



Asepelt  
España

# Comunicaciones XIV Reunión

**EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS  
INTERGUBERNAMENTALES EN CANADÁ, CON  
ESPECIAL REFERENCIA A LA TRANSFERENCIA  
DE NIVELACIÓN**

*Pedro Atienza Montero - [atiENZA@cica.es](mailto:atiENZA@cica.es)  
Universidad de Sevilla*

## Anales de Economía Aplicada

Oviedo 2<sup>3</sup>  
Junio 2000 4



Reservados todos los derechos.

Este documento ha sido extraído del CD Rom "Anales de Economía Aplicada. XIV Reunión ASEPELT-España. Oviedo, 22 y 23 de Junio de 2000".

ISBN: 84-699-2357-9

# **XIV REUNIÓN ASEPELT-ESPAÑA**

Oviedo, 22 y 23 de Junio, 2000

## **COMUNICACIÓN**

**TÍTULO:** "El sistema de transferencias intergubernamentales en Canadá, con especial referencia a la transferencia de nivelación".

**AUTOR:**

**Pedro Atienza Montero**

Facultad Ciencias Económicas

Universidad de Sevilla

Avda. Ramón y Cajal, 1

41018 SEVILLA

Tel.: 95-4556727

**E-mail: [atiienza@cica.es](mailto:atiienza@cica.es)**

**RESUMEN:**

En esta Comunicación intentamos describir el sistema de transferencias intergubernamentales en Canadá (sólo se hará referencia a las transferencias del nivel de gobierno federal al provincial-territorial). Sobre todo, se presta mayor atención a las subvenciones de nivelación, con gran tradición en el sistema federal canadiense; se explican sus principios (se funda en el principio de capacidad fiscal), su funcionamiento, sus características, su fórmula de cuantificación y sus ventajas e inconvenientes. Las subvenciones de nivelación constituyen la principal subvención incondicional en Canadá; tienen, por tanto, una gran importancia cuantitativa y cualitativa: constituyen un rasgo fundamental del sistema federal canadiense.

El objetivo de esta comunicación es presentar y describir someramente el sistema de transferencias intergubernamentales en Canadá. En concreto, es relevante el estudio de las subvenciones de nivelación (*equalization payments*) dada su importancia tanto cuantitativa como cualitativa, como se intenta ver en el presente trabajo, en el sistema federal canadiense.

Canadá es un Estado federal que se fundó en 1867 bajo un pacto federal entre cuatro provincias originarias, el cual se concretó en la *British North America Act*<sup>1</sup>. Esas cuatro provincias fundadoras fueron: Nueva Escocia, Nueva Brunswick, Ontario y Quebec, a las cuales se les fueron uniendo las restantes provincias hasta un total de diez provincias, a las que hay que añadir dos territorios<sup>2</sup>. Las seis provincias restantes son: Manitoba, Saskatchewan, Isla del Príncipe Eduardo, Alberta, Columbia Británica y Terranova. Los Territorios son : Yukón y los Territorios del Noroeste, a los que hay que añadir Nunavut, oficialmente constituido el uno de Abril de 1999.

Así pues, en el apartado 1 vamos a presentar las principales transferencias entre los dos niveles de gobierno reconocidos constitucionalmente: el nivel federal y el provincial-territorial. En el apartado 2 se tratará más extensamente las transferencias de nivelación de capacidad fiscal, las cuales son muy características del sistema de financiación intergubernamental canadiense. Por último, se

---

<sup>1</sup> A partir de la Ley Constitucional de 1982, se le denominaría Ley Constitucional de 1867. Por tanto, la Constitución canadiense escrita está formada fundamentalmente por estas dos Leyes constitucionales.

<sup>2</sup> Las restantes provincias que actualmente conforman Canadá se fueron uniendo a la Federación de la siguiente manera: Manitoba fue creada por el Parlamento federal en 1.870 (*Manitoba Act, 1870*); Columbia Británica se unió en 1.871, a través del *order in council British Columbia Terms of Union* ; Saskatchewan y Alberta en 1.905, a través de sendas leyes que las creaban como provincias,y Terranova, por fin, se adhirió en 1.949. Isla del Príncipe Eduardo, que participó en las Conferencias constitucionales que crearon el nuevo país, miembro del Imperio británico,, no se adhirió hasta 1.873, a través del *order in council Prince Edward Island Terms of Union*. En cuanto a los Territorios, tienen un estatuto especial, en el sentido de que no se pueden considerar entidades subcentrales federadas, ya que sus respectivos poderes legislativos están subordinados al Parlamento federal.

sacarán algunas conclusiones teniendo en cuenta, sobre todo, los cuadros del apéndice.

## **1) LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES-PROVINCIALES.**

En 1999-2000, el gobierno federal desembolsará 24.885,3 millones \$Can. en concepto de transferencias a los gobiernos provinciales y territoriales (considerando sólo la parte en efectivo de la TCSPS: vid. Cuadro 3).

Existen **tres principales programas de transferencias** federales a las provincias y territorios en 1999-2000. Éstos son: **la Transferencia canadiense en materia de sanidad y de programas sociales (TCSPS), la transferencia de nivelación (se verá en el apartado 2), y la Fórmula de financiación de los territorios (FFT).**

### **-1.1) La Transferencia canadiense en sanidad y programas sociales (TCSPS):**

Engloba a los antiguos **Financiación de los Programas Establecidos (FPE)** y **Régimen de Asistencia Pública del Canadá (RAPC)**. Se eleva a más de 28.400 millones \$Can. en 1999-2000 (la parte en efectivo, que realmente desembolsa el gobierno federal es 12.500 mill. \$Can., lo que supone el 50,2 %, como se puede ver en el cuadro 3). Es desembolsado a todas las provincias y territorios para financiar los programas de sanidad, de enseñanza post-secundaria y de bienestar social. La cantidad total es determinada sobre la base de una fórmula establecida por una ley federal en vigor hasta el 2002-03. La TCSPS, tal como fue introducida en 1995, proporciona a cada provincia una igual cantidad total per cápita, que es la suma de tres componentes:

-1º) *La transferencia de puntos impositivos* a las provincias. El valor de esta transferencia impositiva está basado en el espacio fiscal transferido a las provincias para financiar la atención sanitaria y la educación postsecundaria en 1977. La transferencia de puntos impositivos era 13.5 puntos del impuesto sobre la renta de los particulares y 1.0 del impuesto sobre sociedades. El rendimiento impositivo transferido a las provincias es calculado usando las recaudaciones federales en cada provincia en concepto de estos impuestos en el año corriente.

-2º) *La nivelación asociada*. Debido a que las provincias ricas obtienen más recaudación de los mismos impuestos, el gobierno federal calcula una cantidad para las provincias más pobres que eleva el valor de la transferencia de puntos impositivos al promedio de cinco provincias: Quebec, Ontario, Manitoba Saskatchewan y Columbia Británica. Pero no consiste en pago en efectivo, ya que *el programa de nivelación explícito*, como veremos, ya realiza los pagos en efectivo para compensar la debilidad de las bases imponibles de la provincia en cuestión.

-3º) *Pago en efectivo*. Sólo este pago en efectivo es un gasto en el programa TCSPS para el presupuesto federal.

La transferencia nivelada de puntos impositivos tiene un considerable efecto. Debido a que la cantidad es la misma para todas las provincias "pobres", una cantidad total igual per cápita resultaría en una igual transferencia en efectivo per cápita para estas provincias más pobres receptoras. Pero las otras provincias -Ontario, Alberta y Columbia Británica- tienen su transferencia en efectivo comprimida por la cantidad total de espacio fiscal concedido (es decir, sus transferencias en efectivo son reducidas por una cantidad mayor que el promedio ponderado per cápita de las cinco provincias, 375 \$Can.). Así pues, a diferencia del programa de nivelación explícito, la TCSPS impone a las provincias "ricas" una sanción dólar a dólar debido a su fuerte capacidad tributaria.

