

La crisis económica que arrancó en 2007 en Canadá¹: restricciones subnacionales al déficit y respuesta política

François Vaillancourt

Profesor Cirano y Profesor honorario
Universidad de Montreal
Francois.villancourt@umontreal.ca

Resumen

Se pretende examinar la manera en que la política pública se ha adaptado a la crisis económica que inició en 2007 en Canadá, haciendo especial hincapié en las normas de déficit y en el uso de éste en un estado federal como el canadiense. En definitiva se comprueba que los gobiernos provinciales y el federal de Canadá se encuentran en una posición económica razonablemente sólida en ausencia de normas supranacionales (del tipo de Maastricht) en el NAFTA o de límites constitucionales sobre la deuda y el déficit y en presencia de restricciones legales sobre la deuda y el déficit a escala provincial. Lo que parece importar es un consenso político sobre el hecho de que no se debe gastar razonablemente más de lo que se ingresa. Este consenso político surgió tras la alarma financiera de mediados de los noventa que llevó al gobierno federal tanto a recortar el gasto como a aumentar los impuestos en su presupuesto de 1995.

Palabras clave

Políticas públicas. Equilibrio presupuestario. Reforma fiscal

The economic crisis that began in 2007 in Canadá: subnational restrictions to the deficit and political response

Abstract

The aim of this article is to examine the way in which public policy has been adapted to the economic crisis which began in Canada in 2007, placing special emphasis on the deficit rules and on the use of the deficit in a federal state like Canada. In short, the provincial and federal governments of Canada are found to be in a reasonably solid economic position in the absence of supranational rules (of the Maastricht type) in the NAFTA or constitutional restrictions on debt or deficit, and in the presence of legal restrictions on debt and deficit at provincial level. What seems to matter is a political consensus on the fact that one should not spend more than one's income. This political consensus came about after the financial scare of the mid-nineties, which forced the federal government to cut expenditure and raise taxes in its 1995 budget.

Key words

Public policies. Balanced budget. Fiscal reform.

1 Este artículo profundiza en los comentarios realizados bajo el título *La crisis económica y las respuestas políticas: gasto, impuestos, déficit y deuda en Canadá y EE.UU: deudas y déficit en el coloquio Federalismo fiscal en España y límites al endeudamiento* en la Universidad Carlos III, Madrid, Septiembre. Agradecemos a Violeta Ruiz Almendral su invitación para participar en él.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo pretende examinar la manera en que la política pública se ha adaptado a la crisis económica que inició en 2007 en Canadá, haciendo especial hincapié en las normas de déficit y en el uso de este. Esto resulta interesante para los lectores españoles, puesto que España es un país federal de facto con una distribución de las responsabilidades entre el gobierno central y los de las comunidades autónomas similar a la de Canadá, aunque los acuerdos de financiación difieren. El artículo se divide en tres secciones: la primera, los aspectos institucionales clave de la federación canadiense con información concreta sobre el marco legal que regula el déficit y la deuda; la segunda, la crisis económica que arrancó en 2007; y la tercera, la respuesta política y, por tanto, la evolución del déficit y de la deuda en el periodo 2000-2010.

1. LA FEDERACIÓN CANADIENSE

1.1. Aspectos institucionales clave²

La constitución canadiense contiene una lista de competencias exclusivamente federales, una de competencias exclusivamente provinciales y otra de competencias compartidas (asuntos de agricultura e inmigración de alcance federal, y asuntos de pensiones de alcance provincial). Las competencias federales incluyen defensa, asuntos exteriores, cuestiones monetarias y bancarias, transporte y comunicaciones. Las competencias provinciales engloban educación (dedicada a la protección lingüística o religiosa de las minorías), sanidad, asuntos municipales y locales, policía, etc. Se pueden modificar a través de una fórmula que requiere el acuerdo tanto federal como provincial, aunque no es necesario que sea unánime. Además de la Constitución, las decisiones judiciales en áreas como las telecomunicaciones y los asuntos medioambientales anteriores a 1949 del Comité Judicial del Consejo Privado (Reino Unido) y, desde 1950, del Tribunal Supremo de Canadá cobran importancia, ya que la lista de competencias redactada en 1867 no siempre atiende claramente a temas actuales. Los documentos legales vinculados a las transferencias federales (leyes, reglamentos) y varios acuerdos en áreas tales como la inmigración ayudan también a definir los papeles y las responsabilidades de los gobiernos provinciales y el federal.

