

EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN EN CANADÁ (Transcripción)

Por Peter Leslie
Catedrático de Derecho
Ciencia Política de la Queen's University

Sr. Contreras Casado (MODERADOR): Vamos a comenzar esta primera jornada, en lo que respecta a la intervención de los ponentes, de esta jornada tan brillantemente inaugurada hace un momento.

Me van a permitir que empiece con una cita, quizá, distinta de lo que al uso se suele hacer. Hay una excelente y brillante película, precisamente canadiense, *Las invasiones bárbaras*, que es continuación de otra no menos brillante, *El declive del imperio americano*, que yo suelo recomendar fervientemente a los amigos -y a ustedes, por supuesto-, que la vean.

En una de las escenas finales de esa película, *Las invasiones bárbaras*, están hablando un grupo de amigos, intelectuales, casi todos ellos profesores de universidad, están hablando casi al final de la película, con un lúcido cinismo, sobre todos los “ismos” por los cuales ellos han ido pasando a lo largo de su vida intelectual, desde los años sesenta hasta ese momento. Han ido, por supuesto, desde el marxismo al estructuralismo, pasando por otros variados incluyendo el cretinismo. Pero, sin embargo, yo echo en falta en esa lista de “ismos” el federalismo. Quizá porque se da casi por supuesto que todos ellos han pasado también, y seguramente es un “ismo” que también merecería aparecer en ese listado del diálogo final de esa película.

Y es precisamente el federalismo lo que nos convoca aquí durante estos dos días, para que aprendamos de quienes de verdad saben de esta cuestión, y para que aprendamos de la experiencia canadiense. Con las prevenciones, como acaba de hacer el propio Fernando Savater de que el nuestro no es un estado federal. No quiere decir que

no haya habido federalismo en España, incluso como corriente de pensamiento, pero el nuestro no es, evidentemente un estado federal, por muchas razones que ahora no podemos entrar a dilucidar. Pero qué duda cabe que todos los estados compuestos tienen, en un momento determinado, problemas comunes que pueden ser, más que objeto de comparación, objeto de aplicación de enseñanzas.

Yo estoy absolutamente de acuerdo con las palabras de Fernando Savater: la gran enseñanza del federalismo canadiense o, al menos, de la propuesta política de Stephane Dion-, es, efectivamente, la claridad y el juego limpio. Eso que, en este país, aplicado a determinadas fuerzas políticas, las deja, diríamos, con lo que ustedes saben al aire.

Eso es precisamente lo más resaltable, la enseñanza fundamental desde la perspectiva de Stephane Dion, del federalismo canadiense. Y para eso estamos aquí, en estos dos días, para eso vamos a escuchar con atención a quienes saben, efectivamente, de lo que hablan. Y por eso hemos deslindado una serie de cuestiones que vamos a tratar separadamente. Esta mañana, como saben ustedes, está dedicada a dos materias, a dos cuestiones. En primer lugar, al problema de la financiación; y, después de una pausa-café, iremos a tratar el tema lingüístico de manera comparada entre Canadá y nuestro país.

Siguiendo lo que está establecido en el programa de las jornadas, tendrán ustedes la ocasión de establecer diálogo con los ponentes al final, cuando terminemos. Esperemos que no sea excesivamente tarde, para que pueda haber un cierto diálogo.

Bien, la primera parte es el sistema de financiación. Cuando estamos, como saben ustedes, inmersos en una discusión estatutaria... Ya saben ustedes a lo que me refiero, no hace falta ni siquiera nombrar la palabra de lo que está en discusión todos estos días (alguien decía hace poco que ya en los periódicos hay una sección fija que es "Estatut"; seguramente es así). Pero ya habrán oído ustedes también que quienes están inmersos en esa discusión ya parlamentaria, están diciendo que seguramente el escollo más importante, al final, será la financiación.

Yo, por la experiencia de otras ocasiones, me temo además que ésta será la cuestión que se dejará para el final, creo que se intentará llegar a acuerdos en muchas cuestiones y se irá dejando el tema de la financiación para el final, por si se llega a la posibilidad de un acuerdo final, ver si también se puede llegar a un acuerdo sobre la financiación. Lo han dicho los propios protagonistas y yo me lo creo.

Pero es que esto ya se veía venir. Yo, durante el último año, he tenido ocasión de oír, en bastantes ocasiones, a uno de los principales responsables, digamos, intelectuales, del *Institut d'Estudis Autonòmics*, del proyecto de Estatuto hablando de los trabajos que estaban haciendo. Y siempre decía lo mismo: "no, el tema de la financiación está aparcado". No entraba en el tema de la financiación. Es decir, ése es un tema que se deja para el final, está aparcado, porque es, seguramente, el más difícil y el que al final tendrá una solución política, si la tiene.

Eso nos da una idea de que estamos hablando de un problema verdaderamente grave, para lo que tenemos hoy, precisamente sentados aquí en esta mesa dos grandes especialistas en el tema, a los que casi inmediatamente les voy a dar la palabra después de hacer una breve presentación.

Empezando por el profesor Peter Leslie que es catedrático de Ciencia Política de la Queen's University. Actualmente es profesor emérito de Estudios Políticos y también miembro del Instituto de Relaciones Intergubernamentales en la Queen's University. Ha sido responsable de estudios canadienses en la Sorbonne Nouvelle, de París. Entre 1988 y 1990 ocupó también la secretaría auxiliar del Gabinete para las Relaciones Federal-provinciales en el Gobierno de Canadá y ha realizado investigaciones en universidades de París, de Copenhage, de Grenoble, de Bonn... Tiene, a través de su larga carrera, una larga dedicación a la investigación sobre el federalismo y la economía, incluso poniéndolo en comparación con temas de la Unión Europea. Es un experto, en consecuencia, en los sistemas de financiación, en los temas fiscales; línea, en la cual, por supuesto, sigue investigando.

Le cedo la palabra al profesor Peter Leslie, agradeciéndole, por supuesto, muy sinceramente, su presencia entre nosotros. Cuando quiera, profesor.

PETER LESLIE (Catedrático de Ciencias Políticas de la Queen's University):

Bueno, señoras y señores, es un privilegio estar aquí con ustedes para hablar sobre temas actuales que tengan que ver con federalismo en Canadá y en España. Y sobre todo es un honor que me hayan pedido hablar sobre la parte fiscal del federalismo en Canadá, porque entiendo, como el moderador ya ha dicho, que hay un debate activo en España sobre los arreglos fiscales para la federación española, y hay que tomar unas decisiones muy importantes.

Me gustaría presentar estos comentarios sobre el título de “La constitución fiscal de Canadá”. Es un término inventado por mí, pero que capta el significado del tema. Me gustaría llamar su atención al hecho de que en su paquete de conferencias hay unas notas que he preparado para esta presentación. Quizás sería de ayuda sacar estas notas que están en sus carteras, porque ahí encontrarán con más detalle de lo que yo tendré tiempo, algunos de los temas importantes y también hay unas tablas y cifras que presentan datos, porque el tema es complicado, y sería de ayuda tener este tipo de material.

Mi argumento es el siguiente. En primer lugar, Canadá se enfrenta a la necesidad de reestructurar o reformar sus finanzas públicas por un par de razones: en primer lugar, la financiación de los servicios públicos, igual que aquí en España, aumentan los costes más que los ingresos públicos y es difícil tener impuestos, por razones políticas, pero también porque eso puede tener un efecto negativo en la economía. Hay mucha preocupación en Canadá por la competitividad, por si la economía canadiense es competitiva, o las empresas son competitivas, por saber su relación económica con los Estados Unidos, a lo cual me referiré dentro de un momento.

