts. 94A y 95 de la L.C. de 1.867, pero cuya aplicación se extiende a toda competencia concurrente”
G. Rémillard, op. cit., pág. 300.

-d) La competencia residual: atribución al gobierno federal.

Las competencias no asignadas explícitamente a los gobiernos provinciales son federales, según el preámbulo del art. 91 (L.C. 1.867) (cláusula “p.o.g.g.”: “peace, order and good government”). Esta cláusula tiene gran importancia ya que significa la configuración *a priori* de una centralización de competencias de gasto. Aún así, en la práctica, el Tribunal Supremo ha atenuado su incidencia en la medida en que ha tendido a calificar como concurrente, con prevalencia federal, a nuevas competencias no contempladas, como se ha referido en el párrafo anterior.

-e) El poder federal de gastar (spending power).

Ha tenido una influencia capital en el reparto del gasto y sobre las relaciones fiscales intergubernamentales en general. Se trata de un principio cuya justificación constitucional es controvertida. Es aquel poder “que tiene el Parlamento federal de desembolsar ciertas sumas a los individuos, a organizaciones o a gobiernos, con fines sobre los cuales el Parlamento federal no tiene necesariamente el poder de legislar”⁹. Se trata de un instrumento muy utilizado por el gobierno federal, sobre todo en programas de gasto compartido con los gobiernos provinciales a través de transferencias de coste compartido. Ha supuesto en la práctica una extensión, más allá de lo estipulado por la Constitución, de las competencias de gasto y una centralización competencial. Se ha justificado en el sentido de que a través de este instrumento el gobierno federal persigue objetivos de interés nacional: estándares nacionales en la provisión de servicios públicos, equidad nacional, preservación del mercado común y la unión económica nacionales...

-f) Otras disposiciones:

-La urgencia e interés nacionales. La interpretación jurisprudencial ha tendido a determinar que sólo en el caso de urgencia nacional, el Parlamento federal tendría poder de legislar. En el caso de interés nacional, se interpreta que pudiera suponer una ocupación permanente por parte del gobierno federal de competencias provinciales, lo que dañaría la esencia del federalismo.

-El poder declaratorio federal (art. 92.10.c de L.C. 1.867). Se trata de la asunción por parte del Parlamento federal como propia de “cualquier obra o empresa incluso de

⁹ Dunsmir, M. “Le pouvoir de dépenser: portée et limites”, Biblioteca del Parlamento, Servicio de investigación, 1991, pág. 2.

contenido meramente local”. Ha sido importante, sobre todo, “en materias como Derecho de Sociedades, urbanismo, régimen municipal y Derecho del Trabajo”¹⁰.

-La delegación de competencias. La jurisprudencia prohíbe la delegación entre el Parlamento federal y cualquier provincial (delegación horizontal). Sí se permite la delegación por parte del Parlamento federal ó provincial de competencias a organismos públicos subordinados (delegación vertical) así como a organismos públicos correspondientes al otro nivel de gobierno (delegación oblicua).

Una vez resumidas las principales disposiciones constitucionales, ¿cuál es el gasto *efectivo* de cada nivel de gobierno y por cada función de gasto? Antes que nada hay que diferenciar claramente el reparto *efectivo* de la división constitucional de competencias de gasto por dos razones: primera, una cosa es el disponer de la competencia legislativa y otra su materialización a través de la inclusión de las correspondientes partidas de gasto en el presupuesto público; es decir, una cosa es la competencia de gasto y otra el gasto *efectivo*, presupuestado y realizado; en segundo lugar, el reparto de poderes al estilo de “compartimentos estancos” diseñado por la Constitución se ha desdibujado a lo largo del tiempo, bien por la intervención interpretadora del Tribunal Supremo, bien por la aparición de nuevos campos de actuación pública y, en consecuencia, de competencias de gasto no contemplados por la Ley Fundamental, que ha supuesto situaciones de conflicto concurrencial entre los dos niveles de gobierno ó “acaparamiento unilateral” por parte de uno u otro gobierno¹¹.

Por otra parte, evidentemente, no todas las competencias mencionadas anteriormente comportan un desembolso monetario, un gasto *efectivo*. Algunas competencias sí son de gasto, pero otras sólo son competencias de regulación, bien el orden económico, social..., otras son competencias que posibilitan la obtención de fondos, etc. Siguiendo a G. Stevenson, se puede realizar la siguiente clasificación:

¹⁰ A. Sáiz Arnáiz, Estado federal y “estatuto particular”: La posición constitucional de la provincia de Québec en la federación canadiense, Marcial Pons, Edic. Jurídicas y Sociales S.A., Madrid, pág. 45 y 47.

¹¹ La aparición continua de nuevos espacios de actuación pública ha producido *zonas grises* de la Constitución de las que la jurisprudencia “no ha dado orientación en la atribución competencial y estos campos han estado sujetos a las iniciativas de los dos niveles de gobierno”.

G. Stevenson, “Le partage des pouvoirs”, cap. 3 de: R. Simeon (coord.), Le partage des pouvoirs et la politique d’État, Comisión real sobre la unión económica y las perspectivas de desarrollo de Canadá, Vol. 61, Ottawa, 1.985, pág. 101.

Asimismo el autor enumera esas *zonas grises*: política científica, alojamiento, medidas antidiscriminatorias, el seguro sanitario, política sobre la juventud, la política cultural, desarrollo regional, reglamentación de la inversión directa extranjera, política industrial, política sobre el medio ambiente, protección de los consumidores...

-Poder fiscal (se verá en el apartado 3).

-Poder de reglamentación: Gran parte de las competencias exclusivas federales enumeradas en el art. 91 son de este tipo: comercio, navegación, pesca, bancos, pesos y medidas, tipos de interés, aborígenes...; las competencias provinciales de reglamentación son menos numerosas: hospitales, asilos, matrimonio y divorcio, administración de justicia, Entidades Locales y, en general, todas las materias de naturaleza local o privada.

-Poder de gastar. Se ha hecho referencia anteriormente en relación al gobierno federal. “En la práctica, los dos niveles de gobierno han acordado una gran variedad de subvenciones y pagos a particulares, a organismos y a otros gobiernos, y han actuado como si su poder de gastar fuera ilimitado”.

-Poder de asegurar servicios. De competencia federal: servicio postal, la milicia, boyas y faros, prisiones, seguro de desempleo, pensiones...De competencia provincial: sanidad, Entidades Locales, administración de justicia y la educación.

En los cuadros 1 y 2 (anexo del final) se muestra el reparto del gasto según la clasificación funcional del mismo y según el nivel de gobierno, a partir de los datos de “Statistics Canada”.

3.- La financiación: los ingresos propios.

En este apartado vamos a tratar sobre la financiación propia de los distintos niveles de gobierno. Estos ingresos se pueden dividir en tres tipos: los impuestos, directos e indirectos, los ingresos no fiscales, sobre todo los provenientes de los recursos naturales, y, por último, las cotizaciones sociales.

