

TENDENCIAS RECIENTES EN LAS RELACIONES FINANCIERAS FEDERO-PROVINCIALES CANADIENSES¹

*Por François Vaillancourt
Profesor, Departamento de Economía,
Universidad de Montreal y miembro de CIRANO*

INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta ponencia es presentar tendencias recientes en el federalismo fiscal canadiense. Los organizadores del seminario nos han asignado este tema. Interpretamos como recientes los últimos veinte años aproximadamente, porque nos permiten examinar cómo el sistema federal de transferencias abordó primero el gran déficit del gobierno central y luego un superávit antes de iniciar una nueva etapa de déficit en los años 2008 y 2009. Con todo, para entender estas tendencias hay que conocer los antecedentes de los motivos que impulsaron la descentralización. La primera parte del documento presenta estos antecedentes; la segunda parte trata de los cambios acaecidos en los últimos veinte años y explica los acuerdos actuales y los niveles de gasto; en la última parte se especula sobre adónde se dirigirán las relaciones financieras entre la federación y las provincias en la era posterior a la gran recesión.

¹ Ponencia redactada para el seminario “La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: Perspectivas internacionales”, organizado por el Foro de las Federaciones, la Fundación Manuel Giménez Abad (Zaragoza) y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Madrid) y celebrado en Zaragoza en octubre de 2009. Agradecemos a Jamie Ronson y David Guimond su asistencia en la investigación y a George Anderson sus comentarios.

1 CANADÁ: EL CONTEXTO

El grado y la naturaleza de la descentralización que mejor satisfacen las necesidades de un determinado país en un momento de la historia son únicos para ese país (Bird y Vaillancourt, 1998). Diversos factores ayudarán a determinarlo, considerando que la importancia de un determinado factor variará a lo largo del tiempo dentro de un país y por supuesto entre países. Basándonos en nuestros conocimientos sobre la descentralización en diversos países, hemos identificado (Vaillancourt, 2008a) cinco importantes factores determinantes de la descentralización: geografía, historia, demografía, economía y política. Sostenemos que deben examinarse por ese orden, de un mayor a un menor grado de permanencia, cuando se estudie el camino o el nivel de descentralización de un país en cuestión, aunque solo sea para descartarlos por su falta de relevancia.

Las cuestiones geográficas incluyen consideraciones de tamaño, topografía, clima y ubicación con respecto a otras unidades, tales como países o grupos etnolingüísticos.

Las cuestiones históricas pertinentes están ligadas principalmente a la naturaleza del acuerdo suscrito cuando un país fue creado y/o descentralizado. La historia se repite a menudo, por ello los conflictos entre grupos que se dieron hace 100 años y que pudieran haberse olvidado pueden resurgir si por motivos de eficiencia se anula (o intenta anular) parte de los acuerdos de reparto de poder a los que se llegue implícita o explícitamente para resolver estos conflictos.

Las cuestiones demográficas pertinentes desde el punto de vista de la descentralización son: 1) la existencia o no de diferencias de peso en cuanto a etnicidad (color de la piel/raza), lengua o religión en un país dado, 2) el grado de solapamiento región/grupo entre estos grupos distintos y 3) si existen diferencias importantes en las tasas de natalidad o mortalidad y en consecuencia en el

envejecimiento entre estos grupos. El segundo punto reviste una importancia especial, ya que la exigencia de descentralización en un país, por ejemplo con cinco grupos con el 20% de la población cada uno, será probablemente mayor si cada grupo ocupa un territorio concreto que si están entremezclados por todo el país. En el segundo caso, la presencia de grupos en instituciones centrales, el uso de su lengua en esa administración pública, etc. serán aspectos destacados pero no exigencias de descentralización.

Las cuestiones económicas pertinentes están ligadas a la distribución geográfica de diversos sectores de actividad, su vulnerabilidad a la presión externa y las sacudidas y su dependencia.

Las cuestiones políticas pertinentes son la existencia o no de movimientos autonomistas/secesionistas en partes de un país y la existencia o no de partidos nacionalistas en el nivel central.

CUESTIONES GEOGRÁFICAS

Canadá es el segundo país más grande del mundo, con una superficie de 10 millones de Km². Este territorio variado puede dividirse más o menos en cinco regiones: la zona de la costa atlántica (que a su vez se divide en cuatro provincias pequeñas en cuanto a población: Terranova y Labrador más las tres provincias marítimas: la Isla del Príncipe Eduardo, Nueva Escocia y Nuevo Brunswick), el territorio central a orillas del río San Lorenzo y los Grandes Lagos del norte (divididos entre las provincias centrales de Quebec y Ontario), las grandes llanuras (comenzando por la provincia de Manitoba y extendiéndose por Saskatchewan hasta Alberta), la región montañosa que termina en la costa de Columbia Británica y, para terminar, la gran extensión del norte, que abarca desde los sectores al norte de la mayoría de provincias (salvo las tres pequeñas Provincias Marítimas) hasta las zonas sin vegetación arbórea de los tres territorios norteños escasamente poblados. No obstante, a pesar de lo vasto del

territorio, la mayoría de los canadienses habita a unos cientos de kilómetros de la frontera estadounidense y comparte importantes vínculos culturales (como p.ej. los hábitos televisivos en el Canadá angloparlante) y económicos (por ejemplo, el 75% de las exportaciones) con Estados Unidos. Los canadienses viven principalmente en zonas urbanas, sobre todo en las principales áreas metropolitanas de Montreal, Toronto y Vancouver.

Cabe señalar que la parte más fría del país está dividida en tres territorios que no son provincias. Por ello, el clima ha influido en las instituciones de la federación por intermediación de la población reducida y la escasa actividad económica.

CUESTIONES HISTÓRICAS

Canadá se fundó en 1867 con la unión de tres colonias británicas: Nueva Escocia, Nuevo Brunswick y Canadá. La Antigua colonia de Canadá estaba dividida en dos provincias: Ontario (el anterior Alto Canadá) y Quebec (Bajo Canadá). Otras tres colonias británicas se incorporaron pronto al nuevo país: Manitoba (la colonia del Río Rojo) en 1870, Columbia Británica en 1871 y la Isla del Príncipe Eduardo en 1873. En 1905, se crearon dos nuevas provincias, Saskatchewan y Alberta, con tierras federales². Finalmente Terranova, desde 1933 nuevamente colonia británica tras un breve periodo de independencia, se unió a Canadá en 1949.

Si bien hay cierto debate en este punto entre los historiadores, parece justo afirmar que los redactores de la Constitución canadiense (Ley para la Norteamérica Británica o British North America Act) pretendieron crear un gobierno central fuerte, principalmente como reacción a la reciente Guerra Civil

² La superficie de otras provincias, donde destacan Ontario y Quebec, se amplió considerablemente en 1912 con la inclusión en su jurisdicción de tierras anteriormente federales situadas en sus extensiones del norte.

en Estados Unidos y la amenaza percibida para Canadá de esta guerra³. Por ejemplo, en aquel momento se concedió al nuevo Gobierno de Canadá la total posesión de la fuente de ingresos más relevante en ese momento, los derechos de aduana, y se le hizo responsable del desarrollo económico (banca, ferrocarril, aranceles, etc.), mientras que las nuevas provincias fueron relegadas a la gestión de asuntos locales tales como educación, sanidad y servicios sociales, que no eran muy importantes en el siglo XIX. Para reforzar más el poder central, también se permitió que en determinadas circunstancias el gobierno federal revocara la legislación provincial y declarara determinadas “obras locales” de interés nacional. Un ejemplo de ello fueron las minas de uranio en la Segunda Guerra Mundial”⁴.

En las décadas de 1920 y 1930, una serie de decisiones del Comité Judicial del Consejo Privado de la Reina en Londres (que fue el tribunal de apelación final de Canadá hasta 1949) reservó el ámbito de las transferencias a personas físicas (indemnización de trabajadores, bienestar, seguro de desempleo, pensiones de jubilación) para las provincias. Como consecuencia de estas decisiones, se debieron aprobar enmiendas constitucionales explícitas para permitir la creación de programas federales de seguro de desempleo (en 1940) y pensiones de jubilación (en 1951)⁵. Estas enmiendas se llevaron a cabo con el consentimiento de todas las provincias. No obstante, pese a la restricción judicialmente impuesta, el gobierno federal mantuvo una actitud claramente dominante y bastante autoritaria en sus relaciones con las provincias tanto en la depresión de la década de 1930 como en los años posteriores de la guerra.

³ Esta amenaza se puede inferir de la retórica política americana y, más concretamente, de las incursiones en Canadá de veteranos de la Unión en el norte del estado de Nueva Cork: las “incursiones fenianas” (se llamaron así porque la mayoría de los implicados eran inmigrantes irlandeses violentamente antibritánicos).

⁴ El poder de revocación fue utilizado por última vez en los años de la depresión con respecto a algunas leyes financieras introducidas por dirigentes del partido Alberta Social Credit.

⁵ Curiosamente, no se hicieron enmiendas para la introducción de las prestaciones familiares federales en 1944 (durante la Segunda Guerra Mundial).

En realidad, la Segunda Guerra Mundial elevó la centralización a un nuevo nivel en términos fiscales. En las décadas subsiguientes, el gobierno federal aprovechó su nuevo poder fiscal para intervenir decisivamente en ámbitos constitucionalmente provinciales como el bienestar, la sanidad, servicios que se prestaban de manera privada hasta 1957, y la enseñanza post-secundaria. Esto se analiza detalladamente en la segunda parte del documento.

CUESTIONES DEMOGRÁFICAS

Estos tres asuntos revisten importancia:

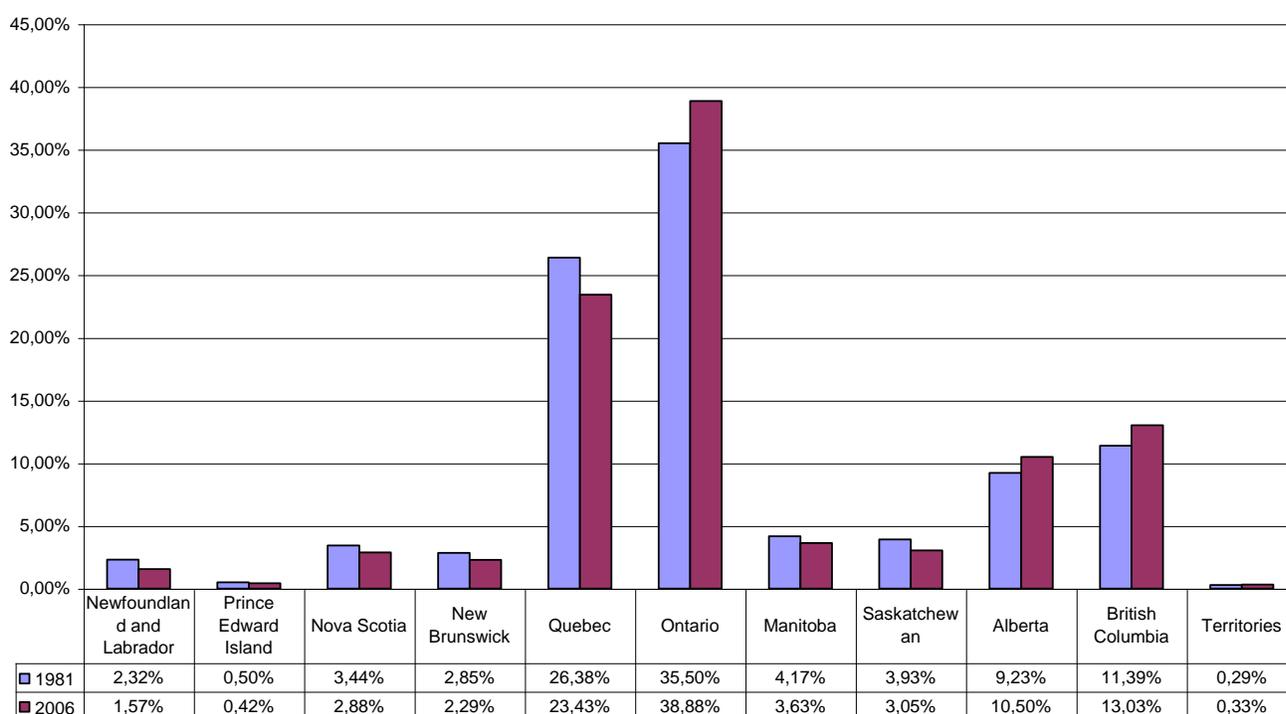
Primero, como ilustra la Figura 1, se han producido cambios en el peso demográfico relativo de las provincias en los últimos 25 años aproximadamente. En general, la población se ha concentrado más en tres de las diez provincias: Ontario, Alberta y Columbia Británica, pasando del 56% al 62% entre 1981 y 2006, mientras que Quebec desciende del 26% al 23%.

