



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Estudios de Posgrado

CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO DE GOBIERNO

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

Análisis de Políticas de Nivelación Fiscal. El caso de la
Federación Canadiense en el período 2001 – 2008.

AUTOR: FERNÁNDEZ MARÍA MARGARITA

TUTOR: MARTA ALBAMONTE

OCTUBRE 2016

Resumen

Siendo Canadá uno de los países caracterizados como de federalismo fuerte por la literatura especializada, con una acentuada descentralización de las competencias de gastos y recursos entre diferentes niveles de gobierno a su vez dotados de una autonomía fiscal y política muy sólidas, resulta curioso advertir, pese al complejo sistema de nivelación vigente dadas las fuertes disparidades poblacionales, geográficas y climáticas de las provincias, la debilidad que presentan estos mecanismos en cuanto a su efecto nivelador, llegando incluso a ser nulo a nivel municipal de gobierno. Esta investigación recorre las particularidades de dicho país en materia de distribución de gastos y recursos y sistemas de compensación vertical y horizontal que marcando una importante diferencia con los vigentes en la Argentina, no replica las mismas en los resultados alcanzados.

JEL: H7 (H73,H77)

Palabras Clave: Transferencias incondicionadas, Federalismo, Disparidades interjurisdiccionales.

Índice

Introducción	1
Marco Teórico	2
Postulados normativos de la descentralización del sector publico	2
Las transferencias intergubernamentales	5
Las políticas de nivelación	6
La equidad horizontal como un objetivo nacional.....	10
Diagnóstico	12
Finanzas Federales.....	12
Finanzas Provinciales	15
Finanzas de los Territorios	18
Finanzas Municipales	20
El sistema de nivelación canadiense.....	24
Análisis y Definición de los datos	27
Conclusiones	29
Referencias	32

Introducción

La presente investigación tiene por propósito central evaluar la existencia de mecanismos de nivelación en Canadá y en su caso, la intensidad con la que esta se presenta entre los diferentes niveles de gobierno, siguiendo la metodología de trabajo empleada por Porto, A. y Rosales, W. (2008) para el caso de Argentina¹. La hipótesis principal consiste en corroborar que conforme se incrementa el grado de descentralización de gobierno, la intensidad de la nivelación se reduce, previo demostrar empíricamente la existencia efectiva de dichos mecanismos. Motiva la elección de dicho país, fundamentalmente su condición de federalismo fuerte y asimismo el complejo sistema de transferencias de nivelación con que cuenta.

El estudio es de tipo cuantitativo no experimental, empleando a tal efecto el análisis econométrico de datos de panel para el conjunto de provincias canadienses, constituyendo estas y las áreas metropolitanas, las respectivas unidades de análisis para cada nivel de gobierno. Se trabajará con el periodo 2001 – 2008 bajo un enfoque correlacional y retrospectivo, en orden al propósito del presente. La información sobre cuentas nacionales y finanzas públicas canadienses se obtuvieron del sitio oficial de estadísticas <http://www.statcan.gc.ca/>

En una primera parte, se expondrá el marco teórico relativo al problema estudiado desde la óptica del federalismo fiscal, los postulados de la descentralización y los sistemas de transferencia horizontales o de nivelación, en cuanto a diseños y propósitos de las mismas. Seguidamente, se presentará un diagnóstico de las provincias y municipios de Canadá, detallando las particularidades de cada nivel en materia de competencia de gastos y recursos, exponiendo finalmente de manera acotada el sistema vigente de transferencias de nivelación. Por último se plantea el modelo de investigación aplicado y los resultados encontrados, detallando la información relativa a las regresiones y demás datos estadísticos en los anexos del presente.

¹ Porto, A., & Rosales, W. (2008). Igualación fiscal en los distintos niveles de gobierno de la Argentina. *Actualidad Económica*, 18(66), 9-22.

Marco Teórico

Postulados Normativos de la Descentralización del Sector Público

La configuración de los estados como federaciones, importa la existencia de diferentes niveles de gobierno que asumen diversas funciones y responsabilidades en materia de provisión de bienes y servicios públicos. Lo anterior exige, a fin de garantizar la actuación del/los estados miembros, una distribución de competencias tanto de gasto como de recursos entre los mismos. Lo expuesto refiere a la descentralización del estado y de la mano de dicho proceso, la idea del federalismo fiscal como referencia al modo en que dicho reparto de competencias se lleva a cabo en las federaciones.

De acuerdo con Musgrave, R. (1959)² las funciones u órbitas de intervención estatal, pueden agruparse en tres grandes ramas de actuación: estabilización, distribución y asignación. Las ramas de estabilización y de distribución corresponderían al nivel central de gobierno mientras que la rama de asignación, es más eficiente que sea asumida por los niveles inferiores.

Al presente trabajo atañe la rama de asignación, que por prescripción normativa debe asignarse al nivel inferior de gobierno, ya que tal como lo ha prescrito el Teorema de la Descentralización de Oates (1970)³ estos se encuentran en mejor posición para proveer una oferta de bienes y servicios públicos más adecuada a las preferencias de los ciudadanos de cada región, logrando de esta manera una mayor eficiencia asignativa, al reducirse los costos de bienestar que provocaría una oferta estandarizada que sería la alternativa en caso de centralización de la función. Además, debido a la cercanía de los ciudadanos con el gobierno, la revelación de las preferencias como también de la predisposición de los individuos frente al precio de la canasta ofrecida, mejora la transparencia del sistema, favorece el control ciudadano del uso de los fondos públicos (*accountability vertical*) y sirve como limitación o restricción a las decisiones políticas en materia presupuestaria. Dicho lo anterior, los fenómenos de ilusión fiscal consecuentemente se debilitan ya que se facilita la identificación de los costos y de los beneficios de la canasta de bienes públicos.

² Musgrave (1956) citado por Gasparini, L. & Porto, A. (1998). Distribución regional del residuo fiscal neto.

³ Oates (1970) citado por Piffano, H. L. P. (2007). Los grandes dilemas de la cuestión fiscal federal y los consensos académicos y políticos.

Por otro lado, dada la libre movilidad de los factores productivos, la descentralización de la rama asignativa permite diferenciar la oferta fiscal por regiones de manera que los ciudadanos migrarán hacia aquellas que mejor se ajusten a sus preferencias (“Voto con los pies” Tiebout, 1956) provocando paulatinamente la conformación de comunidades más homogéneas en tal sentido, que demandarán un estándar de servicios y bienes públicos que se ubicará en torno a su nivel óptimo mientras que se genera una restricción presupuestaria y política fuerte para quienes asumen la función pública de gestionar las arcas del estado.

Con relación a lo expuesto, el principio de correspondencia fiscal resulta fundamental para que los gobiernos subcentrales puedan, con la autonomía necesaria, hacer frente a sus responsabilidades de gasto en ejercicio de sus funciones de asignación. Dicho principio, exige el cumplimiento de tres condiciones, tal como lo señala Porto, A. (2009) citando a Bird (2001) *the matching principle*:

“El principio de correspondencia tiene tres dimensiones:

- a) Que el área que recibe el beneficio cargue con los costos;
- b) Que la responsabilidad de gastar coincida con la de recaudar;
- c) Que la responsabilidad del financiamiento coincida con la responsabilidad política.”

El cumplimiento de lo anterior permite un funcionamiento eficiente de la descentralización fiscal por los motivos antes enunciados respecto de las ventajas que de ello se obtienen. A su vez, favorece la autonomía de los gobiernos subcentrales, referida al poder de decisión en cuanto a gastos y financiamiento con recursos propios.

La descentralización de la rama asignativa, refiere en definitiva a la descentralización del gasto público lo que nos lleva a indagar sobre la consecuente descentralización de los ingresos para su financiamiento⁴.

Asumiendo lo expuesto sobre el principio de correspondencia, la descentralización del gasto debería, desde la teoría del federalismo, tener su correlato con una descentralización fiscal equivalente; sin embargo existen más argumentos en contra de esto que de la descentralización de los gastos. En tal sentido, una fuerte

⁴ Para ser más preciso, con descentralización de ingresos nos referimos a descentralización de las fuentes de ingresos o bien de las capacidades tributarias para hacer frente a los gastos.

descentralización tributaria podría provocar competencias fiscales entre estados por atraer recursos, efectos derrames hacia otras jurisdicciones de la carga impositiva (externalidad negativa - exportación fiscal) debido por ejemplo a la movilidad de las bases imponibles, entre otros efectos adversos que redundarían en niveles ineficientes o subóptimos de gasto público. Debido a lo anterior, los mismos postulados normativos clásicos del federalismo sugieren que, el gobierno central en ejercicio de sus roles de estabilización y redistribución, deberían concentrar aquellos impuestos que graven bases móviles, o que sean altamente progresivos y con fuertes efectos redistributivos como el impuesto a la renta de las personas físicas, los impuestos directos, aquellos con alta elasticidad – ingreso lo que los hace más dependientes de los ciclos económicos y por lo tanto son por definición más volátiles (impuestos procíclicos) como también los que graven fuentes de recursos naturales, que si se mantuvieran en manos de las provincias afectarían necesariamente la equidad horizontal debido a que su distribución difícilmente es ecuánime.

De esta forma, los impuestos más apropiados para su descentralización son aquellos basados en el principio del beneficio y los que gravan bases fijas como los impuestos sobre la propiedad, que además a través del proceso de capitalización, absorben o compensan las diferencias de recaudación generadas por las distintas capacidades tributarias regionales.

Respecto de las capacidades tributarias locales, debe señalarse que dado que las mismas se encuentran en relación directa con el nivel de desarrollo económico de la provincia, con la dotación de recursos naturales, con la población y con la densidad de dicha población, lo que a su vez afecta y genera diferentes costos de provisión de los servicios públicos, no se encontrarán distribuidas uniformemente dando lugar a brechas fiscales que pueden ser de dos tipos: horizontales y verticales.