En cuanto a las competencias fiscales (*tax power*), el Parlamento federal puede establecer cualquier tipo de imposición, sea directa ó indirecta (art. 91.3 L.C. 1.867). Las provincias sólo pueden establecer impuestos directos dentro de la provincia para la obtención de fondos destinados a objetivos provinciales (art. 92.2). La interpretación jurisprudencial sobre el término “impuestos directos” ha permitido a las provincias establecer impuestos sobre ventas minoristas. Por último, el art. 92.A permite a las provincias emplear cualquier método de imposición, directo ó indirecto, sobre los recursos naturales.

-a) *Los impuestos directos.*

-a.1) *Los impuestos sobre la renta, tanto de particulares como de empresas.*

Estos impuestos están bastante armonizados entre los dos niveles de gobierno gracias a los Acuerdos de Recaudación de Impuestos(A.R.I., *Tax Collection Agreements*) cuyos antecedentes se remontan a los Acuerdos de Arrendamiento fiscal y de Reparto de ingresos impositivos (*Tax Rental Agreements* y *Tax Sharing Agreements*, respectivamente) inmediatamente posteriores a la II G.M.¹². Según estos acuerdos, el gobierno federal recauda estos impuestos en beneficio de las provincias y territorios que suscriban el acuerdo, y en caso del IRPF, a condición de que mantengan la misma base imponible y estructura de tipos impositivos marginales establecidas por el gobierno federal (en 1998 existían tres tipos impositivos: 17%, 26% y 29%).

Para el IRPF, existen, así, dos impuestos: el federal y el provincial-territorial, aunque los contribuyentes sólo tienen que hacer una declaración de autoliquidación, ya que la administración tributaria federal gestiona y recauda tanto uno como otro impuesto. Una vez obtenida la cuota íntegra federal ó *Impuesto federal bruto* se le aplican ciertas deducciones no reembolsables (una deducción básica, otra en concepto de cónyuge dependiente, de dependientes mayores de 18 años o discapacitados, mayores de 65 años) que se calculan aplicando el primer tipo impositivo del 17% a unas cantidades básicas de referencia de renta con unos límites superiores que si se son sobrepasados reducen la deducción en esa cantidad excedente. Obtenemos de esa manera la cuota líquida federal o *Impuesto federal básico*, sobre la que los gobiernos provinciales aplican tipos impositivos únicos establecidos por ellos, que dan lugar al *Impuesto provincial básico*. Esos tipos impositivos provinciales oscilan entre el 69% establecido por Terranova en 1998 al 44% de Alberta. Los gobiernos provinciales-territoriales también regulan ciertas deducciones y recargos sobre ese impuesto provincial básico que son gestionados por la administración tributaria federal a cambio del pago de una tasa por el servicio y a condición de que cumpla ciertos requisitos: que no sea discriminatorio, fácil de administrar, no distorsionador de la asignación de recursos y que no desvirtúe la naturaleza de la base imponible. Todos los gobiernos provinciales- territoriales han establecido deducciones y recargos de diversos tipos, lo que ha redundado en una pérdida de armonización que es el objetivo básico de los Acuerdos de Recaudación. Una vez aplicados esas deducciones y recargos se obtiene la

¹² Para la historia y evolución de las relaciones fiscales intergubernamentales y los acuerdos impositivos véase:

B. Perry, Financing the canadian federation, 1867 to 1995: setting the stage for change, C.T.F., 1997, Toronto.

deuda tributaria provincial. A su vez, al impuesto federal básico (cuota líquida federal) se le pueden aplicar deducciones y recargos; las primeras, reembolsables, se realizan en concepto, sobre todo, de: la realización de estudios universitarios, gastos médicos, contribuciones de caridad y cotizaciones al Plan de Pensiones de Canadá o Québec. Así obtenemos finalmente la deuda tributaria federal. Hay que remarcar, por lo tanto, que el impuesto provincial es un “tax on tax”, es decir, calculado sobre la cuota líquida federal, aunque en los últimos años se han realizado propuestas en el sentido de que el impuesto provincial sea aplicado también a la misma base imponible del impuesto federal: el paso a un sistema “tax on income”¹³. El gobierno de Alberta ha sido el pionero en la adopción de este sistema cuando en sus Presupuestos para 1.999 diseñó un enfoque “tax on income” para su impuesto sobre la renta, con eventual comienzo para el año fiscal del 2.002. Posiblemente estas iniciativas van a cambiar la naturaleza y el método de cálculo del IRPF canadiense en un futuro próximo. Finalmente sólo Québec regula, administra y recauda su propio impuestos sobre la renta de la personas físicas, al no suscribir los Acuerdos de Recaudación, por lo que los contribuyentes residentes en esta provincia deben hacer dos declaraciones, a las administraciones tributarias federal y provincial, respectivamente. No obstante, la estructura y elementos del impuesto en Québec son muy similares a la regulación federal.

En cuanto al Impuesto sobre Sociedades, todas las provincias y territorios, excepto Québec, Alberta y Ontario, han suscrito también Acuerdos de Recaudación respecto a este impuesto, de manera que también la administración tributaria federal administra y recauda este impuesto en beneficio de esas provincias. Existen, por tanto, dos impuestos sobre sociedades: el federal y el provincial-territorial. El gobierno federal concede una reducción impositiva del 10% sobre la base imponible compuesta de la renta ganada en una provincia ó territorio, de manera que se permite el *espacio fiscal* necesario para que los gobiernos provinciales-territoriales graven sus propios impuestos, los cuales se aplican a la definición federal de base imponible. Tanto el impuesto federal como el provincial, aunque legalmente aplican un único tipo impositivo, en la práctica son tres, debido a las deducciones sobre la base imponible que se permiten a las empresas de fabricación y transformación y a las pequeñas empresas de actividad general. En el caso federal, los tipos impositivos efectivos son: el tipo

R.W. Boadway, P.A.R. Hobson, Intergovernmental fiscal relations in Canada, CTP n° 96, C.T.F., Toronto, 1993, cap.2.

general del 28% ; y el 21% y 12% respectivamente en el caso de aplicación de las deducciones antes mencionadas. Por otra parte, tanto el impuesto federal como los provinciales se benefician de deducciones en la cuota que, aunque son numerosas y diversas en cada provincia, podemos mencionar las más comunes: deducciones en concepto de inversión en nuevos equipos de producción, en actividades de I+D y por contribuciones a partidos políticos. Asimismo, proliferan las exenciones fiscales a determinadas empresas (sobre todo de reciente fundación) con unos límites temporales.

-a.2) Los Impuestos sobre bienes inmuebles.

Se trata de impuestos típicamente locales, aunque mayoritariamente están regulados por los gobiernos provinciales-territoriales. En el I.B.I. se puede distinguir, por un lado, el impuesto general, gravado mayoritariamente por las Entidades Locales y en menor medida por los gobiernos provinciales y para el cual la administración y recaudación son muy diversas entre las provincias; por otro lado el *impuesto escolar* (cuyo objetivo es la financiación de la educación primaria, competencia provincial), que se trata básicamente del mismo impuesto, pero son establecidos por los *Consejos escolares locales*, entidad pública diferenciada del gobierno municipal o ayuntamiento; no obstante, su recaudación y administración la llevan a cabo normalmente o los ayuntamientos o la administración tributaria provincial. El I.B.I. es el impuesto más viejo en Canadá y es la principal fuente de financiación de los gobiernos municipales. Al ser un impuesto provincial-local, su diversidad es muy grande; en cada uno de sus elementos: componentes de la base imponible, tipos y método de cálculo, valoración, exenciones, administración y recaudación...la característica principal es su diversidad y complejidad.