Segundo asunto, quizás más importante, la composición por edades de la población de estas provincias no está avanzando a la misma velocidad ni está convergiendo, tal y como muestran las Figuras 2a-2c. El envejecimiento es significativo y se está acelerando en las cuatro Provincias Atlánticas y en Quebec. En el resto de Canadá, la combinación de la llegada de nuevos inmigrantes y una importante comunidad aborigen está ralentizando la tendencia, salvo en Columbia Británica, un destino para jubilados. Retomaremos este tema en el debate sobre los acuerdos financieros.

Tercero, cerca del 22% de su población es de lengua materna francesa (francófonos), residente principalmente en Quebec, y suponen el 85% de los francófonos canadienses y el 80% de la población de Quebec. Un hecho decisivo es que el 60% de los francófonos quebequeses solo hablan francés y

por eso están limitados al mercado laboral de Quebec⁶. Esta falta de movilidad tiene consecuencias sobre su nivel de vida, porque no pueden hacer uso de la movilidad geográfica para adaptarse a los vaivenes económicos.

Figura 1 Porcentaje de provincias/territorios sobre la población total canadiense,

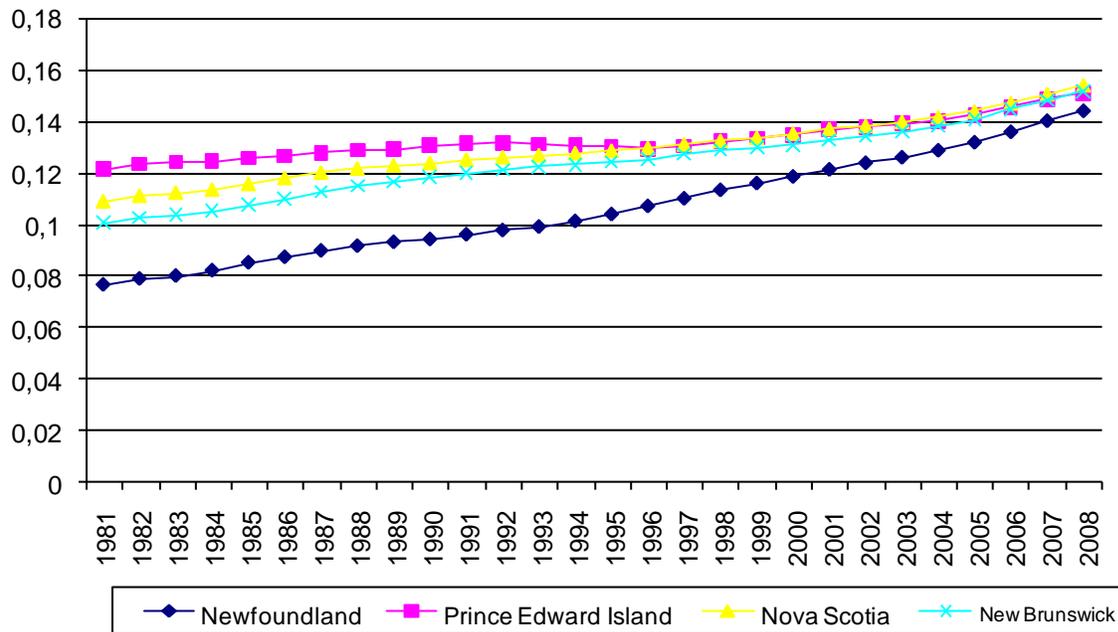


1981 y 2006

Fuente: Datos CANSIM Tabla 051-0001 y cálculos del autor

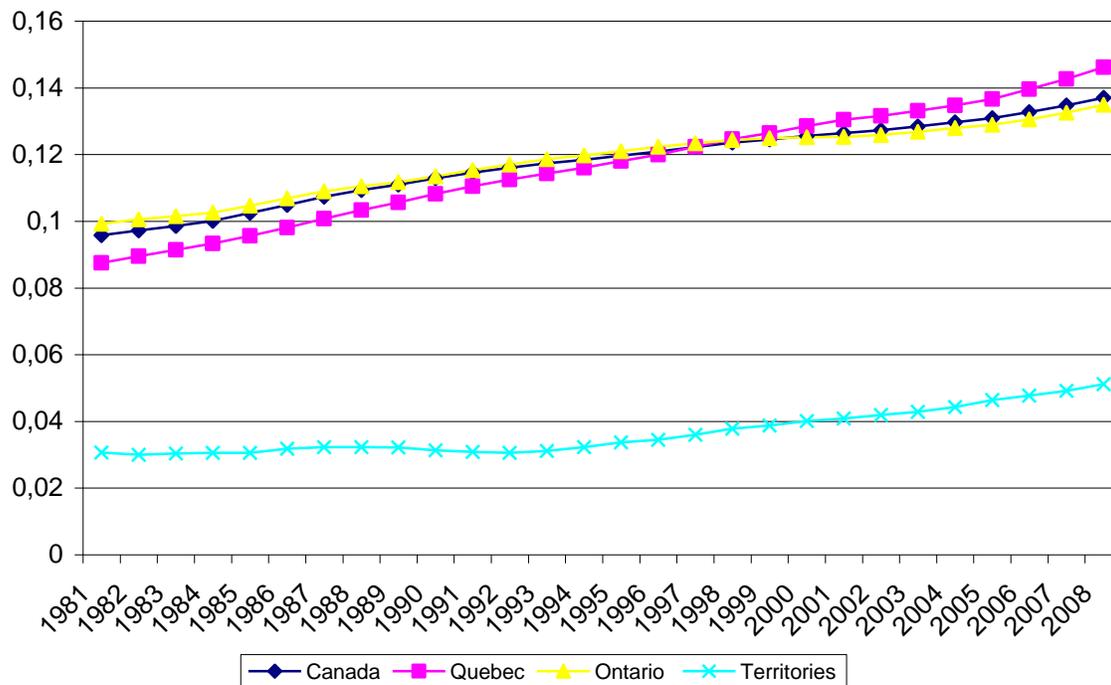
⁶ Datos del Censo 2006.

Figura 2ª Porcentaje de población mayor de 65 años sobre la población provincial total de las Provincias Atlánticas, 1981-2008



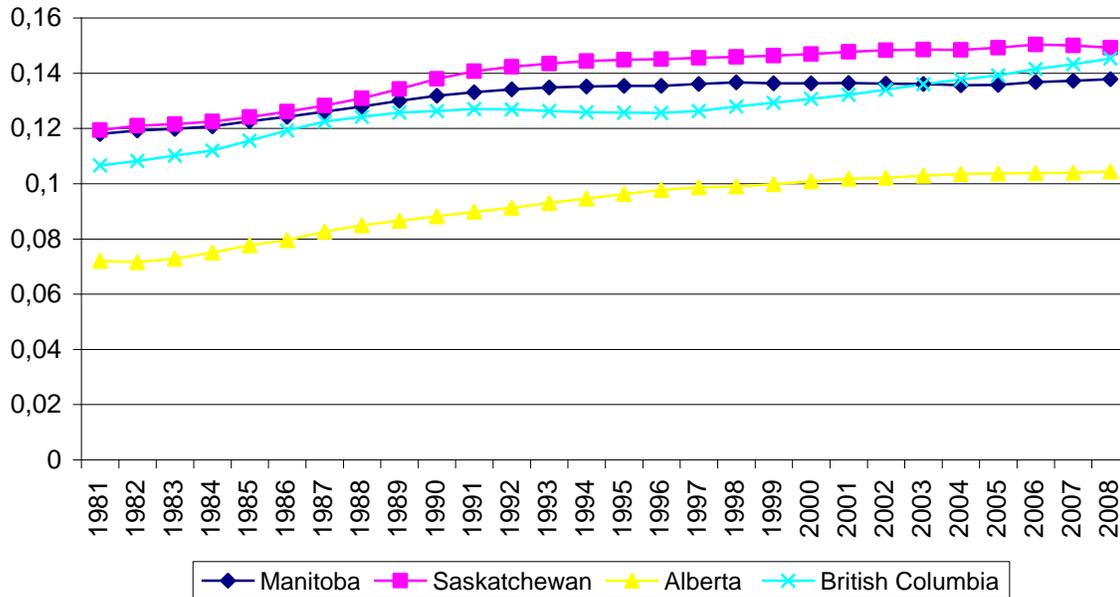
Fuente: Datos CANSIM Tabla 051-0001

Figura 2b - Porcentaje de población mayor de 65 años sobre la población total de Canadá, Quebec, Ontario y los Territorios, 1981-2008



Fuente: Datos CANSIM Tabla 051-0001

Figura 2c - Porcentaje de población mayor de 65 años sobre la población total de las cuatro provincias occidentales, 1981-2008



Fuente: Datos CANSIM Tabla 051-0001

CUESTIONES ECONÓMICAS

Las siguientes cuestiones resultan relevantes. En primer lugar y sobre todo, la disparidad en el PIB per cápita de las provincias y la reciente evolución de dicha disparidad. Dejando a un lado los Territorios, podemos apreciar en la Figura 3 que en 1981 y 2008 el PIB per cápita más bajo se encontraba en la Isla del Príncipe Eduardo, y el más alto en Alberta, con una proporción de 2,5 a 1 en ambos años. En tanto en cuanto existe el compromiso constitucional nacional⁷ de garantizar que las provincias puedan proporcionar niveles de servicios

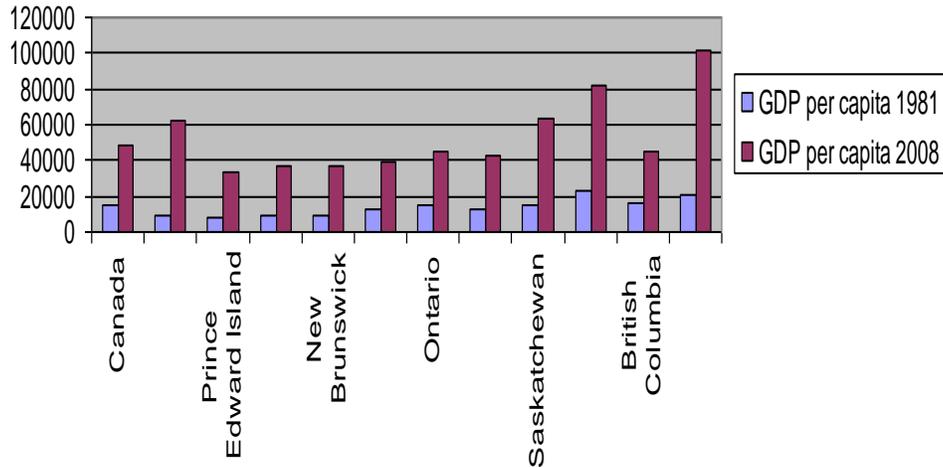
⁷ *El Parlamento y el Gobierno de Canadá están comprometidos con el principio de los pagos de nivelación para garantizar que los gobiernos provinciales tengan suficientes ingresos para proporcionar niveles de servicios públicos razonablemente comparables con niveles de tributación razonablemente comparables” (Subapartado 36(2) de la Constitution Act, 1982).*

comparables con niveles de tributación comparables, esta disparidad en las bases impositivas potenciales precisará transferencias importantes entre las regiones. Pero centrarnos en estos dos extremos puede inducir a error, ya que la proporción fue de solo 1,6 en 1995, el punto medio del intervalo. Esto nos lleva al segundo punto, a saber, el papel de la distribución de los recursos naturales entre las provincias. El petróleo y el gas estaban altamente concentrados en Alberta en los primeros años del periodo, mientras que Terranova se ha convertido en productora importante en los últimos años. Esto explica el reciente incremento del PIB de estas dos provincias, que coincidió con las cotizaciones máximas del petróleo y el gas en 2008.