Con respecto a Quebec, debido a que se beneficia de una reducción impositiva adicional, ésta afecta a la cantidad en efectivo transferido en concepto de TCSPS. En el presupuesto de 1995 se especifica que el valor de esta reducción impositiva específica para el Quebec tiene que ser sustraída del valor de la transferencia en efectivo residual. Si el valor de la reducción impositiva adicional está por encima de la transferencia en efectivo, la legislación estipula que el gobierno federal sustraerá la cantidad en exceso de otros programas de transferencias ó solicitará un cheque del gobierno del Quebec; es decir, si la transferencia en efectivo hacia el Quebec cae a cero, la transferencia impositiva adicional retornará al gobierno federal.

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

Al introducir la TCSPS siguiendo la misma distribución provincial de las antiguas FPE y RAPC, el gobierno federal no trató de inmediato eliminar las desigualdades de las antiguas transferencias. La desigualdad era el resultado de la naturaleza de los recientes cambios en FPE y RAPC, así como resultado también de la decisión de ignorar

los cambios de población durante el primer año en vigor de la TCSPS. La FPE proporcionaba iguales cantidades totales per cápita, pero los pagos en efectivo estaban sesgados en contra de las provincias más ricas. El RAPC, diseñado como un programa de coste compartido, significó pagos federales per cápita que diferían ampliamente de provincia a provincia, incluso antes de los recortes presupuestarios de principios de los 90 (conocido como "*cap on CAP*", siendo CAP: Canada Assistance Plan). Además, la asignación provincial inicial de las transferencias bajo el programa TCSPS no tomó en cuenta los cambios en las participaciones relativas de población de las provincias en el año anterior.

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

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

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

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

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

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

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

### **-1.2) La Fórmula de financiación de los territorios.**

La fórmula de financiación de los territorios (FFT) es una transferencia federal incondicional anual. Permite a los Territorios asegurar una gama de servicios públicos comparables a los que ofrecen los gobiernos provinciales. Una parte muy importante de la financiación de los territorios provienen de la FFT: para el año fiscal 1999-2000 la FFT va a suponer el 92,7% de la financiación del gobierno de los Territorios del Noroeste y el 90,7% de la financiación total del de Yukón.

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



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

En 1999-2000, el gobierno federal efectuará transferencias de cerca de 1.300 millones \$Can. a favor de los tres territorios: 490 millones a los Territorios del Noroeste; 500 al Nunavut y 300 al Yukón.

En el curso de los cinco próximos años, se prevé que estas transferencias totalizarán 6.900 millones \$Can.

### **-1.3) Otras transferencias menores:**

#### -El programa de esta bilización fiscal.

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

### -Subvenciones legislativas

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

### -Otras Transferencias condicionales en efectivo.

Aparte de la TCSPS, que es la principal transferencia condicional sin duda, existen numerosos y pequeños programas de *coste compartido*: en 1987-88 se podían contar hasta 108 programas distintos de coste compartido, algunos de los cuales son extremadamente pequeños y otros de ámbito muy local. En 1997-98 estas pequeñas transferencias condicionales, en su conjunto, suponían el 14,63% del total de transferencias federales a las provincias. He aquí los principales programas que forman parte de transferencias condicionales, aparte de la TCSPS (F. Vaillancourt, 1999):

-1) La Corporación de viviendas e Hipotecas del Canadá (*Canada Mortgage and housing corporation*).

-2) Lenguas oficiales en la educación.

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

-3) Desarrollo regional e industrial.

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

-4) Seguro de cultivos, seguro de rentas brutas y estabilización de rentas netas.

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

-5) Readaptación profesional de personas discapacitadas.

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

-6) Jóvenes delincuentes.

-7) Minas de Uranio de Saskatchewan.

-8) Ayuda legal.

## **2) SUBVENCIONES DE NIVELACIÓN.**

El programa federal de nivelación<sup>3</sup> es uno de los principales instrumentos de redistribución de ingresos entre los distintos niveles de gobierno en Canadá. Tiene por objeto dar a todas las provincias los medios financieros necesarios para ofrecer a los ciudadanos un nivel razonablemente comparable de servicios públicos a tipos impositivos (ó presión fiscal) equivalentes. Las provincias beneficiarias pueden gastar las subvenciones de nivelación según sus propias prioridades y no están sujetas a ninguna condición. El programa está financiado enteramente por el gobierno federal y está autorizado por una ley asimismo federal.

La nivelación es un programa de transferencias federal-provincial basado en una fórmula, que empezó a funcionar explícitamente a partir

---

<sup>3</sup>El principio de nivelación fue formulado explícitamente en Canadá, por primera vez, en el Informe de la Comisión Rowell-Sirois, publicado en 1940. Esta Comisión proponía un régimen de subvenciones que giraban en torno a una *norma nacional* para alcanzar el objetivo de:

"...permitir a cada provincia asegurar a su población servicios según la norma canadiense y, con ello, paliar la miseria y las condiciones lamentables que amenazan la unidad nacional y crean dificultades a muchos canadienses. Ellas son (las subvenciones) la expresión de la idea que se hace la Comisión de un régimen federal capaz, a la vez, de asegurar una sana autonomía local y de crear una nación más fuerte y más unida". La Comisión recomendaba precisamente que:

"El Dominio aumente la subvención de norma nacional cada vez que un gobierno provincial demuestre la imposibilidad en que se encuentra de mantener la norma canadiense de servicios de suerte que equilibre su presupuesto sin elevar sus impuestos (provinciales y municipales) notablemente por encima de la media nacional en relación a la renta".

de 1957 (y, desde entonces, ha estado sujeta a revisiones cada cinco años). Su objetivo fue consagrado en la Ley Constitucional de 1982:

"El Parlamento y el gobierno del Canadá se comprometen al principio de realizar pagos de nivelación con objeto de proporcionar a los gobiernos provinciales ingresos suficientes para que puedan asegurar niveles razonablemente comparables de servicios públicos a niveles razonablemente comparables de presión fiscal" (*Artículo 36.2 de la Ley Constitucional de 1982*).

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

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

La nivelación de las capacidades fiscales de las distintas provincias en Canadá se realiza "hacia arriba", pero no "hacia abajo", es decir, las provincias cuya capacidad fiscal es menor a la media de las capacidades fiscales de las cinco provincias representativas (que

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

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

Por tanto la fórmula de nivelación canadiense será:

$$D_i = \max \left( 0, \sum_{j=1}^{33} t_{cj} Q_{rj} - Q_{ij} P_i \right)$$

$N_i$  = el mayor de (0,  $D_i$ )

Siendo:

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

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

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

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

$P_i$  = Población de la provincia i.

$N_i$  = Pago de nivelación a la provincia i.

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

Supongamos el ejemplo (Usher, 1995, pág.9 y ss.) del cálculo del déficit en capacidad fiscal en una de las fuentes impositivas, la más importante de las treinta y tres en cuanto a su participación relativa en el pago total de nivelación en un año, el impuesto sobre la renta de las personas. Este ejemplo también nos va a ilustrar sobre otra forma de concebir la nivelación, distinta a la que existe realmente en Canadá (basada en un Sistema Impositivo Representativo de 33 fuentes impositivas), pero que hay voces que la proponen (vid. P. Boothe, D. Hermanutz, 1999): una basada sobre un indicador macroeconómico: en este ejemplo renta provincial total. Ayudémosnos de la siguiente tabla:

**Cuadro 1:** Ejemplo ilustrativo

<i>Provincia</i>	<i>Renta Provincial Total</i>	<i>Población (millones)</i>	<i>Tipo impositivo provincial (%)</i>	<i>Ingresos de la imposición provincial</i>
A	100	2	25	25
B	30	1	20	6
A y B	130	3	-----	31

Fuente: D. Usher, The uneasy cash payments, 1995, pág.9

Sea un Estado federal con dos provincias ó Estados subcentrales, las cuales gravan la renta personal de sus habitantes. En este caso, calculemos los déficits de capacidad fiscal de A y de B:

$$D_A = t_c (Q_c - Q_A) P_A$$

$$D_B = t_c (Q_c - Q_B) P_B$$

En este caso:

$$t_c = 25 + 6/100 + 30 = 31/130 = 23,8\%$$

Tipo impositivo medio nacional.

$$Q_c = 100 + 30/2 + 1 = 130/3,$$

Base imponible per cápita nacional.

$$Q_A = 100/2,$$

Base imponible per cápita de la provincia A

$$Q_B = 30/1$$

Base Imponible per cápita de la provincia B

$$P_A = 2 \text{ millones}$$

Población de la provincia A

$$P_B = 1 \text{ millón}$$

Población de la provincia B

$$D_A = 0,238 (130/3 - 50) 2 = -3,173$$

$$D_B = 0,238 (130/3 - 30) 1 = 3,173$$

Así pues, en este ejemplo, si el sistema de nivelación consistiera en un esquema neto interprovincial, la provincia A, con una capacidad fiscal por encima de la media, pagaría 3,173 unidades monetarias y, en contrapartida, la provincia B sería nivelada "hacia arriba", ya que su capacidad fiscal es inferior a la media, y recibiría la misma cantidad. Vemos que es un sistema de suma cero, donde las sumas positivas se compensan con las negativas. Si se aplicara el sistema canadiense, la provincia A no recibiría ni pagaría nada y la provincia B recibiría un



pago de nivelación de 3,173 u.m.; el pago a la provincia B se financia mediante los ingresos generales federales: una transferencia federal-provincial.