Las primeras refieren al desfase entre la capacidad recaudatoria de los diferentes estados subnacionales y los costos asociados a la provisión de la canasta pública, provocando la existencia de provincias muy ricas y desarrolladas y otras muy pobres y con niveles de gastos subóptimos. Las segundas, surgen por los mismos postulados de la teoría normativa del federalismo fiscal, ya que al sugerir la centralización de los recursos con mayor capacidad recaudatoria, mientras que se descentraliza la mayoría de los gastos, el gobierno central por definición, tendrá superávit fiscal y los regionales

déficit, toda vez que los tributos delegados en estos no resultarán suficientes para afrontar la totalidad de las competencias de gasto. Es decir, siguiendo estrictamente los postulados clásicos, necesariamente terminaríamos en un escenario de fuertes disparidades tanto verticales como interregionales. Además, suponiendo un reparto estrictamente equivalente de recursos y gastos entre regiones, suponiéndolas también con una distribución inicial de capacidades tributarias equivalentes, la evolución de necesidades de gasto y la intensidad de estas, no necesariamente van a variar en consonancia con los recursos, de manera que al menos, los desequilibrios verticales surgen inevitablemente.

Las transferencias Intergubernamentales

Dichos desequilibrios o brechas, motivan la existencia de transferencias que los compensen y permitan a la vez mejorar el grado de equidad entre regiones y la solvencia o suficiencia de los gobiernos subcentrales. Al igual que el sentido de los desequilibrios, las transferencias pueden clasificarse primariamente como verticales y horizontales. Las primeras importan un traspaso de fondos a las provincias desde el tesoro nacional mientras que las segundas serían entre provincias, de las más ricas financiando a las más pobres. Dichas transferencias a su vez pueden ser condicionadas o de libre disponibilidad y asociadas o no al esfuerzo recaudador de los gobiernos regionales.

Las transferencias condicionadas son aquellas que solo pueden destinarse a la financiación de gastos específicos dictaminados por el gobierno central en ejercicio de su poder de gasto. A través de este tipo de transferencias de recursos se pretende alcanzar objetivos de grado federal, como asegurar un determinado nivel estándar en todo el país de educación, de acceso a los sistemas de salud o de servicios sociales y de previsión social, de manera que a nivel nacional se alcance un nivel de desarrollo económico y social sostenido y equilibrado. Este tipo de transferencias, al ser condicionadas necesariamente afectan la autonomía de los gobiernos receptores reduciéndola, al restringir las decisiones de gasto locales. Además en general, se emplean para la financiación de gastos socialmente muy sensibles como los mencionados, de forma que también hacen más vulnerable a los gobiernos locales frente a la demanda de sus ciudadanos, debido a la dependencia de los recursos federales para lograr su provisión adecuada, todo lo cual en definitiva separa las decisiones de gasto de

las de financiamiento oponiéndose a lo prescrito por el principio de correspondencia antes citado. Otra de las razones por las cuales se emplean esta clase de transferencias, es para la internalización de externalidades que se provocan con determinados gastos públicos con efectos derrame hacia otras jurisdicciones.

Dicho lo anterior, el condicionamiento o no de las transferencias va a depender de los objetivos que se persigan con estas, mientras que tampoco existe siempre correlación entre el sentido de la transferencia y el del desequilibrio que se pretende atacar, ya que como se verá, tanto transferencias horizontales o verticales, condicionadas o no condicionadas, pueden igual atender objetivos de equidad, distributivos o ambos.

Con relación a las transferencias incondicionadas, debido a su estrecha relación con los objetivos de igualación y de equidad horizontal y consecuentemente con el propósito del presente estudio, se tratarán más profundamente en el apartado siguiente.

Las Políticas de Nivelación

Las políticas de nivelación o de igualación⁵, surgen como respuesta ante la existencia de desequilibrios fiscales horizontales, que se presentan cuando un determinado gobierno regional no puede, con sus propios recursos, ofrecer a sus ciudadanos niveles de servicios y bienes públicos equivalentes, en términos de calidad y cantidad, que otra región o provincia si no es a costa de una mayor presión fiscal o a la inversa, a igual presión fiscal, niveles de gasto comparativamente inferiores.

La desatención de esta clase de disparidades, posiblemente conllevaría problemas tanto de eficiencia como de equidad. Con relación a los primeros, podría inducir migraciones por cuestiones fiscales de los factores productivos móviles, dando lugar a procesos de relocalización de los mismos en zonas concretas acarreando costos de congestión, reducciones de su productividad marginal y pérdida de eficiencia social y económica.

Con relación a la equidad, debemos considerar que dicho objetivo entre los estándares nacionales, resulta muy variable según se trate de una federación o de un país unitario. Hay quienes sostienen que la persecución del objetivo de equidad horizontal es propio de aquellos países unitarios en que el poder central concentra todos los recursos y gastos

⁵ La literatura emplea ambos términos igualación o nivelación para referirse a las políticas y programas destinados al cierre de brechas horizontales razón por la cual en el presente ambos términos se emplearán como sinónimos.

y por lo tanto se asegura de alcanzar tal propósito pero que no es compatible en las federaciones en donde las ventajas de la descentralización deberían más que compensar las eventuales disparidades horizontales, que en definitiva reflejarían las distintas preferencias de los grupos y la adecuación de la oferta pública a las mismas (ganancia de la eficiencia asignativa).

Autores como Musgrave y Oates, sostienen que no es concebible la existencia de políticas y sistemas de nivelación en estados federales ya que esto anularía las ventajas mismas de la descentralización. Oates, W. (1984 citado en Piffano, 1999) por su parte tilda a las políticas de nivelación como *cuestión de gusto* al afirmar que "... la existencia de diferenciales fiscales (por ejemplo niveles variables de capacidad fiscal) entre jurisdicciones tenderá en alguna medida a ser capitalizada en los valores de las propiedades de aquellos que eligen vivir en áreas fiscalmente desventajosas al ser compensados al pagar alquileres de tierras más bajos; desde esta perspectiva, la equidad horizontal bajo un sistema federal es, en cierto grado, políticamente autorregulada (*self – policing*). La necesidad de transferencias igualadoras en una federación es entonces cuestionable. Quizás es mejor considerar su rol como una cuestión de gusto...". Es que en sentido estricto, la idea de la nivelación colisiona con los principios de la descentralización. Al respecto Broadway, R. (2009)⁶ asevera que "En este aspecto, la equidad horizontal en su sentido más completo entra en conflicto con el principio de federalismo y su énfasis en el beneficio de la toma de decisiones descentralizada". Indirectamente, se está haciendo referencia al mencionado principio de correspondencia fiscal antes citado, ya que a menos que las transferencias cumplan dos condiciones: libre disponibilidad y consideración del esfuerzo recaudador del gobierno receptor en su cálculo, estarían atentando fundamentalmente contra las dos primeras dimensiones de dicho principio, socavando entonces así el eficiente funcionamiento de la descentralización fiscal.

A pesar de lo expuesto, otra parte de la literatura define una posición a favor de mecanismos niveladores aun en sistemas federales y fuertemente descentralizados como en el caso de Canadá. Blöchiger, H. y Petzold, O. (2009) afirman que "Las transferencias de fondos son necesarias desde el punto de vista de la equidad. Hay

⁶ Capítulo 2 Broadway, R. & Shah, A. (2009). Transferencias Fiscales Intergubernamentales: Principios y Práctica. Serie sobre Sector Público, Buen Gobierno y Responsabilidad y Rendiciones de Cuentas. Informe Nro. 38077. Banco Mundial

evidencias de que el aumento de los impuestos a nivel subcentral profundiza las disparidades fiscales y, en consecuencia, ponen en peligro el acceso a los servicios públicos ente jurisdicciones. Si se incrementa la participación de los impuestos a nivel subcentral, se tendrán que dedicar más transferencias para nivelar, de modo que las disparidades se mantengan dentro de un cierto límite”. Para Boadway, R. (2009) justamente todas las federaciones por ese mismo motivo de su configuración, deben mantener sistemas de nivelación “Virtualmente, todas las federaciones tienen un sistema de transferencias igualadoras en las cuales el tamaño de la transferencia está relacionada con alguna medida de la capacidad fiscal del gobierno receptor”.

Vinculado a las últimas opiniones presentadas, a favor de los sistemas de igualación, hay quienes van incluso más allá, aduciendo que cuanto mayor sea la descentralización entonces mayor deberá ser la nivelación, lo que contradice en cierta medida la tendencia que se espera encontrar en el presente trabajo. Boadway, R. (2009) señala que “Bajo un sistema de igualación bruta⁷, el sistema usualmente empleado en las federaciones, la cantidad total de transferencias de igualación o la brecha fiscal vertical, aumenta con el nivel de descentralización. Si la cantidad de gasto descentralizado es tomado como dado entre las federaciones, a medida que haya más descentralización de ingresos, mayor será la diferencia en la capacidad de recolección de ingresos entre las regiones y los pagos de igualación deben ser más grandes. Si la igualación fuese el único determinante del tamaño de las transferencias federales, la región con mayor capacidad fiscal no recibiría ninguna transferencia. Cualquier intento de incrementar los ingresos descentralizados sería incompatible con la igualación total.” Por su parte Blöchiger, H. y Petzold, O. (2009) también coinciden al indicar que “Hay un cierto consenso en política fiscal en que la nivelación fiscal es una imprescindible compañera de la descentralización y que el éxito de la segunda dependerá, probablemente, del buen funcionamiento de la primera. Las transferencias de nivelación van a jugar, por tanto, un papel primordial en el proceso de descentralización”. Respecto de esto último, sería apropiado agregar, que siempre que estas transferencias se ajusten a las dimensiones del principio de correspondencia, jugarán este papel primordial en el proceso de descentralización exitosa.

⁷ Canadá emplea un sistema de igualación bruta referido a que los fondos que constituyen las transferencias del gobierno central a los locales, son recaudados por el mismo gobierno central, es decir el sistema de financiación de las transferencias no es interprovincial sino federal – provincial. Montero, P. A. (2001)

Los comentarios hasta aquí citados, reflejan con claridad la idea de una relación positiva entre descentralización y nivelación que no se comparte, al menos siempre y en todos los casos. En primer lugar porque el grado de disparidad horizontal existente va a depender en primera instancia de la distribución inicial de las capacidades tributarias entre regiones, en segundo lugar, dependerá de la composición del conjunto de impuestos de los gobiernos subcentrales, que en caso de basarse todos en el principio del beneficio, no generarían residuos fiscales por lo que la nivelación dejaría de ser necesaria, en tercer lugar porque la idea de federación no es compatible con la idea de igualación que en todo caso se remonta más a la centralización de las competencias del estado y su responsabilidad por el desarrollo equivalente de todas las regiones y en cuarto lugar porque en todo caso, la dependencia de fondos transferidos del gobierno central va a estar en función de la necesidad efectiva que se tenga de dichos fondos, que a su vez dependerá del grado de suficiencia con que cuente cada gobierno subcentral respecto de sus recursos propios (correspondencia fiscal).