Los cambios en el PIB per cápita (4a) y en los porcentajes de población inciden en el peso económico relativo de las provincias que se presentan en la Figura 4b. Los aspectos esenciales son:

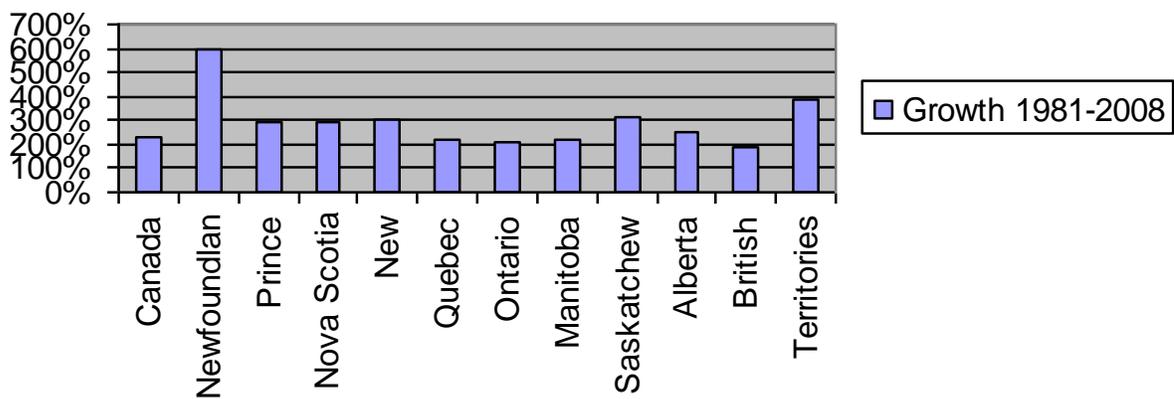
- la relativa irrelevancia económica de los Territorios, las cuatro provincias atlánticas y las dos provincias de la Pradera al este, todas con menos del 5% (2,5% en la Canadá Atlántica) del PIB canadiense;
- el declive lento pero inexorable del porcentaje de Quebec en el PIB canadiense
- el ascenso y descenso del porcentaje de Ontario reflejado en la disminución y luego el repunte del porcentaje de Alberta en el PIB canadiense.

Figura 3 - PIB per cápita, Canadá. 1981 y 2008, \$ nominales, provincias y territorios



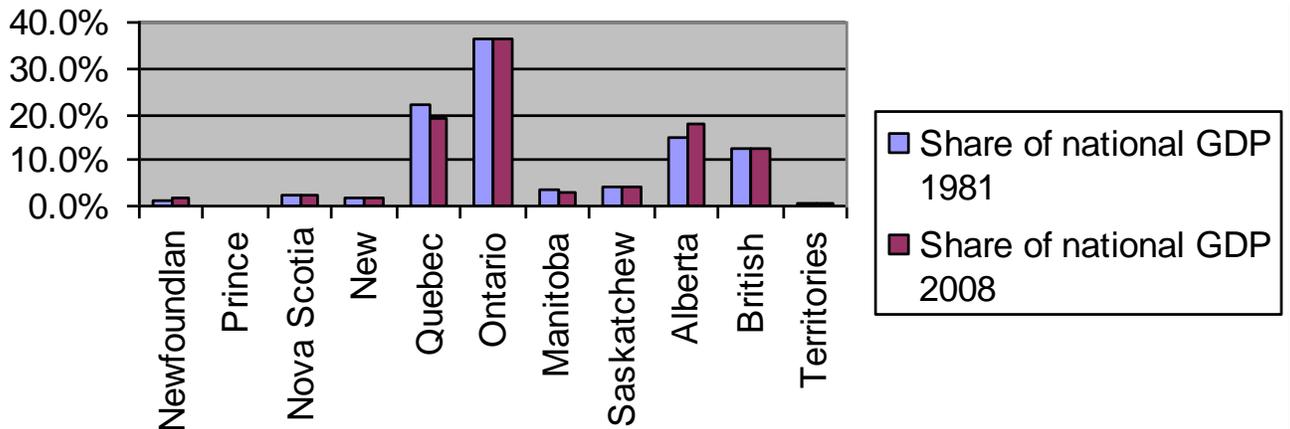
Fuente: Datos CANSIM Tabla 384-0001

Figura 4ª - Crecimiento del PIB nominal per cápita, Canadá, provincias y territorios 1981-2008



Fuente: Datos CANSIM Tabla 384-0001

Figura 4b- Porcentajes provinciales del PIB canadiense, 1981 y 2008



Fuente: Datos CANSIM Tabla 384-0001

CUESTIONES POLÍTICAS

Hay un movimiento independentista (soberanista/secesionista/separatista) en Quebec. El Rassemblement pour l'Indépendance Nationale (RIN)⁸ liderado por Pierre Bourgault se presentó a las elecciones de 1966 junto con otro partido soberanista, el Rassemblement National (RN)⁹; juntos obtuvieron cerca del 9% de los votos. En 1967, René Lévesque se escindió del partido federalista liberal provincial y fundó el Mouvement Souveraineté Association¹⁰, que se convirtió en el Parti Québécois (PQ) en 1968 tras la fusión con el RN y la disolución del RIN. El PQ se presentó a las elecciones provinciales de 1970 y obtuvo el 23% de los votos; en las elecciones provinciales de 1973 consiguió el 30% de los votos¹¹. Había prometido en ambas elecciones que si ganaba proclamaría la independencia. En 1976 se presentó, prometiendo buen gobierno y un referéndum independentista; se hizo con el 41% de los votos. El referéndum se

⁸ http://en.wikipedia.org/wiki/Rassemblement_pour_l%27ind%C3%A9pendance_nationale

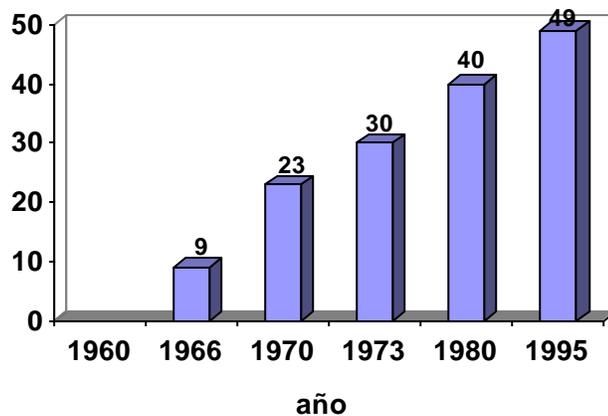
⁹ http://en.wikipedia.org/wiki/Ralliement_National

¹⁰ http://en.wikipedia.org/wiki/Mouvement_Souverainet%C3%A9-Association

¹¹ http://en.wikipedia.org/wiki/Parti_Qu%C3%A9bécois

celebró en 1980 y perdió con el 40% de los votos a favor de la independencia. El PQ fue reelegido en 1981, derrotado en 1985 y 1989 y elegido en 1994. Se convocó un segundo referéndum en 1995, que perdió con el 49% de los votos a favor de la independencia. Fue reelegido en 1998, derrotado en 2003 y no fue elegido ni en 2007 ni en 2008. Así pues, resulta útil examinar la fortaleza del apoyo a la soberanía en los últimos 40 años aproximadamente, como ilustra la Figura 5. Ha aumentado progresivamente con el tiempo. Los datos de los sondeos demuestran que una mayoría de los votantes francófonos (casi el 55%) apoyaron la soberanía en 1995; el respaldo a la soberanía se ha mantenido por encima del 40% en los últimos 30 años, tal y como muestran los resultados actuales de las encuestas (44% en junio de 2009¹²).

FIGURA 5 Apoyo a la independencia de Quebec, 1966-1995 en porcentaje de votantes quebequeses que apoyan a los soberanistas



Fuentes: 1966: porcentaje de votos para el RIN y el RN; 1970 y 1973: porcentaje de votos para el PQ; 1980 y 1995: porcentaje de votos afirmativos en el referéndum.

La fortaleza del apoyo a la soberanía depende en buena medida de cuáles son las opciones. En ambos referendos, la alternativa era la modificación de los convenios federales vigentes si ganaba el No. Después de 1980, la Constitución canadiense fue enmendada sin el acuerdo del gobierno quebequés y con la

¹² <http://www.legermarketing.com/documents/pol/096301FR.pdf>

clara intención de recortar sus poderes en cuestiones lingüísticas. Esto fue seguido de una serie de negociaciones constitucionales que recibieron el nombre de acuerdos de Meech (1987) y Charlottetown (1992) (Bird y Vaillancourt, 2006). La Constitución permaneció igual después de 1995 y el reconocimiento de Quebec como sociedad "diferenciada" por la Cámara de los Comunes (1995) no ha tenido consecuencias en la práctica, como tampoco las ha tenido la adopción por la Cámara de los Comunes en noviembre de 2006 de una moción que señalaba que *esta Cámara reconoce que los quebequeses forman una nación dentro de un Canadá unido*¹³.

2- FEDERALISMO FISCAL EN CANADÁ 1989-2009

Antes de abordar concretamente el federalismo fiscal en Canadá, quisiera explicar a qué se refieren los economistas cuando hablan del estado federal. Desde una perspectiva económica, la inclusión o no del término federal en la constitución de un estado soberano no lo convierte en federal. Por ello, España es una federación económica tanto como Alemania, e incluso más que México, ambos estados legalmente federales: a decir verdad, Canadá es formalmente un dominio, no una federación. Lo que importa es la existencia de un nivel subnacional de gobierno que sea más grande que los municipios o ciudades, como por ejemplo las Comunidades Autónomas (CC.AA.), los cantones, los Länder, las provincias o los estados (entidades constituyentes: EE.CC.), con políticos electos responsables de la formulación de políticas. Las EE.CC. pueden actuar 1) de manera autónoma generando algunos ingresos y tomando ciertas decisiones sobre gasto, y/o 2) pueden ejercer como grupo una influencia significativa en las decisiones del gobierno federal a través de su presencia en los órganos de toma de decisiones centrales. Se trata de un criterio impreciso que refleja el hecho de que los convenios federales son bastante distintos de un país a otro.

¹³ http://en.wikipedia.org/wiki/Quebec#Quebec_as_a_nation

Criterio de las elecciones fiscales autónomas

Empezando por 1), el criterio de las *elecciones fiscales autónomas*, quizás convendría definir las EE.CC. como débiles o fuertes a lo largo de varios continuos (resumidos en la Figura 6) del siguiente modo:

Primero, el tamaño importa. Si las EE.CC. representan una parte muy pequeña del sector público, no pueden tener mucho impacto en la actividad económica de un determinado país, por muy alto que sea su grado de autonomía. El tamaño se puede medir en términos de gasto o de ingresos como porcentaje del total para todos los niveles de gobierno. Esto dejará de lado las actividades reguladoras de las EE.CC., pero probablemente se vincularán en términos de tamaño con sus responsabilidades de gasto.