Hay una necesidad de reestructurar los arreglos fiscales, que entran en el corazón del país, pero no hay ninguna manera obvia para hacerlo. Hay que tomar decisiones en Canadá, igual que aquí en España, y me gustaría destacar algunos de los dilemas.

Lo que quiero decir es que la estructuración que podemos anticipar tendrá que tener lugar dentro de los límites de lo que yo llamo “constitución fiscal”, o implicará

cambios importantes a esa “constitución fiscal”. Para entender las restricciones de la constitución fiscal de Canadá y para evaluar las propuestas para cambiarlo lo que voy a hacer es esbozar las características principales de la “constitución fiscal” de Canadá. No como Savater ha dicho, como modelo, no me gustaría presumirlo en estos términos, porque, simplemente, creo que para personas en una federación es de ayuda tener una perspectiva sobre temas comparables en otras situaciones, y estas experiencias comparativas pueden ser interesantes.

Voy a esbozar las características principales, voy a identificar alguna de las controversias actuales relacionadas con federalismo fiscal en Canadá. Revisaré algunos cambios posibles o propuestos en el federalismo fiscal canadiense. No es que tenga propuestas propias para reestructurar la “constitución fiscal”, sino que al final, si hay tiempo, me gustaría identificar alguna de las direcciones posibles para el cambio.

Antes de entrar más en el tema es importante ver el mapa de Canadá, porque nos dice algo importante sobre la situación del país, la relación entre las provincias y su relación con los Estados Unidos. La mayor parte de la población vive en esta zona bastante pequeña, de los Grandes Lagos, quizá más de la mitad de la población vive en esa pequeña zona. Y es de ayuda recordar que la mayoría de la población canadiense vive muy cerca de la frontera con los Estados Unidos. Por lo tanto, un mapa de Canadá que muestra dónde vive la población se parecerá más a Chile de lo que vemos aquí en este mapa.

Hay también en sus notas, en la tabla número 1 una relación de las provincias de Canadá. Verán en la tabla que la provincia más grande es Ontario, es la provincia más industrializada, la provincia de Quebec está cerca, un poco más abajo, en el valle, y es la zona más antigua de Canadá. Y, como saben, es la única provincia en Canadá con una población de habla mayoritariamente francesa.

También les llamo la atención sobre la existencia de Alberta, en el Oeste. Es una zona montañosa, es el centro de la industria de gas y petróleo. Y es importante debido a la riqueza producida por la industria que infla los ingresos y el poder adquisitivo aumenta en dicha provincia.

Las provincias en el este son mucho más pequeñas. Tenemos las provincias marítimas, tenemos Terranova y Labrador, que son grandes, pero la mayor parte tiene poca población. Estas provincias juntas constituyen el 7,5% de la población. Hay que tener un sentido de proporción, y lo que hace esta tabla es informarles del tamaño de cada provincia, de su población y también de la disparidad en la riqueza.

Voy a pasar ahora a las características de lo que yo llamo “constitución fiscal”. Es fácil identificar estos elementos. El primer elemento tiene que ver con la asignación de ámbitos tributarios a distintos órdenes de gobierno. Algunos se pueden asignar al gobierno federal, central (al Estado, en España) y otros ámbitos exclusivamente a las provincias (o a las comunidades autónomas, como se llaman en España). Otros ámbitos tributarios se asignan conjuntamente a dos o más órdenes de gobierno.

O sea, que el elemento de asignación de ámbitos tributarios es una cosa, y luego surge la participación de ingresos. Y la participación de ingresos determina lo centralizado, que es la federación, por el lado de los ingresos.

El siguiente elemento de la “constitución fiscal” tiene que ver con el sistema de transferencias intergubernamentales o subvenciones del Gobierno central a las provincias o comunidades. Así que hay un sistema complejo de transferencias intergubernamentales, y voy a entrar en estos temas con respecto a Canadá.

El siguiente elemento sería la redistribución regional. Eso es acción por el Gobierno central, o entre los componentes de la federación, de transferir dinero de las zonas más ricas a las zonas más pobres para que el standard de los servicios pueda ser comparable.

Y el último elemento son unos compromisos, unos principios, obligaciones, metas, que se podrían formular con más o menos claridad. Y nosotros tomamos unos pasos en esa dirección en 1982.

Así, si pasamos a la “constitución fiscal”, miramos el primer elemento, la asignación de ámbitos tributarios, lo más importante es saber que ambos órdenes de gobierno, tanto

el gobierno federal como las provincias, tienen acceso a todas las fuentes de ingresos.

Que existen todas las fuentes de ingresos, que se pueden imponer por el Gobierno central y las provincias, pero con una excepción y éstos son los ingresos de los recursos (aquí hablamos de los bosques, petróleo, gas). Sino, las provincias son propietarias de los recursos naturales, y algunos producen unos ingresos sustanciales, y es sobre todo importante con respecto a petróleo y gas. He hablado de Alberta, pero tenía que haber añadido que hay un desarrollo de recursos de petróleo y gas en el océano Atlántico, y esto ha proporcionado unos ingresos sustanciales para las provincias de Terranova y Labrador.

Hay otras cosas también en las notas, que les proporcionan más detalles. Tienen que recordar que, aparte de los recursos naturales, los recursos están disponibles para el Gobierno federal y también para las provincias. Hay un impuesto que es importante y que está impuesto a nivel municipal, pero eso no nos concierne ahora. Tiene que ver con los poderes legislativos, y no hay nada con respecto a eso en sus notas, pero es importante reconocer el hecho de que las provincias son las que tienen la jurisdicción, tienen el poder en relación con sanidad; educación; asistencia social, de bienestar, ingresos para los que más lo necesitan, los más marginados.

También hay un papel importante en la seguridad, el sistema de seguridad, y financieramente esto es más importante que el papel de las provincias. El apoyo con respecto a la seguridad viene cuando la persona dice a las autoridades que “yo soy pobre, necesito una ayuda”, y hay que tomar una decisión, si se proporciona ayuda o no. Entonces las provincias, bajo la constitución, tienen poder en estas tres áreas sanidad, educación y asistencia social. Ésas son las partes más caras de la actividad gubernamental. Hay que añadir que dentro de unos años la sanidad será la mitad del presupuesto de las provincias, y eso no está bien controlado, como pasa también en España. Ésta es la fuente de las dificultades que tenemos en la constitución fiscal y su posible reforma.

Voy a pasar ahora al segundo elemento, y eso tiene que ver con la participación en los ingresos. Es importante, en primer lugar, ver los gastos. En las figuras se muestra las tendencias de gastos desde 1926, hace casi un siglo, a ahora. No lo tienen que conocer,

pero es interesante ver que la línea azul es la federal y muestra un pico durante la Segunda Guerra Mundial, y el Gobierno federal, en esos momentos, gastaba cerca del cuarenta por ciento. Y nada de eso ha ocurrido después, luego cae a un nivel un poco más alto de lo que era antes de la Segunda Guerra Mundial, y posteriormente aumentó un poco, pero no tanto, no mucho; y baja un poco. El mayor crecimiento ha sido a nivel provincial y ha tenido consecuencias en términos de ingresos, para financiar esos gastos tenemos que tener el dinero. Y podemos ver en esta figura cómo los ingresos provinciales aumentaron desde 1943. Debería decir que son ingresos de recursos propios, son ingresos de las provincias y, aparte de eso, las provincias tienen ingresos que vienen de las subvenciones federales. Pero los gastos tampoco tienen lugar en las transferencias hechas a los gobiernos provinciales, éstos eran de programas provinciales. Entonces, por el lado de los ingresos, tenemos un aumento durante la Segunda Guerra Mundial, cae y luego va muy nivelado. Sube un poco, baja un poco. Ahora, en 2004, estamos más o menos donde estábamos en el año 1950. No ha habido un cambio enorme, pero el contraste con las provincias es enorme, porque ellos solos han aumentado cuatro veces más de lo que tenían en 1943, o tres veces más de después de la Segunda Guerra Mundial, siempre como porcentaje con respecto al PNB. De nuevo, vemos una caída, y esto refleja las demandas de los impuestos.