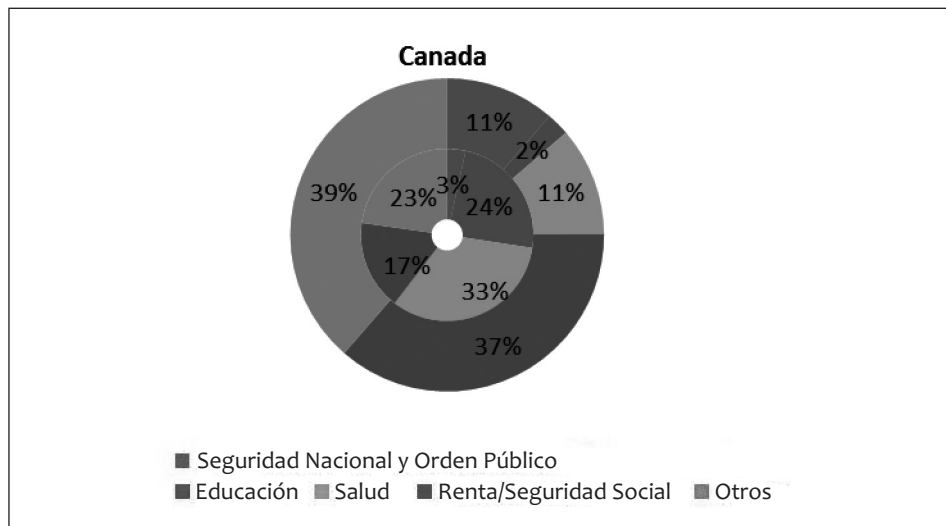
En la constitución canadiense se reconoce a las provincias la capacidad de aplicar impuestos sobre cualquier ámbito que deseen gravar (excepto el comercio internacional e interprovincial), estableciendo sus propias tasas, empleando su propia definición de las bases impositivas y recaudando los impuestos por sí mismas.

De hecho, recaudan la mayoría de sus considerables fondos de las mismas fuentes que el gobierno federal - impuestos sobre la renta y la compraventa. No obstante, la agencia tributaria de Canadá (*Canada Revenue Agency*, CRA) recauda el impuesto provincial sobre la renta de las personas físicas en nueve provincias, el impuesto de sociedades en ocho y el IVA (GST) en cinco. Existen amplias variaciones en la fiscalidad³, tanto en la estructura como en la cuantía de los ingresos provinciales. No todas las provincias aplican impuestos sobre la nómina y solo Alberta no aplica el impuesto sobre la compraventa. La dependencia de las provincias de las transferencias federales varía en un ratio de cinco (Newfoundland) a uno (Alberta). Quizás las cuestiones monetarias no constituyan el corazón de los problemas federales de Canadá, pero es ciertamente un factor crucial de cómo se han resuelto, tal y como comentaremos en la próxima sección sobre cómo compartir el impuesto sobre la renta.

En Canadá existen tres tipos de transferencias principales del gobierno federal a los provinciales: equiparación (alrededor del 1% del PIB), la transferencia de la sanidad canadiense (CHT) y la transferencia de los asuntos sociales (CST) (CHT y CST alrededor del 2% del PIB), y las transferencias específicas para programas (alrededor del 0,5% del PIB) destinados a asuntos de lengua oficial, vivienda, apoyo legal, etc., que emplean varios criterios para asignar los fondos. Además, por supuesto, se da cierta cantidad de redistribución interprovincial en los programas federales tales como el seguro por desempleo o las prestaciones por hijos. Las primas de desempleo son iguales en todas las provincias y sectores (a priori), aunque la tasa de desempleo varía significativamente en las distintas provincias, lo que resulta en transferencias interprovinciales (Vaillancourt y Rault, 2003). La progresión del sistema impositivo sobre la renta y las prestaciones por hijos en función de los ingresos resultan también en transferencias implícitas entre provincias. Las Figuras 1 y 2 resumen los gastos y los ingresos de los gobiernos federal y provincial de Canadá en 2005, un año antes de la crisis. A escala provincial, la sanidad es la partida de gasto más importante (1/3), seguida de la educación (1/4), con la sanidad en crecimiento a lo largo del tiempo por el envejecimiento de la población. A escala federal, subvenciones a las personas, compuestas principalmente por las pensiones a las personas mayores y por el seguro de desempleo, son las partidas de gasto más importantes, con la seguridad pública en una posición mucho más prominente que en el ámbito provincial debido a la defensa nacional.