Segundo, la libertad tributaria importa en el caso del continuo “generación de ingresos”. Tres indicadores importantes están representados por la libertad o no de las EE.CC. para fijar sus bases y tipos impositivos y recaudar sus propios tributos. Cuanto mayor sea la proporción de recursos privados que resulta afectada, más frecuentemente la progresividad del impuesto sobre la renta o el nivel de incentivos a la inversión ofrecidos a las empresas mediante el impuesto de sociedades serán el resultado de decisiones tomadas por las EE.CC.

Tercero, con respecto al gasto, las EE.CC. pueden tener diversas categorías de atribuciones; pueden establecer los salarios (precios) de las aportaciones/rendimientos (inputs/outputs), fijar las cantidades utilizadas/proporcionadas o determinar la calidad de las aportaciones y los rendimientos.

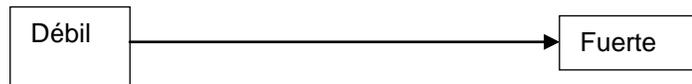
Criterio de influencia en las decisiones centrales

Examinemos ahora el criterio 2), la *influencia en las decisiones centrales*. Esto se consigue a menudo en las democracias con una segunda cámara, con frecuencia denominada cámara alta, a diferencia de la primera cámara o cámara

baja (Bundestag/Bundesrat; Cámara de Representantes/Senado). En ese caso, se puede hablar de diversos grados de representaciones de EE.CC. en el proceso central de toma de decisiones a través de esa segunda cámara:

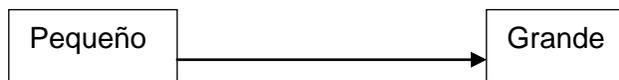
- Ninguna representación como tal: es el caso de Canadá, por ejemplo, donde el Senado es designado por el Primer Ministro. Cabe destacar que esta situación se podría aliviar parcialmente con la presencia de partidos regionales en la cámara baja;
- Representación por miembros elegidos, tales como los senadores estadounidenses o suizos, que defienden sobre todo los intereses de su estado/cantón;
- Representación por senadores elegidos por consejeros municipales/departamentales/regionales, como en Francia. Éstas no son EE.CC. sino gobiernos locales;
- Representación por senadores designados por el gobierno de la EE.CC. o la legislatura. Es el caso de los Länder alemanes, donde los presidentes y ministros de los estados (alcaldes y senadores de las ciudades-estado) representan a su Land en el Bundesrat.

FIGURA 6 Continuos de poder, elecciones fiscales autónomas, EE.CC.



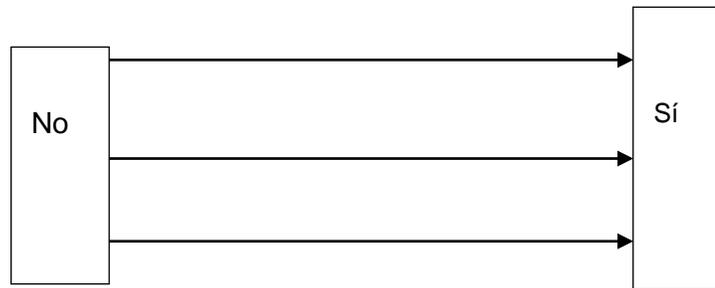
• **El continuo tiempo**

Tamaño de todas las EE.CC. en el sector público

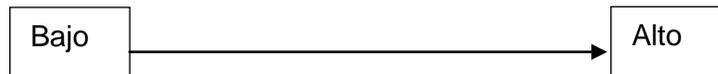


• **El continuo ingresos**

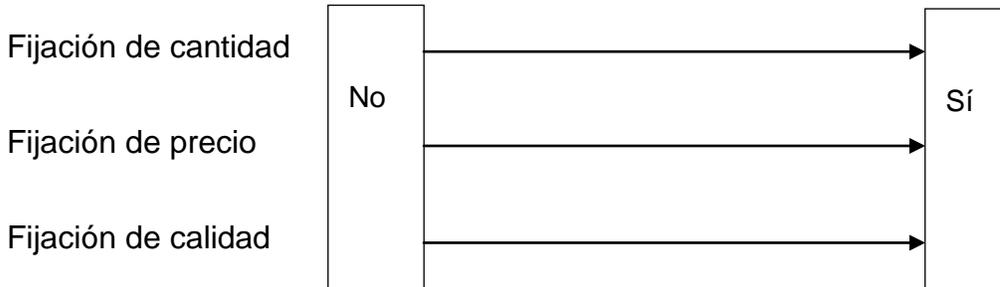
Fijación de tipos impositivos
 Fijación de bases impositivas
 Recaudación de impuestos



Proporción del total de ingresos subnacionales generados por las EE.CC.



El continuo gasto



Fuente: autor

Pasando ahora al contexto fiscal, desde 1974 el gobierno federal arrastra un déficit presupuestario anual que en 1993 había alcanzado el 5% del PIB, con una deuda bruta acumulada importante. Una situación así era insostenible. No obstante, en la segunda mitad de la década de 1990, la combinación de un fuerte crecimiento económico y una política fiscal federal más rigurosa con subidas de impuestos y rebajas del gasto, incluyendo recortes en las transferencias a las provincias, invirtió la tendencia. Entre 1997 y la llegada de la gran recesión en 2008, el gobierno federal ha mantenido una posición de superávit presupuestario y ha ido liquidando deuda. Aunque muchas provincias eliminaron o redujeron también su déficit, lo hicieron con más dificultades, en parte debido a la naturaleza de sus gastos y en parte como consecuencia de las rebajas en las transferencias federales. Esta experiencia divergente acaecida recientemente ha llevado a algunos a retomar la cuestión de la idoneidad de la asignación actual de ingresos y gastos en Canadá. Volveremos a este tema en la última parte del documento.

¿En qué gastan los gobiernos y cómo se financian en Canadá? La Tabla 1 para un año intermedio en la última década y las Figuras 6 y 7 presentan cierta información relevante.

La Tabla 1 indica que el gasto en servicios sociales, que incluye un régimen de pensiones universal financiado con los ingresos federales generales, seguro de desempleo, bienestar, etc. asciende al 25% del gasto del gobierno en Canadá. Esta cantidad va seguida del gasto en sanidad y educación. Si bien el gobierno federal desempeña una función importante en el ámbito del gasto social (62%), solo aporta el 7% del gasto en educación y sanidad. En el caso de la educación, ofrece asistencia para labores de investigación en las universidades, mientras en el caso de la sanidad el gobierno federal es directamente responsable de los aborígenes y las fuerzas armadas¹⁴. Considerando el envejecimiento de la población indicado en la Figura 2, esto tiene implicaciones para las relaciones financieras federo-provinciales, que abordaremos más adelante.

¹⁴ El sistema sanitario público de Canadá es un régimen de pago único (single payer system) por provincias y no para toda la nación, de ahí que existan diez planes de sanidad públicos similares en las diez provincias.

TABLA 1

Porcentaje de gasto por categorías para cada nivel de gobierno y por niveles para cada categoría, Canadá, 2004

	Servicios generales (1)	Protección de personas y bienes materiales (2)	Transporte y Comunicaciones (3)	Sanidad (4)	Servicios sociales (5)	Educación (6)	Transferen- cias a otros gobiernos (7)	Pago de deuda (8)	Otros (9)	Total 000. 000 \$
% de cada categoría de gasto para cada nivel de gobierno										
Todos los gobiernos	3,59	8,32	4,18	18,93	25,65	15,41	—	10,58	0,39	471. 615
Federal	3,97	11,03	1,08	3,38	37,29	2,57	14,71	11,81	0,036	201. 436
Provincial	1,70	3,69	3,56	33,05	16,75	23,32	0,52	8,96	0,68	258. 677
Municipal	8,87	15,90	15,86	1,58	4,95	17,35	—	5,43	0,022	53.938
% de cada nivel de gobierno para cada categoría de gasto										
% federal	47,13	56,65	11,01	7,62	62,09	7,13	98,92	47,68	4,00	201. 436
% provincial	26,01	24,34	46,72	95,76	35,82	82,98	4,50	46,45	95,45	258. 677
% local	28,22	21,87	43,40	0,95	2,20	12,88	—	5,86	0,65	53.938

Fuente: Cansim II, Tabla 385-0001, <http://estat.statcan.ca/cgi-win/CNSMCGI.EXE>

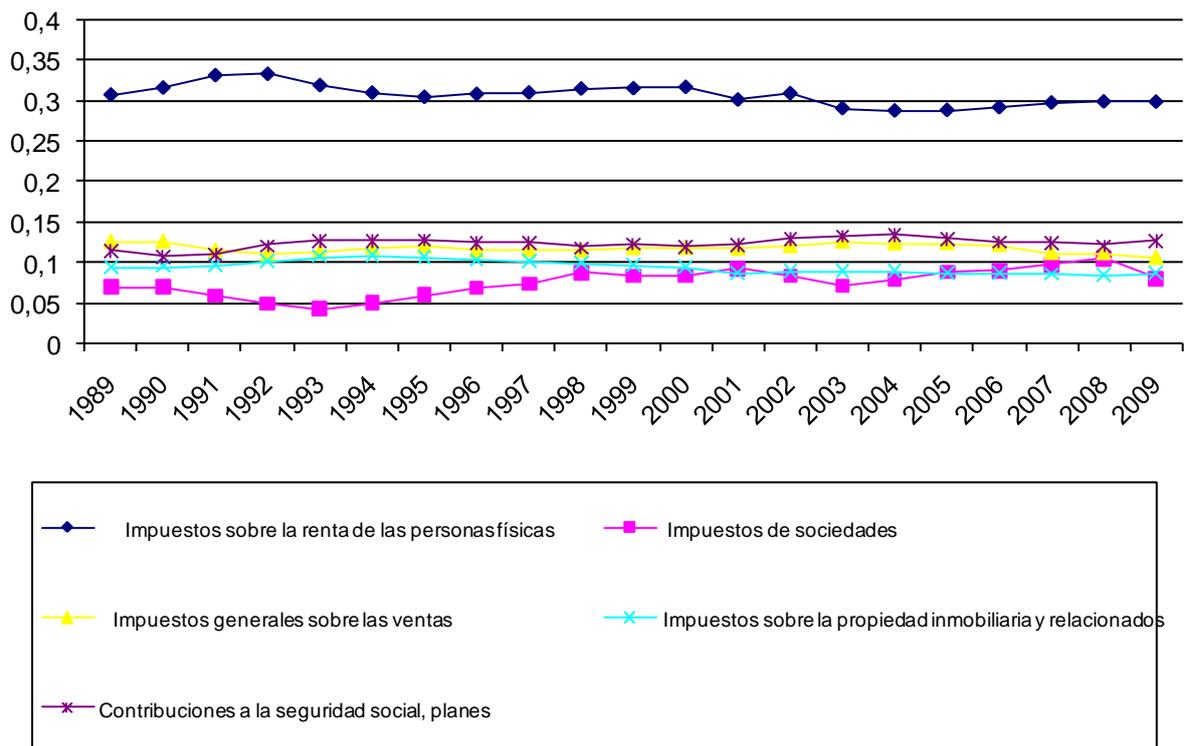
La Figura 6 ilustra que la principal fuente de ingresos autónomos para todos los niveles de gobierno es el impuesto sobre la renta, que supone más del doble de la proporción de cualquier otro impuesto, con el 30-35% de la recaudación generada por este cauce. Va seguido de dos fuentes con un intervalo del 10-15%: las contribuciones a la seguridad social y el impuesto general sobre las ventas. El impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, que supera el 10% de los ingresos, es recaudado casi exclusivamente por el nivel de gobierno local, es decir, los organismos municipales y las juntas directivas escolares. Para terminar, el impuesto de sociedades sigue el nivel de actividad económica y supone entre el 5 y el 10% de los ingresos cada año.

Los impuestos presentados en la Figura 6 equivalen a dos tercios de los ingresos propios de todos los niveles de gobierno. Otros aspectos clave son las rentas de la inversión y las ventas de bienes y servicios, que en conjunto equivalen al 15% de los ingresos; el resto corresponde a diversos impuestos.