Por tanto, la situación final de las provincias después del cálculo de los pagos de nivelación, según la nivelación "bruta" vigente en Canadá, quedaría así:

**Cuadro 2:** Idem

Provincia	Ingresos de la imposición provincial	Población	Ingresos totales per cápita ex-ante	Pagos de nivelación	Ingresos totales per cápita ex-post
A	25	2	12,5	0,0	12,5
B	6	1	6	3,173	9,173

La provincia A quedaría en la misma situación antes que después de aplicar el sistema de nivelación, es decir, no sería nivelada hacia abajo; en cambio, la provincia B sería nivelada hacia arriba. Como resultado, no se llega a una completa nivelación de capacidad fiscal, aunque sí a un mayor acercamiento respecto a disparidad de capacidad fiscal entre las provincias. Comparando las columnas 4 y 6, vemos que la diferencia en ingresos per cápita entre las dos provincias pasa de  $12,5 - 6 = 6,5$  exante a  $12,5 - 9,173 = 3,327$ .

La fórmula de nivelación establecida desde 1982 tiene tres elementos básicos:

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

dividiendo los ingresos reales totales provenientes del impuesto en cuestión en las diez provincias entre el total de *la base imponible típica* también en las diez provincias.

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

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

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

Es de remarcar que, aunque actualmente, *la norma representativa* ó *stándard de nivelación* corresponde a la media de cinco provincias (se excluyen Alberta, la provincia “rica”, y las cuatro provincias atlánticas, las provincias “pobres”) la misma ha variado a lo largo del período de existencia del Programa de Nivelación. En 1957, la norma se estableció en la media de las dos provincias más ricas: Ontario y Alberta; en 1967,

la norma cambió a la media nacional; el siguiente cambio se produjo en 1982 y es el *stándard de nivelación* que aún está vigente.

#### -2.1) Disposiciones particulares:

Hay que destacar que en el cálculo de los pagos se aplican unos límites máximos y mínimos, ambos establecidos en 1982.

##### *-Topes máximos:*

El gobierno ha introducido un límite máximo al crecimiento de los pagos, que se fija el primer año del período quinquenal en que tienen vigencia los acuerdos impositivos; los del período 1994 a 1998-1999 limitan el crecimiento de los pagos al de la tasa de crecimiento acumulativo del P.I.B. en relación al año base. Si la tasa de crecimiento de sumas totales en concepto de nivelación excede a la de crecimiento del P.I.B. en un año concreto, entonces la suma de los pagos de nivelación para todas las provincias que tengan derecho (según la aplicación de la fórmula) en ese año debe ser reducida sobre una base igual per cápita en esas provincias. La aplicación efectiva de este tope máximo tiene como efecto práctico reducir el *stándard de nivelación*, ya que éste está expresado en ingresos per cápita.

El objetivo de la aplicación de este límite máximo era prevenir un crecimiento de las transferencias por nivelación mayor que el del P.I.B. Desde 1982 ha tenido aplicación efectiva en cuatro años: 1988-89, 1989-90, 1990-91 y 1993-94.

##### *-Topes mínimos:*

Éstos procuran una garantía a las provincias beneficiarias, frente a un descenso de los pagos de 5%, 10% ó 15%, según la provincia:

-Terranova e Isla del Príncipe Eduardo están protegidas de un descenso de más del 5% en sus transferencias de nivelación, ya que sus capacidades fiscales son inferiores al 70% de la capacidad fiscal media nacional.

-Nueva Brunswick de un descenso de más del 10%, ya que su capacidad fiscal se sitúa entre el 70% y 75%.

-Québec, Manitoba, Saskatchewan y Nueva Escocia de uno de más del 15%, estando sus respectivas capacidades fiscales por encima del 75% de la media nacional.

Han sido operativos en 1992 (Nueva Brunswick), 1994 y 1996 (Saskatchewan, en los dos años).

En el período 1982-87 se estableció un *segundo tope mínimo*, el cual aseguraba que el pago de nivelación para 1982-83 sería al menos igual al pago de 1981-82 más cinco tercios del cambio anual medio en los últimos cuatro años del período anterior. En 1983-84, el mínimo era el de 1981-82 más cinco tercios del cambio medio anual; en 1984-85, el mismo consistía en el de 1981-82 más el doble del cambio promedio anual.

En 1985, el gobierno federal modificó el sistema de nivelación al introducir dos tipos de pagos suplementarios. Los del primer tipo eran destinados a Nueva Escocia, Quebec y Manitoba, las provincias receptoras más ricas e intentaban hacer frente a las fuertes reducciones en sus derechos de nivelación cuando los pagos transitorios originales terminaron en el año fiscal 1984-85; estos pagos eran calculados para asegurar que la nivelación correspondiente a 1985-86 no fuera menor al 95% de esos mismos pagos en 1984-85; los pagos de nivelación para 1986-87 eran igualmente garantizados al 95% del nivel de 1985-86. Los pagos del segundo tipo estaban destinados a las provincias receptoras más pobres: Terranova, Isla del Príncipe Eduardo y Nueva Brunswick, que recibirían pagos basados en el promedio de los pagos suplementarios a Nueva Escocia, Quebec y Manitoba.

*-Disposición para limitar el problema del “tax-back”:*

El “*tax-back*” consiste en que una provincia beneficiaria de nivelación experimente una compensación casi total de cualquier incremento de su imposición a través de disminuciones de los pagos de nivelación a recibir. Pero sólo es relevante en casos raros: particularmente para cualquier provincia con muy alta proporción de la base imponible total para un impuesto dado; en realidad, en Canadá, sólo puede ocurrir en el caso de los ingresos de los recursos naturales. El problema que surge es que si tal provincia aumenta la presión impositiva sobre tal base imponible, tenderá a perder todo ó casi todo de esos ingresos adicionales a través de disminuciones en su transferencia de nivelación. En la renovación del programa para el quinquenio 1994-99 se trató este problema y se adoptó una solución general con efectos a partir de 1993: en el caso de que una provincia receptora de nivelación tuviera el 70% ó más de la base imponible de una fuente impositiva, los ingresos sujetos a nivelación de esa fuente serían reducidos en un 30%.

El fenómeno del “*tax back*” llegó a ser verdaderamente relevante a principio de los años 80 debido a tres motivos:

- 1º) La vuelta al completo sometimiento de los ingresos de los recursos naturales al programa de nivelación en 1982.
- 2º) La preocupación de Nueva Escocia y Terranova respecto a que sus ingresos por actividades marítimas pudieran ser contrarrestados por disminuciones en sus ingresos por nivelación, tan importantes estos últimos para estas provincias “pobres”.
- 3º) La identificación del potasio como una fuente de ingresos separada en el S.I.R. con su propia base imponible en 1982.