³ Véase Vaillancourt y Guimond (2012) para leer un comentario sobre estas diferencias en el impuesto sobre la renta de las personas físicas.

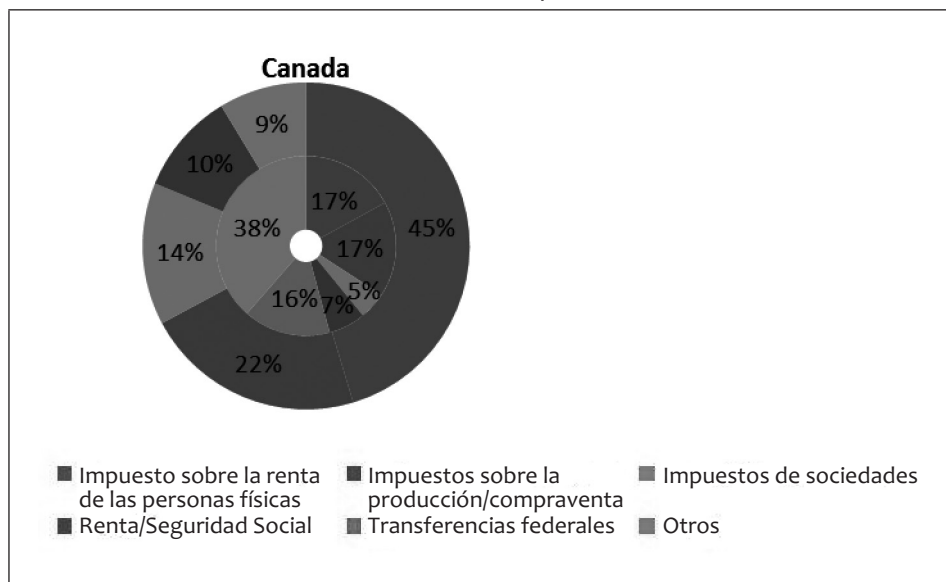
FIGURA 1
*Gasto federal y provincial, Canadá, 2005,
 % del total de cinco partidas*



Fuente: Autor.

FIGURA 2
*Fuentes de ingresos a escala federal y provincial, Canadá, 2005,
 % del total de cinco partidas*

PROBLEMAS ACTUALES: LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA



Fuente: Autor.

1.2. Restricciones legales sobre la deuda y el déficit

No existen requisitos con respecto al equilibrio presupuestario o al techo de deuda en la constitución canadiense y, ya que no existen constituciones provinciales, estos requisitos no se encuentran tampoco en ese ámbito. Por tanto, solo los instrumentos legales son vinculantes en estos asuntos para los gobiernos provincial y federal. Tanto en la asamblea federal como en las provinciales, las leyes se aprueban si la mayoría de los votos emitidos son favorables y se pueden modificar de forma similar.

Ámbito federal

En 1992 un gobierno conservador aprobó la ley federal sobre control del gasto (*Spending Control Act*) y un gobierno liberal (elegido en 1993) la derogó en 1995; impuso unos límites de gasto programado que se respetaron. Su derogación vino promovida por un gobierno que llevó con éxito la situación de una posición deficitaria a una excedentaria en 1997-1998⁴. Así, la revocación vino acompañada de una mejora de las finanzas públicas federales.

Ámbito provincial

Ocho de las diez provincias han aprobado una ley de equilibrio presupuestario o de control del déficit. Newfoundland y Prince Edward Island nunca lo hicieron. La Tabla 1 resume las características principales de las leyes provinciales desde 2010; para más detalles, véase Tapp (2010).

La conclusión principal que se puede extraer de la Tabla 1 es que las provincias ricas en recursos (Alberta y Saskatchewan) fueron capaces de mantener sus normas presupuestarias o de déficit, mientras que otras provincias no lo consiguieron, en algunos casos con una modificación explícita de la ley aplicable y en otras con una clara infracción de la ley.

4 En Canadá, el año fiscal comienza el 1 de abril y termina el 31 de marzo.

TABLA 1

Resumen de las leyes provinciales sobre presupuestos, déficit y deuda, Canadá, finales del 2010.