Canadá es un país en donde el grado de descentralización fiscal es tal que las brechas verticales prácticamente se han eliminado. Además, si bien la distribución de los recursos naturales es muy dispar, también lo es la población, que en más de un 80% se concentra en las provincias más ricas y en la frontera contigua con los Estados Unidos. Lo expuesto anteriormente, no quita peso al elevado grado de descentralización que se le reconoce al país, el que no depende de la concentración de la población pero si favorece el argumento de que existen otras cuestiones que van a determinar cuan fuerte deba ser la nivelación.

Alcalde, A. H. (2004) expresa respecto de los fondos para nivelación “Y no debe pasar por alto el hecho de que estamos ante subvenciones que pretenden paliar uno de los efectos de las diferencias de desarrollo entre regiones (una menor capacidad fiscal), mientras que otro tipo de transferencias, generalmente condicionadas al gasto en inversión, son establecidas con el objetivo de atacar las causas de las diferencias en niveles de desarrollo. En la medida en que éstas últimas tengan éxito en su cometido, permitiendo la convergencia entre los niveles de renta regionales, las diferencias de capacidad fiscal entre territorios se harán más pequeñas y la cuantía de las transferencias de nivelación irá disminuyendo”. Esta posición se contrapone a la mantenida por Blöchiger, H. y Petzold, O. (2009) citada previamente, al señalar que el

origen de las disparidades de capacidad tributaria debe atacarse mediante el empleo de otros mecanismos pero no de sistemas de nivelación.

Lo anterior lleva a plantear el tema del condicionamiento o no de los fondos para nivelación y a su vez, el sentido de la transferencia. Al respecto se entiende que las transferencias con propósitos de igualación, en principio deberían ser de libre disponibilidad de manera de no menoscabar la autonomía de los gobiernos receptores para tomar sus decisiones presupuestarias respecto a donde colocar los fondos. Por otro lado y a pesar de muchas críticas porque solo se nivela “hacia abajo”, las transferencias para dicho propósito también deberían ser desde el gobierno federal, es decir verticales, toda vez que es muy poco probable que ciudadanos de regiones ricas se encuentren dispuestos a pagar más impuestos con tal de financiar a ciudadanos de regiones pobres, además de que tampoco tendría demasiado sentido constreñir con un pago a los gobiernos que tienen mayor capacidad a la media si lo que se pretende es que todos alcancen un estándar de servicios determinado.

La Equidad Horizontal como un Objetivo Nacional

Cuando el propósito de la equidad se define como responsabilidad del gobierno, independientemente de su configuración como federación o no, entonces asume otra posición que va más allá de los preceptos clásicos de la descentralización y es entonces donde las transferencias en las federaciones asumen su rol fundamental.

En el caso estudiado, la constitución canadiense admite la equidad como uno de sus propósitos fundamentales⁸ obligando en consecuencia a su estricto cumplimiento. Si bien el grado de descentralización tributaria alcanzado ha llevado a mantener equilibradas las cuentas provinciales, la distribución de los recursos naturales principalmente, como también las características territoriales del país, han evidenciado disparidades horizontales importantes que el mandato legal obliga a subsanar.

Como se señalará en apartados posteriores con mayor detenimiento, los desequilibrios verticales en Canadá han sabido sortearse mediante los *Tax Collection Agreements*⁹ entre el gobierno federal y los provinciales que armonizan los regímenes impositivos

⁸ La Constitutional Act de 1982 establece en su sección 36.2 establece: "El parlamento y el gobierno de Canadá están obligados a cumplir con las transferencias de igualación con el fin de garantizar que las provincias dispongan de recursos suficientes para proveer niveles de servicios razonablemente comparables, ante también razonablemente comparables niveles de imposición."

⁹ Acuerdos de armonización de impuestos.

sobre la renta de personas y de sociedades, subsistiendo además un régimen de transferencias incondicionadas de nivelación que representan aproximadamente el 20% de los recursos totales regionales. Es importante destacar que en muchas ocasiones este último aporte viene a solventar desequilibrios verticales provinciales y no a paliar disparidades horizontales, más allá de la denominación del sistema como de nivelación. Lo cierto es que las fuentes de recursos de los gobiernos locales en Canadá siguen en su mayoría el principio del beneficio tal como prescribe la teoría normativa. Sin embargo, por las cualidades de baja elasticidad - ingreso de dichos tributos (lo que dota de mayor estabilidad) muchas veces no resultan suficientes para financiar la totalidad de los gastos desconcentrados en los niveles inferiores de gobierno.

Es que en realidad, en muchas ocasiones, la existencia de desequilibrios verticales son los que motivan la existencia de transferencias más allá de la posibilidad de disparidades horizontales y esta idea de transferencias para atender brechas verticales, es en todo caso más compatible con la idea de federalismo y descentralización que se antes venía comentando. Es más, hay quienes sostienen que la existencia de desequilibrios verticales facilitaría la implementación de la igualación (Wilson, L. 2009)¹⁰. En la mayoría de los casos, por los motivos expuestos anteriormente, la descentralización presente de los impuestos no alcanza para solventar el nivel de gasto descentralizado y esto no necesariamente implica la existencia de desequilibrios horizontales, pero si exige la existencia de transferencias que cubran dichos desfasajes que en general se producen como consecuencia de las particularidades de los impuestos que es conveniente delegar a los niveles inferiores.

Alcalde, A. H. (2004) en relación a Canadá, señala “Ahora bien, los recursos propios resultan, en mayor o menor medida, insuficientes para financiar las competencias de gasto de los gobiernos subcentrales, por lo que la suficiencia financiera provincial se ha alcanzado articulando un sistema de transferencias intergubernamentales que vienen representando en torno al 20% de los ingresos provinciales y que, en algunos casos, responde tanto a la necesidad de garantizar el equilibrio vertical como a la de corregir los desequilibrios horizontales”. De acuerdo esto último, puede inferirse que básicamente es por la existencia de brechas verticales que se justifican, al menos en

¹⁰ Capítulo 12 Boadway, R. & Shah, A. (2009). Transferencias Fiscales Intergubernamentales: Principios y Práctica. Serie sobre Sector Público, Buen Gobierno y Responsabilidad y Rendiciones de Cuentas. Informe Nro. 38077. Banco Mundial

cierta medida, las transferencias igualadoras y que tanto su intensidad como su magnitud estarán en función del nivel de correspondencia observado, de manera que en un escenario de elevada descentralización fiscal y reducidas brechas verticales, como en el caso canadiense, la magnitud e intensidad de las transferencias en cuestión debería ser relativamente pequeña y reducirse conforme aumenta el grado de descentralización.

Lo anterior es coincidente con las posturas presentadas que no admiten la existencia de mecanismos igualadores en gobiernos federales por la esencia misma del federalismo, entendiendo que estas responden a un objetivo o valor propio de sistemas unitarios. En efecto, Alcalde, A. H. (2004) señala “En contra de esta visión, Courchene (1998) asegura que una intensificación de la nivelación a realizar transformaría la Confederación Canadiense en un sistema casi unitario en el que el gobierno central se ocuparía, básicamente, de compensar las diferencias interprovinciales generadas por las distintas políticas provinciales. Desde su punto de vista, un exceso de nivelación horizontal es la antítesis del federalismo, a la vez que puede socavar la competitividad de la economía canadiense respecto a su país vecino.”

Queda claro que el propósito inicial de los sistemas de igualación por definición, no es resolver los desequilibrios verticales de los gobiernos provinciales, pero también que en un sistema federal, no tienen razón de ser, a menos que se considere que más allá de su denominación, en realidad estos sistemas terminan por atender brechas verticales o en todo caso coadyuvan a este objetivo, de manera conjunta con otros sistemas como las transferencias condicionadas. De ser esto así, entonces la denominada nivelación debería reducirse con la descentralización tendiendo a desaparecer cuanto más desarrollado sea el grado de federalismo fiscal de un país.

Diagnóstico

Finanzas Federales

Con una población de casi 36¹¹ millones de habitantes distribuidas en diez provincias y tres territorios, Canadá es un país de estructura federal con una forma de gobierno configurada como monarquía constitucional y democracia parlamentaria. Inicialmente concebido como un país fuertemente centralizado, la interpretación judicial de la norma constitucional han hecho de este país uno de los más descentralizados del mundo, ícono

¹¹ Datos Statistics Canada para Octubre 2015.

de lo que se denomina federalismo cooperativo reflejado en los numerosos acuerdos interjurisdiccionales celebrados entre el federal y las provincias.

En cuanto a la estructura y particularidades del federalismo fiscal canadiense, se observa en consonancia con lo antedicho, una alta concentración de las principales funciones del estado en cabeza de las provincias, conjuntamente con los recursos que financian su ejecución, quedando en manos del gobierno federal aquellas que por sus efectos redistributivos, por la movilidad de las bases imponibles o bien porque atienden a cuestiones ligadas a la rama de estabilización de las funciones del estado, resultan desde la perspectiva de los principios clásicos de la descentralización fiscal¹², más adecuadas para el nivel superior de gobierno.

Así es que el nivel federal, siguiendo la disposición constitucional de 1982, asume como competencia exclusiva en materia de gastos todo lo relativo a deuda pública, defensa, intercambio comercial interno y externo, moneda, relaciones exteriores y servicios postales. Estos ítems concentran aproximadamente el 80% del gasto anual del gobierno federal.

Por otro lado, existen competencias de gasto concurrentes con las provincias, fundamentalmente a los servicios sociales y de previsión social. De esta manera el gobierno central, a través de transferencias específicas a tal fin, financia casi el 50%¹³ del gasto total federal en dicha materia.