O sea, que éstas son las tendencias que han ocurrido, y lo que creo que es importante observar en este sistema es que en ámbitos conjuntos no hay ningún mecanismo, no hay nada en la constitución que asigne ingresos de los ámbitos conjuntos al Gobierno federal o a las provincias. Ha habido intentos de establecer tal mecanismo políticamente, pero esos intentos se abandonaron en 1966. Lo que tenemos es que, en ese proceso de regatear, las provincias dicen “necesitamos más dinero”, y el Gobierno federal contesta, como ha dicho Stephan Dion, “no tenemos suficiente para darles”, “o les daremos algo”, pero éste es el límite. Y hablaré de eso un poco más tarde.

El aumento en ingresos provinciales ha ocurrido en parte por la transferencia de puntos tributarios. Aquí estamos hablando de IRPF, el Gobierno federal puede y hace, reduce impuestos con la intención de permitir a las provincias que aumenten sus impuestos en el IRPF, así el contribuyente se queda como estaba en un principio, pero las

provincias tienen más participación. Y eso es lo que quiere decir con “transferir puntos de tributación a las provincias”. El Gobierno federal reduce y las provincias aumentan.

El resultado de esta situación es que Canadá es la federación más descentralizada que hay en el mundo, con la excepción de Suiza.

En los apuntes tenemos más cifras. He marcado algunas de las federaciones como Alemania, España. Están las cifras de Suiza, esto es un porcentaje del total de ingresos – si lo pone-. El Gobierno central en Canadá recolecta el 44% de los ingresos, comparado con el 34 % de Suiza, y eso es para el año 2000-2001. ¡83% en España! En otras palabras, España recolecta dos veces más en términos de ingresos, y en el lado de los gastos el Gobierno federal gasta más del 37%, comparado con la mitad en España, y seguramente nos actualizarán esas cifras si han cambiado.

Así que eso es por el lado de los ingresos. El tercer elemento, la constitución federal, tiene que ver con las transferencias intergubernamentales. Éstos son los pagos hechos por el Gobierno federal a las provincias. Aquí es importante entender los programas compartidos: estos programas se establecieron después de la Segunda Guerra Mundial y el Gobierno federal decía a la provincia que ellos, como Gobierno federal, pagarían la mitad del coste de los programas con respecto a sanidad y también educación secundaria y, más tarde en el ámbito de asistencia social. Así que estas zonas están bajo la jurisdicción federal. Se hicieron unas subvenciones a las provincias animándoles a aumentar los standard de estos sistemas porque el Gobierno pagaría la mitad del coste. Estas subvenciones estaban dirigidas a las zonas donde había prioridad federal. Así que, como consecuencia, tenemos un aumento de transferencias federales, y este aumento ocurre en estas áreas.

Las condiciones ya se han reducido desde entonces, pero las provincias se convirtieron en dependientes de estas subvenciones federales, y esto se refleja en la tabla número 2. Globalmente, las provincias reciben el 17,5% de sus ingresos globales en forma de transferencias del Gobierno federal, y me han sugerido que esto es más cercano al 20%. (No puedo decir cuál es el correcto, vienen de la misma fuente, así que no lo entiendo.) Pero lo importante aquí es ver que la variación de cada provincia. Alberta

depende menos, sólo recibe el 11%, las provincias del Atlántico reciben más del 30%, y las provincias más dependientes son los territorios con poca población, en el norte de Canadá donde la población total es de menos de cien mil personas, pero fiscalmente dependen de las transferencias federales hasta un punto que no se reproduce en ninguna otra provincia.

Esta dependencia fiscal, y lo importante aquí, sobre todo desde 1977, y especialmente en 1995, el Gobierno federal quitó ese compromiso de compartir el gasto de los programas en las áreas que he mencionado, redujo su participación. Decía que quería saber cómo se gastaba el dinero, determinar el diseño y las prioridades del programa, pero la participación en los costes se va a reducir. Y lo dramático en 1995 fue la reducción de transferencias federales durante dos años, habían bajado en un 24%. ¿Pueden imaginarse el daño que hizo a la condición fiscal, sobre todo, de las provincias más pobres?

Así que eso fue una decisión federal, el Gobierno tiene ese poder, y las provincias no pueden hacer nada. Ha habido un tiempo en el que las provincias se han acercado al Tribunal Supremo, han dicho que el Gobierno federal tiene que asumir sus responsabilidades fiscales y la constitución y satisfacer los compromisos, y el Tribunal Supremo ha dicho que era un tema político y que el Gobierno federal puede reducir sus subvenciones en el momento que quiera.

Así que para las provincias las transferencias federales son una forma variable de financiación, sube y baja, y no se puede predecir. No hay ningún mecanismo, no hay ningún proceso que cree estabilidad o predecibilidad en este ámbito, y todas las decisiones como reducir o aumentar las transferencias fiscales a las provincias reflejan cálculos políticos hechos por el Gobierno federal.

Ahora voy a pasar a comentar la distribución regional. Es importante entender la necesidad de esa redistribución, viendo las disparidades de capacidad fiscal. Y aquí tenemos una tabla bastante más compleja que nos da idea de que si miramos las cifras de índice, si vemos el promedio, el IRPF, si Canadá tiene un índice de 100, la provincia de Alberta es el 27% por encima [127%]; Terranova, la isla de Príncipe Eduardo, sólo un

61%. O sea, que esta relación de dos a uno es un poco más de la disparidad en ingresos per cápita en estas provincias.

Hay mayor discrepancia en otro recurso, que son los ingresos de negocios. No hay tanta disparidad entre los impuestos de ventas generales, pero hay una enorme disparidad en el caso de recursos naturales. Recientemente, Alberta recibe casi tres mil dólares por persona de sus ingresos de petróleo y gas, y otros también; mientras la isla de Príncipe Eduardo recibe cuatro dólares. Hay una gran diferencia. Otras provincias reciben algo entre medio. Las cifras se ven aquí, probablemente es mejor ver la cifra en dólares en vez del índice, simplemente porque nos da un sentido de la magnitud.

Si unimos todos los ingresos (treinta y tres o treinta y cuatro fuentes de ingresos), ésas son las discrepancias, Alberta recibe más de seis mil dólares más en impuestos que la provincia de la isla de Príncipe Eduardo. Todo esto es hipotético. ¿Se imagina que todas las provincias gravan los mismos impuestos?. Eso no es verdad por supuesto, pero si se hiciese, éstas serían las cifras y ésta es una medida de capacidad fiscal. Y esto lo podemos ver en la tabla. Hay disparidades y lo que compensa esa disparidad es que el Gobierno federal se ha convertido en agente de una redistribución entre las provincias.