Respecto a Nueva Escocia y Terranova se dispusieron otras medidas concretas a través de los Acuerdos de compensación de la nivelación. Así, en 1984, bajo la Ley del Acuerdo del Gas y Petróleo Canadá-Nueva Escocia se trató con el problema del “*tax back*”, al

disponer tal ley *pagos de compensación* a Nueva Escocia respecto a reducciones en subvenciones de nivelación atribuibles a ingresos de la futura producción de gas marítimo; pero esos pagos de compensación se harían efectivos durante un período de diez años. Para Terranova, en 1985, se legisló respecto a la producción marítima de petróleo pero con un período de doce años. De hecho, no se realizó ningún pago a efectos de estos Acuerdos hasta 1996 cuando Nueva Escocia recibió un pago de 19.847,000 \$Can. relativos a los años 1992 y 1993. Estos pagos de compensación probablemente serán reemplazados por *la solución general* expuesta anteriormente. Respecto a los ingresos derivados del potasio, se planteó el problema en el caso de Saskatchewan (100% de la producción canadiense) a partir de 1986, cuando esta provincia empezó a ser beneficiaria de la nivelación; Saskatchewan planteó este problema particular, que tenía, como consecuencia, desincentivar la imposición sobre la producción de potasio. El gobierno federal, aunque reconocía que era un caso particular, era favorable a la solución general, y es así que se planteó ésta en 1994.

## -2.2) El Sistema Impositivo Representativo (S.I.R.) y su complejidad :

Es un elemento clave y característico en el programa de nivelación canadiense. Fue introducido en Canadá en 1967. Consta actualmente de 33 fuentes impositivas tal como se relacionan en el cuadro 5. Es un modelo que tiende a representar todo el sistema impositivo provincial-local. Hay una tendencia a incluir todo impuesto nuevo en el S.I.R. desde el momento en que una provincia lo aplica (F. Vaillancourt, 1999). Pero el sistema impositivo provincial-local está continuamente cambiando, lo que conlleva que haya numerosos cambios técnicos en el S.I.R.. Además, hay que definir una *base imponible típica* para cada componente del S.I.R. y para todas las provincias, lo que supone un trabajo técnico complejo, que es realizado por funcionarios federales pero a través de frecuentes consultas con los gobiernos provinciales;

pero en este proceso de consulta han tenido relevancia los funcionarios de mediano nivel, con gran conocimiento de los impuestos provinciales. Estos funcionarios se reúnen periódicamente en el Subcomité sobre la Nivelación, creado en 1970.

El sistema impositivo provincial cambia todos los años con cada ronda anual de presupuestos provinciales y nuevos impuestos son establecidos, otros abolidos y otros experimentan cambios. Esto conlleva que el S.I.R. deba tener en cuenta esos cambios y además los cambios en la definición en las estadísticas que cuantifican las bases imponibles. Si todos estos cambios no son tenidos en cuenta, paulatinamente el S.I.R. dejará de ser representativo de la capacidad fiscal de las provincias, que es su función esencial.

Por tanto, desde 1982 hasta el presente, se han producido numerosos cambios técnicos; la mayoría de ellos eran realizados como parte de las renovaciones del Programa de nivelación cada cinco años: 1982, 1987, 1992, 1994 y 1999.

Estos cambios técnicos han sido de varios tipos. Primeramente, el establecimiento de nuevas fuentes de ingresos dentro del S.I.R.: éstas han sido añadidas, sobre todo, a la categoría de ingresos provenientes de recursos naturales: potasio, amianto, carbón, petróleo nuevo, petróleo viejo, petróleo pesado, petróleo “minero”, gas natural vendido internamente, gas natural exportado, gas y petróleo de producción marítima; también se han añadido nuevos impuestos sobre el capital desembolsado. Segundo, y más importante aún, se han producido cambios en las definiciones de las bases imponibles en la mayoría de las fuentes de ingresos, particularmente sobre las bases de los impuestos sobre la propiedad, pero también para impuestos general y diversos sobre las ventas, ingresos de lotería, rentas de la energía hidráulica. También se han producido importantes cambios en las bases de los dos principales impuestos a efectos de nivelación: el impuesto sobre la renta de los particulares y el impuesto sobre sociedades, pero han sido realizados automática e independientemente

de la nivelación a través de la armonización lograda gracias a los Acuerdos de Recaudación de Impuestos.

En relación al S.I.R. y sus numerosos cambios, se ha resaltado su complejidad (R. Boadway, P.A.R. Hobson, 1998, pág.95). Este hecho está relacionado con la propia complejidad de los sistemas impositivos provinciales, a los cuales debe representar el S.I.R., como hemos visto. Una forma de paliar el problema sería mediante la armonización de las bases imponibles de impuestos particulares entre las distintas provincias, que debería producir bases imponibles estándares a efectos de utilizarlas en la fórmula de nivelación. Esto es lo que se ha hecho desde 1957 (el comienzo de aplicación del Programa de Nivelación) con los dos impuestos sobre la renta: el de las personas y el de sociedades; será presumiblemente también el caso para los impuestos sobre ventas si el Impuesto sobre Bienes y Servicios es adoptado por la mayoría de provincias.

Por último, destacar que los recursos de nivelación están evaluados en 8.500 millones de \$Can. en 1998-99. Siete provincias tienen derecho actualmente a recibir pagos de nivelación: Terranova, Isla del Príncipe Eduardo, Nueva Escocia, Nueva Brunswick, Québec, Manitoba y Saskatchewan.

Según las estimaciones más recientes, los pagos de nivelación del año 1998-99 asegurarán a las provincias (a la tasa media nacional de imposición) unos ingresos de 5,370 dólares por habitante para financiar los servicios públicos.

### **-3) CONCLUSIONES:**

Teniendo en cuenta los cuadros del apéndice que sigue, se puede observar, en primer lugar, que las transferencias del gobierno federal suponen menos del 20% (18,41% para 1996, vid. cuadro 4) del total de ingresos provinciales, de lo cual se puede deducir una alta autonomía financiera de las entidades subcentrales en Canadá, si lo comparamos



con el sistema de financiación autonómico español. Las provincias canadienses tienen a su disposición fuentes impositivas muy importantes, como son, sobre todo, el impuesto sobre la renta personal y el de sociedades (excepto para Quebec en el primer y para Quebec, Alberta y Ontario en el segundo, las demás provincias mantienen acuerdos quinquenales de participación en la recaudación: *Tax Sharing Agreements*, vigentes a partir de 1952), así como diversos impuestos sobre el consumo; este sería tema para otro trabajo, pero, aún así, el S.I.R., en el cuadro 5, nos puede dar una idea de las distintas fuentes impositivas que poseen las provincias.

Del total de transferencias entre los dos niveles de gobiernos que conforman el Estado federal, las condicionales representan el 54% en 1999 y las incondicionales el 38,9%; dentro de las primeras destaca la TCSPS, con el 48,3%; y dentro de las segundas, las transferencias de nivelación, con el 34,1% del total de transferencias (Vid. Cuadro 4: estimaciones para 1999); aparte tendríamos la financiación de los Territorios, que supone un desembolso del 5,1% del total en 1999.

Haciendo especial referencia a los pagos de nivelación, desde su implementación en 1957, sólo tres provincias no han recibido estos pagos: Ontario, Alberta y Columbia Británica; son las provincias que tienen una capacidad fiscal por encima del estándar, las provincias "ricas" (vid. Cuadro 6). En cuanto a su distribución provincial, destaca Quebec, la provincia soberanista del Canadá, que recibe el 43,5% del total de pagos de nivelación en 1997-98 (cuadro 8), pero esto es debido, sobre todo, a su gran participación en la población total del Canadá (el 24,5% de la población total, cuadro 14): en la fórmula para el cálculo de la nivelación, se puede observar que la población de la provincia es un factor fundamental. Le sigue Nueva Escocia, Manitoba, Terranova... (13,42, 12,64 y 11,22% del total de nivelación, respectivamente: cuadro 8). En las cuatro provincias atlánticas (Nueva Escocia, Nueva Brunswick, Isla del Príncipe Eduardo y Terranova), las provincias "pobres", con baja capacidad fiscal (véase cuadro 13), en el cálculo de

su derecho a nivelación, por el contrario, destaca éste último aspecto de baja capacidad de obtención de ingresos impositivos, más que su población. Asimismo, en estas cuatro provincias "pobres", los pagos de nivelación suponen una fuente de financiación muy importante (cuadro 8): la nivelación supone el 23,98%, 18,86%, 24,57% y 26,75%, respectivamente, del total de ingresos en estas provincias.