La Figura 7 muestra la proporción del gobierno federal en los tres ámbitos tributarios más importantes; ocupa:

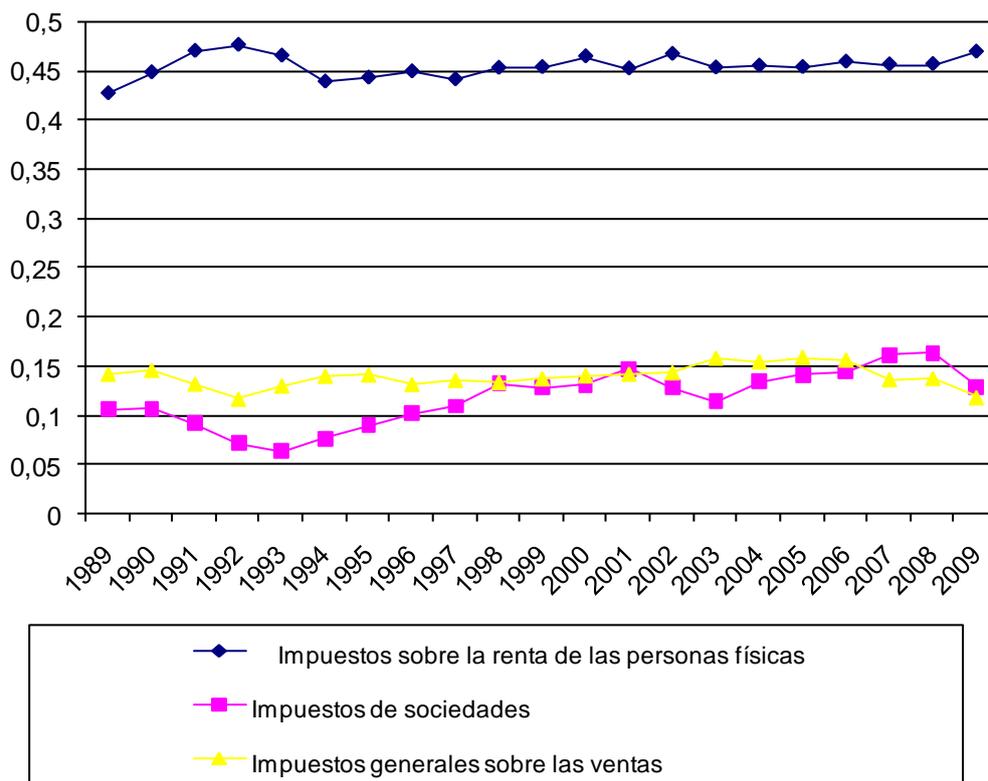
- 60-70% del margen del impuesto de sociedades, lo que convierte a sus ingresos en más vulnerables a los reveses económicos que las provincias;
- 50-60% del margen del impuesto sobre la renta, una fuente potente de ingresos;
- 40-50% del margen del impuesto general sobre las ventas, con la reciente caída en esta proporción asociada a la rebaja en el tipo del GST (IVA) del 7 al 5% entre 2006 y 2008.

Figura 6 - Porcentaje de 5 impuestos sobre los ingresos propios del gobierno, Canadá



Fuente: CANSIM, Tabla 385-0001

Figura 7: Porcentaje de impuestos federales sobre el total de tres impuestos, Canadá, 1989-2009



Fuente: CANSIM, Tabla 385-0001

En 2009 existen cinco fuentes de transferencias a las provincias desde el gobierno federal y son: pagos de fundaciones federales, pequeñas transferencias de reparto de costes, transferencias de infraestructuras, subvenciones en bloque para fines sociales y sanitarios y nivelación. Las dos últimas son las más importantes, pero primero describiré brevemente las otras.

Pagos de fundaciones federales

A finales de la década de 1990, el gobierno federal comenzó a utilizar las fundaciones como un modo de reservar superávit presupuestarios para gastos futuros, ya que por ley todo superávit no gastado a 31 de marzo, último día del ejercicio federal y provincial, se debería emplear para pagar la deuda. Cuando los fondos se transfieren a una fundación bajo control del gobierno federal, se considera que éstos se han gastado. Algunas de estas fundaciones han sido y son utilizadas para realizar pagos a las provincias.

Pequeñas transferencias de reparto de costes

Existen numerosas transferencias de reparto de costes entre los programas federales y provinciales. Las principales se concentran en vivienda social, seguros agrícolas, enseñanza de lenguas oficiales y asistencia jurídica; Vaillancourt (2000) las examina con más detalle.

Fondos para infraestructuras

El gobierno federal introdujo estos programas en 1993 para contribuir en los gastos de renovación de diversas infraestructuras, en particular de carácter municipal; Bojorques, Champagne y Vaillancourt (2009) examinan estos programas tripartitos.

Transferencias en política social y sanitaria

Antes de empezar la descripción de las actuales transferencias federo-provinciales en materia social y sanitaria, resumiremos brevemente la historia tras la Segunda Guerra Mundial de las transferencias federo-provinciales ese campo. Los principales rasgos son:

- Las décadas de 1950 y 1960 fueron testigos de la implantación de las subvenciones condicionadas y los programas federo-provinciales de reparto de costes para hospitales, seguros de enfermedad, enseñanza postsecundaria (EPS) y bienestar (transferencias y servicios). Más concretamente:
 - **Enseñanza postsecundaria:** en 1967 se introdujo un programa federo-provincial de reparto de costes para el 50% de los gastos corrientes universitarios, como sustituto de las subvenciones directas a las universidades introducidas en los años cincuenta.
 - **Ley de seguros hospitalarios y servicios de diagnóstico (*Hospital Insurance and Diagnostic Services Act*):** a partir de 1957, cada provincia participante recibía del gobierno federal un 25% del coste provincial de su programa de seguros hospitalarios y un 25% de los costes medios nacionales.
 - **Plan de Asistencia de Canadá:** en 1966, este programa sustituyó diversos programas federo-provinciales de reparto de costes con un régimen de reparto al 50% para los gastos sociales admisibles.
 - **Ley de atención médica (*Medical Care Act*):** introducida en 1966 y adoptada por todas las provincias en 1970, se trataba de una subvención federal equiparable abierta, según la cual cada provincia recibía el 50% del coste medio nacional para pago de servicios médicos.
- Avances en las décadas de 1970 y 1980:
 - 1) En la década de 1970, la sustitución de los programas de reparto de costes sanitarios y de EPS por una subvención en bloque llamada Established Programs Financing (EPF) en 1977, con cantidades per cápita establecidas por el gobierno federal, no vinculadas a niveles de gasto (sin relación con las necesidades) y pagadas con una base per cápita igual a partir de 1982 para todas las provincias. Las transferencias en efectivo a cada provincia dependen de tres elementos: el nivel de la

transferencia per cápita fijado a escala federal; la población provincial y el valor de los puntos impositivos transferidos a las provincias en 1977. La noción de puntos impositivos transferidos es un invento canadiense que data de 1966, cuando se permitió a Quebec autoexcluirse/darse de baja de las transferencias federales, y el gobierno federal redujo la cantidad del impuesto sobre la renta que recaudaba en esa provincia. De ese modo, esta provincial pudo recaudar más IRPF provincial sin incrementar la carga global de IRPF sobre los residentes de Quebec.¹⁵ En 1977 se aprobó en todas las provincias una rebaja del IRPF federal y de las transferencias en efectivo y se logró elevar el IRPF provincial para compensar la reducción de transferencias. Así pues, los puntos impositivos aluden al margen tributario que deja el gobierno federal a las provincias. Tienen más valor per capita en provincias con ingresos más altos. 2) En la década de 1980, una reducción federal unilateral en términos reales de la asignación global de la EPF mediante numerosos cambios en la fórmula de indización¹⁵.

- 2) En la década de 1990, EPF y CAP se fusionaron en 1995 para crear la Transferencia Sanitaria y Social Canadiense (Canada Health and Social Transfer, CHST). La nueva financiación en bloque representaba la aportación del gobierno federal a los tres principales ámbitos de política social: sanidad, enseñanza postsecundaria y asistencia social. Esto se hizo en el contexto de una asignación de transferencias globales más reducida; el gobierno federal recortó en una cuarta parte las transferencias dinerarias para programas sociales entre 1995-1996 y 1997-98. Además, los pagos a cada provincia eran desiguales, ya que CAP no se contabilizaba per capita. En los años 2001 y 2002, estas disparidades interprovinciales dejaron de existir; cada provincia tenía derecho cada año a \$1.075 per cápita en total, desglosados en efectivo y en las denominadas transferencias de puntos impositivos¹⁶. Con respecto a la normativa nacional, se mantuvieron los requisitos de la

¹⁵ Hay una lista en Vaillancourt (2000a) y en <http://www.fin.gc.ca/fedprov/his-eng.asp>

¹⁶ Departamento de Finanzas (2002), *Canada Health and Social Transfer: Third Estimate 2001-2002*, Tabla 1A. Esta cantidad excluye los Trusts CHST del presupuesto de 1999 y del Acuerdo Sanitario de 2000.

Canada Health Act introducida en 1984 y la prohibición de los requisitos mínimos de residencia para prestar asistencia social.

- 3) La década que comenzó en 2000 ha estado marcada 1) por un periodo de cambios en la financiación de la sanidad y 2) por la disociación de la CHST en dos componentes desde 2004 -2005: la CHT (Canada Health Transfer) y la CST (Canada Social Transfer); esta escisión se fundamenta en la proporción de gasto en sanidad (62%) sobre el gasto social total de las provincias.

Entre 1999 y 2004, la financiación federal para sanidad atravesó un periodo de altibajos; se realizaron cinco cambios. Los presentamos a continuación para mostrar al lector cómo incluso en un sistema federal maduro pueden tomarse medidas a corto plazo poco sólidas:

- El presupuesto federal de 1999 formalizó un compromiso único con la sanidad: se añadirían 11.500 millones de dólares en cinco años al componente sanitario de la CHST
- El presupuesto de 2000 añadió otro suplemento de 2.500 millones de dólares en un plazo de cuatro años para fines de sanidad y enseñanza postsecundaria.
- En septiembre de 2000 se crearon el Fondo para Equipamientos Médicos y el Fondo de Transición Sanitaria, ambos de carácter federal, con 1.000 millones y 800 millones de dólares, respectivamente.
- En febrero de 2003 se firmó el Pacto de Renovación de la Sanidad entre el gobierno federal y las provincias. En cuanto a las relaciones federo-provinciales, los aspectos clave son:
 - La división de la CHST en la Canada Health Transfer (CHT) y la Canada Social Transfer (CST) desde 2004-2005,
 - La creación del fondo para la reforma sanitaria dirigido al sistema de atención primaria, la asistencia domiciliaria y los costes farmacéuticos desorbitados.
 - Un pago único de hasta 2.000 millones de dólares en 2003 y 2004, condicionado a la existencia de un superávit por encima

de la Reserva de Contingencia normal (3.000 millones de dólares); este superávit se fijó en enero de 2004. A posteriori, sabemos que el superávit federal de 9.100 millones fue superior a lo necesario para efectuar el pago¹⁷.

- En septiembre de 2004 se firmó un nuevo acuerdo, el Plan decenal para reforzar la sanidad. Sus objetivos eran los mismos que los del Pacto de 2003¹⁸, pero cabe destacar:
 - Un incremento en la financiación básica de la CHT en 2004-2005 (1.000 millones) y 2005-2006 (2.000 millones);
 - 500 millones adicionales en 2005-2006 para asistencia domiciliaria y costes farmacéuticos desorbitados en la financiación básica de la CHT;
 - Una base de 19.000 millones para la CHT, escalada un 6% cada año. Así se recuperó la escala móvil (cláusula de reajuste) presente en las transferencias EPF y que fue suspendida en 1990.