Provincia	Nombre de la 1ª ley Fecha	Nº de leyes hasta ahora	Ley actual	Aspectos clave de la ley actual	Estado actual
Alberta	Ley de control del gasto (<i>Spending Control Act</i>) 1992	Cinco	<i>Ley de responsabilidad fiscal</i> (<i>Fiscal Responsibility Act</i>) 2000	Sin déficit ex post; referéndum obligatorio para introducir un impuesto sobre la compraventa	En vigor
Columbia Británica	Ley de protección del contribuyente (<i>Taxpayer Protection Act</i>) 1991	Cinco	<i>Ley de equilibrio presupuestario y de responsabilidad ministerial</i> (<i>Balanced Budget and Ministerial Accountability Act</i>) 2001	Sin déficit ex ante	Suspendida para 2009-2013 (cuatro presupuestos)
Manitoba	Ley de equilibrio presupuestario, devolución de la deuda y protección del contribuyente (<i>Balanced Budget, Debt Repayment and Taxpayer Protection Act</i>) 1995	Dos	<i>Ley de equilibrio presupuestario, gestión fiscal y protección del contribuyente</i> (<i>Balanced Budget, Fiscal Management and Taxpayer Protection Act</i>) 2008	Sin déficit ex ante; referéndum obligatorio para introducir grandes impuestos	Suspendida en 2008-2011 y 2011-2015 (siete presupuestos)
Nuevo Brunswick	Ley de equilibrio presupuestario (<i>Balanced Budget Act</i>) 1993	Tres	<i>Ley de responsabilidad fiscal y equilibrio presupuestario</i> (<i>Fiscal Responsibility and Balanced Budget Act</i>) 2005	Disminución de la relación deuda/PIB; referéndum sobre nuevos impuestos	No se respeta
Nueva Escocia	Ley de control del gasto (<i>Expenditure Control Act</i>) 1993	Dos	<i>Ley de medidas económicas</i> (<i>Financial Measures Act</i>) 2000	Sin déficit ex ante	Suspendida desde 2009
Ontario	Ley de equilibrio presupuestario (<i>Balanced Budget Act</i>) 1999	Tres	<i>Ley de transparencia y responsabilidad fiscales</i> (<i>Fiscal Transparency and Accountability Act</i>) 2004	Sin déficit ex ante	No se respeta
Quebec	Ley de respeto de la eliminación del déficit y de equilibrio presupuestario (<i>An Act respecting the elimination of the deficit and a balanced budget</i>) 1996	Dos	<i>Ley de equilibrio presupuestario</i> (<i>Balanced Budget Act</i>) 2001	Sin déficit ex post	Suspendida para 2009-2013 (cuatro presupuestos)
Saskatchewan	Ley de equilibrio presupuestario (<i>Balanced Budget Act</i>) 1995	Dos	<i>Ley de crecimiento y seguridad económica</i> (<i>Growth and Financial Security Act</i>) 2008	Sin déficit ex ante; Fondo para la extinción de la deuda	En vigor

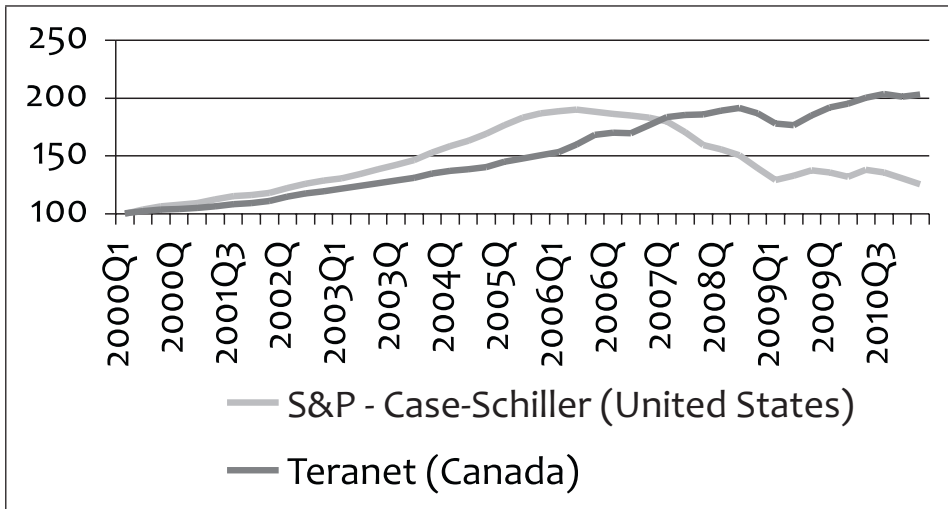
Fuente: Autor, adaptado de Tapp (2010) Tabla A-1