Es muy interesante observar, en el cuadro 13, que, aunque las diferencias en capacidad fiscal (tal como se mide en la fórmula de cálculo, ya explicado) no desaparecen totalmente, sí se reducen sustancialmente. Se ve que, tomando índice 100 para el conjunto del país, la diferencia de capacidad fiscal entre provincias receptoras y no receptoras pasa del 38,7% al 16,7%, antes de nivelación y después (incluida aplicación del tope máximo, ya explicado en el texto), en el año 1990-91. De forma que las provincias receptoras de nivelación (las cuatro atlánticas, Quebec, Manitoba y Saskatchewan) pasan todas ellas a un índice de capacidad fiscal de 91,2% (Canadá= 100), mientras que las no receptoras sufren alguna pérdida de capacidad fiscal; no obstante, lo remarcable en este método es la nivelación hacia arriba: Terranova pasa de 62,4 a 91,2, I.P.E. de 63,8 a 91,2, Nueva Escocia, de 75 a 91,2..., que es mucho más fuerte que la nivelación hacia abajo.

En cuanto a las fuentes impositivas integrantes del S.I.R. más importantes en la determinación del total de pagos de nivelación destaca el impuesto sobre la renta personal, con el 42,4% de la cantidad total de pago de nivelación, seguido del impuesto sobre ventas (8,7%) y del impuesto sobre renta de sociedades (6,6%).

## **BIBLIOGRAFÍA:**

- Boadway, Robin W., Intergovernmental transfers in Canada, Financing canadian federation n° 2, CTF, 1980.
- Boadway R. W. y Hobson P.A.R., Intergovernmental fiscal relations in Canada, Canadian Tax Paper n° 96, CTF, 1993.
- Idem, Equalization: Its contribution to Canada's economic and fiscal progress, John Deustch Institute for the Study of economic policy, Queen's University, 1997.
- Boothe, P. y Hermanutz, Derek, "Simply sharing: an interprovincial equalization scheme for Canada", C.D. Howe Institute commentary, 1998.
- Brown, Douglas M., Equalization on the basis of need in Canada, Institute of Intergovernmental relations, Kingston, 1996.
- Boessenkool, Kenneth J., "Clearly canadian: improving equity and accountability with an overarching equalization program", C.D. Howe Institute commentary n° 114, 1998.
- Finances Canada, "Transferts fédéraux aux provinces et aux territoires", Internet: [www.fin.gc.ca](http://www.fin.gc.ca).
- Idem, "Aide financière fédérale aux provinces et aux territoires", Budget 1999.
- Idem, "Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux", 1999.

- Hobson, P.A.R. y F. St.-Hilaire, Reforming federal-provincial fiscal arrangements: toward sustainable federalism, IRPP, 1994, Montréal.
  
- Perry, David P., Financing the canadian federation, 1867 to 1995: setting the stage for change, Canadian Tax Paper n° 102, CTF, 1997.
  
- Poschmann, Finn et al., "Who gets what? The 1999 federal budget and the CHST", C.D. Howe Institute, 1999.
  
- Usher, Dan, The uneasy case for equalization payments, The Fraser Institute, 1995.
  
- Vaillancourt, F., "Federal-provincial small transferts programs in Canada, 1957-1998: importance, composition and evaluation", Canadian fiscal federalism conference, abril 1999.
  
- Idem, "Les transferts fédéraux-provinciaux au Canada, 1947-1998: évolution et évaluation", texto preparado para el coloquio de Mayo 1999 de la ASDEQ.
  
- Idem, "Les transferts fédéraux-provinciaux au Canada de 1983 à 1993, Les Publications du Québec, Économie:étude n° 3, 1995.

## APÉNDICE ESTADÍSTICO:

**Cuadro 3:** Transferencias federales a provincias y territorios, millones de dólares canadienses.

	1992	1993	1994	1995
<b>Transferencias incondicionales<sup>a</sup></b>				
-Nivelación.....	8.075,1	7.376,9	7.755,9	8.543,4
-Subsidios establecidos por ley.....	35,9	37,6	38,0	38,1
-Participación del impuesto sobre la renta de servicios públicos.....	188,9	202,9	238,1	254,1
-Ingresos de estabilización..	198,1	334,0	297,3	378,4
-Otros.....	-347,9	-204,0	-381,5	-392,9
<b>Total.....</b>	<b>8.150,1</b>	<b>7.747,4</b>	<b>7.947,7</b>	<b>8.821,1</b>
<b>Transferencias condicionales</b>				
-Financiación de Programas Establecidos <sup>b</sup> .....	8.830,6	11.193,7	9.610,3	10.051,8
-Plan de Asistencia del Canadá <sup>c</sup> .....	6.130,3	6.722,1	7.219,2	7.279,4
-Otros.....	3.144,9	4.021,9	3.836,6	4.656,2
<b>Total.....</b>	<b>18.105,8</b>	<b>21.937,7</b>	<b>20.666,1</b>	<b>21.987,4</b>
<b>Pagos Especiales a Territorios.</b>	<b>1.042,3</b>	<b>1.073,3</b>	<b>1.055,6</b>	<b>1.195,8</b>
<b>Total Transferencias.....</b>	<b>27.298,2</b>	<b>30.758,3</b>	<b>29.669,4</b>	<b>32.004,2</b>
<b>Total Ingresos Provinciales....</b>	<b>146.400,5</b>	<b>145.179,4</b>	<b>152.209,1</b>	<b>160.649,4</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del Apéndice de David B. Perry, Financing the Canadian Federation, 1867 to 1995: Setting the Stage for Change, C.T.F., 1997.

Para los años 1997, 1998 y 1999 se ha utilizado Finances of the Nation, 1998, CTF.

a: Excluye subvenciones en lugar de impuestos sobre la propiedad; b: Parte en efectivo de las transferencias; c: Quebec, en su lugar, se beneficia de una reducción

impositiva. d: TCSPS; a partir de 1996 la Financiación de los Programas Establecidos y el Régimen de Asistencia Pública del Canadá (ó Plan de Asistencia del Canadá), se funden en una sola transferencia: la TCSPS, como hemos visto.

**Cuadro 3:** Transferencias federales a provincias y territorios, millones de dólares canadienses. (Continuación).

	1996	1997	1998(est.)	1999(est.)
<b>Transferencias incondicionales<sup>a</sup></b>				
-Nivelación.....	8.800,6	8.728,2	8.292,2	8.481,8
-Subsidios establecidos por ley.....	38,1	30,1	30,1	30,0
-Participación del impuesto sobre la renta de servicios públicos.....	81,6	20,8	-----	-----
-Ingresos de estabilización..	312,5	6,0	-----	-----
-Otros.....	-417,1	n.d.	1.591,2	n.d.
<b>-Total.....</b>	<b>8.815,8</b>	<b>n.d.</b>	<b>9.913,5</b>	<b>9.686,0</b>
<b>Transferencias condicionales</b>				
-Financiación de Programas Establecidos <sup>b</sup> .....	9.605,8	14.912 <sup>d</sup>	12.499,6 <sup>d</sup>	12.500,0 <sup>d</sup>
-Plan de Asistencia del Canadá <sup>c</sup> .....	7.184,5			
-Otros.....	4.244,7	n.d.	1.953,0	1.419,3
<b>-Total.....</b>	<b>21.035,0</b>	<b>n.d.</b>	<b>14.452,6</b>	<b>13.919,3</b>
<b>Pagos Especiales a Territorios.</b>	<b>1.195,7</b>	<b>n.d.</b>	<b>1.290</b>	<b>1.280</b>
<b>Total Transferencias.....</b>	<b>31.046,4</b>	<b>n.d.</b>	<b>25.656,1</b>	<b>24.885,3</b>
<b>Total Ingresos Provinciales....</b>	<b>168.587,2</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del Apéndice de David B. Perry, Financing the Canadian Federation, 1867 to 1995: Setting the Stage for Change, C.T.F., 1997.