Por último, existen otras competencias exclusivas del nivel federal de gobierno, tales como agricultura, inmigración entre otras. En tal sentido debe destacarse que a diferencia de lo que sucede en Argentina, las facultades no delegadas explícitamente por la constitución a las provincias, son por principio competencia del nivel federal. Además, este último cuenta con una facultad especial, un tanto controvertida, denominada *spending power* (poder de gasto) mediante la cual el parlamento federal

¹² Con estos principios nos referimos a la distribución de las capacidades de generación de ingresos entre los diferentes niveles de gobierno, teniendo presente que aquellos impuestos vinculados o con efectos sobre las funciones de estabilización y distribución deben ser centrales y los vinculados a las de asignación deben ser subcentrales, esto último a su vez derivado del Teorema de la Descentralización y del Principio del Beneficio, tal como se señaló anteriormente. También debe destacarse que los argumentos centrales de la descentralización tributaria son la correspondencia fiscal y la autonomía de los distintos niveles de gobierno.

¹³ De acuerdo con los datos publicados por Statistics Canada.

puede intervenir a través de este poder de gasto extraordinario, en cualquier materia que le interese independientemente de la competencia en la misma¹⁴.

En cuanto a las competencias fiscales, el parlamento federal puede establecer cualquier tipo de impuesto, mientras que las provincias solo impuestos directos dentro de su territorio y cualquier tipo de impuesto sobre los recursos naturales que les pertenezcan en razón de su localización¹⁵. Además, la norma constitucional establece una libre concurrencia de fuentes entre ambos niveles de gobierno, lo que redundaría en la necesidad de establecer sistemas de coordinación para evitar la doble imposición.

Más del 60% de los ingresos propios del gobierno federal provienen del impuesto sobre la renta de personas físicas y de sociedades, que al aplicarse de manera concurrente con los niveles provinciales, se armonizan a través de acuerdos quinquenales voluntarios, denominados *Tax Collection Agreements*, mediante los cuales el gobierno federal centraliza y gestiona la recaudación que luego es girada a las provincias a través de la devolución de espacio fiscal principalmente¹⁶.

En segundo lugar, la más importante deriva de los impuestos sobre las ventas y consumos y luego las contribuciones¹⁷ sociales, por nombrar las tres fuentes que representan el 90% de los recursos. Respecto de los primeros, al igual que en el caso del impuesto sobre la renta, la competencia es concurrente y existen acuerdos de armonización aunque no tan generalizados como en el caso del anterior. Así es que existe un impuesto federal sobre el valor agregado de la venta de bienes y servicios y varios impuestos provinciales con diferentes particularidades.

Por último las contribuciones sociales, otra fuente de recursos no fiscal, derivada de los aportes al sistema de pensiones y jubilaciones realizados por trabajadores tanto como

¹⁴ Como ejemplo, a través del *spending power*, el estado federal en diferentes ocasiones, ha decidido incrementar el gasto en educación, aun cuando esta es competencia provincial exclusiva, ejerciendo de esta manera influencia sobre el servicio. En cierta forma, en esta influencia que debe poder ejercer el nivel superior de gobierno, se fundamenta el *spending power*, ya que de esta manera puede asegurar el resguardo de intereses nacionales en común.

¹⁵ Lo de la imposición directa en el caso de las provincias ha sido relativizado luego por la jurisprudencia canadiense, permitiendo, como se verá más adelante, el establecimiento de impuestos indirectos.

¹⁶ Existen ciertas condiciones a aplicar por los gobiernos subnacionales en el marco de estos acuerdos que pretenden principalmente preservar la equidad del sistema y la no distorsión impositiva. Para una descripción más detallada del funcionamiento de estos acuerdos y la devolución a las provincias de los espacios fiscales puede consultarse Montero, P. A. (2001). Una panorámica descriptiva del federalismo fiscal canadiense. *VIII Encuentro de Economía Pública: Cáceres, 8 y 9 de febrero de 2001*, 10.

¹⁷ La literatura específica denomina *cotizaciones* sociales a dichas fuentes, en referencia a los aportes o contribuciones al sistema de seguridad social canadiense

empleadores. Dentro de estas cotizaciones se encuentran las destinadas a financiar el seguro de desempleo, que es de competencia federal exclusiva. El nivel federal es el responsable de la centralización y recaudación de las cotizaciones sociales que luego remite a las provincias a través de una transferencia específica a tales fines.¹⁸

Finanzas Provinciales

De acuerdo con el reconocimiento constitucional, Canadá es un país con dos niveles de gobierno legítimo y autónomo: el provincial y el federal. Conforme lo anterior, casi la totalidad de las responsabilidades de gastos y de recursos se reparten formalmente entre ambos niveles.

Las diez provincias canadienses (Terranova, Isla del Príncipe Eduardo, Nueva Escocia, Nueva Brunswick, Quebec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta y Columbia Británica) asumen la responsabilidad primaria por las funciones de salud y educación en todo el territorio de cada una de estas. Asimismo, aunque de manera concurrente con el gobierno federal, asumen la competencia en materia de gastos sociales¹⁹.

Respecto de las fuentes de ingresos de ambos niveles, dada la concurrencia de fuentes antes mencionada, ambas instancias de gobierno se financian con los mismos impuestos, que armonizan a través de acuerdos. Lo antedicho redundante en una elevada correspondencia fiscal que a su vez engrosa la autonomía de los gobiernos provinciales.

El gasto en salud junto con el gasto en educación son los más importantes, absorbiendo el 77% de los gastos provinciales anuales aproximadamente. Luego aparecen los gastos sociales, seguidos de los destinados a la conservación de recursos naturales, vivienda y transporte, entre otros menores.

Respecto de las fuentes de financiamiento provinciales se dividen en recursos propios fiscales, recursos no fiscales y transferencias. Los recursos propios fiscales, refieren a los impuestos directos establecidos por las provincias en el marco de su jurisdicción²⁰ y

¹⁸ Todas las provincias de Canadá participan del sistema de cotizaciones y previsión social descrito excepto Quebec que tiene su propio sistema de pensiones, aunque de gran similitud con el vigente en el resto del país.

¹⁹ La razón por la que los servicios sociales no son competencia provincial exclusiva es que debido a la naturaleza del gasto y los efectos redistributivos que presenta resulta más eficiente equilibrar su provisión con el gobierno federal.

²⁰ La constitución canadiense de 1982 establece que las provincias solo pueden establecer impuestos directos dentro de su territorio (art. 92.2). A su vez, la misma norma concibe una libre concurrencia de fuentes tributarias entre ambos niveles de gobierno, destacándose el impuesto a la propiedad y el

de acuerdo con su importancia, en términos de participación presupuestaria, se destacan los siguientes:

- Impuestos sobre la renta de personas físicas: se armonizan a través de los *Tax Collection Agreements*²¹ a través de los cuales el gobierno federal gestiona y centraliza la recaudación y luego gira a las provincias, con base a fórmulas que determinan una cesión de espacio fiscal²². Ello evita la doble imposición por un lado y armoniza las tasas a nivel nacional de manera de evitar competencias fiscales interjurisdiccionales.²³
- Impuestos a la renta de sociedades: al igual que el anterior se estructuran en base a acuerdos voluntarios de gestión y recaudación con cesión de espacio fiscal a las provincias.²⁴
- Impuestos sobre las ventas y consumos: sobre los que también existe concurrencia de fuentes entre el nivel federal y provincial. Respecto de estos últimos y en el marco de acuerdos de armonización impositiva con el nivel superior, las provincias gravan las ventas minoristas de bienes, ya que los servicios en la mayoría de los casos están exentos. Incluye también un impuesto multifásico sobre los consumos, similar al IVA en nuestro país, con una alícuota provincial y una federal armonizados también a través de acuerdos.²⁵

impuesto a la renta. La doble imposición a que daría lugar se ha evitado a través de acuerdos fiscales (*Tax Collection Agreements*) entre el parlamento y los gobiernos provinciales, de carácter voluntario y con revisiones quinquenales.

²¹ Quebec no suscribió dicho acuerdo de manera que mantiene su propio impuesto sobre la renta de personas físicas, aunque en términos de base imponible y alícuotas es muy similar al federal – provincial regulado por los acuerdos.

²² Esta “cesión” de espacio fiscal es propia de la fórmula representativa del sistema canadiense de tributación. Muchas veces más que cesión importa una devolución de lo recaudado en la provincia. La principal ventaja del sistema es que promueve el esfuerzo fiscal del nivel inferior, evitando conductas irresponsables o de despilfarro de recursos.

²³ A fin de mantener armonizada la presión fiscal, se establece una base imponible estándar igual entre todos los que suscriben el acuerdo e igual a la federal y una serie de alícuotas preestablecidas a imponer por los gobiernos provinciales en cada caso, dejando en poder de estos últimos la consideración de exenciones, deducciones y demás tratamientos especiales. De esta forma existe un impuesto a la renta federal y otro provincial. Técnicamente el sistema se denomina *Tax on Tax* que implica que sobre la cuota impositiva federal se agregan los tipos marginales provinciales.

²⁴ Estos acuerdos no fueron suscriptos por Quebec, Alberta y Ontario, que mantienen su propio impuesto sobre sociedades, aunque como en el caso del impuesto a la renta de personas físicas mantiene una estructura general muy similar a la pactada en los acuerdos.

²⁵ Las provincias de Manitoba, Isla del Príncipe Eduardo y Saskatchewan no suscribieron acuerdos de armonización por el impuesto al consumo. Por su parte Quebec tiene suscripto un acuerdo con el gobierno federal para la armonización de su impuesto sobre ventas, de manera que el tratamiento y estructura tributaria es la misma prácticamente que en el resto de las provincias

Adicionalmente existen otros impuestos menores como a las transmisiones patrimoniales, sobre nóminas, sobre primas de seguro, etc.

Por otro lado, existen fuentes de recursos no fiscales que primariamente consisten en las contribuciones sociales, que financian el sistema de seguridad social canadiense.

Además de la mencionada, también constituyen fuentes de recursos propios provinciales no fiscales, la venta de bienes y servicios, las licencias, los ingresos derivados de la explotación de recursos naturales²⁶ y las rentas patrimoniales.