De nuevo hay una tabla bastante complicada, que costaría entender, pero el propósito de la tabla es mostrar la magnitud de la redistribución. Vemos el porcentaje de PNB, vemos los ingresos, los gastos, la diferencia entre ellos la representa la columna de en medio, y se ve que hay tres provincias que contribuyen fiscalmente: Ontario, 4,4% de su PNB; Alberta, más alto, un poco más del 5%; B.C (Columbia Británica, *British Columbia*) bastante menos, pero hay otras provincias que dependen mucho de la retribución del Gobierno federal. Y esto lo vemos en las provincias del Atlántico.

Para ver esto en términos de dólares, está en la siguiente columna, es bastante dramático. Tenemos un programa que está diseñado para conseguirlo, y eso es la equiparación fiscal. Esto es un programa federal financiado por los ingresos generales y federales, y se hacen subvenciones (no son condicionales, las provincias pueden gastarlo en lo que quieran), y la cantidad de la equiparación depende del tamaño de sus ingresos. Y esto lo podemos ver en las cifras, son cifras oficiales, federal, en la que al final de la

columna vemos los ingresos que cada provincia obtendría si impusiera los mismos impuestos al mismo índice. Aquí tenemos las provincias del Atlántico. Quebec sale mejor, sale ganando; esto baja de un año para otro. Por encima del promedio está Ontario, Alberta (Alberta enormemente por encima, más que ninguna otra provincia). Y lo que hacen los pagos de equiparación es aumentar estas cifras hasta un nivel estándar, que antes estaba en seis mil doscientos diecisiete dólares por persona en todas las provincias. Hay un estándar establecido que es demasiado complicado para explicarlo ahora, luego podría contestar a preguntas.

Podemos ver que en algunos casos las provincias reciben unas cantidades sustanciales de la equiparación. Ontario, Alberta, no reciben nada, sin embargo sus ingresos están por encima del promedio, porque son las provincias más ricas. Así que la equiparación tiene como objetivo la redistribución, pero también la redistribución ocurre a través de subvenciones que apoyan a sanidad, educación, y asistencia social también. Hay unos detalles también que pueden encontrar. El programa de equiparación es demasiado complejo para describirlo, pero me gustaría mencionar que la fórmula que existía se suspendió hace un año, en octubre de 2004. Así que no hay ninguna fórmula ahora para asignar el dinero para la equiparación en las provincias. En otras palabras, la fórmula era abierta, determinaba cuánto dinero había en equiparación y cómo se distribuía. Eso se ha abandonado y el Gobierno federal ha hecho un compromiso específico financiero en este año fiscal económico de once billones de dólares para la equiparación y se distribuye basándose en relaciones históricas. Y lo que quiere decir es que con una cantidad fija que va a la equiparación cualquier cambio en la fórmula, una provincia que recibe algo lo quitarán de otra provincia. Entonces hay una situación, hay un ganador y siempre habrá un perdedor, y viceversa.

Esto es algo significativo y se ha establecido un comité de expertos para asesorar al Gobierno federal sobre cómo redistribuir, asignar el dinero hacia la equiparación. También tendría que decir sobre la equiparación, como se muestra en uno de los gráficos, que había una caída en el valor total de equiparación entre el año 2000 y el 2002. Esto quería decir que las provincias que dependían de equiparación tenían situaciones difíciles, y esto explica por qué el Gobierno federal ha tomado la decisión de aumentar la cantidad total y seguir haciéndolo durante los próximos años.

Eso es todo lo que voy a hablar sobre la redistribución regional. El último elemento tiene que ver con compromisos bajo el Acta de Constitución de 1982. En 1982 hubo una revisión de la constitución y una nueva acta constitucional (que es aparte de la de 1867), y en ese momento se incluía en el Acta de 1982, el compromiso que reflejaba las acciones en esos momentos.

Hay dos cosas de las que hay que tomar nota. Lo primero está en los apuntes. Es la Sección 36 de ese acta de 1982, que dice que el parlamento y las legislaturas, quiere decir el Gobierno federal y las provincias están comprometidos a proporcionar unos servicios esenciales públicos de una calidad racional a todos los canadienses. También se puede discutir, entonces, qué es lo que es esencial en servicios públicos, ¿qué es una calidad razonable? ¿Cómo podemos saber que todos los canadienses tienen acceso a esos servicios públicos?

El segundo compromiso tiene que ver con la equiparación y el principio está muy claramente constatado. Y es que el parlamento, el Gobierno de Canadá, el gobierno federal, están comprometidos al principio de hacer pagos de equiparación para asegurar que los gobiernos provinciales tengan suficientes ingresos para proporcionar unos niveles comparables de servicios públicos. Así que lo que se implica aquí es una obligación de determinar cuánto dinero necesitan las provincias para proporcionar unos niveles de servicios públicos comparables, y si hay que imponer unos niveles más altos de tributación. Tengo que recordar que hay problemas en ambos compromisos en el momento actual.

Ésta es la esencia de la constitución fiscal en Canadá, y lo más importante que quiero añadir, mucho más brevemente de lo que a mí me gustaría hacer, es que hay unas controversias que llevarán a decisiones sobre la reestructuración que he nombrado en un principio.

La primera controversia tiene que ver con el desequilibrio fiscal, un desequilibrio entre el Gobierno federal y las provincias en términos de sus ingresos dada su responsabilidad de gastos. El debate lo lanzó el Gobierno de Quebec, y hubo una

Comisión de consulta en 2002 que dijo que había un desequilibrio en que la provincia de Quebec no tenía suficientes ingresos para satisfacer las responsabilidades históricas que se podían encontrar en la Constitución. Y este argumento se describió como aplicado a todo Canadá.

Así que ahora hay un consejo de asesoría que se llama Consejo de la Confederación para mirar la cuestión del desequilibrio, hacer recomendaciones sobre cómo solucionar el problema de los desequilibrios y, lo que es importante, sobre todo porque estará Stephane Dion con ustedes, es que el Gobierno federal, específicamente Stephan Dion, ha rechazado la idea de que haya desequilibrio en Canadá. Y la base de su argumento es muy sencilla, y es que las provincias tienen acceso a todos los ingresos y si necesitan más dinero tienen que imponer los impuestos. Y eso es su argumento y nadie puede negar que tenga razón.

Pero donde pueden surgir unos problemas adicionales es, si las provincias tienen, de hecho, la capacidad de aumentar los impuestos en relación con lo que han sido anteriormente, si en la práctica, al aumentar los impuestos se daña la economía, entonces tenemos el otro problema que he mencionado, y es que los arreglos fiscales tienen que ver con la calidad de los servicios públicos, y eso nos lleva al desequilibrio fiscal, y también tiene que ver con la prosperidad, con la competitividad, y que Canadá exporta más de un tercio de lo que produce, y casi todo eso va a los Estados Unidos.

La competitividad es un tema vital para Canadá, y lo que el ministro no dijo era que las provincias se enfrentan, como yo creo, a la elección entre degradar la calidad de los servicios públicos o, alternativamente, aumentar los impuestos a un nivel que dañaría el rendimiento económico. Y yo creo que ésa es la elección que tienen que hacer y por eso cuando las provincias dicen que hay desequilibrio fiscal en Canadá, se encuentran en esa situación tan difícil.

Y lo que me gustaría enfatizar es que esos temas fiscales tenían unas implicaciones importantes en términos de los servicios públicos y en términos de rendimiento de la economía.

Luego me refiero a varias maneras de responder a este desequilibrio fiscal hay que tomarlo muy en serio, a pesar de las críticas del ministro. Y también me gustaría llamar la atención sobre la controversia sobre el desequilibrio fiscal horizontal, y éstas son las participaciones de las provincias y cómo contribuyen o se benefician de la redistribución.