-a.3) Otros impuestos directos.

Sobre personas: cotizaciones del seguro sanitario provincial (Alberta y Columbia Británica son las únicas que las aplican para la financiación del sistema provincial de salud), impuesto de capitación (abolido en 1992) y el impuesto sobre sucesiones y donaciones (prácticamente desaparecido del sistema fiscal canadiense desde 1.971 a nivel federal y desde 1979 a nivel provincial, con la excepción de Québec, aunque fue un impuesto de gran importancia en el pasado).

¹³ El Informe "Tax on Income", del Comité federal-provincial sobre impuestos, Octubre de 1998, inició este debate.

Sobre empresas: Se destaca el impuesto sobre el capital desembolsado. Tanto el gobierno federal como algunos provinciales lo han establecido. Normalmente existe un tipo impositivo general y otro mayor para bancos e instituciones financieras. No obstante, es de señalar la existencia de un proceso de armonización respecto al impuesto federal. También existe el impuesto provincial sobre nóminas, que existe actualmente en las provincias de Québec, Terranova, Ontario y Manitoba, grava a los empleadores en base a la cuantía anual de las nóminas pagadas y normalmente está destinado a la financiación de la educación y sanidad provinciales. Por último el impuesto sobre primas de seguros, establecido por todas las provincias y territorios.

-b) Impuestos indirectos.

-b.1) Impuestos sobre ventas.

Tanto el gobierno federal como el provincial tienen competencia para regular y establecer este tipo de impuesto. Existe por tanto un impuesto federal y sendos impuestos provinciales. El *impuesto federal sobre bienes y servicios* (G.S.T. en inglés, se introdujo en 1992 al sustituir al antiguo impuesto monofásico sobre ventas) es un impuesto sobre el valor añadido similar al europeo, es decir, multifásico y con mecanismos para evitar el efecto piramidación. El tipo impositivo general es del 7% y se establecen exenciones y reducciones para las transacciones de determinados bienes y servicios. En cuanto a los impuestos provinciales, se trata de impuestos sobre ventas minoristas, cuyos tipos impositivos oscilan entre el 10% en Isla del Príncipe Eduardo al 7% en Manitoba, Saskatchewan y Columbia Británica. Todas las provincias, excepto Alberta y los Territorios, lo aplican. Los servicios están generalmente exentos del impuesto. Además del tipo impositivo general, algunas provincias aplican tipos específicos sobre combustibles y sobre bebidas alcohólicas y tabaco, además de los impuestos específicos por unidad de producto que recaen también sobre estos mismos bienes. No obstante esta panorámica diversa, existe una tendencia a la armonización del GST con los impuestos provinciales al por menor. Así, en 1.996, el gobierno federal y los de las provincias de Terranova, Nueva Escocia y Nueva Brunswick llegaron a un acuerdo que implantó (a partir del uno de abril de 1.997) el *impuesto sobre ventas armonizado*, impuesto sobre el valor añadido como el GST, con un tipo único del 15% (7% componente federal y el 8% el provincial). Por otra parte, se ha producido también una armonización paulatina entre el GST y el impuesto sobre ventas de Québec, en un proceso que comenzó en 1.991 y finalizó en 1.995. Básicamente, el impuesto quebequés

se mantuvo aunque se convirtió en un impuesto sobre el valor añadido (con un tipo del 7,5% a partir de 1998) muy similar al GST, aunque la administración, gestión y recaudación quedó en manos de la administración quebequesa.

-b.2) Otros impuestos menores.

A nivel federal, destacan el impuesto sobre transporte aéreo y los aranceles. A nivel provincial (en Nueva Brunswick, Ontario, Manitoba y Columbia Británica), el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, el impuesto sobre especulación del suelo en Québec y el impuesto sobre actividades recreativas. A nivel local, el impuesto sobre transmisiones patrimoniales (bajo autorización de la legislación provincial) y el impuesto sobre espectáculos.

-c) Los ingresos no fiscales y las cotizaciones sociales.

Los ingresos no fiscales comprenden una gran variedad de instrumentos. Destacan los provenientes de los recursos naturales (explotación yacimientos de petróleo y gas natural, masa forestal, pesca y caza, minería, energía hidráulica...) incluyendo impuestos, derechos exclusivos de explotación, arrendamiento, ingresos por venta, licencias y permisos... Es importante destacar que las provincias tienen la competencia exclusiva sobre la obtención de todo tipo de ingresos sobre los recursos naturales (art. 92.A de L.C. de 1.867) a partir de 1.982, lo que ha supuesto un gran cambio en el sistema de financiación intergubernamental. Y entre las provincias destaca sobre todo Alberta, con la obtención del 50% del total de ingresos provenientes de esta fuente en 1996-97.

Otras fuentes importantes de ingresos son: para el gobierno federal, los ingresos por venta de bienes y servicios y los beneficios de empresas públicas y rendimientos de inversiones en general. Para los gobiernos provinciales, los beneficios de empresas públicas, la venta de bienes y servicios y las licencias y permisos. A nivel local destacan las licencias y permisos y los beneficios de las empresas municipales.

En cuanto a las cotizaciones sociales, fuente de financiación del sistema de Seguridad Social canadiense, destacan las que financian las prestaciones de pensiones (el Plan de Pensiones de Canadá, aunque Québec dispone de su propio sistema de pensiones públicas; es la única provincia que ha decidido ejercer la competencia, concurrente pero con primacía provincial, sobre prestaciones públicas de pensiones) y las prestaciones del Seguro de Empleo. En 1.998 la cotización al Plan de Pensiones de

Canadá se estableció en un 3.2% sobre la base de cotización, tanto para el trabajador como para el empleador; los trabajadores autónomos pagan una cotización del 6.4%; la base máxima de cotización se estableció para ese mismo año en 36.900 \$Can anuales (3.723.948 pesetas al tipo de cambio oficial medio) y la mínima en 3.500 \$Can (353.220 ptas.). En todo caso, la cotización máxima por trabajador por cuenta ajena se situó en 1.068,8 \$Can. anuales (107.863 ptas.). El Seguro de Empleo (antes de 1996 se llamaba Seguro de Desempleo, existiendo grandes diferencias entre los dos, como la determinación de las prestaciones y las condiciones a cumplir para tener el derecho a las mismas) es una competencia exclusiva federal: no existen cotizaciones provinciales para la financiación de prestaciones por desempleo. Las cotizaciones a este programa eran, en 1998, de 2,7% sobre los ingresos computables para el empleado y de 3.78% para el empleador. La administración tributaria federal es la encargada de la gestión de las prestaciones y de la recaudación de las cotizaciones.

En los cuadros 3 y 4 del Anexo Estadístico del final mostramos los datos de cómo se distribuyen estas fuentes de ingresos entre los diversos niveles de gobierno.

4.- La financiación: las transferencias intergubernamentales.