Por último se encuentran las transferencias, que son de dos tipos: condicionadas y de libre disponibilidad. Respecto de esta última, que es la que compete al presente trabajo, se realizará en este apartado una breve mención, para profundizar luego más adelante los detalles concernientes al sistema a través del cual se materializa.

Dentro de las condicionadas, encontramos principalmente la *Canada Health and Social Transfer (CHST)* que se realiza sobre una base per cápita rigurosamente a todas las provincias y territorios en el marco del ejercicio concurrente entre el nivel federal y provincial de las competencias en materia de gastos sociales. Esta es la transferencia más importante aportando aproximadamente los recursos para el financiamiento del 50% de los gastos provinciales en la materia. Cabe indicar que esta transferencia, está no solo destinada a la financiación de programas sociales sino también sanitarios y de educación post secundaria²⁷.

Otras transferencias condicionadas son las de estabilización fiscal, las destinadas a la enseñanza de idioma, a programas de vivienda, desarrollo, reinserción social, etc. pero su importancia es muy baja medido en términos de los recursos aportados.

Dentro de las incondicionadas, aparece la Transferencia de Nivelación, que como su nombre lo indica tiene por propósito y en cumplimiento del mandato constitucional, atenuar las disparidades fiscales horizontales existentes a lo largo del territorio canadiense. Se trata de una nivelación federal - provincial, es decir vertical, que se estima en función del déficit de capacidad fiscal de aquellas provincias que se

²⁶ Las provincias canadienses tienen la facultad exclusiva sobre la explotación de recursos naturales conforme la Ley Constitucional de 1982.

²⁷ La CHST (Transferencia Social y Sanitaria de Canadá) no consiste en su totalidad de pagos en efectivo, sino que tiene tres componentes: el principal que implica cesión de espacio fiscal sobre la recaudación de los impuestos a la renta, un segundo que es de nivelación ya que importa la cesión de espacio adicional a las provincias más pobres y un tercero, muy pequeño, que si consiste en pagos en efectivo.

encuentran por debajo del estándar nacional fijado en base a las cinco provincias medias²⁸. Se instrumentan a través de acuerdos con revisión quinquenal entre el gobierno federal y los provinciales. Debe destacarse que los territorios se encuentran excluidos de estas transferencias, ya que cuentan con un programa específico para estos con el mismo propósito de nivelación.²⁹

Finanzas de los Territorios

Canadá cuenta con tres territorios Nunavut, Yukón y los Territorios del Nordeste que concentran aproximadamente el 3% de la población total del país³⁰ y aportan un 0.5% aproximadamente al PBI nacional.

El reconocimiento de estas tierras como integrantes de la federación se obtuvo mediante una serie de leyes federales que se fueron sancionando en diferentes momentos y que les otorgaron las facultades reglamentarias que hasta la actualidad detentan. De acuerdo con lo que establece la oficina de relaciones intergubernamentales canadienses, los territorios mantienen una clara diferencia constitucional con las provincias: mientras que estas últimas ejercen facultades reconocidas y atribuidas a dicho nivel por la norma fundamental, los territorios ejercen aquellas facultades que el parlamento federal ha delegado específicamente en estos, es decir, las primeras tienen poder legítimo, mientras que los últimos detentan un poder delegado.

Históricamente fueron gobernados por oficiales federales aunque en el último tiempo se ha ido reconociendo su autonomía en una especie de proceso de devolución de las tierras³¹ (de su gobierno) a sus habitantes locales, permitiendo así la conformación de asambleas legislativas y la elección popular de un cónsul o líder que asume el poder ejecutivo, de manera de equipararlos cada vez más a las provincias. No obstante, todavía se encuentran bajo jurisdicción del gobierno federal, al punto que sus poderes legislativos se encuentran subordinados al parlamento federal.

Con relación a la estructura fiscal de los territorios de Canadá, se destacan dos características distintivas del resto de las provincias: por un lado, éstos reciben una

²⁸ Las provincias consideradas ricas y en base a las cuales se establece el estándar de capacidad son Quebec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan y British Columbia.

²⁹ Ver apartado de territorios.

³⁰ Conforme datos de la Oficina Nacional de Relaciones Intergubernamentales <http://www.pco-bcp.gc.ca>

³¹ Este proceso de devolución de tierras se relaciona con el hecho de que los territorios son jurisdicción federal, es decir la propiedad de la tierra es de este último y la misma es cedida para su administración y trabajo a la población residente en la misma.

transferencia exclusiva y única³² que aporta los fondos necesarios para financiar entre el 80% y el 90% de los gastos, por el otro, dada la importancia de la transferencia antes mencionada, los recursos propios generados por los mismos son muy limitados, lo que en gran medida puede explicarse por dos factores centrales: la desventajosa localización geográfica y la baja densidad poblacional.

El gobierno federal no obstante, procura a través de este programa de transferencias incondicionadas denominado *Territorial Formula Financing* (TFF), asegurar la equidad en términos de desarrollo y oferta de bienes y servicios públicos que las provincias. Se ajustan en virtud del crecimiento de gastos de las provincias, como también del crecimiento poblacional territorial. En síntesis, la transferencia especial a los territorios se determina básicamente por la diferencia entre las necesidades de gastos más que por de diferencias en las capacidades tributarias.

También cuentan, al igual que las provincias con la transferencia social y sanitaria de Canadá (*Canada Health and Social Transfer – CHST*), que de cualquier forma se encuentra estrictamente condicionada a los fines que refiere³³. La secretaría de finanzas de Canadá resalta que “Territorial Formula Financing (TFF) provides territorial governments with funding to support public services, in recognition of the higher cost of providing programs and services in the north.”

Como se mencionó, los territorios asumen las mismas responsabilidades de gasto esenciales para la población que las provincias, fundamentalmente salud y educación entre otras más como infraestructura y servicios sociales (parcialmente) con el aliciente del mayor costo de provisión derivado de las características geográficas y poblacionales que presentan.

Respecto de los recursos propios, las fuentes más importantes son: ingresos por rentas personales, ingresos por rentas de empresas o negocios, tabaco, combustible, bebidas alcohólicas y nóminas. Las restantes son: impuestos sobre el capital, impuestos sobre ventas generales y misceláneas, licencias vehiculares, primas de seguro de hospitales y

³² Con “única” nos referimos a única en su tipo (incondicionada).

³³ La CHST que se realiza a los territorios debido a que su estimación es sobre una base per cápita y la baja población de la zona, es considerablemente menor a las que se efectúan a las provincias. Las demás transferencias recibidas son destinadas a vivienda, agricultura, empleo, protección, etc. pero en su conjunto representan no más del el 0.35% del total transferido. No reciben transferencias ni de nivelación ni de estabilización como las provincias, al contar con un programa especial como el TFF.

médicas, otras primas de riesgo, impuestos a la propiedad, ingresos derivados de los juegos de azar, otros ingresos varios y por último dividendos de acciones preferentes.

Los impuestos que gravan el primer grupo de fuentes enunciadas, siguen un tratamiento similar al establecido para el caso del programa de las transferencias de nivelación empleado en el caso de las provincias, es decir, el sistema fiscal representativo. Este procedimiento se aplica a fin de estimar la cantidad de fondos recaudados a través de estas fuentes. El grupo restante, se estima en un bloque de ingresos que se ajusta automáticamente en un 2% anual.

Otro tratamiento reciben los recursos naturales radicados en los territorios. Dicha fuente no resulta admisible para ser gravada por los impuestos locales antes mencionados ya que su tratamiento se alcanza con negociaciones particulares con cada uno de los demás territorios y con negociaciones globales con el gobierno federal. Esto se debe a que la constitución canadiense fija competencia provincial exclusiva sobre los recursos naturales y dado que los territorios son jurisdicción del gobierno federal, no cuentan con dicha facultad, ya que en todo caso serían recursos propios del federal o bien sujeto a negociación con las provincias.

Finanzas Municipales

Respecto del nivel local de gobierno, Canadá cuenta con alrededor de 5144³⁴ subdivisiones censales, asemejables a municipios aunque estas incluyen 54 tipos de asentamientos poblacionales (villas, comunidades aborígenes ciudades, condados, municipalidades, cantones, etc.). A su vez, estos municipios se agrupan en 33 centros urbanos o áreas metropolitanas censales (CMAs) que resultan las unidades de análisis del presente trabajo a nivel local. Ello debido a que no se cuenta con información poblacional y financiera con mayor nivel de desagregación, mientras que no obstante se considera lo suficientemente representativo del nivel local de gobierno³⁵.

La autonomía de los municipios es prácticamente nula toda vez que su existencia así como las responsabilidades de gasto e ingresos que asumen, son fijadas por la provincia

³⁴ Conforme datos de censo 2011 Canadá. Fuente Statistics Canada.

³⁵ Por cada provincia existe al menos un CMA que responde por la totalidad de asentamientos municipales, excepto en el caso de Prince Edward Island que no cuenta con ninguno debido a su escasa población. No obstante para resguardar la coherencia del análisis, se considerara en este caso como unidad de medida el agregado local con la misma denominación que la provincia. Las CMAs representan aproximadamente el 70% de la población local y del PBI local.

a la que pertenecen, tal como expresa Mc Millan, M. y Sah, A. (2006) “The authority of local government in Canada is derived entirely from the provinces. The constitution mentions municipalities only to declare that they are the exclusive jurisdiction of the provinces. As ‘creatures of the provinces’ (the status of local governments since 1867) their responsibilities and power are only those delegated to them by the incorporating province and to which their actions must conform”.

Por esta razón la relación entre provincias y municipios no es de iguales a diferencia de lo que sucede entre las provincias y el gobierno federal en la medida en que la existencia y autonomía provincial, se encuentra consagrada constitucionalmente.

Conforme lo anterior, la facultad que tiene la provincia para intervenir en toda clase de asuntos municipales es plena lo que socava la autonomía de dichos gobiernos, trascendiendo el ámbito estrictamente fiscal. Al respecto Sastre, S. (2009) afirma que “Las autoridades locales no disfrutaban, por tanto, de autonomía plena en asuntos locales, que les convierta en un tercer nivel de poder con competencias distintas a las conferidas por las provincias”. Esta condición de los municipios canadienses como meros agentes administrativos de las provincias sin reconocimiento de autonomía y legitimidad democrática (soberanía) actualmente es objeto de críticas cada vez más frecuentes. De todos modos es importante también destacar que dicho nivel de autonomía es variable con el tipo de municipio que se trata, a mayor conglomerado urbano mayor es la autonomía y a la inversa en el caso de condados y localidades rurales.