Por lo tanto, en 2009 y 2010 tenemos:

una **Transferencia Sanitaria de Canadá (CHT)** cuyas principales características son¹⁹:

- la transferencia en 2009-2010 de 24.000 millones en efectivo junto con 13.900 millones en ingresos provinciales del impuesto sobre la renta tomados en cuenta en los cálculos de las mencionadas transferencias dinerarias;
- una distribución desigual entre provincias del componente dinerario para compensar el valor desigual de los puntos impositivos;

¹⁷ Informes del Gobierno de Canadá, Séptimo Superávit Consecutivo, en <http://www.fin.gc.ca/news04/04-065e.html>

¹⁸ Para el texto de los acuerdos de 2003 y 2004 y el informe Romanow: <http://www.hc-sc.gc.ca/english/hca2003/fmm/releases.html>

¹⁹ Ver <http://www.fin.gc.ca/fedprov/cht-eng.asp>

- una escala móvil del 6% anual del efectivo hasta 2013-2014, el último año del actual acuerdo sanitario decenal, mientras las transferencias tributarias fluctúen con la economía;
- un compromiso para tener iguales transferencias dinerarias en el nuevo acuerdo a partir de 2014-2015²⁰.

una **Transferencia Social de Canadá (CST)** cuyas principales características son²¹:

- una transferencia en 2009-2010 de 10.900 millones en efectivo
- una distribución equitativa entre provincias del componente dinerario
- una escala móvil del 3% anual del efectivo hasta 2013-2014, el último año del actual acuerdo sanitario decenal, mientras las transferencias tributarias fluctúen con la economía;
- un desglose nocional entre el apoyo a la infancia (10%), la enseñanza postsecundaria (30%) y los programas sociales (60%)²².

Nivelación

Después de la Segunda Guerra Mundial y de los acuerdos de arrendamiento tributario entre el gobierno federal y las provincias, se introdujo la nivelación en 1957 para facilitar la reintroducción en las provincias de los impuestos sobre la renta, los impuestos de sociedades y los derechos de sucesión, puesto que las ganancias previstas de estos impuestos por provincia para un punto impositivo diferían. La nivelación en Canadá ha sido desde el principio un sistema vertical financiado con los ingresos generales del gobierno federal; no hay transferencias de provincia a provincia. La nivelación aplica el enfoque del sistema impositivo representativo (Representative Tax System, RTS) y no tiene en cuenta diferencias en los gastos, las necesidades o los costes. La legislación federal establece la fórmula tras una serie de debates técnicos y políticos con la provincia; no hay aportaciones de órganos consultivos

²⁰ Ver <http://www.budget.gc.ca/2007/speech-discours/speech-discours-eng.html>

²¹ Ver <http://www.fin.gc.ca/fedprov/cst-eng.asp>

²² Los porcentajes entre paréntesis están redondeados.

especializados, porque no existen²³. En 1982, el principio de nivelación fue incorporado a la Constitución, pero no así los parámetros de la fórmula. Los acuerdos federo-provinciales sobre nivelación tienen una validez de cinco años. Entre 1957 y 1967 la capacidad fiscal de Columbia Británica y Ontario (por aquel entonces las dos provincias más ricas) era el estándar de comparación. En 1967, el estándar se modificó para convertirse en la capacidad fiscal media nacional. Finalmente, en 1982, el estándar utilizado en la fórmula se sustituyó por el promedio de cinco provincias denominadas representativas (Quebec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan y Columbia Británica); este estándar se mantuvo hasta la introducción del sistema actual en 2007. La modificación de 1982 se debió a la concentración en Alberta de la producción de petróleo, cuyo precio era alto y se pronosticaban nuevas subidas en 1982. Si Alberta hubiera formado parte del estándar, se habría elevado la cantidad de nivelación a que tenían derecho las otras provincias, volviéndolas relativamente más pobres.

Con el tiempo, la lista de ingresos incluidos en el programa de nivelación se ha ampliado (hasta 33 en 2003) y tiene en consideración los tipos anteriores de ingresos provinciales (p.ej. impuestos sobre las ventas, ingresos por bebidas alcohólicas) y nuevas formas de ingresos (p.ej. el juego). Las tres principales fuentes de ingresos que determinan los pagos de nivelación son, en orden decreciente, IRPF, impuestos sobre la propiedad inmobiliaria e impuestos sobre las ventas.

El pago de nivelación para una fuente de ingresos dada es igual a la diferencia entre la renta per cápita que una provincia en particular obtendría aplicando un tipo impositivo provincial medio (definido como impuestos recaudados/base impositiva) y la renta per cápita media en las cinco provincias “representativas”²⁴.

²³ Para foros de debate sobre cómo se revisa el régimen federal de nivelación, ver Guy Gilbert y François Vaillancourt 'La préévaluation financière au Canada et en France: mécanismes d'évaluation' *Revue Française des finances publiques* 99 2007 75-92.

²⁴ En la práctica, hasta 2007, algunas fuentes de ingresos fueron reemplazadas por diversas medidas sustitutivas. Desde 2007, su número se ha reducido drásticamente.

En definitiva, éste es el cálculo para cada una de las fuentes de ingresos:

$$\text{Derecho de nivelación provincia } j = \left[\left(\frac{\text{Norma de capacidad fiscal (10 provincias)}}{\text{Capacidad fiscal provincia } j} - \text{Tipo impositivo medio} \right) * \text{Población provincia } j \right]$$

La suma de los derechos de nivelación para cada una de las fuentes utilizadas nos da el pago de nivelación al que tiene derecho la provincia *j* en un determinado año. Las provincias que terminan con una cantidad negativa no tienen que pagar; sencillamente no reciben ninguna nivelación. Este régimen recibe el nombre de nivelación bruta, en oposición al régimen de nivelación neta.

Hasta 2004 no hubo ninguna cantidad total fija: el pago total a una provincia se determinaba sumando las deficiencias y ganancias asociadas con los impuestos y fuentes de ingresos considerados, aplicando el enfoque RTS). Entre 2004 y 2007 se aplicó una cantidad total mínima para la nivelación.

Éste fue el resultado de una decisión federal para contrarrestar la caída entre 2000-2001 y 2004-2005 de los ingresos provinciales derivados de la nivelación. Las provincias beneficiarias se sintieron en desventaja, porque con este programa perdían ganancias conseguidas con otras transferencias²⁵. Esto se debió a la composición de la fórmula. Se produjo porque el importe de nivelación pagado a una provincia beneficiaria depende entonces de la diferencia entre el valor (per cápita) de las bases de ingresos para esa provincia y para la norma (las denominadas cinco provincias representativas). En consecuencia, si una provincia grande de la norma no logra resultados tan buenos como los previstos, entonces aunque la provincia beneficiaria no sufra cambios en el valor absoluto de sus bases impositivas recibirá menos, ya que la diferencia habrá disminuido. Además, los ingresos de la nivelación descenderán también si los valores relativos de las bases impositivas en una provincia beneficiaria ascienden, aunque en este caso el efecto se compensará con un incremento de los ingresos provinciales.

²⁵ Ver Finance Canada Equalization - Current System October 2004 http://www.fin.gc.ca/FEDPROV/eqcs_e.html

Por ello se fijó una cantidad explícita de pagos de nivelación en 10.000 millones (media de los últimos cinco años) para 2004-2005 (en lugar de los 9.500 millones proyectados), por lo que ninguna provincia recibía menos de la cantidad incluida en las estimaciones federales para ese año. La cantidad para 2005-2006 se estableció en 10.900 millones (la cantidad nominal pasada más alta hasta ese año) y ha crecido un 3,5% anual desde 2005-2006 hasta 2009-2010.

Además, desde febrero de 2005 asistimos a una modificación en el tratamiento de los ingresos del petróleo submarino para Nueva Escocia y Terranova; ellas reciben pagos de compensación adicionales para la provincia en concepto de reducciones de nivelación relacionadas con yacimientos marinos, lo que en efecto les permite retener el beneficio del 100% de sus ingresos por recursos submarinos, y continuando hasta 2011-2012, los pagos de compensación anuales serán equivalentes al 100% de las reducciones en los pagos de nivelación resultantes de los ingresos por recursos submarinos. Se aplicaría un acuerdo sustitutivo en el periodo entre 2012-2013 y 2019-2020 si cada provincia tiene derecho a un pago de nivelación en 2010-2011 ó 2011-2012 y sus *gastos de amortización de deuda per cápita* para Terranova y su *deuda neta per cápita* para Nueva Escocia no resultan ser más bajos que los de otras 4 provincias como mínimo.

En marzo de 2005 se creó un *Panel federal de expertos en nivelación y financiación con fórmula territorial*, que publicó su informe en 2006²⁶. Los cambios se implantaron en 2007 tanto para la fórmula de financiación territorial como para la fórmula de nivelación. Boothe y Vaillancourt (2007) analizan estos cambios.

²⁶ Ver *Achieving a National Purpose Putting Equalization Back on Track* en <http://www.eqttf-pfft.ca/english/EQTreasury/index.asp>

El sistema de **nivelación** aplicable en 2009-2010:

- utiliza un estándar nacional basado en las capacidades fiscales medias de las 10 provincias;
- incluye solamente el 50% de los ingresos por recursos provinciales en los cálculos del estándar nacional;
- se basa ahora únicamente en cinco impuestos: impuesto sobre la renta, impuesto sobre ingresos industriales, impuesto sobre el consumo, impuesto sobre la propiedad inmobiliaria y recursos naturales. Cada uno de ellos actúa como medida de su propia base y tiene un sustituto para una o varias bases. Una divergencia a esta norma básica es que la capacidad fiscal derivada de los recursos naturales se mide utilizando los ingresos reales.
- los ingresos de los cánones de utilización están excluidos de los cálculos;
- las cantidades de nivelación anuales se fijan aplicando una media móvil ponderada de tres años de la capacidad fiscal provincial, demorada dos años para aumentar la estabilidad y la previsibilidad de los pagos
- se aplica un tope de capacidad fiscal para garantizar que los pagos de nivelación no eleven la capacidad fiscal total de una provincia beneficiaria por encima de cualquier otra provincia beneficiaria²⁷. Desde 2009, este parámetro se ha revisado hasta la media de las provincias beneficiarias.
- en 2009 se introdujo un tope al crecimiento de los pagos de nivelación equivalente al crecimiento del PIB nominal²⁸. En 2009-2010 crecerá en total un 4,2%. Para garantizarlo, los pagos a provincias beneficiarias se reducen una cantidad per cápita equivalente, lo que resulta en diferentes porcentajes de reducción entre provincias. Con todo, esta cantidad es también un suelo para años futuros y ninguna provincia sufrirá

²⁷ La definición de capacidad fiscal total a efectos del tope incluirá la capacidad fiscal de fuentes de ingresos no procedentes de recursos, el 100% de los ingresos por recursos naturales y los pagos compensatorios de nivelación realizados de conformidad con lo dispuesto en los Offshore Accords con Terranova, Labrador y Nueva Escocia.

²⁸ Informe *The Evolution of Federal Transfers since the O'Brien*, Michael Smart, 2009 <http://www.chass.utoronto.ca/~msmart/wp/jdi09-v2.pdf>.

descensos en la nivelación entre 2008 y 2009 aunque lo justificara un cambio en las circunstancias económicas. Por lo tanto, el estándar de las 10 provincias dejó de aplicarse y hemos vuelto al sistema de 2004-2007 con un marco fijo.