Son las fuentes de financiación ajenas del gobierno provincial- territorial y del local. Nos vamos a referir sobre todo a las transferencias federales- provinciales, debido a su mayor interés en lo que a la financiación autonómica en España se refiere., aunque también existen subvenciones tanto del gobierno federal como del provincial a las Entidades Locales

Las transferencias federales a los gobiernos provinciales y territoriales se pueden clasificar en cuatro apartados, que a continuación describimos: a) La Transferencia Canadiense en materia sanitaria y de programas sociales; b) La Transferencia de nivelación (de la capacidad fiscal); c) La Fórmula de financiación de los Territorios y d) Otras transferencias menores.

-a) La Transferencia Canadiense en materia sanitaria y de programas sociales (T.C.S.P.S. de aquí en adelante).

Engloba a los antiguos Financiación de los Programas Consolidados (FPC) y Régimen de Asistencia Pública del Canadá (RAPC). Se eleva a más de 28.400 millones \$Can. en 1999-2000. Es desembolsado a todas las provincias y territorios para financiar los programas de sanidad, de enseñanza post-secundaria y de bienestar social. La

cantidad total es determinada sobre la base de una fórmula establecida por una ley federal en vigor hasta el 2002-03. La TCSPS, tal como fue introducido en 1995, proporciona a cada provincia una igual cantidad total per cápita, que es la suma de tres componentes:

-*La transferencia de espacio fiscal* a las provincias. El valor de esta transferencia impositiva está basado en el espacio fiscal transferido a las provincias para financiar la atención sanitaria y la educación postsecundaria en 1977. La transferencia de puntos impositivos era 13.5 puntos del impuesto sobre la renta de los particulares y 1.0 del impuesto sobre sociedades. El rendimiento impositivo transferido a las provincias se calcula usando las recaudaciones federales en cada provincia en concepto de estos impuestos en el año corriente.

-*La nivelación asociada*. Debido a que las provincias ricas obtienen más recaudación de los mismos impuestos, el gobierno federal calcula una cantidad para las provincias más pobres que eleva el valor de la transferencia de espacio fiscal al promedio de cinco provincias: Québec, Ontario, Manitoba Saskatchewan y Columbia Británica. Pero no consiste en un pago en efectivo, ya que *el programa de nivelación explícito*, como veremos, ya realiza los pagos en efectivo para compensar la debilidad de las bases imponibles de la provincia en cuestión.

-*Pago en efectivo*. Sólo este pago en efectivo es un gasto en el programa TCSPS en el presupuesto del gobierno federal.

Así pues, aunque los puntos impositivos nivelados que se transfieren no representan un pago real, esta transferencia de espacio fiscal se emplea de dos maneras. Primero, una vez que el gobierno federal establece la cantidad agregada de la transferencia, el valor para todas las provincias de la transferencia de espacio fiscal determina el gasto en efectivo federal. El espacio fiscal nivelado transferido a las provincias determina la transferencia en efectivo residual. Por ejemplo, el presupuesto federal para 1995 estableció una cantidad total de TCSPS de 26.900 millones de \$Can. para el año fiscal 1996/97; de esa manera, sustrayendo los rendimientos del espacio fiscal transferido de 11.850 millones de \$Can., resultaba así 15.050 millones de transferencia en efectivo. Segundo, el espacio fiscal nivelado transferido juega también un importante papel en la asignación de las transferencias en efectivo entre las provincias. Las provincias con más alta capacidad fiscal reciben menores transferencias per cápita que aquellas con menor capacidad fiscal.

Al introducir la TCSPS siguiendo la misma distribución provincial de las antiguas FPC y RAPC, el gobierno federal no trató de inmediato de eliminar las desigualdades de las antiguas transferencias. La desigualdad era el resultado de la naturaleza de los recientes cambios en FPC y RAPC, así como resultado también de la decisión de ignorar los cambios de población durante el primer año en vigor de la TCSPS. La FPC proporcionaba iguales cantidades totales per cápita, pero los pagos en efectivo estaban sesgados en contra de las provincias más ricas. El RAPC, diseñado como un programa de coste compartido, significó pagos federales per cápita que diferían ampliamente de provincia a provincia, incluso antes de los recortes presupuestarios de principios de los 90 (el *cap on CAP*). Además, la asignación provincial inicial de las transferencias bajo el programa TCSPS no tomó en cuenta los cambios en las participaciones relativas de población de las provincias en el año anterior.

En el presupuesto de 1999 se refuerza el programa TCSPS aumentando de manera apreciable las transferencias en efectivo. Además, se precisa que los fondos suplementarios deberán estar expresamente afectados a los cuidados sanitarios.

Las transferencias en efectivo mínimas de 12.500 millones \$Can. aumentarán y estos aumentos deberán ser expresamente aplicados a la sanidad. Los créditos suplementarios serán distribuidos a las provincias y a los territorios a razón de una cantidad igual por habitante.

Estas inversiones en el área de cuidados sanitarios estarán establecidas en las modificaciones de la legislación sobre la TCSPS, lo que garantizará a las provincias y territorios una financiación estable y previsible para el área de cuidados sanitarios y otros servicios sociales, en el curso de los próximos cinco años.

Por primera vez, todas las grandes transferencias a las provincias y territorios seguirán planes quinquenales comunes, lo que permitirá a éstos hacer previsiones mucho más fiables.

Actualmente, el reparto de los créditos suplementarios del programa TCSPS entre las provincias presenta disparidades en cuanto a la cantidad por habitante. El presupuesto de 1999 elimina las diferencias entre las cantidades per cápita transferidas a las provincias y territorios; el presente presupuesto federal prevé la eliminación completa de estas disparidades en dos años, de aquí al 2001-2002. Las provincias y territorios recibirán entonces la misma cantidad por habitante en virtud de la TCSPS (agregando los dos componentes: pago en efectivo más transferencias de espacio fiscal), lo que significará una cantidad de ayuda equivalente para todos los canadienses en

materia de sanidad y de servicios sociales, sea cual sea el lugar de residencia. En el 2001-2002, se estima que todas las provincias recibirán transferencias equivalentes a 960 \$ por habitante; en 2003-2004, gracias al aumento de la financiación que se prevé en el presupuesto para el año 1999-2000, cada provincia recibirá 985\$ por habitante.

Por último, en el año fiscal 2001-2002, el gobierno federal determinará la TCSPS a cada provincia de la siguiente manera:

-1º) Calculando la cantidad agregada total nacional de TCSPS (espacio fiscal transferido más pago en efectivo) usando el antiguo nivel mínimo del componente en efectivo de 12.500 millones \$Can.

-2º) Dividiendo esa cantidad total entre las provincias sobre una base de igual cantidad por persona.

-3º) Sustrayendo el valor de los puntos impositivos transferidos en cada provincia para obtener la cantidad en efectivo provisional (la reducción del Québec reduce aún más el efectivo pagado a esta provincia en particular).

-4º) Añadiendo, por último, los créditos suplementarios anunciados en el presupuesto de 1999, distribuyéndolos, asimismo, sobre una base de igual cantidad por persona, a todas las provincias.

-b) La Transferencia de Nivelación.