Por su parte, las relaciones de los municipios con el gobierno federal son prácticamente inexistentes o mínimas y a su vez reguladas e intervenidas por las autoridades provinciales.

Cabe destacar que también existen lo que se denominan comisiones o consejos de propósitos específicos que gozan de diversos grados de independencia de los municipios en la medida en que son creados por los gobiernos provinciales para cuestiones puntuales, aunque muchas veces los fondos que gestionan estos *Especial Purpose Bodies* son aportados por los gobiernos municipales. En la actualidad este tipo de organismos ronda los 8000 en todo el país aproximadamente.

No obstante lo anterior, las autoridades locales son elegidas popularmente mediante sufragio y estas gestionan fondos públicos que aplican para la financiación de sus

gastos, conjuntamente con las transferencias recibidas por los gobiernos federales y provinciales.

Como se mencionó, la disparidad de las provincias y regiones canadienses es amplia y dicha cualidad se traslada también a los municipios. A pesar de esto, en términos generales, la distribución de responsabilidades en materia de gastos y de impuestos se mantiene para todo el territorio.

Respecto de las responsabilidades de gasto asumidas por los niveles municipales de gobierno son las siguientes, por orden de importancia en términos de magnitud de los fondos asignados en cada caso:

- Transporte: incluyendo fundamentalmente carreteras, obras viales, transporte público, aceras e iluminación de aceras, asfaltado y estacionamientos.
- Medioambiente: incluyendo drenajes, agua, alcantarillado sanitario y tratamiento de residuos, recolección de basura y tratamiento de desechos, control de animales y pestes y reciclado.
- Protección: incluyendo policía, bomberos y emergencias.
- Recreación y Cultura: que incluye cuidado y mantenimiento de parques y espacios verdes, cementerios, instalaciones culturales, recreativas y deportivas, centros de información turística, entre otros relacionados.

Completan la lista los servicios administrativos de funcionamiento del municipio, planeación y desarrollo y algunos gastos menores destinados a salud y servicios sociales que en todo caso complementan el gasto realizado por la provincia o la nación, a través de programas o actividades específicas, pero su cuantía no es significativa.

Las áreas antes mencionadas son responsabilidad exclusiva del nivel local de gobierno de manera que estos deben proveerlos a todos sus ciudadanos sin importar si residen en zonas rurales o metropolitanas.

Con relación a los ingresos municipales, pueden clasificarse esencialmente en dos, aquellos propios del gobierno local generados en su facultad de establecer impuestos y tasas y aquellos aportados por los gobiernos de niveles superiores, a través de transferencias.

Conforman las principales fuentes de recursos propios municipales, también en orden de importancia por su cuantía, las siguientes:

- Impuestos a la Propiedad y Relacionados: referidos a la propiedad inmueble en todas sus formas, que se encuentre dentro de la jurisdicción municipal, así como las mejoras y demás modificaciones relacionadas con estas que se apliquen a dichas propiedades. Constituye la principal fuente de recursos propios.
- Ventas y Tasas: consisten en el cobro de licencias y concesiones como también las tarifas aplicadas a los usuarios por servicios como agua, alcantarillado e instalaciones recreativas básicamente.
- Otros: si bien esta categoría no engloba todas las demás existentes, resulta la tercera en orden de importancia por la cuantía de recursos que aporta e incluye multas, penalidades y otros ingresos diversos, calificados como misceláneas.

Concluyen la lista los retornos sobre inversiones, impuestos a las mejoras locales, impuestos a los negocios, permisos y cobros para el desarrollo.

Por último, en relación a los recursos monetarios se encuentran las transferencias cuya importancia es elevada en el presupuesto local es elevada y se clasifican por su origen en provinciales y las federales.

En cuanto a las primeras, son totalmente condicionadas y las de mayor cuantía. Por su destino específico se concentran primordialmente en la financiación de todo lo vinculado a transporte ya que es la principal responsabilidad del municipio, si bien delegada previamente por la provincia, lo que sugiere la razón de su importancia. En tal sentido, Mc Millan, M. y Sah, A. (2006) indican que “In general, provincial transfers tend to be fairly large relative to expenditures in those areas for which municipalities normally have limited responsibilities but, with the exception of transportation, tend to be smaller in those areas for which municipalities have major responsibilities”, lo que denota la preservación de correspondencia entre la responsabilidad de gasto y la de recaudación.

Le siguen las destinadas a gastos de medioambiente (agua y alcantarillado principalmente), esparcimiento, recreación y cultura.

Respecto de las transferencias incondicionadas, estas son realizadas únicamente por las provincias a sus municipalidades y con un propósito de equidad y/o de cierre de la

brecha fiscal municipal y se determinan mediante una combinación de criterios muy variables entre provincias como pagos per cápita, pagos por municipalidad, pagos por kilómetro de ruta entre otros. Dado que estas transferencias siguen un objetivo de equidad, enmarcadas en el espíritu de los programas federales y provinciales del mismo tipo, vale citar nuevamente a Mc Millan y Sah que afirman “General purpose transfers are intended to provide unconditional financial aid to municipalities to meet necessary expenditures. As a result, they usually equalize to some extent the fiscal abilities of municipal governments”.

Por último respecto de los recursos y gravámenes municipales, un caso particular es el del gasto en educación (responsabilidad provincial). Dicho servicio es proporcionado a nivel local y financiado mediante impuestos, también locales, que fijan y administran las juntas escolares en ejercicio de facultades conferidas por el nivel provincial. La cuestión en esto, por cierto objeto de controversias actuales, es que dichos impuestos afectan la tributación local toda vez que se fijan sobre bases locales como la propiedad.

El sistema de nivelación canadiense

Las provincias canadienses como se mencionó previamente, presentan disparidades considerables en varios de sus aspectos. Considerando el ingreso per cápita regional y la cantidad de habitantes por provincia, a partir de la información detallada en el Anexo III, puede advertirse que las provincias atlánticas o del este resultan las más rezagadas y presentan índices de correspondencia menores al resto como consecuencia precisamente de las menores capacidades económicas y de la baja densidad poblacional. Estos resultados son interesantes toda vez que revelan la relación entre los desequilibrios verticales y horizontales, ya que un menor desarrollo y performance económica en una región se traducirá en menores capacidades recaudatorias y por lo tanto mayor brecha fiscal vertical que deberá ser atendida por el gobierno federal, en la mayoría de los casos, a través de programas de transferencias. En sentido inverso, las provincias con mayor nivel de ingresos también concentran la mayor parte de la población nacional y presentan los índices de correspondencia más elevados.

Respecto de la capacidad fiscal, el programa de nivelación vigente concibe tres grupos de provincias:

- Con capacidad superior a la media o provincias “ricas”: Ontario, Alberta y British Columbia
- Con capacidad fiscal media: Quebec, Manitoba y Saskatchewan³⁶
- Con capacidad inferior a la media o provincias “pobres”: Prince Edward Island, Newfoundland y Labrador, New Scotia y New Brunswick

Con relación a los acuerdos fiscales suscritos, donde se diferencian Quebec, Alberta y Ontario del resto de las provincias, cabe destacar que Quebec mantiene un sistema completamente autónomo respecto de los regímenes de pensiones apartándose del plan nacional. Además, no suscribió los acuerdos vigentes en relación a la recaudación del impuesto a la renta de personas físicas ni de sociedades o empresas, de manera que tiene sus propios impuestos sobre dichas bases aunque no difieren considerablemente de los que se aplicarían en el marco de los mencionados acuerdos. Por su parte, Ontario y Alberta (la más rica de todas las provincias) no suscribieron los acuerdos respecto de los impuestos sobre la renta de empresas o sociedades, aunque al igual que en el caso de Quebec, las diferencias no son considerables.

En cuanto a los sistemas de nivelación, Canadá cuenta con una sola transferencia incondicionada desde el gobierno federal a las provincias, que atiende el propósito consagrado en su Constitución de 1982, de asegurar provisiones equivalentes de bienes y servicios públicos en todo el territorio de la nación, con niveles de presión tributaria también equivalentes, es decir el de equidad, resultando uno de los principales sistemas de redistribución de ingresos en este país.

Sin indagar profundamente en la compleja fórmula mediante la cual se estiman las transferencias a percibir por cada provincia³⁷ si cabe indicar que se trata de un complejo sistema denominado Sistema Impositivo Representativo (S.I.R.)³⁸ que consiste en un

³⁶ En la fórmula de nivelación se consideran las provincias representativas medias como estándar para la realización de transferencias y se incluyen además dos provincias caracterizadas como “ricas” que son British Columbia y Ontario ya que el propósito es nivelar “hacia arriba”. Como puede notarse se excluye en consecuencia, no solo las cuatro provincias atlánticas que son las más rezagadas, sino también la más fuerte económicamente que es Alberta.

³⁷ Para una lectura más detallada respecto de la metodología de cálculo se sugiere la lectura de Montero, P. A. (2000). El Sistema de Transferencias Intergubernamentales en Canadá, con especial referencia a la Transferencia de Nivelación. Anales de Economía Aplicada XIV Reunión ASEPELT – España. Oviedo

³⁸ R.T.S. Representative Tax System

modelo que pretende representar todo el sistema impositivo provincial – local. Como consecuencia, en la fórmula de nivelación se toman 33 tipos impositivos³⁹ una base imponible estándar y una alícuota federal estándar que permite determinar la capacidad tributaria media o estándar a la que deben llegar todas las provincias⁴⁰. Para la determinación de dicho parámetro se toman las cinco provincias canadienses consideradas representativas o medias (British Columbia, Manitoba, Saskatchewan, Ontario y Quebec). A fin de considerar las asimetrías provinciales y de determinar la cuota de transferencia, se considera para cada una de estas su base imponible potencial⁴¹ y su población (como proxy de las necesidades de gasto). De lo anterior surge un determinado resultado positivo o negativo, siendo en el primer caso un superávit de capacidad fiscal y en el segundo un déficit que debe financiarse a través del programa de transferencias en su misma cuantía.