Esto tiene que ver con las quejas de las provincias más ricas, sobre todo Ontario, que dice que no recibe su parte justa de los ingresos y hay demasiada equiparación de distintos medios. En los apuntes hay una tabla sacada de una presentación de Ontario a un comité federal y nos indica, nos compara a Ontario y a Terranova. Vemos la capacidad fiscal, la de Ontario es mucho más grande que Terranova, pero eso lo sustituyen por la equiparación. También vemos las subvenciones federales para la sanidad, educación y asistencia social, hay cantidades más grandes per cápita para Terranova que Ontario, y también Alberta. Y Terranova recibe ingresos de su petróleo que se añaden a sus recursos no considerados como parte de su capacidad fiscal, y es inmune por la decisión federal de la equiparación de derechos, y eso es la base de la queja de Ontario.

Y nos lleva al último punto. Simplemente me voy a referir, y eso es debido a la situación difícil a la que me he referido, a que hay que tomar decisiones importantes sobre el futuro del federalismo fiscal en Canadá, qué tipo de país es Canadá, qué tipo de país puede ser y será en el futuro. Y lo único que puedo decir con respecto a estas decisiones es que es útil pensar en las direcciones de cambio, en términos de varias perspectivas sobre federalismo fiscal o varios modelos. Yo he identificado cuatro, y están identificados en sus notas.

En la última tabla, en las notas, he distinguido entre una perspectiva clásica, de federalismo tal como es y como debería ser, actualizado a las necesidades actuales, una perspectiva que pone énfasis en el papel federal. Una tercera perspectiva es dar primacía a las provincias, a la relación entre el individuo y la comunidad y el papel del liderazgo, poniendo énfasis en la autonomía provincial. Y, finalmente, una perspectiva que pone el énfasis en la compartición y también respeta la autonomía provincial y apoya la diversidad de políticas.

Lo que intento hacer es poner énfasis en estas decisiones, en lo vitales que son para el Gobierno, pero son más vitales para los ciudadanos que dependen más del Gobierno para los servicios con una calidad razonable. Y para conseguirlo, la redistribución en Canadá, todo dentro de un contexto en el que las provincias no tienen que aumentar tanto los impuestos que dificultan la tributación.

Zaragoza, 9 de noviembre de 2005.

Mapa de Canada

Canada Map [Maps Main Index](#) • [Canada Web Listings](#)



Source: <http://listingsca.com/maps.asp>

Tabla 1
Provincias y Territorios de Canadá en 2004

Provincia/Territorio	Población (miles)	Población (porcentaje del total)	PIB per capita (dólares)	PIB per capita (índice)
Terranova y Labrador	517	1.6	37,837	93
Isla del Príncipe Eduardo	138	0.4	29,014	72
Nueva Escocia	937	2.9	32,057	79
Nuevo Brunswick	751	2.4	31,101	77
Quebec	7543	23.6	35,402	87
Ontario	12393	38.8	41,768	103
Manitoba	1170	3.7	34,407	85
Saskatchewan	995	3.1	40,643	100
Alberta	3202	10.0	58,537	145
Columbia Británica	4196	13.1	37,289	92
Territorio de Yukon	31	0.1	45,628	113
Territorios del Noroeste	43	0.1	98,295	243
Nunavut	30	0.1	34,510	85
Canadá	31946	100.0	40,483	100

Diferencias en renta per capita entre Alberta y la Isla del Príncipe Eduardo: \$29,523

Relación entre ingresos per capita de Alberta y los de la Isla del Príncipe Eduardo: 2.018

Fuente: Calculada de Statistics Canada, CANSIM Tabla 380-0022

Tabla 2

Transferencias Federales como Porcentaje de los

Ingresos Totales Provinciales/Territoriales

2004

Terranova y Labrador	41.2
Isla del Príncipe Eduardo	36.9
Nueva Escocia	30.7
Nuevo Brunswick	33.1
Quebec	17.0
Ontario	13.8
Manitoba	30.0
Saskatchewan	16.4
Alberta	11.0
Columbia Británica	13.0
Territorio de Yukon	81.9
Territorios del Noroeste	99.7
Nunavut	91.6
Todas las provincias y territorios	17.5

Fuente: Calculada de Statistics Canada, CANSIM Tabla 380-0022

Tabla 3
Disparidades Interprovinciales en la Capacidad Fiscal, 2004-05

Rendimientos hipotéticos per capita provenientes de fuentes de ingresos seleccionadas, tasadas a un tipo de cambio equivalente al promedio nacional

	Ingresos individuales del Impuesto sobre la Renta		Ganancias por ingresos en negocios		Impuestos por ventas totales		Ingresos por recursos naturales		Total de 34 fuentes de ingresos	
	\$	Índice	\$	Índice	\$	Índice	\$	Índice	\$	Índice
N & L	989	61	198	43	950	90	560	126	4914	75
P.E.I	980	61	237	51	901	85	4	1	4436	68
N.S.	1219	76	272	59	933	88	57	13	4977	76
N.B.	1081	67	248	54	917	87	76	17	4655	71
Que	1357	84	505	109	984	93	113	25	5729	88
Ont	1880	116	521	113	1061	100	40	9	6669	102
Man	1197	74	271	59	923	87	83	19	5011	77
Sask	1152	71	311	67	1028	97	1074	241	6155	94
Alta	2042	127	653	141	1390	131	2716	610	10472	160
B.C.	1471	91	284	61	1049	99	609	137	6114	93
Todas las Provs.	1614	100	463	100	1058	100	445	100	6543	100
Diferencia entre el más bajo y el más alto en dólares	1062		455		489		2712		6036	
Relación entre el más bajo y el más alto	48		30		64		.1		42	

Fuente: Calculado según datos suministrados por Canadá, Departamento de Finanzas, "Igualación fiscal provincial, segunda estimación 2004-2005, 12 octubre 2004" (cálculos utilizados para determinar los derechos de igualación por provincia)

Tabla 4
Redistribución entre Provincias y Territorios, 2002 – Varios parámetros

	Ingresos federales como % del PIB Provincial o Territorial (1)	Gastos federales como % del PIB Provincial o Territorial (2)	Redistribución federal como % del PIB Provincial o Territorial (sin ajustes) (col 2 - col 1) (3) ^a	Redistribución per capita (sin ajustes) (\$) (4) ^a	Contribución Provincial o Territorial al superávit federal per capita (\$) (5) ^b	Redistribución per capita con ajustes (\$) (col 4 + col 5) (6) ^a
N & L	13.2	28.1	15.0	4788	156	4944
PEI	17.7	36.3	18.6	5095	179	5274
NS	16.1	31.7	15.6	4535	174	4709
NB	15.6	29.4	13.8	3887	163	4050
Que	15.7	17.1	1.4	446	191	637
Ont	16.9	12.5	-4.4	-1749	249	-1500
Man	14.7	23.5	8.7	2785	174	2959
Sask	13.8	19.2	5.4	1858	177	2035
Alta	14.8	9.6	-5.2	-2492	265	-2227
BC	16.1	14.9	-1.1	-377	201	-176
Yukon	13.8	50.4	36.6	15500	218	15718
NWT	17.6	28.1	10.5	7756	482	8238
Nunavut	11.7	75.4	63.7	20690	141	20830
Todas las Prs./Trs.	16.0	15.4	-0.6	-220	220	0

Notas

Las cifras pueden no cuadrar a causa del redondeo.

a- En las columnas 3, 4, y 6, las cifras positivas indican aquellas provincias que fueron beneficiarias de la redistribución fiscal en 2002; las cifras negativas indican aquellas provincias cuyos contribuyentes aportaron la redistribución; las cifras negativas de Canadá como un todo reflejan el superávit federal de 6,8 billones de dólares, equivalente al 0,6% del PIB, o 220 dólares per capita.

b- La columna 5 se incluye para neutralizar, en términos de redistribución regional, el efecto del superávit federal. Se presupone que cada provincia contribuye al superávit federal en una base per capita proporcional a su contribución a los ingresos federales. De este modo, las cifras se relacionan entre sí con la columna 1.