Para los años 1997, 1998 y 1999 se ha utilizado Finances of the Nation, 1998, CTF.

a: Excluye subvenciones en lugar de impuestos sobre la propiedad; b: Parte en efectivo de las transferencias; c: Quebec, en su lugar, se beneficia de una reducción impositiva. d: TCSPS; a partir de 1996 la Financiación de los Programas Establecidos y el Régimen de Asistencia Pública del Canadá (ó Plan de Asistencia del Canadá), se funden en una sola transferencia: la TCSPS, como hemos visto.

**Cuadro 4:** Transferencias federales a provincias y territorios, en porcentaje del total de transferencias.

	1992	1993	1994	1995
<b>Transferencias incondicionales<sup>a</sup></b>				
-Nivelación.....	29.58	23.98	26,14	26.69
-Subsidios establecidos por ley.....	0.13	0.12	0,12	0.11
-Participación del impuesto sobre la renta de servicios públicos.....	0.69	0.65	0,80	0.79
-Ingresos de estabilización..	0.72	1.08	1,00	1.18
-Otros.....	-1.27	-0.66	-1,28	-1.22
<b>-Total.....</b>	<b>29.85</b>	<b>25.18</b>	<b>26,78</b>	<b>27,56</b>
<b>Transferencias condicionales</b>				
-Financiación de Programas Establecidos <sup>b</sup> .....	32.34	36.39	32,39	31.40
-Plan de Asistencia del Canadá <sup>c</sup> .....	22.45	21.85	24,33	22.74
-Otros.....	11.52	13.07	12,93	14.54
<b>-Total.....</b>	<b>66.32</b>	<b>71.32</b>	<b>69,65</b>	<b>68,70</b>
<b>Pagos Especiales a Territorios.</b>	<b>3.81</b>	<b>3.48</b>	<b>3,55</b>	<b>3,73</b>
<b>Total Transferencias.....</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>% del Total de Transferencias sobre Total Ingresos</b>				
<b>Provinciales.....</b>	<b>18.64</b>	<b>21.18</b>	<b>19,49</b>	<b>19,92</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del Apéndice de David B. Perry, Financing the Canadian Federation, 1867 to 1995: Setting the Stage for Change, C.T.F., 1997.

Para los años 1997, 1998 y 1999 se ha utilizado Finances of the Nation, 1998, CTF.

a: Excluye subvenciones en lugar de impuestos sobre la propiedad; b: Parte en efectivo de las transferencias; c: Quebec, en su lugar, se beneficia de una reducción impositiva. d: TCSPS; a partir de 1996 la Financiación de los Programas Establecidos y el Régimen de Asistencia Pública del Canadá (ó Plan de Asistencia del Canadá), se funden en una sola transferencia: la TCSPS, como hemos visto.

**Cuadro 4:** Transferencias federales a provincias y territorios, en porcentaje del total de transferencias. (Continuación).

	1996	1997	1998	1999
<b>Transferencias incondicionales<sup>a</sup></b>				
-Nivelación.....	28,34	n.d.	32,3	34,1
-Subsidios establecidos por ley.....	0,12	n.d.	0,11	0,12
-Participación del impuesto sobre la renta de servicios públicos.....	0,26	n.d.	-----	-----
-Ingresos de estabilización..	1,00	n.d.	-----	-----
-Otros.....	-1,34	n.d.	6,2	n.d.
<b>-Total.....</b>	<b>28,39</b>	<b>n.d.</b>	<b>38,6</b>	<b>38,9</b>
<b>Transferencias condicionales</b>				
-Financiación de Programas Establecidos <sup>b</sup> .....	30,94	n.d.	48,7	48,3
-Plan de Asistencia del Canadá <sup>c</sup> .....	23,14	n.d.		
-Otros.....	13,67	n.d.	7,6	5,7
<b>-Total.....</b>	<b>67,75</b>	<b>n.d.</b>	<b>56,3</b>	<b>54</b>
<b>Pagos Especiales a Territorios.</b>	3,85	n.d.	5	5,1
<b>Total Transferencias.....</b>	<b>100</b>		<b>100</b>	<b>100</b>
<b>% del Total de Transferencias sobre Total Ingresos Provinciales.....</b>	<b>18,41</b>			

Fuente: Elaboración propia a partir del Apéndice de David B. Perry, Financing the Canadian Federation, 1867 to 1995: Setting the Stage for Change, C.T.F., 1997.

Para los años 1997, 1998 y 1999 se ha utilizado Finances of the Nation, 1998, CTF.

a: Excluye subvenciones en lugar de impuestos sobre la propiedad; b: Parte en efectivo de las transferencias; c: Quebec, en su lugar, se beneficia de una reducción impositiva. d: TCSPS; a partir de 1996 la Financiación de los Programas Establecidos y el Régimen de Asistencia Pública del Canadá (ó Plan de Asistencia del Canadá), se funden en una sola transferencia: la TCSPS, como hemos visto.



**Cuadro 5:** Resumen de Fuentes Impositivas que forman parte actualmente del S.I.R. (Continúa en las dos páginas siguientes).

<i>FUENTE<sup>a</sup></i>	<i>BASE<sup>a</sup></i>
1) <u>Impuestos sobre la renta personal</u> ; recaudaciones menos créditos fiscales y reducciones en Québec	Impuesto federal básico determinado en cada provincia.
2) <u>Ingresos provenientes de sociedades</u> ; Impuesto sobre la renta de sociedades, ingresos de las empresas del gobierno provincial (excluyendo empresa de licor y agencias de lotería, y BC Petroleum Co.), y la participación provincial del impuesto sobre servicios públicos gestionados privadamente, menos los créditos fiscales	Beneficios gravables, beneficios de empresas del gobierno provincial. Ajustes para eliminar el efecto de la imposición provincial sobre combustible y gas, y otros recursos naturales, y para reflejar deducciones sobre los beneficios de pequeñas empresas y de empresas de fabricación y transformación.
3) <u>Ingresos del impuesto sobre el capital</u> Incluye honorarios de garantía de la deuda impuesta sobre préstamos de empresas eléctricas de propiedad provincial.	Total pagado sobre el capital y acciones de instituciones de depósitos, ajustado; también ajustado por diferencias sectoriales.
4) <u>Impuesto general y diversos sobre ventas</u> .	Ventas de principales mercancías sujetas a impuestos de ventas provinciales (excluyendo ventas de alimento, ropa de niños, tabaco, gas, construcción y servicios)
5) <u>Impuestos sobre el tabaco</u> .	Volumen de ventas de tabaco.
6) <u>Impuestos sobre la gasolina</u> .	Volumen de ventas de gasolina ajustado según ventas tratadas preferencialmente
7) <u>Impuestos sobre combustible diesel</u>	Idem
8) <u>Licencias sobre vehículos no comerciales</u> .	Registros de vehículos no comerciales.
9) <u>Licencias sobre vehículos comerciales</u>	Ventas de vehículos comerciales.
10) <u>Ingresos de la venta de bebidas alcohólicas</u> .	Volumen de licores vendidos.
11) <u>Cotizaciones del seguro médico y hospitalario</u>	Número de declaraciones de la renta personal ajustado a medidas especiales de ayuda a las rentas bajas.