Se trata de un sistema de igualación bruta y de financiación vertical, toda vez que las provincias con superávit no deben abonar esa diferencia, simplemente su transferencia es cero ya que el déficit de las otras provincias es completamente financiado con las arcas del gobierno federal.

Por otra parte, las desventajas asociadas a la descentralización de los ingresos se mitigan a través de acuerdos de armonización de impuestos entre el gobierno federal y los provinciales, además de las particularidades del sistema de transferencias, que al derivarse de una fórmula preestablecida, brinda cierta estabilidad y previsibilidad a los ingresos de los gobiernos subnacionales. Respecto de esta estabilidad, también es importante detenerse a considerar la composición del paquete de impuestos propios de los gobiernos subcentrales (municipales y provinciales) que satisfacen no solo el principio del beneficio en la base de su estructura tributaria, sino las cualidades necesarias para dotar de estabilidad sus fuentes y de esta forma reducir la dependencia,

³⁹ Más allá de lo expuesto respecto de los ingresos por la explotación de recursos naturales en dominio de las provincias que los poseen, a partir del año 1982 se tienen en cuenta la totalidad de estos ingresos en la fórmula de nivelación. A diferencia del resto de las figuras impositivas, en el caso de los recursos naturales se toma la recaudación real histórica (promedio) y no la potencial, debido a las dificultades para su estimación. Además tampoco se considera el 100% de los recursos sino un porcentaje menor, cercano al 70% considerando que en general los costos de explotación de dichas fuentes suelen ser muy elevados y son asumidos por las provincias explotadoras.

⁴⁰ Es el ingreso medio per cápita de cada impuesto del SIR sobre la base imponible media de las cinco provincias “medias” lo que se toma como una medida de la capacidad fiscal.

⁴¹ Esta base imponible potencial resulta de aplicar la alícuota media estándar federal para un determinado impuesto sobre la base imponible para ese impuesto de la provincia bajo análisis. No se trata de un dato sobre recaudaciones históricas.

aunque sea pequeña, de las transferencias incondicionadas del gobierno federal: baja elasticidad – ingreso y baja movilidad geográfica de las bases imponibles.

Considerando los componentes de la fórmula de las transferencias de nivelación, que como se indicó pretenden igualar capacidades fiscales, es importante advertir que su cuantía se basa en recaudaciones potenciales y no reales o históricas. Esta particularidad, si bien implica sumar complejidad al sistema, permite preservar el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales mientras que la elevada descentralización de la provisión de bienes y servicios públicos garantiza eficiencia asignativa, pero además fortalece la *accountability* fiscal vertical, en virtud de la mayor convergencia que provoca entre la responsabilidad de gastar y la de recaudar, así como la transparencia en la gestión local de fondos públicos, evitando fenómenos de ilusión fiscal y de *flypaper effect*⁴²

Lo anterior revela, que más allá de las frecuentes críticas recibidas por el sistema impositivo representativo para la determinación de las transferencias de igualación como también la no consideración de los diferentes costos de provisión, estamos ante un modelo que logra balancear ventajas y desventajas de la estructura fiscal de un país entre los dos extremos de centralización y descentralización tributaria.

Análisis y definición de los datos

Estudiar los mecanismos de nivelación vigentes en Canadá, a través de las transferencias realizadas desde el gobierno federal a las provincias y desde estas a sus municipios, consiste el objetivo principal del presente trabajo. En este apartado se indagará empíricamente la existencia de dichos mecanismos para cada nivel y el grado de igualación fiscal que se registra en las provincias y en los municipios, planteando como hipótesis central que conforme se incrementa el grado de descentralización, la intensidad de la nivelación se reduce.

A fin de concretar estas mediciones⁴³, se empleará la técnica de datos de panel tomando como referencia el periodo 2001- 2008. El test empírico para la medición de la

⁴² Fenómeno conocido en el caso de transferencias, por el cual la propensión a gastar dinero obtenido mediante transferencias del gobierno central cuando estas no están asociadas a esfuerzos fiscales de los gobiernos locales, es mayor a la propensión a gastar dinero proveniente de sus propios recursos. Para mayor detalle al respecto consultar Porto (2002) Capítulo V.

⁴³ La metodología empleada es la misma que en Porto, A. y Rosales, W. (2008) Igualación fiscal en los distintos niveles de gobierno en la Argentina. A diferencia de lo analizado en dicho estudio, en este caso

existencia de políticas de nivelación viene dado por la comparación de las elasticidades ingreso de los gastos y de los recursos propios para cada nivel de gobierno. Por su parte, la diferencia entre las elasticidades ingreso de los gastos y de los recursos resultaría en una medida de la intensidad de las políticas de igualación. Las expresiones a emplear para la realización de las estimaciones econométricas, tanto para el nivel provincial como municipal, son las siguientes:

$$\mathbf{LnGTpc = \alpha_0 + \alpha_1 LnPob + \alpha_2 LnPBGpc + \mu}$$

$$\mathbf{LnRPpc = \alpha_0 + \alpha_1 LnPob + \alpha_2 LnPBGpc + \mu}$$

Donde,

GTpc: Gasto Público Total per cápita

RPpc: Recursos Propios per cápita

Pob: Población

PBGpc: Producto Bruto Geográfico per cápita

μ : Término de perturbación o error

Todas las expresiones están expresadas en logaritmos de manera de obtener medidas de elasticidad.

Por otro lado, también resulta conveniente, excluir los tres territorios del análisis a realizar por las particularidades de los mismos, no solo con relación a su carácter legal sino también debido al tratamiento diferencial que estos poseen con relación a los programas de nivelación fiscal. Ello a los fines de evitar sesgos en los resultados ya que el propósito del presente se concentra en el análisis de las políticas de nivelación existentes entre el gobierno central y las provincias y entre estas y los niveles locales o municipales.

no serán considerado para el análisis el agregado de Provincias más Municipios como evidencia de las políticas de nivelación nacionales, ya que estas solo están dirigidas a las Provincias mientras que las transferencias del gobierno federal a los municipios son mínimas y condicionadas en todos los casos.

Conclusiones

Las regresiones practicadas conforme el modelo antes presentado, revelan dos situaciones bien distintas entre provincias y municipios respecto de las políticas de nivelación: mientras que en el primer caso se advierte la presencia de estas, en el caso de los municipios resulta inexistente ante la evidencia de elasticidades de los gastos públicos mayores que la de los ingresos propios, lo cual vuelve incontrastable la hipótesis principal para este nivel de gobierno. No obstante, en el caso de las provincias, la diferencia de elasticidades nos estaría indicando que a medida que pasamos a provincias con menor ingreso per cápita, el gasto público por habitante se reduce, pero en menor medida que los ingresos propios, sugiriendo entonces la actuación de algún mecanismo nivelador.

	Elasticidad ingreso del Gasto Público	Elasticidad ingreso de los Recursos Propios	Intensidad de la Nivelación
Provincias	0,710	0,729	0,019
Municipios	1,065	0,653	-0,412

Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro de regresiones expuesto en el Anexo I

Conforme los resultados presentados, podría afirmarse que la hipótesis central de este trabajo se verifica, si bien no sería del todo correcto afirmar que la intensidad de la nivelación se reduce conforme aumenta el grado de descentralización, lo cierto es que pasamos de un impacto nivelador a nivel nacional-provincial por demás leve a directamente la ausencia de mecanismos niveladores en el segundo nivel de descentralización, es decir provincial-municipal.

En los cuadros del Anexo II se pueden verificar los índices de descentralización⁴⁴, los índices de correspondencia fiscal y las proporciones de las transferencias condicionadas y no condicionadas promedio para el periodo analizado. Algunos breves comentarios respecto de estos datos:

- En cuanto a la participación de las transferencias federales incondicionadas sobre las condicionadas, se verifica la preponderancia de las primeras en todos los casos, aunque revelando su carácter redistributivo ya que son las provincias

⁴⁴ Índices de Descentralización medidos siguiendo la metodología empleada por Porto, A., Garriga, M., & Rosales, W. (2011)

más pobres las que reciben mayor proporción de dichas transferencias y a la inversa en el caso de las condicionadas⁴⁵ lo que permite inferir una relación positiva entre estas y el ingreso provincial.

- En cuanto al grado de descentralización, puede advertirse que en efecto, este es mucho mayor para el caso de las provincias que para el de los municipios, prácticamente duplicándolo. Lo mismo sucede con los indicadores de correspondencia fiscal, en un caso y en otro, lo que es razonable considerando la naturaleza de los gastos competencia de cada nivel así como el carácter de agentes que detentan los municipios.

Lo expuesto precedentemente, podría explicar en cierta medida, el bajo impacto de las políticas de nivelación vigentes, al sugerir una considerable equiparación de las capacidades tributarias provinciales que no amerita mayor esfuerzo de igualación, ya que como menciona Alcalde (2004) son las transferencias condicionadas las que deberían atacar las causas de las disparidades de capacidad fiscal y/o costos de provisión. Además en el caso de Canadá, son las que sostienen los gastos más sensibles socialmente (servicios sociales y salud) y de mayor importancia presupuestaria. Tampoco es menos importante considerar la distribución de la población, que más del 80% se concentra en las cuatro provincias más ricas (Alberta, Ontario, Quebec y British Columbia).

Aunque estas conclusiones resulten un poco curiosas, teniendo en cuenta el complejo programa de nivelación subnacional canadiense, lo cierto es que corroboran el alto grado de federalismo fiscal y autonomía provincial con que cuenta dicho país, circunstancia que se anticipaba en el diagnóstico donde se dió cuenta de la preponderancia que tiene dicho valor a nivel político y normativo. Considerando también, como han señalado varios autores, que las disparidades verticales prácticamente se han anulado en este país a juzgar por los elevados índices de correspondencia fiscal, se permite presumir que la leve nivelación que proporciona en términos generales el programa de transferencias de igualación, se orienta más a corregir desequilibrios fiscales eventuales y en algunas jurisdicciones, además del

⁴⁵ La relación entre los fondos transferidos condicionados y no condicionados se probó mediante regresiones múltiples tomando como variables explicativas el PBG y la Población, con una bondad de ajuste para ambos casos del orden del 65%. Estas pueden consultarse en el Anexo II.

mandato normativo constitucional-legal que obliga a su mantenimiento, que a un propósito puntual de nivelación nacional.