Tabla 5 – Tendencias del federalismo canadiense

	# 1 – clásicas – actualizadas	# 2 – Pan-Canadiense	# 3 – Primacía provincial	# 4 – Compartido, con diversidad de políticas
Funciones políticas	<i>Se diferencian las funciones federales y provinciales, con importantes competencias federales, sobre todo en temas económicos, y competencias provinciales en asuntos sociales; poca necesidad de coordinación política.</i>	<i>Funciones federal y provincial compartidas, o coincidentes en parte, con importantes medidas de coordinación política llevadas a cabo mediante influencia, control o liderazgo federal.</i>	<i>Papeles federal y provincial diferenciados, con fuerte énfasis en los poderes extensivos y exclusivos provinciales (sociales y económicos); puede haber coordinación política horizontal.</i>	<i>Papeles federal y provincial diferenciados, con énfasis en la autonomía provincial (competencias provinciales) en política social y en algunos aspectos de política económica; cooperación en política económica, coordinación política horizontal en política social.</i>
simetría/ asimetría	<i>No aparece el tema de la asimetría.</i>	<i>No contempla la asimetría.</i>	<i>Puede contemplar la asimetría.</i>	<i>Puede contemplar la asimetría.</i>
Sistema de ingresos: centralización/ descentralización	<i>Tanto el gobierno federal como las provincias tienen acceso a todos los ámbitos fiscales, pero el desequilibrio o la brecha fiscal puede continuar existiendo.</i>	<i>Sistema centralizado, excepto para los recursos fiscales; amplía brecha fiscal.</i>	<i>Transferencias fiscales a las provincias; la brecha fiscal es pequeña (equilibrio fiscal); actividades provinciales financiadas por los propios impuestos.</i>	<i>Las provincias y las federaciones comparten su parte de los ingresos provenientes del erario; brecha fiscal pequeña; balance fiscal. Se comparten los ingresos fiscales.</i>
Extensión de la redistribución interprovincial	<i>No especificada, pero puede suponer “contrapartidas justas”, salvo por la igualación.</i>	<i>Gran redistribución: a las provincias se les permite y se les anima a promover políticas similares con modelos similares.</i>	<i>Ligero: en su mayor parte, se aplican las contrapartidas.</i>	<i>Ampliamente redistribuido para permitir a las provincias poner modelos comparables de los servicios públicos si es el caso.</i>
Mecanismos de redistribución interprovincial –	<i>El gasto federal en desarrollo, más transferencias económicas sin contrapartidas.</i>	<i>Los programas federales invierten más en transferencias extensivas a las provincias, con contrapartidas o sin ellas.</i>	<i>Pocos si cualquier provincia hace transferencias distintas a las subvenciones para el desarrollo regional federal y/o la igualación.</i>	<i>El reparto de los ingresos fiscales tiene un efecto ampliamente igualitario; se necesitan pocas transferencias, excepto la relativa a la igualación.</i>

**CONSEJO DE LA FEDERACIÓN
COMITÉ ASESOR SOBRE EQUILIBRIO FISCAL
(A presentarse en marzo de 2006)
TÉRMINOS DE LA CONSULTA**

Propósito

Reconociendo que Canadá es una federación en la cual cada uno de los gobiernos federales, provinciales y territoriales es responsable de sus áreas jurisdiccionales respectivas;

Y reconociendo la importancia de asegurar que haya un equilibrio entre cada orden de las responsabilidades constitucionales gubernamentales y su capacidad de obtener ingresos con el fin de proporcionar servicios a los ciudadanos.

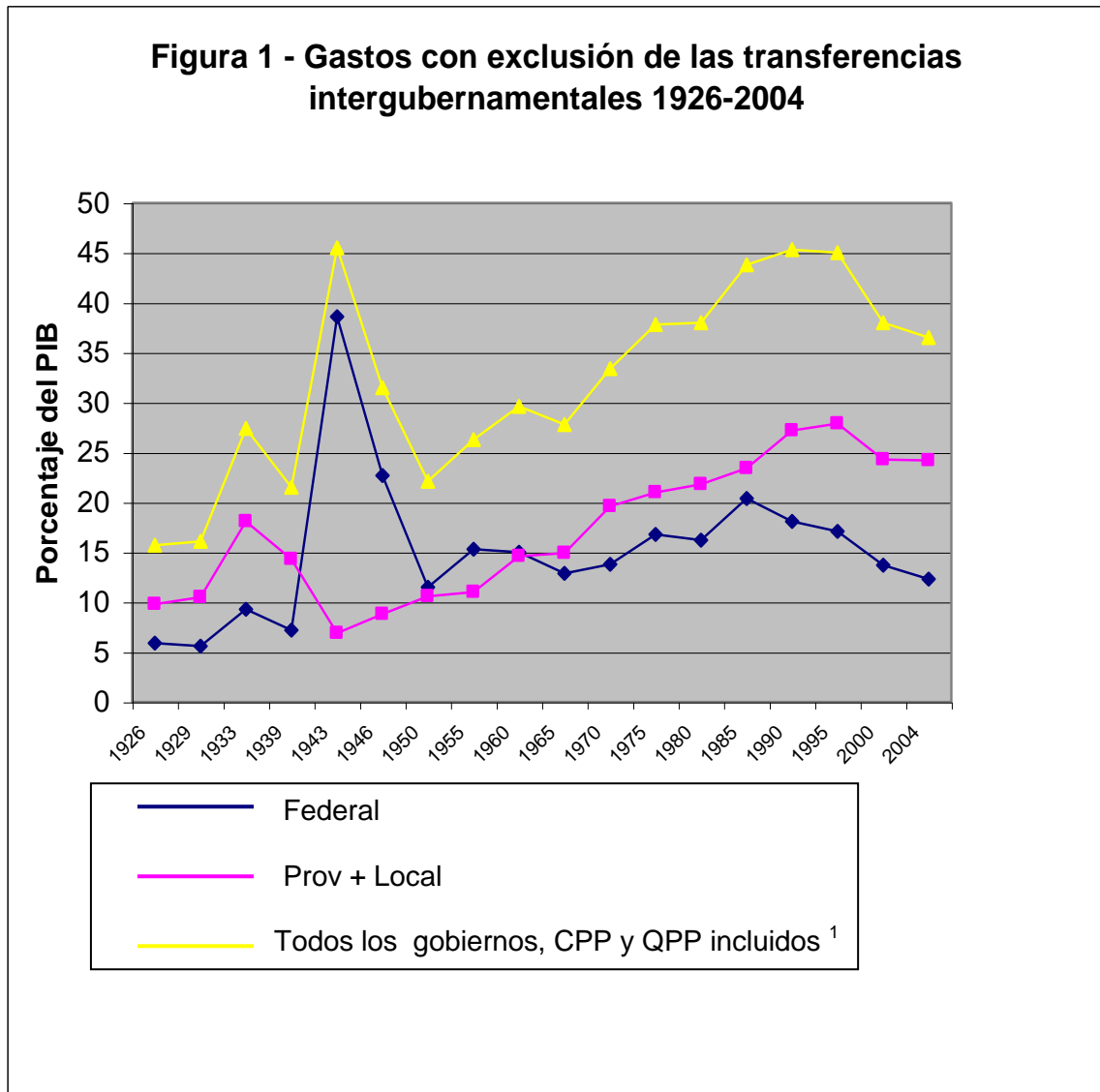
LOS DIRIGENTES HAN ACORDADO establecer un comité independiente con el fin de examinar los equilibrios fiscales en horizontal y en vertical entre los gobiernos federales, provinciales y territoriales, y para hacer recomendaciones sobre cómo los ya existentes deberían ser abordados.