2. LA CRISIS ECONÓMICA QUE EMPEZÓ EN 2007

Al contrario que en EE.UU., en Canadá no se produjo una crisis de hipotecas *subprime* con la respectiva caída del precio de la vivienda, ya que este tipo de préstamos prácticamente no existía, tal y como se muestra en la Figura 3. Como se muestra en la Figura 4, la crisis estuvo causada por una caída de la exportación que, en el caso de Canadá, apunta principalmente a EE.UU. Así, no fueron necesarios ni una distensión cuantitativa (I y II) ni un rescate de los bancos, puesto que nunca se encontraron amenazados; no obstante, el tipo de interés bajó imitando la política de la Reserva Federal para evitar una apreciación demasiado fuerte del dólar canadiense⁵. El gobierno federal canadiense y el gobierno de Ontario participaron en el rescate del sector de la automoción iniciado por el gobierno estadounidense. No tenían otra alternativa en este asunto, puesto que el sector estadounidense de la automoción está estrechamente vinculado al sector de la automoción canadiense como resultado del Convenio de comercio de productos de automoción (*Automotive Products Trade Agreement*, APTA), al que siguió el Tratado de libre comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés). Se puede medir la repercusión de la crisis económica iniciada en 2007 empleando tanto la producción como el empleo. La Figura 5 muestra que la recesión no es tan grave en Canadá como en EE.UU. en términos de empleo. Esto es coherente con la diferencia de la naturaleza de las dos recesiones: una crisis real en Canadá y una crisis económica en EE. UU.

FIGURA 3

Evolución del precio de la vivienda, Canadá y EE.UU., 2000-2011

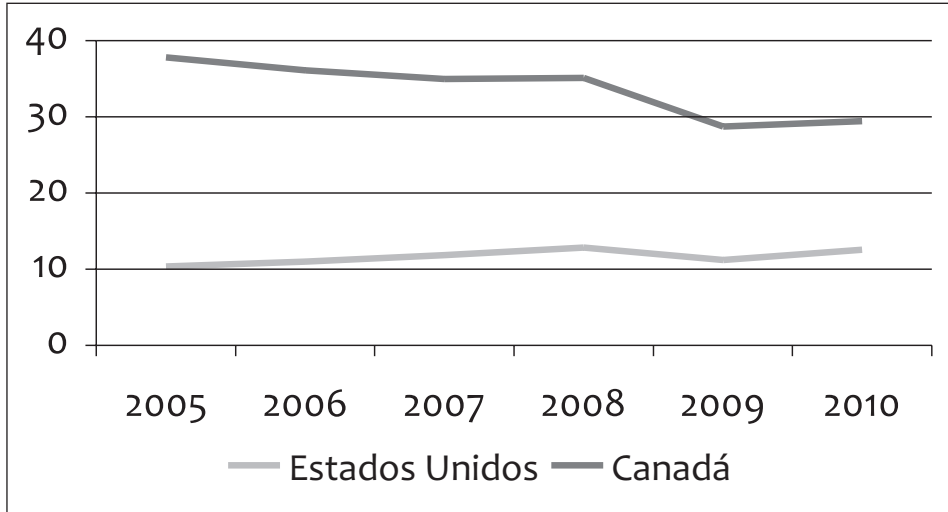


Fuente: Autor.

PROBLEMAS ACTUALES: LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

⁵ El tipo del Banco de la Reserva Federal en diciembre de 2011 es el 0,25% y el del Banco de Canadá el 1%.

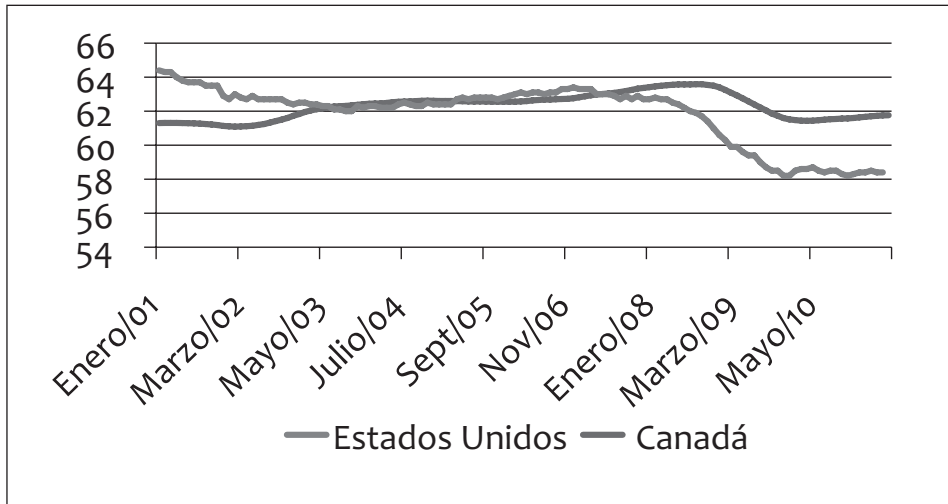
FIGURA 4
 Porcentaje de exportación en el PIB canadiense y estadounidense,
 %, 2005-2010



Fuente: Autor.