El programa federal de nivelación es uno de los principales instrumentos de redistribución de ingresos entre los distintos niveles de gobierno en Canadá. Tiene por objeto dar a todas las provincias los medios financieros necesarios para ofrecer a los ciudadanos un nivel razonablemente comparable de servicios públicos a tipos impositivos (ó presión fiscal) equivalentes. Las provincias beneficiarias pueden gastar las subvenciones de nivelación según sus propias prioridades y no están sujetas a ninguna condición. El programa está financiado enteramente por el gobierno federal y está autorizado por una ley asimismo federal.

La nivelación es un programa de transferencias federal-provincial basado en una fórmula, que empezó a funcionar explícitamente a partir de 1957 (y, desde entonces, ha estado sujeta a revisiones cada cinco años). Su objetivo fue consagrado en la Ley Constitucional de 1982¹⁴.

¹⁴ "El Parlamento y el gobierno del Canadá se comprometen al principio de realizar pagos de nivelación con objeto de proporcionar a los gobiernos provinciales ingresos suficientes para que puedan asegurar

Este compromiso constitucional es llevado a cabo mediante pagos de transferencias incondicionales anuales a las provincias, cuyo cálculo se realiza gracias a una "fórmula" detallada que es aplicada de la misma forma a las diez provincias cada año para determinar cuales tienen derecho a los pagos y en qué cantidad. No obstante, el programa ha sufrido varios cambios en la fórmula y numerosos cambios técnicos. Los cambios en la fórmula prácticamente han terminado en 1982, pero, aún así, el programa ha emprendido varios cambios técnicos desde entonces.

El sistema de nivelación constituye el reconocimiento formal del hecho de que varían las capacidades de cada una de las provincias para derivar ingresos de sus respectivos sistemas impositivos y, por tanto, también varían sus capacidades para la financiación de los servicios públicos de los que tienen competencia. Aunque la demanda de estos servicios públicos varía de provincia a provincia en el Canadá, así como el coste de proveerlos, no se ha consensuado la fórmula operativa para medir esas diferencias tanto en la demanda como en los costes, y, a efectos de las negociaciones intergubernamentales, se supone que tanto la demanda como los costes son uniformes a lo largo y ancho de toda la Federación canadiense, sobre una base per cápita.

La nivelación de las capacidades fiscales de las distintas provincias en Canadá se realiza "hacia arriba", pero no "hacia abajo", es decir, las provincias cuya capacidad fiscal es menor a la media de las capacidades fiscales de las cinco provincias representativas (que constituye la *nivelación estándar* a comparar, como veremos más adelante) reciben un pago de nivelación; pero las provincias que sobrepasan esa nivelación estándar no pagan el exceso; no experimentan una nivelación negativa: simplemente sus derechos de nivelación son cero. Esto quiere decir que la fórmula de nivelación en Canadá no es neta, en el sentido de que las cantidades que reciben las provincias por debajo del estándar de nivelación no se compensan con cantidades que pudieran pagar las provincias cuya capacidad fiscal está por encima (que son tres, como veremos: Alberta, Ontario y Columbia Británica); los pagos de nivelación hacia las provincias "pobres" no se financian mediante subsidios que provengan de las arcas de las provincias "ricas", sino que se financian mediante los ingresos de la imposición del gobierno federal. En Canadá no se trata de un sistema de nivelación interprovincial, sino federal-provincial.

niveles razonablemente comparables de servicios públicos a niveles razonablemente comparables de presión fiscal" (*Artículo 36.2 de la Ley Constitucional de 1982*).

Así pues, en el sistema canadiense, hay que distinguir el cálculo del "déficit ó superávit de capacidad fiscal" de la cantidad efectiva de pago de nivelación a que una provincia pudiera tener derecho, por el motivo señalado en el párrafo anterior. Por otra parte, en la fórmula entran a formar parte 33 fuentes impositivas distintas, representativas del sistema impositivo provincial-local.

Por tanto la fórmula de nivelación canadiense será:

$$D_i = \sum_{j=1}^{33} t_{cj} (Q_{rj} - Q_{ij}) P_i$$

$$N_i = \text{el mayor de } (0, D_i)$$

Siendo:

D_i = Déficit global de capacidad fiscal en la provincia i.

t_{cj} = Tipo impositivo medio nacional de la fuente impositiva j.

Q_{rj} = Base Imponible per cápita media en las cinco provincias representativas del estándar de nivelación de la fuente impositiva j.

Q_{ij} = Base Imponible per cápita en la provincia i de la fuente impositiva j.

P_i = Población de la provincia i.

N_i = Pago de nivelación a la provincia i.

Por tanto, el derecho a pago de nivelación de la provincia i será cero si tiene superávit en capacidad fiscal (D_i es negativo), es decir, su capacidad fiscal sobrepasa a la media de las cinco provincias representativas. Si, por el contrario, tiene déficit en capacidad fiscal (D_i positivo), recibirá un pago igual a ese déficit.

Resumiendo, la fórmula de nivelación vigente desde 1982 tiene tres elementos básicos:

-1º) Las capacidades fiscales relativas de cada una de las diez provincias son determinadas al comparar los ingresos totales *estimados* que se podrían obtener de 33 fuentes impositivas distintas (que conforman el Sistema Impositivo Representativo, S.I.R.), el cual tiene en cuenta todos los impuestos y quasi-impuestos gravados por los gobiernos provinciales y locales. Estos ingresos totales estimados para cada una de las fuentes impositivas se calculan aplicando a una *base imponible típica* el tipo impositivo medio nacional, el cual es calculado dividiendo los ingresos reales totales provenientes del impuesto en cuestión en las diez provincias entre el total de *la base imponible típica* también en las diez provincias.

-2º) Se supone que los costes medios per cápita para cada provincia (incluidos los de sus gobiernos locales), de proveer servicios públicos financiados por estos ingresos son iguales.

-3º) Para cada una de las fuentes impositivas que forman parte del S.I.R., el nivel de capacidad fiscal al cual cada provincia debe llegar para ser “razonablemente comparable con otras provincias”, es el ingreso medio per cápita del impuesto en cuestión en cinco provincias “estándar” (“medianamente ricas”): Québec, Ontario, Saskatchewan, Columbia Británica y Manitoba. Esos ingresos medios per cápita en las cinco provincias (*estándar de nivelación* ó *estándar de las cinco provincias*) son calculados al aplicar a la suma de las bases imponibles del impuesto en las cinco provincias, el *tipo impositivo medio nacional*. El siguiente paso es sumar, para cada una de las diez provincias, el “déficit de capacidad fiscal” de cada uno de los impuestos del S.I.R., como está indicado en la fórmula ya descrita más arriba.

Así pues, la suma total de nivelación para cada provincia tiene 33 sumandos; la cantidad de estos sumandos puede ser negativa, lo que indicaría que la provincia estaría por encima del *estándar de nivelación* para esas fuentes impositivas en particular. Estas cantidades negativas deben ser sustraídas de los sumandos que son de signo positivo, es decir, de los impuestos del S.I.R. cuya capacidad fiscal estaría por debajo del *estándar de nivelación*, para así llegar al pago de nivelación total (N_i) al que la provincia tiene derecho.