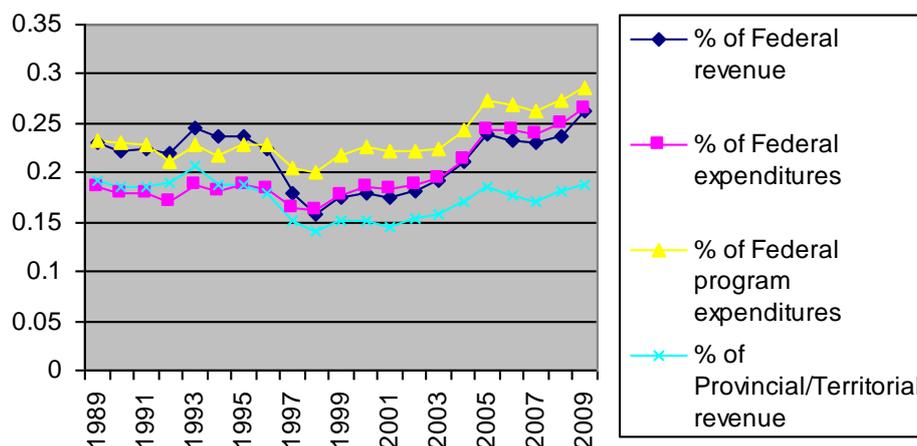
Hemos resumido el sistema vigente de transferencias federo-provinciales en Canadá. La Tabla 2 presenta lo que se pagará en 2009-2010, sin incluir pequeñas transferencias. La Figura 8 ilustra la evolución de las transferencias federales en los últimos veinte años.

Tabla 2 Transferencias federales, Canadá, 2009-2010		
Transferencias federales a otros niveles de gobierno	000.000 \$	% del total
Transferencia sanitaria de Canadá	23.987	39,6
Transferencia social de Canadá	10.868	17,9
Nivelación	14.185	23,4
Infraestructura	2.820	4,7
Fórmula de financiación territorial	2.498	4,1
Total (incluye otras cantidades)	60.601	—

<http://www.fin.gc.ca/fedprov/mtp-eng.asp>

La Figura 8 nos permite ver que las transferencias federales a las provincias descienden primero hasta alcanzar un mínimo en 1998, solamente el 16,3% de los gastos federales, desde el 18,7% alcanzado en 1989, para luego ascender hasta el 26,4% de los gastos federales totales y el 28,6% del gasto en programas. Desde la perspectiva del beneficiario, las transferencias pasaron del 19,3% de sus ingresos en 1989 hasta un máximo del 20,6% en 1993, después cayeron del 14,4% en 2001 hasta el 18,8% en 2009. En el siguiente apartado se analizan las previsiones para el futuro.

Figura 8- Cuatro indicadores de la importancia de las transferencias intergubernamentales, Canadá, 1989-2009

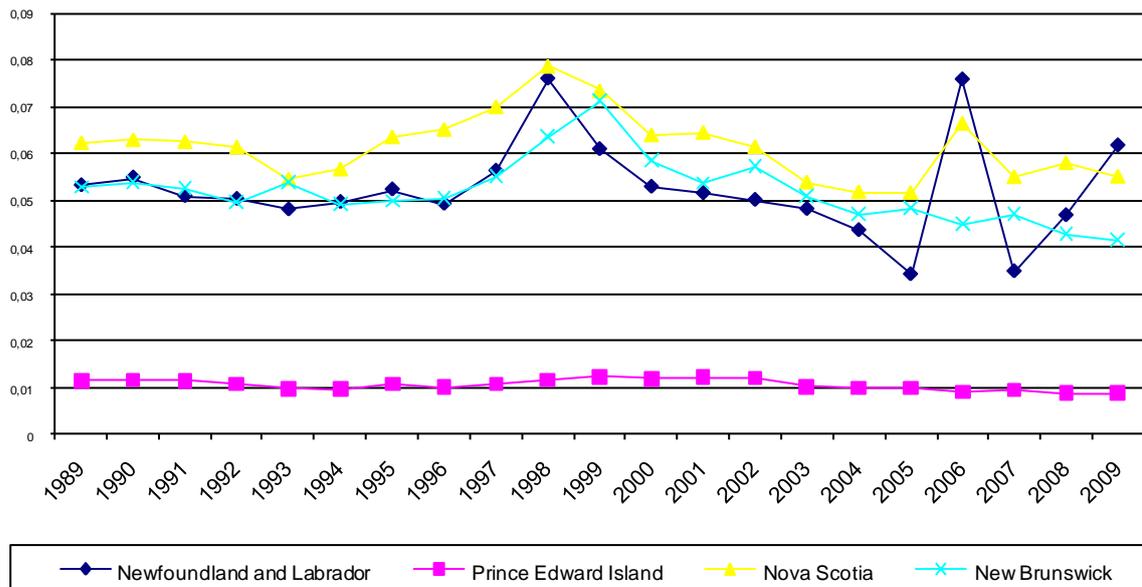


Fuente: CANSIM Tabla 385-0001

Estas transferencias varían considerablemente en importancia para los distintos beneficiarios. Un indicador de ello es el importe de las transferencias per cápita. Los Territorios reciben transferencias per cápita extremadamente altas, porque tienen menos acceso a ingresos propios y porque el coste de la prestación de servicios en estas regiones de Canadá remotas, grandes y escasamente pobladas y con climas duros es muy elevado. Otras provincias reciben transferencias que oscilan entre los 1.000 (Alberta) y los 3.000 dólares per cápita (Atlántico).

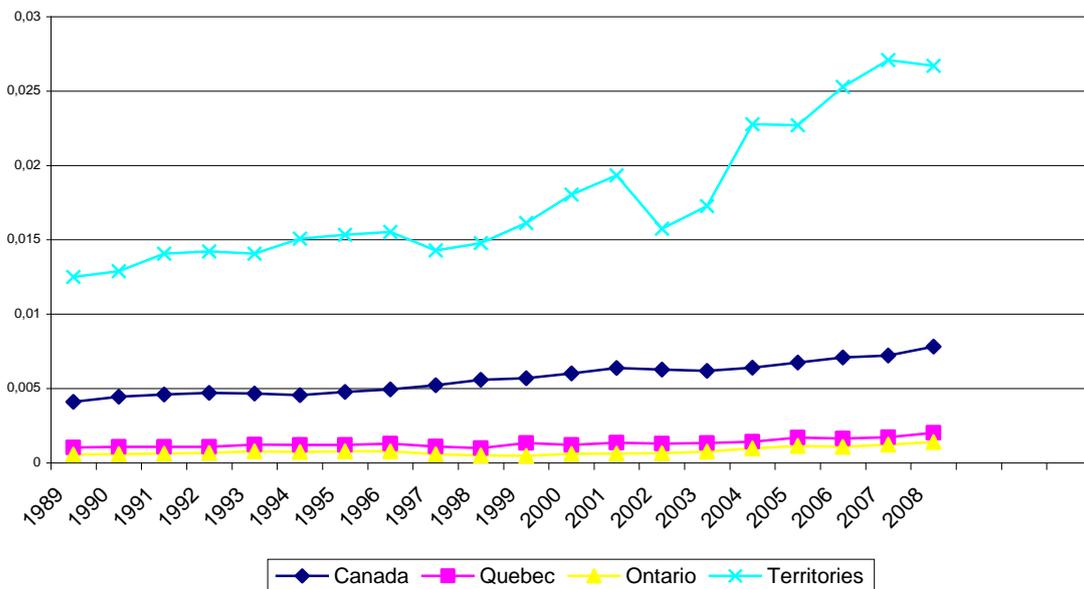
Otro aspecto que podemos analizar es la distribución por provincias de las transferencias, comparándola con la distribución del PIB o la población. Esto demuestra que las Provincias Atlánticas reciben una proporción mayor, mientras que Alberta por ejemplo recibe una proporción menor. Sin embargo, en cuanto a las relaciones federo-provinciales, el indicador más relevante es la importancia de estas transferencias en relación con los ingresos de cada provincia concreta, lo que indica su dependencia de los ingresos federales. Lo mostramos en la Figura 9. En 2008, su porcentaje de dependencia osciló por provincias entre el 10% y el 50% y ha aumentado en los últimos años para algunas de ellas.

Figura 9ª - Porcentaje de transferencias sobre el total de ingresos, Provincias Atlánticas



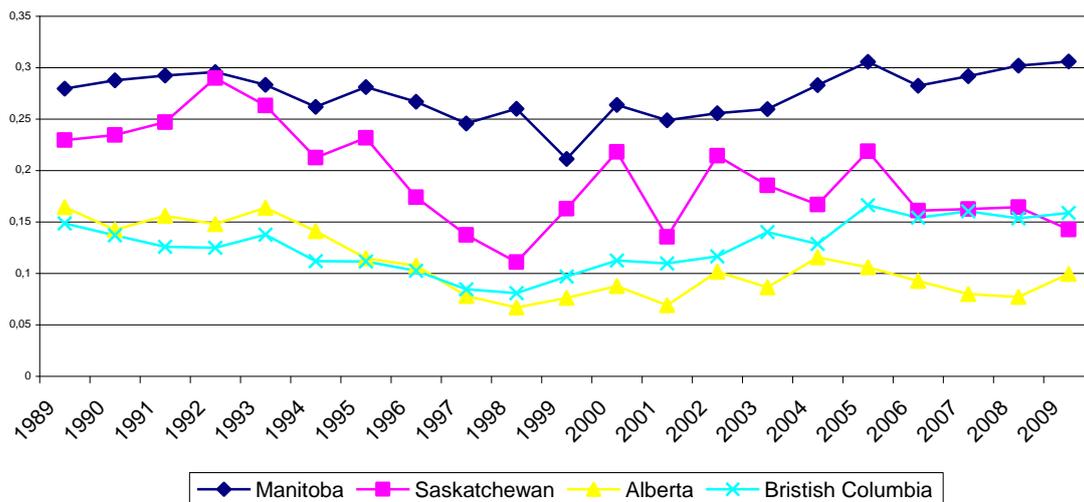
Fuente: CANSIM Tabla 385-0001

Figura 9b - Porcentaje de transferencias sobre el total de ingresos, Quebec, Ontario, Territorios, 1989-2009



Fuente: CANSIM Tabla 385-0001

Figura 9c - Porcentaje de transferencias sobre el total de ingresos, provincias occidentales, 1989-2009



Fuente: CANSIM Tabla 385-0001

3 FEDERALISMO FISCAL EN CANADÁ; PRONÓSTICOS (2010-2020)

¿Qué evolución podemos esperar para el federalismo fiscal canadiense en los próximos diez años?

Si nos centramos primero en nuestros cinco factores determinantes, lo siguiente parece plausible:

1. Geografía. Evolucionará lentamente a medida que el cambio climático y el calentamiento global se hagan notar. Un posible resultado sería una desecación de las Praderas y un posible desplazamiento al norte de la profundidad de helada. Esto proporcionaría nuevos suelos agrícolas pero en zonas escasamente pobladas, con la consiguiente necesidad de gastar en nuevas infraestructuras para hacer uso de ellos. La Visión del Norte de Diefenbaker se haría realidad más de cincuenta años después de plantearse por primera vez. Otro cambio sería la apertura del paso del norte a más navegación. Esto requeriría asimismo un desplazamiento del gasto público hacia el norte y podría generar una mayor demanda de algunos recursos norteños, y al mismo tiempo las infraestructuras existentes en la región quedarían dañadas por el cambio climático (cuestiones relativas al permafrost por ejemplo)²⁹. Esto podría reducir la necesidad de transferencias a los Territorios si se les permitiera retener los ingresos asociados. Para terminar, un acuerdo para frenar el calentamiento global reduciría el atractivo de las arenas petrolíferas como fuente de hidrocarburos. Todo esto, unido a la nueva capacidad de extraer gas natural de esquistos podría mermar la actividad económica en Alberta.
2. Historia. La importancia relativa de la población francófona en Canadá continuará disminuyendo, con lo que el pacto histórico de 1867 perderá relevancia con el tiempo, en particular para los nuevos canadienses. En la medida en que el sistema de nivelación desempeña una función importante en la financiación de los servicios estatales prestados por el gobierno de Quebec en francés a una población inmóvil de habla

²⁹ Ver *True North Adapting Infrastructure to Climate Change in Northern Canada*, Mesa redonda nacional sobre medio ambiente y economía, Ottawa 2009, <http://www.nrtee-true-north.com/eng/publications/true-north/true-north-eng.pdf>

francesa, esta situación podría cambiar. Al mismo tiempo, la población de las Primeras Naciones aumentará con el tiempo, por lo que cobrarán mayor importancia para algunos temas como su residencia en reservas y para otros la falta de reclamaciones territoriales resueltas. Los convenios fiscales con esas naciones tendrán más relevancia desde la perspectiva de la política pública.