Referencias

Bibliografía

- Adkins, L. C. (2011). Using Stata for principles of econometrics. Wiley Global Education.
- Alcalde, A. H. (2004). Aplicación de un fondo de nivelación en el marco de un sistema de financiación autonómica estable. Doctoral dissertation. Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Bird, R. M., & Tarasov, A. V. (2004). Closing the gap: fiscal imbalances and intergovernmental transfers in developed federations. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 22(1), 77-102.
- Blöchliger, H., & Petzold, O. (2009) Impuestos y Transferencias de Fondos: Sobre la Composición de los Ingresos de los Gobiernos Subcentrales. OCDE Papeles de Trabajo.
- Boadway, R. & Shah, A. (2009). Transferencias Fiscales Intergubernamentales: Principios y Práctica. Serie sobre Sector Público, Buen Gobierno y Responsabilidad y Rendiciones de Cuentas. Informe Nro. 38077. Banco Mundial.
- Boothe, P. Ion, Gasto y Participación en las Federaciones: Evidencia de Australia y Canadá. Publicación del Foro de Federaciones. www.forumfed.org
- Chaires, M. D. C. H., López, J. F. M., & Cerda, S. G. (2012). Comparación tributaria del IVA entre México y Canadá y el impuesto equiparable en Estados Unidos de América. XVII Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática. Ciudad Universitaria México D.F.
- Gasparini, L. & Porto, A. (1998). Distribución regional del residuo fiscal neto. *Económica*, 44.
- Joanis, M. (2014). La evaluación de la autonomía de Québec en el imperfecto federalismo fiscal de Canadá. Índice/Index, 15. Informe IEB Sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Publicas. Nro. 14.
- Mahía, R. (2000). Introducción a la especificación y estimación de modelos con datos de panel. Madrid, Universidad Autónoma de Madrid.
- Mc Lean, I. (2003). Fiscal federalism in Canada. Nuffield College Politics, Working Paper, W17.

- Mc Millan, M. L. (2006). Local government organization and finance: Canada. Local Governance in Industrial Countries.
- Mc Millan, M. L. (2003). Municipal Relations with the Federal and Provincial Governments.
- Montero, P. A. (2001). Una panorámica descriptiva del federalismo fiscal canadiense. VIII Encuentro de Economía Pública: Cáceres, 8 y 9 de febrero de 2001, 10.
- Montero, P. A. (2000). El Sistema de Transferencias Intergubernamentales en Canadá, con especial referencia a la Transferencia de Nivelación. Anales de Economía Aplicada XIV Reunión ASEPELT – España. Oviedo.
- Piffano, H. L. P. (2007). Los grandes dilemas de la cuestión fiscal federal y los consensos académicos y políticos. *Documentos de Trabajo*.
- Piffano, H. L. P. (2003). Transferencias de nivelación: las conductas estratégicas de los gobiernos y el diseño de fórmulas basadas en el concepto de capacidad y necesidad fiscales. Anales de las XXXVIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.
- Piffano, H. L. (1999). Descentralización fiscal y reforma tributaria federal en Argentina. Documento Nro.27. Consejo Empresario Argentino (CEA).
- Porto, A., Garriga, M., & Rosales, W. (2011). Descentralización fiscal en el nivel subnacional de gobierno. In XXV International Conference of Applied Economics, ASEPELT.
- Porto, A. (2009). Federalismo fiscal en la práctica. Aplicaciones al sector público Argentino y ejercicios teóricos. EDULP.
- Porto, A., & Rosales, W. (2008). Igualación fiscal en los distintos niveles de gobierno de la Argentina. *Actualidad Económica*, 18(66), 9-22.
- Porto, A. (Director, 2004). Disparidades regionales y federalismo fiscal. Edulp. La Plata.
- Porto, A. (2002). Microeconomía y federalismo fiscal. Universidad Nacional de La Plata.
- Prieto, D. C. (2003). Federalismo fiscal comparado. Impacto de la aplicación para España del modelo canadiense. In Anales de economía aplicada (p. 65). Asociación Española de Economía Aplicada, ASEPELT.

- Rea, J. C. (2003). Nunavut, los derechos indígenas y federalismo en Canadá. *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales*, (63), 41-69.
- Recio, L. A. H., Montero, P. A., & Rodríguez, D. P. (2007). Igualdad y progresividad en la financiación de las provincias y territorios canadienses. *XIV Encuentro de Economía Pública: políticas públicas y reformas fiscales*, 14.
- Sampieri, R. H., Collado, C. F., Lucio, P. B., & Pérez, M. D. L. L. C. (1998). *Metodología de la investigación*.
- Sastre, S. D. (2009). Entes locales, Constitución y federalismo canadiense. *Revista española de derecho constitucional*, 29(86), 217-251.
- Sosa Escudero, W. (1999). *Tópicos de econometría aplicada. Notas de clase. Serie Trabajos Docentes*.
- Woehrling, J. (2011). El sistema federal de Canadá: origen, evolución y problemas actuales. *Teoría y realidad constitucional*, (28), 431.

Sitios web

- <http://www.fin.gc.ca>
- <http://www.cra-arc.gc.ca>
- <http://www.statcan.gc.ca>
- <http://www.pco-bcp.gc.ca>
- <http://www.cic.gc.ca>
- <http://www.thecanadianencyclopedia.ca>

ANEXO I

Variables	Provincias (1)		Municipios (2)	
	Gasto Total per cápita	Recursos Propios per cápita	Gasto Total per cápita	Recursos Propios per cápita
Población	0,011	0,552	-0,204	0,174
p-value	0,745	0,403	0,806	0,042
PBG per cápita	0,710	0,729	1,065	0,764
p-value	0,000	0,000	0,000	0,000
Constante	1,138	-6,490	-0,044	-2,703
p-value	0,043	0,471	0,996	0,070
R2	0,68	0,75	0,61	0,39
Regresión				
Periodo	Panel 2001-2008		Panel 2001-2008	
N° de observaciones	80 (10 provincias en 8 años)		80 (10 provincias en 8 años)	

Nota: todas las variables están expresadas en logaritmos

(1) Se consideraron gastos y recursos propios de cada provincia neto de transferencias del estado nacional

(2) Se consideró el agregado de gastos y recursos propios de la totalidad de los municipios de todas las provincias, neto de transferencias

ANEXO II

Año	Descentralización del Gasto		Descentralización de los Recursos		Correspondencia Fiscal	
	Gasto subnacional/Gasto total consolidado	Gasto municipal/Gasto Subnacional	Recursos propios subnacionales/Recursos totales consolidados	Recursos propios municipales/Recursos subnacionales	Recursos propios provinciales/Gasto total provincial	Recursos propios municipales/Gasto total municipal
2001	61%	30%	53%	18%	90%	61%
2002	62%	30%	52%	19%	81%	60%
2003	62%	31%	52%	18%	81%	58%
2004	63%	30%	52%	18%	81%	60%
2005	63%	32%	52%	18%	84%	58%
2006	64%	32%	53%	18%	84%	57%
2007	64%	31%	54%	18%	85%	58%
2008	65%	31%	53%	17%	84%	57%

Fuente: Elaboración propia en base a Tablas 385-0001 y 385-0003 CANSIM Statistics Canada. Indicadores de descentralización conforme Porto, A., Garriga, M., & Rosales, W. (2011)

Promedios 2001-2008	Transferencias Condicionadas Recibidas	Transferencias Incondicionadas Recibidas
Newfoundland and Labrador	19%	81%
Nova Scotia	19%	81%
Prince Edward Island	25%	75%
New Brunswick	26%	74%
Manitoba	28%	72%
Quebec	38%	62%
British Columbia	51%	49%
Saskatchewan	58%	42%
Ontario	58%	42%
Alberta	65%	35%

Fuente: Tabla 385-0001 CANSIM Statistics Canada.

Variables	Provincias	
	Transferencias Incondicionadas	Transferencias Condicionadas
Población	0,629	0,787
p-value	0,000	0,000
PBG per cápita	-1,575	1,440
p-value	0,000	0,002
Constante	28,94	-5,923
p-value	0,000	0,185
R2	0,66	0,64
Regresión	Mínimos Cuadrados Ordinarios	
Periodo	2001-2008	
Nº de observaciones	80 (10 provincias en 8 años)	

Fuente: Elaboración propia a partir de Tabla 385-0001 CANSIM Statistics Canada.

ANEXO III

<u>Datos Provinciales</u>		
Provincia	Población	PBG
Prince Edward Island	138.764	\$ 4.754
Newfoundland and Labrador	511.543	\$ 31.572
New Brunswick	746.855	\$ 28.779
Nova Scotia	935.865	\$ 35.416
Saskatchewan	1.017.346	\$ 67.619
Manitoba	1.197.774	\$ 52.154
Alberta	3.595.755	\$ 296.072
British Columbia	4.349.412	\$ 204.406
Quebec	7.761.504	\$ 314.380
Ontario	12.882.625	\$ 608.446

Fuente: Año 2008. Tablas 385-0001, 384-0038 CANSIM Statistics Canada. PBG en millones de dólares canadienses

<u>Datos Municipales</u>					
Provincia	Cantidad de Asentamientos Urbanos	Cantidad de Municipios	Cantidad CMA	Total Población Municipal	PBG
Newfoundland and Labrador	376	15	1	187.712	8.986
Prince Edward Island	113	4	0	138.764	4.329
Nova Scotia	99	34	1	393.048	17.318
New Brunswick	273	28	2	259.266	10.364
Quebec	1285	178	6	4.991.693	201.164
Ontario	574	228	14	10.555.897	475.616
Manitoba	287	24	1	731.838	30.653
Saskatchewan	959	16	2	456.860	26.852
Alberta	435	86	2	2.316.783	146.044
British Columbia	743	93	4	2.971.554	128.111
Total	5144	706	33	23.003.415	

Fuente: Año 2008. Tablas 051-0056, 051-0046, 051-0001, 381-5000 CANSIM Statistics Canada. PBG en millones de dólares canadienses