Es de remarcar que, aunque actualmente, *la norma representativa* corresponde a la media de cinco provincias (se excluyen Alberta, la provincia “rica”, y las cuatro provincias atlánticas, las provincias “pobres”) la misma ha variado a lo largo del período de existencia del Programa de Nivelación. En 1957, la norma se estableció en la media de las dos provincias más ricas: Ontario y Alberta; en 1967, la norma cambió a la media nacional; el siguiente cambio se produjo en 1982 y es el *estándar de nivelación* que aún está vigente.

-c) *La Fórmula de Financiación de los Territorios (F.F.T.)*

La fórmula de financiación de los territorios (FFT) es una transferencia federal incondicional anual. Permite a los Territorios asegurar una gama de servicios públicos comparables a los que ofrecen los gobiernos provinciales. Una parte muy importante de la financiación de los territorios provienen de la FFT: para el año fiscal 1999-2000 la

FFT va a suponer el 92,7% de la financiación del gobierno de los Territorios del Noroeste y el 90,7% de la financiación total del de Yukón.

La Financiación Territorial es calculada por medio de una fórmula que toma en cuenta la diferencia entre las necesidades en materia de gastos de las administraciones territoriales y los ingresos que están a su alcance. Esta diferencia es desembolsada en efectivo. Los gobiernos de los Territorios no se benefician de los programas de nivelación ni de estabilización; de forma que, bajo acuerdos quinquenales que comenzaron en 1990-91, se les conceden subvenciones federales especiales basadas en las necesidades de gastos en el año 1982-83 (representadas mediante la Base de los gastos brutos), ajustados según el crecimiento de los gastos totales de los gobiernos provinciales y locales y según la población de cada territorio. Estas cantidades básicas son reducidas para tener en cuenta los impuestos aplicados por los gobiernos territoriales sobre su población. Además, estas reducciones son ajustadas para tener en cuenta el esfuerzo fiscal aplicado en cada territorio en 1987-88.

La FFT conlleva también una disposición financiera de estímulo del desarrollo económico y del crecimiento de la autonomía de los territorios.

-d) Otras transferencias condicionadas menores.

-d.1) El programa de estabilización fiscal.

Desde 1957 el gobierno federal tiene el compromiso formal de proteger a los gobiernos provinciales de disminuciones en sus ingresos causados por recesiones económicas graves mediante unos pagos de estabilización que garanticen un mínimo especificado en los ingresos provenientes de la nivelación y de impuestos estándares. Estos pagos fueron modificados en 1987 al redefinir los ingresos provinciales sujetos a la estabilización, y se estipuló que los pagos de estabilización que excedan de 60\$Can. per cápita de la población de la provincia serían considerados préstamos a cinco años libres de intereses y no subvenciones. Entre 1967 y 1990 sólo se han realizado dos pagos bajo este programa: a Columbia Británica en 1983-84 y a Alberta en 1986-87. No obstante, la recesión económica de los años 90 ha causado la concesión de estos pagos a casi todas las provincias. El presupuesto federal de 1995-96 anunció que el umbral de admisibilidad para la concesión de estos pagos sería restaurado al nivel que prevaleció entre 1967 y 1972: es decir, disminuciones anuales del 5%.

-d.2) Subvenciones legislativas.

Son las transferencias federales más antiguas desembolsadas a las provincias. Según la Ley Constitucional de 1867, las cuatro primeras provincias integrantes de la Federación debían recibir ciertos pagos anuales; acuerdos parecidos han sido establecidos con las restantes provincias que hoy conforman el Canadá. Su cuantía para el año 1998-99, 30 millones de \$Can., es insignificante en relación a las demás transferencias federales.

-d.3) Otras Transferencias condicionadas en efectivo.

Aparte de la TCSPS, que es la principal transferencia condicionada sin duda, existen numerosos y pequeños programas de *coste compartido*: en 1987-88 se podían contar hasta 108 programas distintos de coste compartido, algunos de los cuales son extremadamente pequeños y otros de ámbito muy local. En 1997-98 estas pequeñas transferencias condicionales, en su conjunto, suponían el 14,63% del total de transferencias federales a las provincias. He aquí los diez principales programas que forman parte de transferencias condicionales, aparte de la TCSPS¹⁵:

-La Corporación de viviendas e Hipotecas del Canadá (*Canada Mortgage and housing corporation*).

-Lenguas oficiales en la educación.

Ayuda a financiar algunos de los costes asociados con la educación en lenguas minoritarias (el francés fuera del Québec y el inglés en el Québec) y con la enseñanza de la segunda lengua oficial. Los pagos son establecidos sobre una base por alumno.

-Desarrollo regional e industrial.

Estos programas son negociados con las provincias y tienen en cuenta sus preferencias y necesidades económicas.

-Seguro de cultivos, seguro de rentas brutas y estabilización de rentas netas.

Estos tres programas ayudan a proteger la renta de los agricultores indirecta (a través del seguro de cultivos) ó directamente. Son negociados provincia a provincia y requieren financiación de los propios agricultores.

-Readaptación profesional de personas discapacitadas.

Ahora llamado Programa de Asistencia a la empleabilidad para personas con discapacidades.

¹⁵ F. Vaillancourt, "Federal-provincial small transfers programs in Canada, 1957-1998: importance, composition and evaluation", Canadian fiscal federalism conference, abril 1999.

- Jóvenes delincuentes.
- Minas de Uranio de Saskatchewan.
- Ayuda legal.

Por último, en el cuadro 5 (anexo) se muestra la distribución de estas transferencias entre sus diversos tipos y entre las distintas provincias y territorios. El cuadro 6 es el que nos resume la financiación intergubernamental. Estos cuadros se comentan en el apartado de conclusiones.

5.- Conclusiones.

-Aunque constitucionalmente se configura al Estado canadiense como muy centralizado, en la evolución posterior se ha producido una gran descentralización en el gasto, gracias a la interpretación jurisprudencial descentralizadora y a la propia evolución del Estado al hacerse más grande e intervencionista, apareciendo nuevos campos de actuación donde las provincias han tenido oportunidad de hacerse presentes. No obstante, el gobierno federal siempre ha mantenido una gran capacidad de gasto gracias al mecanismo constitucional del *spending power*. Como se puede ver en los cuadros 1 y 2, los gobiernos subcentrales mantienen su predominio en educación, sanidad y transportes y comunicaciones, siendo los dos primeros servicios públicos de primera magnitud en cualquier sociedad desarrollada.

-En cuanto a los impuestos es de remarcar el predominio subcentral en los impuestos sobre ventas (y el predominio absoluto municipal en el IBI) y una gran participación en los rendimientos de los impuestos sobre la renta (cuadros 3 y 4). Esto nos lleva a pensar en que existe un apreciable grado de corresponsabilidad fiscal, que se confirma en el cuadro 6, donde se muestra que los gobiernos provinciales-territoriales obtienen más del 80% de su financiación a través de ingresos propios. Es de remarcar el hecho de la armonización fiscal sobre todo en los impuestos sobre la renta y también el proceso en marcha también de armonización con respecto a los impuestos sobre ventas, con una tendencia quizá a instaurarse un impuesto único sobre el valor añadido. Esto ese ha conseguido a través de la instauración de una tradicional cooperación intergubernamental, que ha tenido sus mayores éxitos en el campo fiscal y en el de las transferencias: la cooperación es un rasgo central del federalismo canadiense.