Mandato

Sin que suponga una limitación de lo indagado por el comité, el mismo:

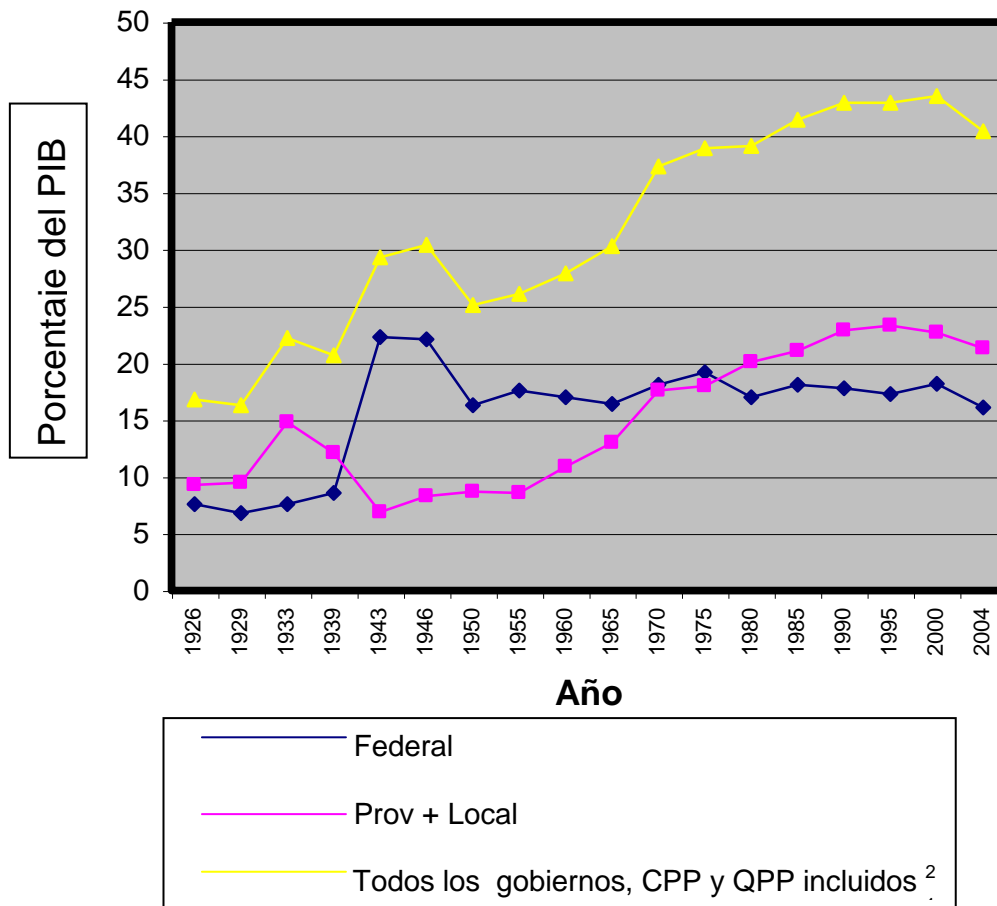
- Revisará la lista completa de los criterios en los que se basa el equilibrio fiscal.
- Revisará los programas y las políticas federales que influyen en la capacidad fiscal de las provincias y territorios, incluyendo, pero no en exclusiva, el Programa de igualación, la Fórmula de financiación territorial, la Transferencia de salud canadiense, la Transferencia social canadiense (transferencias respecto a la educación post-secundaria y a los servicios sociales) y otros programas importantes, como los de infraestructuras de transportes.
- Revisará otros mecanismos que afectan al equilibrio fiscal, incluyendo, pero no en exclusiva, las transferencias de porcentajes fiscales y la reordenación de competencias fiscales.
- Revisará las posibilidades de Igualación para el año fiscal de 2006 y siguientes, de acuerdo con la Sección 36(2) del Acta Constitucional de 1982.
- Revisará las opciones de aplicar la Fórmula de financiación territorial para el año fiscal de 2006 y siguientes, de acuerdo con el principio de que los gobiernos territoriales tienen suficientes ingresos para proporcionar niveles comparativamente razonables de servicios públicos con unos niveles comparativamente razonables de presión fiscal, y
- Revisará un amplio abanico de mecanismos destinados a procurar el equilibrio fiscal y hará recomendaciones al respecto.

Figura 1 - Gastos con exclusión de las transferencias intergubernamentales 1926-2004



¹ CPP: Plan de Pensiones de Canadá. QPP: Plan de Pensiones de Quebec.

Figura 2: Ingresos propios 1926-2004



² Ver nota anterior.

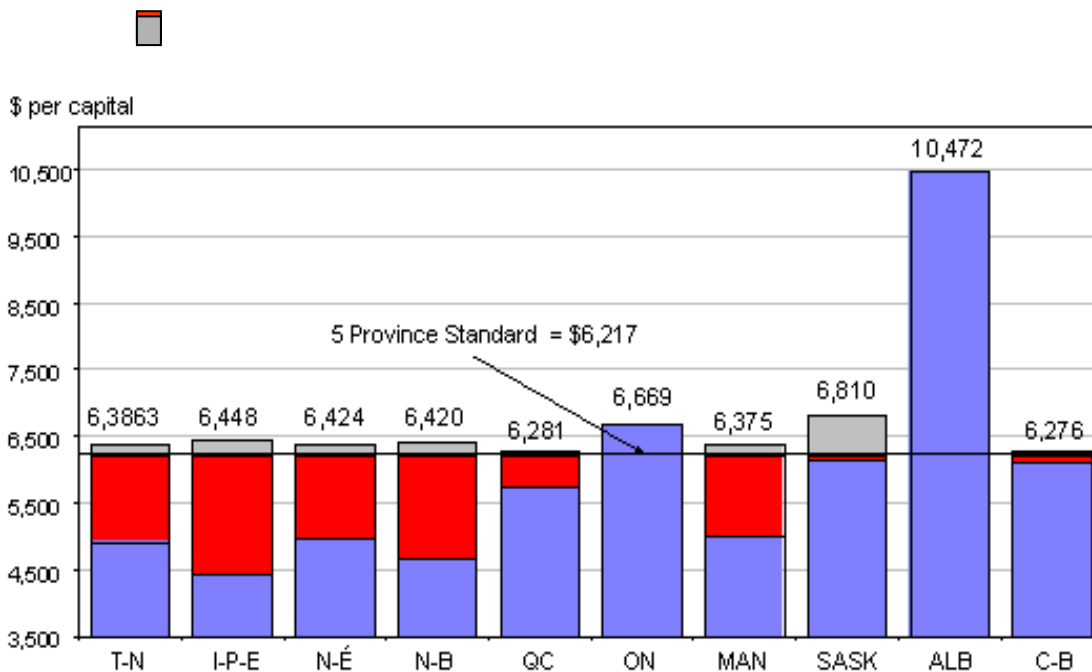
Figura 3

Un “nuevo marco” para la Igualación y la Fórmula de Financiación Territorial Octubre 2004 – Igualación por provincias 2004-2005

Resumiendo el Nuevo Marco

- Un mínimo de financiación de diez mil millones de dólares para la Igualación y mill novecientos millones para la FTT en 2004-2005.
- Protección para las provincias y territorios en caso de disminuciones en los pagos respecto a lo establecido en el presupuesto de 2004.
- Se garantiza un incremento en la financiación para 2005-2006 hasta los 10,900 millones de dólares en Igualación y de dos millones para la TFF.
- Se asegura una tasa de crecimiento del 3,5% anual a partir de dicho mínimo para en los próximos diez años, con una revisión prevista a mitad del ejercicio 2009-2010.
- Un comité independiente que asesore acerca de la distribución de los niveles de financiación entre las distintas provincias y territorios, según la ley.