12) <u>Impuestos sobre carreras de caballos</u>	Apuestas.
13) <u>Ingresos forestales.</u>	Valor añadido por la industria forestal de actividades sobre terrenos forestales públicos, más precio de la madera.
14) <u>Ingresos del petróleo nuevo menos créditos y reducciones.</u>	Valor de producción, excluyendo petróleo pesado
15) <u>Ingresos del petróleo viejo menos créditos y reducciones.</u>	Idem
16) <u>Ingresos del petróleo pesado</u> menos reducciones, créditos y derechos sobre la exportación de petróleo.	Valor de producción.
17) <u>Ingresos del petróleo "minero" menos créditos y reducciones.</u>	Valor de producción del crudo sintético.
18) <u>Ingresos del gas natural vendido en el interior, menos créditos y reducciones.</u>	Voumen de producción para el mercado interno.
19) <u>Ingresos del gas natural exportado menos créditos y reducciones.</u>	Volumen de producción para el mercado exterior.
20) <u>Ventas de concesiones de la Corona menos reducciones y créditos.</u>	Ingresos provinciales del petróleo nuevo/NORP <sup>b</sup> y pesado, más gas natural interno y exportado.
21) <u>Otros ingresos de combustibles y gas menos créditos y reducciones.</u>	Volumen de crudo comerciable, crudo sintético, condensado y combustible equivalente al gas natural.
22) <u>Minerales -amianto</u>	Valor de producción
23) <u>Minerales -carbón</u>	Volumen de producción ajustado por diferentes tipos de carbón.
24) <u>Minerales -otros</u>	Valor de producción de la industria de la minería, metal y no metal, menos los descritos anteriormente e ingresos de potasio, sulfuro y parte de arena y grava.
25) <u>Ingresos del potasio</u>	Valor de producción
26) <u>Rentas de la energía del agua</u>	Electricidad generada por empresas tanto públicas como privadas proveniente de la energía hidráulica.
27) <u>Impuestos sobre indemnizaciones de seguro</u>	Primas de seguro de accidente, vida y propiedad, más contribuciones y derechos a <i>fraternal benefit</i> , menos dividendos

	pagados al asegurado.
28) <u>Impuestos sobre nóminas.</u>	Sueldos y salarios, más remuneración a militares.
29) <u>Impuestos sobre propiedad</u> provincial y local menos créditos al impuesto regular sobre propiedad y créditos de impuestos relacionados.	Construida de datos sobre stocks de capital para reflejar la tierra residencial, agrícola, comercial, industrial y federal, y valores de construcción, usando renta personal disponible, renta provincial neta y Producto Interior Bruto provincial.
30) <u>Ingresos de loterías</u>	Renta personal ajustada para eliminar transferencias locales y provinciales, impuesto federal sobre la renta, y contribuciones a EI, CPP y QPP.
31) <u>Ingresos e impuestos diversos,</u> provinciales y locales, provenientes de la venta de bienes y servicios, incluyendo ingresos locales del agua.	Ingresos de las precedentes fuentes de ingresos, excluyendo ingresos de los recursos naturales.
32) <u>Ingresos compartidos: actividades marítimas</u>	Actividades marítimas
33) <u>Ingresos compartidos: <i>preferred share dividend</i></u>	<i>Preferred share dividend</i>

Fuente: K. Treff, D. Perry, Finances of the Nation, 1998, pág.8:5.

a: Los ingresos de impuestos sobre el consumo incluyen los ingresos provinciales de acuerdos de imposición recíproco.

b: NORP: Precio de referencia del petróleo nuevo, establecido en 1976-78.

**Cuadro 6:** Evolución de los pagos de nivelación por provincias, millones de \$Can. corrientes.

Año	Tnova.	I.P.E.	N.E.	N.B.	Que.	Man.	Sask.	Alta.	C.B.
1957	12	3	17	9	46	14	20	12	6
1958	20	6	26	23	63	14	20	13	7
1960	20	6	26	24	70	13	22	15	6
1962	24	7	29	26	69	14	23	12	0
1964	27	8	38	33	96	19	22	1	0
1965	35	10	44	40	133	27	29	0	0
1968	73	16	84	72	387	49	26	0	0
1970	97	20	100	93	420	55	99	0	0
1971	105	20	108	93	453	72	89	0	0
1972	114	25	124	103	534	68	102	0	0
1973	156	33	186	146	737	113	116	0	0
1974	175	43	232	169	918	125	51	0	0
1975	189	48	252	187	1.049	151	0	0	0
1977	278	63	342	273	1.322	237	58	0	0
1978	321	72	375	331	1.483	292	33	0	0
1979	344	81	428	310	1.766	344	74	0	0
1980	364	92	469	370	2.035	368	30	0	0
1981	427	107	528	445	2.490	399	0	0	0
1982	464	118	574	488	2.782	439	0	0	0
1983	540	125	605	517	2.977	466	0	0	0
1984	578	129	620	541	3.074	480	0	0	0
1985	653	134	596	604	2.728	427	0	0	0
1986	678	138	620	643	2.942	471	285	0	0
1987	807	163	734	724	3.151	727	299	0	0
1988	839	177	835	771	3.393	795	457	0	0
1989	895	192	885	884	3.355	958	639	0	0
1990	919	194	949	868	3.627	915	531	0	0
1991	875	187	852	968	3.478	851	481	0	0
1992	879	167	864	851	3.647	836	483	0	0
1993	904	170	869	879	3.768	867	523	0	0
1994	960	186	931	923	3.865	964	687	0	0

Fuente: Dan Usher, The Uneasy case for Equalization Payments, The Fraser Institute, 1995, quien, a su vez, Department of Finance, The Equalization Program, Abril 1994.

**Cuadro 6:** Evolución de los pagos de nivelación por provincias, millones de pesetas<sup>a</sup> corrientes. (Continuación).

Año	Tnova.	I.P.E.	N.E.	N.B.	Que.	Man.	Sask.	Alta.	C.B.
1973	9.099	1.925	10.849	8.516	42.989	6.591	6.766	0	0
1974	10.343	2.541	13.711	9.988	54.254	7.388	3.014	0	0
1975	10.690	2.715	14.253	10.577	59.331	8.541	0	0	0
1976	15.583	3.675	20.279	15.788	72.337	10.412	680	0	0
1978	21.668	4.860	25.313	22.343	100.103	19.710	2.228	0	0
1979	19.756	4.652	24.580	17.803	101.421	19.756	4.250	0	0
1980	22.328	5.643	28.768	22.696	124.827	22.573	1.840	0	0
1981	32.879	8.239	40.656	34.265	191.730	30.723	0	0	0
1982	41.324	10.509	51.120	43.461	247.765	39.097	0	0	0
1983	62.867	14.553	70.434	60.189	346.582	54.252	0	0	0
1984	71.747	16.013	76.960	67.154	381.577	59.582	0	0	0
1985	81.325	16.688	74.226	75.222	339.745	53.179	0	0	0
1986	68.295	13.900	62.453	64.769	296.348	47.444	28.708	0	0
1987	75.116	15.172	68.321	67.390	293.295	67.669	27.831	0	0
1988	79.428	16.757	79.049	72.991	321.215	75.263	43.264	0	0
1989	89.446	19.188	88.447	88.347	335.299	95.743	63.862	0	0
1990	80.210	16.932	82.829	75.759	316.565	79.861	46.346	0	0
1991	79.240	16.935	77.157	87.662	314.968	77.067	43.559	0	0
1992	74.091	14.076	72.827	71.731	307.406	70.466	40.712	0	0
1993	89.008	16.738	85.562	86.546	370.997	85.365	51.495	0	0
1994	94.420	18.252	91.359	90.574	379.272	94.597	67.415	0	0

Fuente: Dan Usher, The Uneasy case for Equalization Payments, The Fraser Institute, 1995, quien, a su vez, Department of Finance, The Equalization Program, Abril 1994.

a: Al tipo de cambio oficial (media de datos diarios) según el Boletín Estadístico del Banco de España (distintos números).

**Cuadro 7:** Pagos de Nivelación, año 1996-97

<i>Provincia</i>	<i>Millones \$Can.</i>	<i>Millones de pesetas<sup>a</sup></i>	<i>% provincial del Total</i>	<i>% Ingresos Provinciales</i>
Terranova	962,2	89.331	11,32	26,6
Isla Príncipe Eduardo	189,6	17.602	2,23	22,7
Nueva Escocia	1.127,0	104.631	13,26	22,7
Nueva Brunswick	944,3	87.669	11,11	19,2
Québec	3.851,1	357.536	45,31	9,0
Notario				
Manitoba	1.072,4	99.562	12,61	15,5
Saskatchewan	352,1	32.689	4,14	5,6
Alberta				
Columbia Británica				
Total	8.498,7	789.019	100	

Fuente: D.B. Perry, Financing the Canadian Federation, 1867 to 1995: Setting the stage for change, CTF, 1997, pág. 170.

a: Al tipo de cambio oficial (media de datos diarios) de 1991, según el Boletín Estadístico del Banco de España.