3. Demografía. El envejecimiento de la población proseguirá, si bien con velocidades distintas según provincias. Como consecuencia, habrá una mayor demanda de servicios sanitarios y un gasto provincial más elevado en este ámbito. Las diferencias en la cobertura farmacéutica provincial o en la disponibilidad de herramientas diagnósticas específicas o las opciones de tratamiento podrían generar una exigencia de más uniformidad por parte del electorado al menos en el Canadá angloparlante, conseguida con o sin más implicación federal.
4. Economía. Es probable que nuestro principal mercado, Estados Unidos, se contraiga, porque sus elevados niveles de déficit público resultan insostenibles. Una posibilidad sería que Canadá se convierta en una jurisdicción con impuestos bajos en comparación con Estados Unidos, lo que atraería capital humano y financiero. Otra posibilidad es que suframos una caída permanente de la renta real y que esta caída sea especialmente acusada en Ontario, cuya economía depende en gran medida de las exportaciones de productos manufacturados a Estados Unidos.
5. Política. La amenaza soberanista parece estar latente, pero también parecía estarlo en la década de 1980 a 1990. Aún así, en 1995 la soberanía casi ganó el referéndum. En las elecciones provinciales de 2007, el Parti Québécois salió tercero y quizás podría haberse pronosticado su desaparición, pero en las elecciones de 2008 resultó elegido nuevamente como la oposición oficial. Así pues, la amenaza persiste.

¿Cuáles serán las cuestiones más importantes para el federalismo canadiense en 2010? Podríamos afirmar que son las siguientes:

1. Un no reconocimiento de la naturaleza singular de Quebec como provincia;
2. Un reparto de poderes inadecuado entre los niveles de gobierno federal y provincial
3. Como consecuencia de las dos afirmaciones anteriores, un conjunto inapropiado de acuerdos financieros.

1) El no reconocimiento de Quebec como una sociedad diferenciada sirve de precedente para demandas continuas de más competencias (partido liberal)/ autonomía (ADQ)/soberanía (PQ); esto no facilita el consenso necesario en política pública para Canadá. A su vez, esto significa que Quebec quiere más competencias y más dinero de Canadá para financiar el uso de esas competencias. No se ha fijado un precio adecuado a pagar por ese carácter diferenciado.

2) La tendencia desde 2000 a los incrementos en las transferencias federales a las provincias como el modo apropiado de financiar el gasto provincial, particularmente en el sector sanitario, tiene determinadas consecuencias. Se debilita la autonomía provincial en ámbitos de responsabilidad provincial, por lo que es más fácil para el gobierno federal exigir condiciones más o menos vinculantes. Esta opción sería más deseable para quienes creen que el gobierno federal debiera estar más presente en estas áreas de la política pública. Nuestra opinión es que esto debilita la Constitución. Si una mayoría de la población canadiense desea una función más preponderante del gobierno federal en sanidad, se debería explicitar con una enmienda constitucional para modificar la división de poderes en la Constitución, o se podría prever el uso de una referencia al Tribunal Supremo para aclarar la posibilidad de que el gobierno federal intervenga en un determinado ámbito. Se está haciendo esto en 2009 en el caso de la decisión federal de unificar las 13 SEC (comisiones de vigilancia y control del mercado de valores) existentes. Se ha producido una modernización apropiada de la Constitución que refleja la evolución de los mercados de valores, que dejan de ser organizaciones locales movilizadoras

de recursos financieros locales para empresas locales y se transforman en organizaciones que forman parte de un mercado global³⁰.

Esta situación merma a su vez el interés de las provincias por garantizar una gestión adecuada de los fondos públicos. Es necesario recordar que el sistema de transferencias que entró en vigor en 1997 para financiar programas sociales y que recurría a las denominadas “subvenciones en bloque”, que se fijan en base a la cantidad per cápita sin vínculos con el gasto, tenía como finalidad sustituir la financiación del gasto sanitario basado en un reparto al 50% entre el gobierno federal y las provincias. Se entendía que ese sistema generaba 50 centavos sabiendo las provincias que cualquier incremento en los gastos que les reportara los beneficios del elogio público era financiado a la mitad por un socio capitalista, es decir, el gobierno federal. ¿Por qué deberíamos seguir el mismo camino que antes con un incremento garantizado de los fondos federales pase lo que pase, de manera que si el gasto aumenta menos del 6% de incremento de las transferencias, esto supondrá una financiación de 100 centavos por cada dólar adicional de gasto, sobre todo si eso hace más difícil que el electorado pida cuentas al nivel de gobierno adecuado y le hace perder el interés por el proceso democrático?

Por último, esto ridiculiza el término condición. Examinando los diversos programas federales, cabría distinguir entre seis tipos de condiciones.

Los tres primeros tipos son condiciones *económicas* directamente aplicables por los gobiernos concesionarios para el gasto de los gobiernos beneficiarios:

- microcondiciones: especifican fines precisos (listas de partidas, condiciones técnicas, etc.) a los que los gobiernos beneficiarios pueden destinar los fondos;
- mesocondiciones³¹: especifican políticas amplias a las que deben adherirse los gobiernos beneficiarios para poder recibir fondos;
- macrocondiciones: fijan la cantidad total de gasto de los gobiernos beneficiarios en una determinada zona.

³⁰ El informe más reciente sobre este tema está en <http://www.groupeexperts.ca/eng/index.html>

³¹ La mesoeconomía examina cuestiones entre la unidad exclusiva (individuo, empresa, etc.) y los niveles acumulados; así pues, por analogía, podríamos considerar mesocondiciones aquéllas que están entre el nivel micro y macro.

Las otras tres condiciones son de índole más *política*:

- condiciones de denominación: se dan cuando el gobierno concesionario pone un nombre a la transferencia, con o sin el acuerdo de los beneficiarios, pero no se hace nada para garantizar que el dinero se gaste en la partida denominada como tal;
- condiciones de vinculación: se dan cuando el gasto directo en una partida por una orden del gobierno se vincula al gasto directo en otra partida del mismo ámbito de políticas por otra orden del gobierno;
- condiciones de documentación; se dan cuando el destinatario de una transferencia debe proporcionar información para recibirla.

Las transferencias canadienses recientes han empleado las condiciones de denominación y de documentación. Si bien tienen buena prensa, su influencia sobre el comportamiento es nula.

3) En los actuales acuerdos financieros se aprecia que una proporción creciente de gasto federal se destina a transferencias federo-provinciales y que las provincias derivan un porcentaje mayor de sus ingresos de dichas transferencias. Se trata del contexto opuesto a los acuerdos que acompañaron al incremento de las transferencias federales en el periodo 1957-1967 o en el periodo posterior (1972-1977). Una posible justificación de la preferencia por las transferencias per cápita iguales frente a la conversión a puntos impositivos es que por naturaleza son implícitamente niveladoras. Afirmamos que por los motivos arriba expresados, los incrementos en estas transferencias deberían frenarse con una nueva distribución del IRPF entre las provincias y el gobierno federal, lo que unido a una nivelación más generosa, conseguiría que las provincias se responsabilizaran de recaudar el mayor porcentaje posible de los fondos que gastan.

Una nivelación más generosa requerirá cambios en su financiación. Como señalábamos antes, la nivelación en Canadá se financia enteramente con los ingresos generales federales. No hay transferencias de provincia a provincia. Como resultado de ello y contrariamente a la buena política económica, los ingresos procedentes de los recursos naturales (royalties) y en particular los

ingresos derivados del petróleo y el gas, que tienen un carácter provincial, no se ponen a disposición del gobierno federal para financiar la nivelación. Decimos contrariamente a la buena política económica porque esto induce más migración a las provincias ricas en recursos de lo que resultaría económicamente apropiado, porque es el único modo de beneficiarse de esa riqueza. Sin embargo, los ingresos del petróleo y el gas permanentemente más altos (en términos reales) ampliarán las disparidades entre Alberta y otras provincias en lo concerniente a la capacidad de autofinanciar los servicios públicos. Esto conducirá a mayores demandas de transferencias federales por las provincias, pero el porcentaje federal de ingresos públicos habrá bajado. Desde la perspectiva de la eficiencia económica y de la equidad (distribución intertemporal de riesgos), sería adecuado incluir en la reserva de nivelación una proporción (¿50%?) de ingresos provinciales por recursos naturales, lo que en la práctica implica básicamente impuestos de explotación de petróleo y gas de Alberta.

CONCLUSIÓN

Los actuales acuerdos financieros intergubernamentales en Canadá son cada vez más difíciles de mantener debido al debilitamiento económico de la provincia más grande, Ontario, pues es la fuente más importante de ingresos federales. El tope de crecimiento en los pagos de nivelación introducido en 2009 es un indicador de ello. En la actualidad, no se prevé la posibilidad de reducir las escalas móviles de CHT-6% y CST-3%, al menos públicamente. Aunque los políticos federales han prometido no reducir las transferencias federo-provinciales para frenar en parte el déficit federal, podría ser que decidieran congelarlas en términos nominales a partir de 2014-2015. Considerando que los costes sanitarios se modificarán muy probablemente en términos nominales, esto requeriría que las provincias aumentaran sus propios ingresos. ¿Pero no es así como un gobierno responsable de un servicio debiera financiarse?

REFERENCIAS

- BIRD, Richard y VAILLANCOURT, François (1998) *Fiscal Decentralization in Developing Countries* Cambridge University Press, Cambridge, 1998, 318 páginas.
- (2006) “Changing with the Times: Success, Failure and Inertia in Canadian Federal Arrangements, 1945-2002” en *Federalism and Economic Reform International Perspectives* (J Wallack y T.N Srinivasan, Ed) Nueva York: Cambridge University Press, 2006, 189-248.
- BOJORQUEZ, Fabio; CHAMPAGNE, Eric y VAILLANCOURT, François (2009) “Federal grants to municipalities in Canada: nature, importance and impact on municipal investments from 1990 to 2005” *Canadian Public Administration* 52 3 439-455.
- BOOTHE, Paul y VAILLANCOURT, François. *A Fine Canadian Compromise: Perspectives on the Report of the Expert Panel on Equalisation and Territorial Funding Financing* (con Paul Boothe) Edmonton y Montreal; Institute for Public economics y CIRANO, 2007, 100 págs. http://www.cirano.qc.ca/pdf/Perequation_07.pdf
- VAILLANCOURT, François (2000) "Federal-Provincial Small Transfer Programs in Canada, 1957-1998: Importance, Composition and Evaluation", en *Canada: The State of the Federation 1999/2000*, H. Lazar (ed.), 2000, 189-212.
- VAILLANCOURT, François (2000a) "Les transferts fédéraux-provinciaux au Canada, 1947-1998 : évolution et évaluation", en *Les défis de la gouvernance à l'aube du XXI^e siècle*, A. Downs y G. Paquet (eds.), Montreal, Actas del Congreso 1999, ASDEQ, 2000, 191-212.
- VAILLANCOURT, François (2008) *Regional fiscal flows: determinants, measurement and meanings*, conferencia impartida en el simposio **Flujos fiscales regionales, “balanzas fiscales”, federalismo y estabilidad de las federaciones**, Barcelona, IEB, junio de 2008.

30 de noviembre de 2009

ⁱ En términos operativos, eso significa que los residentes de Quebec calculen el impuesto sobre la renta federal a pagar como lo hacen el resto de los canadienses (mismas exenciones, deducciones, tipos, etc.) pero que reduzcan la cantidad de impuestos a pagar en un 16,5%.