Capacidad fiscal, Igualación y Beneficios del “nuevo marco” de Igualación 2004-2005



Capacidad Fiscal

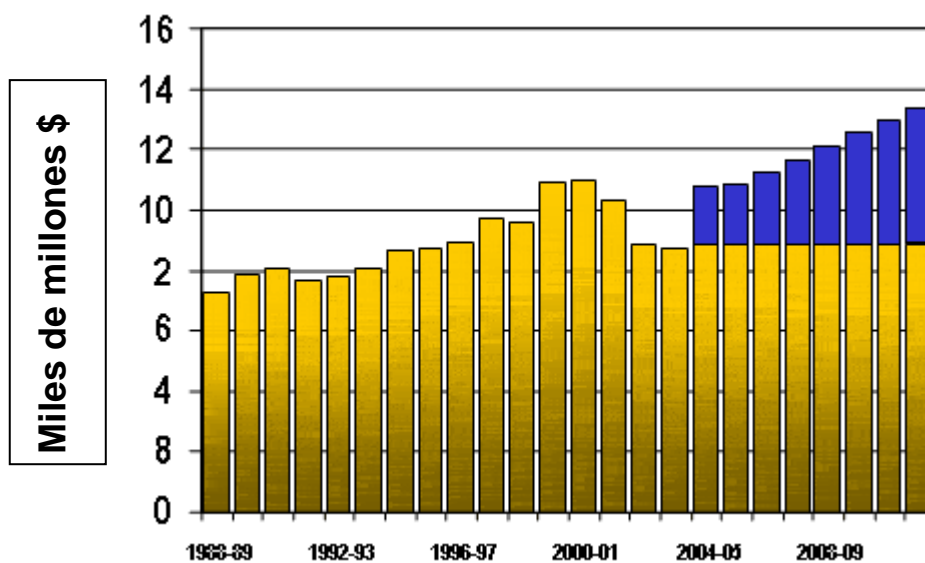
Igualación

Mínimo de diez mil millones de dólares y otras medidas.

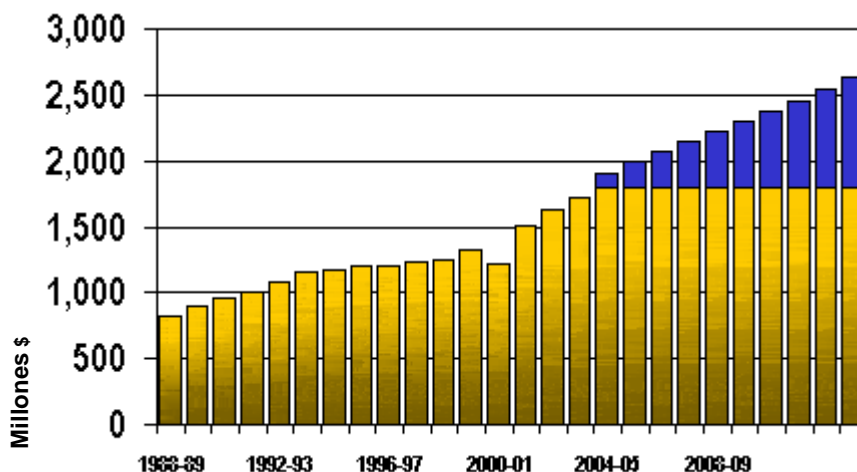
Figura 4

Igualación y pagos de la Fórmula Financiera Territorial, 1988-89 a 2011-12

Igualación, 1988-89 a 2011-12

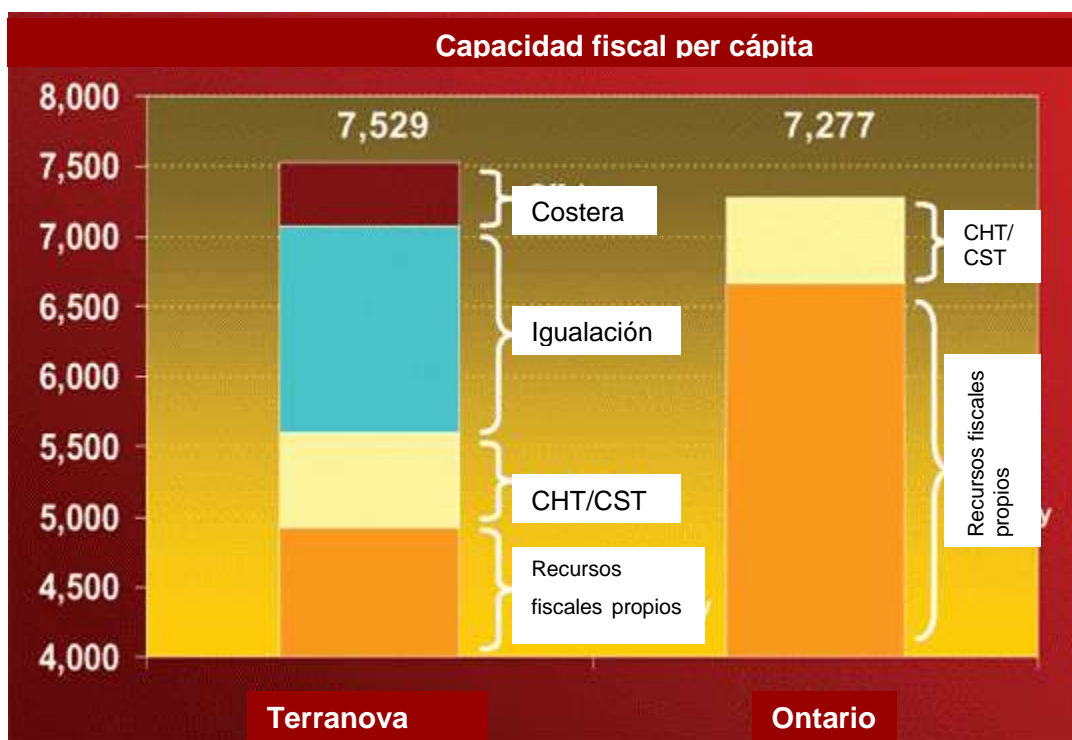


Fórmula de Financiación Territorial 1988-89 a 2011-12



Fuente: Canadá, Panel de Expertos sobre Igualación y Fórmula de Financiación Territorial, página web: http://www.eqttf-pfft.ca/english/issuespaper5.asp#5_1, consultada el 02/11/2005.

Figura 5 – El argumento de Ontario del "reparto justo"
La igualación ya no es igualitaria



Fuente: Presentación a cargo del Ministro de Finanzas de Ontario, Greg Sorbara, al Subcomité de Equilibrio Fiscal de la Cámara de los Comunes el 11 de marzo de 2005, página web: <http://www.fin.gov.on.ca/english/media/2005/sl03-finimb.html> consultada el 2 de noviembre de 2005.