-También en el campo de las transferencias los acuerdos intergubernamentales han sido fundamentales. Aunque el grado de dependencia financiera es relativamente pequeño (cuadro 6), las transferencias han sido importantes, sobre todo condicionadas a la financiación de la sanidad pública provincial, la educación universitaria y los programas sociales provinciales. La TCSPS tiene sus precedentes en subvenciones condicionadas de coste compartido entre los dos niveles de gobierno en estas áreas. Actualmente siguen existiendo numerosos programas de gasto compartido en áreas de competencia provincial normalmente, pero donde el gobierno federal quiere mantener su participación en aras de “objetivos nacionales”. Y sobre todo, uno de los rasgos sobresalientes del federalismo canadiense es la nivelación de la capacidad de suministrar servicios públicos por parte de los gobiernos provinciales. El programa de nivelación es una de las instituciones más arraigadas en el campo las relaciones financieras intergubernamentales (desde el año 1.957 cuando se instauró), hasta el punto que se ha consagrado como un principio constitucional (junto al mandato de lograr la equidad nacional).

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 1: Distribución porcentual de cada función de gasto entre los niveles de gobierno, año 1996-97

	Gobierno federal	Gobierno provincial-territorial	Gobierno local	Total
Servicios generales	31,2%	46,2%	22,5%	100%
Protección	61,6%	17,7%	20,7%	100%
Transporte y comunicaciones	17,5%	41,5%	40,9%	100%
Sanidad	2,4%	90,5%	7,1%	100%
Servicios sociales	55,2%	38,4%	6,4%	100%
Educación	6,2%	49,3%	44,4%	100%
Conservación de recursos y desarrollo industrial	52,9%	47,1%	0,0%	100%
Medio ambiente	0,0%	0,0%	100,0%	100%
Recreación y cultura	0,0%	0,0%	100,0%	100%
Vivienda	100,0%	0,0%	0,0%	100%
Cargas de la deuda	58,4%	36,1%	5,5%	100%
Transferencias a otros niveles de gobiernos	91,9%	8,1%	0,0%	100%
Otros	46,2%	38,6%	15,3%	100%
Total de Gastos Generales Brutos	40,4%	42,2%	17,4%	100%

Fuente:Elaboración propia a partir de: K. Treff, D. Perry, *Finances of the Nation*, 1998, C.T.F., Toronto, pág.A.7, A.8 y A.9 cuya fuente original es Statistics Canadá, que utiliza la metodología *Financial management system*.

Cuadro 2: Distribución porcentual de las funciones de gasto en cada nivel de gobierno, año 1996-97

	Gobierno federal	Gobierno provincial- territorial	Gobierno local	Total
Servicios generales	3,1%	4,3%	5,1%	4%
Protección	10,2%	2,8%	8,0%	7%
Transporte y comunicaciones	1,7%	3,8%	9,2%	4%
Sanidad	0,7%	25,9%	5,0%	12%
Servicios sociales	28,9%	19,2%	7,7%	21%
Educación	2,4%	18,0%	39,4%	15%
Conservación de recursos y desarrollo industrial	4,2%	3,6%	0,0%	3%
Medio ambiente	0,0%	0,0%	8,6%	1%
Recreación y cultura	0,0%	0,0%	6,2%	1%
Vivienda	1,2%	0,0%	0,0%	0%
Cargas de la deuda	27,0%	16,0%	5,9%	19%
Transferencias a otros niveles de gobiernos	14,2%	1,2%	0,0%	6%
Otros	6,4%	5,1%	4,9%	6%
Total de Gastos Generales Brutos	100,0%	100,0%	100,0%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de: K. Treff, D. Perry, *Finances of the Nation, 1998*, C.T.F., Toronto, pág.A.7, A.8 y A.9 cuya fuente original es Statistics Canadá, que utiliza la metodología *Financial management system*.

Cuadro 3: Distribución porcentual de cada fuente de ingreso propio entre cada nivel de gobierno, año 1996.

	Gobierno federal	Consolidado provincial-local	Total
Impuesto sobre la renta personal	60,2%	39,8%	100,0%
Impuesto sobre sociedades	60,9%	39,1%	100,0%
Impuesto sobre la propiedad de inmuebles y relacionados	0,0%	100,0%	100,0%
Impuestos sobre el consumo	34,0%	66,0%	100,0%
Seguro de Empleo	100,0%	0,0%	100,0%
Otras cotizaciones sociales	1,0%	99,0%	100,0%
Impuestos sobre el petróleo y el gas natural	100,0%	0,0%	100,0%
Impuestos varios	18,7%	81,3%	100,0%
Ventas de bienes y servicios	26,4%	73,6%	100,0%
Rendimiento de inversión			
Otros ingresos	12,3%	87,7%	100,0%
Total Ingresos generales brutos	38,4%	61,6%	100,0%

Fuente:Elaboración propia a partir de: K. Treff, D. Perry, *Finances of the Nation*, 1998, C.T.F., Toronto, pág.A.7, A.8 y A.9 cuya fuente original es Statistics Canadá, que utiliza la metodología *Financial management system*.

Cuadro 4: Distribución porcentual de cada fuente de ingreso propio en cada nivel de gobierno,año 1996.

	Gobierno federal	Consolidado provincial-local	Total
Impuesto sobre la renta personal	50,2%	20,8%	32,1%
Impuesto sobre sociedades	11,3%	4,5%	7,1%
Impuesto sobre la propiedad de inmuebles y relacionados	0,0%	12,4%	7,6%
Impuestos sobre el consumo	14,6%	17,7%	16,5%
Seguro de Empleo	14,2%	0,0%	5,5%
Otras cotizaciones sociales	0,1%	3,8%	2,4%
Impuestos sobre el petróleo y el gas natural	0,0%	0,0%	0,0%
Impuestos varios	1,0%	2,8%	2,1%
Ventas de bienes y servicios	3,3%	5,8%	4,9%
Rendimiento de inversión		9,0%	5,6%
Otros ingresos	5,2%	23,1%	16,2%
Total Ingresos generales brutos	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente:Elaboración propia a partir de: K. Treff, D. Perry, *Finances of the Nation*, 1998, C.T.F., Toronto, pág.A.7, A.8 y A.9 cuya fuente original es Statistics Canadá, que utiliza la metodología *Financial management system*.

Cuadro 5.-Distribución porcentual de las Transferencias federales a cada una de las provincias y territorios año 1995-96.