**Cuadro 8:** Pagos de Nivelación, año 1997-98

<i>Provincia</i>	<i>Millones \$Can.</i>	<i>Millones de pesetas<sup>a</sup></i>	<i>% provincial del Total</i>	<i>% Ingresos Provinciales</i>
Terranova	958,3	101.417	11,22	26,75
Isla Príncipe Eduardo	200,7	21.240	2,35	24,57
Nueva Escocia	1.146,3	121.313	13,42	23,98
Nueva Brunswick	887,50	93.924	10,39	18,86
Québec	3.716	393.264	43,50	8,40
Notario				
Manitoba	1.080	114.296	12,64	15,86
Saskatchewan	554,5	58.683	6,49	9,18
Alberta				
Columbia Británica				
Total	8.543,3	904.137	100	

Fuente: F. Vaillancourt, "Les transferts fédéraux-provinciaux au Canada, 1947-1998: Évolution et évaluation", 1999, pág. 20

a: Al tipo de cambio oficial (media de datos diarios) de 1997, según el Boletín Estadístico del Banco de España.

**Cuadro 9:** Pagos de Nivelación, año 1998-99

<i>Provincia</i>	<i>Millones \$Can.</i>	<i>Millones de pesetas<sup>a</sup></i>	<i>% provincial del Total</i>	<i>% Ingresos Provinciales</i>
Terranova	941,7	95.036	11,10	n.d.
Isla Príncipe Eduardo	198,6	20.043	2,34	n.d.
Nueva Escocia	1.177,7	118.853	13,88	n.d.
Nueva Brunswick	981,6	99.063	11,57	n.d.
Quebec	3.951,7	398.806	46,59	n.d.
Ontario				n.d.
Manitoba	1.070,8	108.065	12,62	n.d.
Saskatchewan	159,6	16.107	1,88	n.d.
Alberta				n.d.
Columbia Británica				n.d.
Total	8.481,8	855.983	100	

Fuente: K. Treff, D.B. Perry, *Finances of the Nation*, CTF, 1999, pág. 8:8

Nota: n.d.: no disponible. a: Al tipo de cambio oficial (media de datos diarios) de 1998, según el Boletín Estadístico del Banco de España.

**Cuadro 10:** Pagos Nivelación, año 1999-2000

<i>Provincia</i>	<i>Millones \$Can.</i>	<i>Millones de pesetas<sup>a</sup></i>	<i>% provincial del Total</i>	<i>% Ingresos Provinciales</i>
Terranova	1.003	105.596	10,79	n.d.
Isla Príncipe Eduardo	222	23.372	2,39	n.d.
Nueva Escocia	1.239	130.442	13,33	n.d.
Nueva Brunswick	1.054	110.965	11,34	n.d.
Québec	4.464	469.970	48,06	n.d.
Notario				n.d.
Manitoba	929	97.805	10,00	n.d.
Saskatchewan	377	39.690	4,05	n.d.
Alberta				n.d.
Columbia Británica				n.d.
Total	9.288	977.840	100	

Fuente: Finances Canada, Budget 1999, "Principaux transferts fédéraux aux provinces et aux territoires", anexo A. Estimaciones de Febrero de 1999

a: Al tipo de cambio oficial (media de datos diarios) de 1999, según el Boletín Estadístico del Banco de España.

Nota: n.d.: no disponible.

**Cuadro 11:** Estimaciones de pagos de Nivelación, en el período quinquenal 1999-2000 a 2003-2004, millones de \$Can.

Provincia	1999-00	2000- 2001	2001- 2002	2002-2003	2003- 2004	<b>Total 5 años</b>
Terranova	1.003	1.025	1.050	1.078	1.108	<b>5.264</b>
Isla Príncipe Eduardo	222	229	241	251	258	<b>1.201</b>
Nueva Escocia	1.239	1.305	1.358	1.414	1.473	<b>6.790</b>
Nueva Brunswick	1.054	1.094	1.130	1.169	1.202	<b>5.648</b>
Quebec	4.464	4.690	4.931	5.162	5.365	<b>24.612</b>
Manitoba	929	955	965	974	1.008	<b>4.832</b>
Saskatchewan	377	399	420	444	477	<b>2.117</b>
<b>Total</b>	<b>9.288</b>	<b>9.696</b>	<b>10.094</b>	<b>10.492</b>	<b>10.892</b>	<b>50.462</b>

Fuente: Finances Canada, Budget 1999, "Principaux transferts fédéraux aux provinces et aux territoires", anexo A. Estimaciones de Febrero de 1999.

**Cuadro 12:** Estimaciones de pagos de Nivelación, en el período quinquenal 1999-2000 a 2003-2004, en tanto por ciento del total.

Provincia	1999-00	2000- 2001	2001- 2002	2002-2003	2003- 2004	<b>Total 5 años</b>
Terranova	10.8	10.6	10.4	10.3	10.2	<b>10.4</b>
Isla Príncipe Eduardo	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	<b>2.4</b>
Nueva Escocia	13.3	13.4	13.4	13.5	13.5	<b>13.5</b>
Nueva Brunswick	11.3	11.3	11.2	11.1	11.0	<b>11.2</b>
Quebec	48.1	48.4	48.8	49.2	49.2	<b>48.8</b>
Manitoba	10.0	9.8	9.6	9.3	9.2	<b>9.6</b>
Saskatchewan	4.0	4.1	4.2	4.2	4.4	<b>4.2</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Finances Canada, Budget 1999, "Principaux transferts fédéraux aux provinces et aux territoires", anexo A. Estimaciones de Febrero de 1999.



**Cuadro 13:** Índices de Capacidad Fiscal Provincial, 1990-91  
(Canadá=100)

	<i>Terranova</i>	<i>I. P. E.</i>	<i>N. Escocia</i>	<i>Quebec</i>	<i>Ontario</i>	<i>Manitob.</i>
Antes Nivelación	62,4	63,8	75,0	85,6	110,9	79,3
Después Nivelación (antes del tope máximo)	92,5	92,5	92,5	92,5	103,2	92,5
Después Nivelación (después del tope máximo)	91,2	91,2	91,2	91,2	104,2	91,2

**Cuadro 13:** Continuación

	<i>Saskat</i>	<i>Alberta</i>	<i>C. B.</i>	<i>Provincias receptora</i>	<i>Provincias no receptoras</i>	<i>Diferen- cia (%)</i>
Antes Nivelación	85,8	133,0	105,2	81,7	113,3	38,7
Después Nivelación (antes del tope máximo)	92,5	123,8	97,9	92,5	105,4	13,9
Después Nivelación (después del tope máximo)	91,2	125,0	98,8	91,2	106,4	16,7

Fuente: P.A.R. Hobson, F. St.-Hilaire, Reforming federal-provincial fiscal arrangements: toward sustainable federalism, I.R.P.P., 1994, pág.24

**Cuadro 14:** Superficie, población y densidad de población, por provincias y territorios, año 1997.

	<i>Superficie Total</i>	<i>Porcentaje del Total</i>	<i>Población</i>	<i>Porcentaje del Total</i>	<i>Densidad de Población</i>
<b>Canadá</b>	<b>9.970.610</b>	<b>100</b>	<b>30.286.600</b>	<b>100</b>	<b>3</b>
Terranova	405.720	4,1	563.600	1,9	1,4
I. del P. E.	5.660	0,05	137.200	0,5	24,2
N. Escocia	55.490	0,50	947.900	3,1	17,1
N. Brunswick	73.440	0,7	762.000	2,5	10,4
Québec	1.540.680	15,5	7.419.900	24,5	4,8
Ontario	1.068.580	10,7	11.407.700	37,7	10,7
Manitoba	649.950	6,5	1.145.200	3,8	1,8
Saskatchew.	652.330	6,5	1.023.500	3,4	1,6
Alberta	661.190	6,6	2.847.000	9,4	4,3
C. Británica	947.800	9,5	3.933.300	13,0	4,1
Yukón	483.450	4,8	31.600	0,1	0,06
Territorios del Noroeste	3.426.320	34,4	67.500	0,2	0,02

Fuente: Statistics Canadá, Annuaire du Canadá, 1999, pág. 24.