	Terranova	Isla de Príncipe Eduardo	Nueva Escocia	Nueva Brunswick	Quebec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Columbia Británica	Territorios	Total
Financiación de los Programas Consolidados	14,1%	16,4%	18,7%	17,4%	19,4%	47,3%	21,2%	32,3%	55,4%	55,0%	2,4%	30,9%
Régimen de Asistencia Pública de Canadá	13,2%	11,4%	14,8%	12,4%	23,3%	31,1%	15,9%	20,3%	28,5%	33,4%	3,0%	23,1%
Agricultura	0,0%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,5%	5,4%	0,3%	0,1%		0,3%
Empleo	1,1%	1,7%	0,8%	1,6%	1,8%	0,8%	0,5%	1,5%	0,7%	2,1%	0,2%	1,2%
Protección	0,4%	0,7%	0,5%	0,4%	0,5%	1,3%	0,5%	0,9%	1,3%	1,1%	0,5%	0,8%
Vivienda	3,3%	2,6%	2,6%	2,1%	2,1%	5,2%	2,6%	8,5%	4,6%	3,9%	7,6%	3,8%
Lenguas oficiales en educación	0,2%	0,5%	0,4%	1,2%	0,6%	0,9%	0,5%	1,2%	0,8%	0,4%	0,4%	0,7%
Otros	7,9%	6,6%	4,2%	9,1%	6,4%	8,1%	6,4%	12,4%	7,2%	3,9%	1,8%	6,8%
Total transferencias condicionadas	40,3%	40,1%	42,1%	44,2%	54,3%	94,8%	48,0%	82,5%	98,8%	99,9%	15,8%	67,8%
Subsidios legales	0,6%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,0%	0,1%
Nivelación	58,2%	58,7%	58,0%	55,4%	51,0%	0,0%	51,7%	18,2%	0,0%	0,0%	0,0%	28,3%
Subv. Juventud	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-4,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-1,3%
Garantía de ingresos y estabilización	0,0%	1,2%	0,0%	0,3%	-0,6%	4,5%	0,0%	-0,8%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%
Otros	0,9%	-0,2%	-0,2%	0,0%	0,1%	0,6%	0,2%	0,0%	0,9%	0,0%	0,0%	0,3%
Total transf. incondicionadas	59,7%	59,9%	57,9%	55,8%	45,7%	5,2%	52,0%	17,5%	1,2%	0,1%	0,0%	28,4%
Pagos especiales a Territorios	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	84,1%	3,9%
Total Transferencias	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de: D.B. Perry, *Financing the Canadian Federation, 1867 to 1995*, C.T.F., 1997.

Notas: F.P.C.: Financiación de los Programas Consolidados (sólo la parte en efectivo); R.A.P.C.: Régimen de Asistencia Pública de Canadá. La TCSPS

Cuadro 6.- Cuadro General de Financiación. Resumen de Ingresos públicos de los gobiernos provinciales-territoriales, tanto propios (año 1996-97) como transferencias (año 1997-98), en porcentaje del total de ingresos.

	Ingresos propios				Transferencias federales					
	Impuestos directos	Impuestos indirectos	Cotizaciones sociales y otros ingresos	Total Ingresos propios	Condicionadas (T.C.S.P.S.)	Incondicionadas Nivelación	Otras	Transferencias especiales a territorios	Transferencias por autoexclusión de acuerdos	Total Transferencias
Terranova	18,04%	20,38%	21,14%	59,57%	14,04%	26,21%	0,18%	0,00%	0,00%	40,43%
Isla del P. Eduardo	22,38%	21,43%	20,15%	63,97%	13,62%	21,98%	0,43%	0,00%	0,00%	36,03%
Nueva Escocia	20,16%	20,64%	20,47%	61,27%	15,75%	22,53%	0,45%	0,00%	0,00%	38,73%
Nueva Brunswick	24,33%	19,69%	24,34%	68,35%	13,07%	18,17%	0,40%	0,00%	0,00%	31,65%
Quebec	36,22%	15,02%	25,79%	77,03%	14,48%	8,25%	-5,30%	0,00%	5,53%	22,97%
Ontario	39,08%	22,17%	22,31%	83,55%	16,11%	0,00%	0,34%	0,00%	0,00%	16,45%
Manitoba	25,95%	15,55%	30,76%	72,26%	13,16%	14,25%	0,34%	0,00%	0,00%	27,74%
Saskatchewan	25,39%	19,78%	37,94%	83,11%	12,96%	3,73%	0,19%	0,00%	0,00%	16,89%
Alberta	32,88%	5,33%	48,86%	87,07%	12,77%	0,00%	0,16%	0,00%	0,00%	12,93%
Columbia Británica	35,34%	16,87%	35,73%	87,93%	11,93%	0,00%	0,14%	0,00%	0,00%	12,07%
Territorios	8,69%	2,92%	12,68%	24,29%	5,94%	0,00%	0,34%	69,43%	0,00%	75,71%
Total	34,39%	17,18%	28,57%	80,14%	14,25%	4,71%	-1,21%	0,64%	1,48%	19,86%

Fuente: Elaboración propia a partir de K. Treff y D. Perry, *Finances of the Nation 1998*, C.T.F., Toronto, 1998.

BIBLIOGRAFÍA

- BEAUDOIN, Gérald-A., Le partage des pouvoirs, Edic. de la Univ. de Ottawa, 1982.
- IDEM, La Constitution du Canada, Wilson and Lafleur, Montréal, 1990.
- BOADWAY, Robin W. y HOBSON Paul A.R., Intergovernmental fiscal relations in Canada, Canadian Tax Paper n° 96, CTF, 1993.
- DUNSMIR, Mollie, "Le pouvoir de dépenser: portée et limites", Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, 1991.
- FEDERAL-PROVINCIAL COMMITTEE ON TAXATION, "Tax on Income", Octubre-1998.
- FINANCES CANADA, "Transferts fédéraux aux provinces et aux territoires", Internet: www.fin.gc.ca.
- FORSEY, E.A., Les canadiens et leur système de gouvernement, M. de Servicios, 1991.
- HOGG, Peter W., Constitutional Law of Canada, Carswell, 1997 (4ª edic.).

- RÉMILLARD, Gil, Le fédéralisme canadien, Québec/Amérique, 1983.
- RUIZ-HUERTA, Jesús y GIMÉNEZ MONTERO, Antonio (eds.), Estructura institucional y gestión del gasto público en algunos países de la OCDE, cap. 2.
- SÁIZ ARNÁIZ, A., Estado Federal y "Estatuto particular": la posición constitucional de la provincia de Québec en la federación canadiense, Marcial Pons, S.A., Madrid, 1997.
- SHEIKH, M. Y CARREAU, M., "Federal perspective on the role and operation of the Tax Collection Agreements", Tax Policy Conference, 1999, Personal income tax reform: building a better mousetrap, Ottawa.
- R. SIMEON (coord.), Le partage des pouvoirs et la politique d'État, Comisión real sobre la unión económica y de desarrollo de Canadá, Vol. 61, Ottawa, 1985,
- TREFF, K. y PERRY, David B., Finances of the Nation: a review of expenditures and revenues of the federal, provincial and local governments, CTF, 1998.
- IDEM, Financing the canadian federation, 1867 to 1995: setting stage for change, Canadian Tax Paper n° 102, CTF, 1997.
- VAILLANCOURT, François, "Federal-provincial small transfers programs in Canada, 1957-1998: importance, composition and evaluation", Canadian fiscal federalism conference, abril 1999.
- WHEARE, K.C., Federal Government, Oxford University Press, N.Y., 1964 (4ª edición) (1946).