FIGURA 5
 Tasa de empleo, Canadá y Estados Unidos,
 % de población activa

PROBLEMAS ACTUALES: LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA



Fuente: Autor.

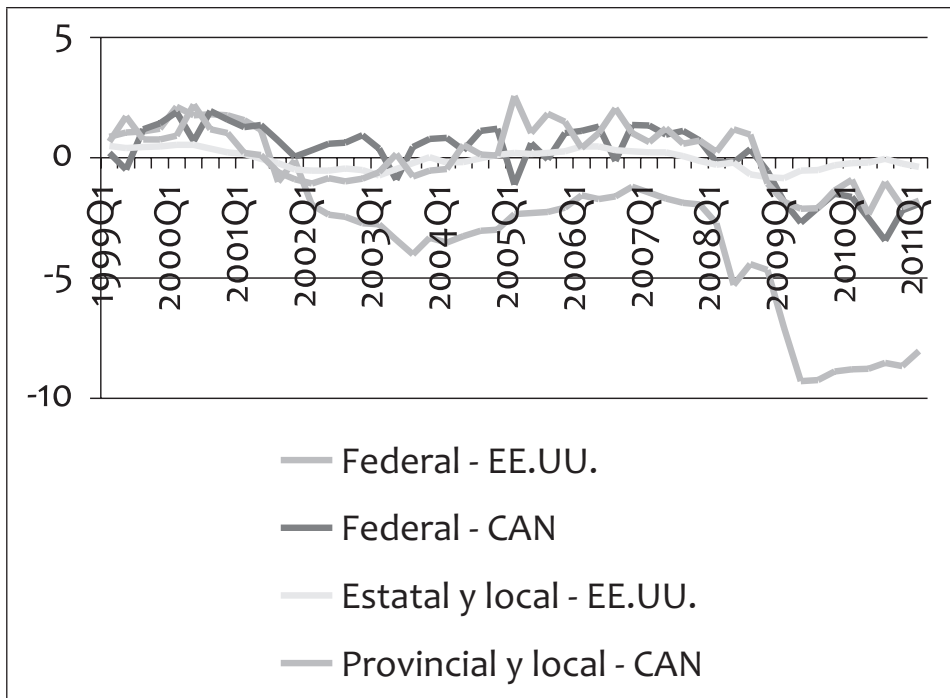
3. LOS RESULTADOS FISCALES

Como parte de la respuesta coordinada del G20 a la crisis económica, a comienzos del 2009 el gobierno federal canadiense puso en marcha un paquete de recuperación llamado Plan de acción económica de Canadá (*Canada's Economic Action Plan*). Este estímulo de 50.000 millones de dólares para los ejercicios de 2009-10 y 2010-11 pretendía fomentar la creación de empleo y garantizar la estabilidad económica. Incluía reducciones impositivas, inversión en el sector de la construcción y las infraestructuras y apoyo a las empresas y comunidades. Los fondos destinados al sector de la automoción tienen su origen en este paquete. Empleaba la financiación tripartita (federal-provincial-local) para estimular el sector de la construcción principalmente a través de proyectos de capital local.

Una diferencia clave entre Canadá y Estados Unidos en este aspecto es que en EE.UU. la carga de la estimulación keynesiana se produjo principalmente a escala federal, mientras los estados veían en las reglas de deuda y déficit una restricción sobre lo que podían hacer. En Canadá, tanto los agentes federales como los provinciales participaron en la macroestimulación. Esto se ilustra en la Figura 6.

FIGURA 6

Superávit o déficit, % del PIB, Canadá y EE.UU., gobiernos federales y provinciales/estatales, 1999-2001



Fuente: Autores.

No obstante, la Figura 6 encubre las diferencias entre las provincias en términos de deuda. La Figura 7 proporciona algo de información sobre este tema. Muestra una gran variación en la carga de deuda de las provincias en un momento dado y un aumento de esta carga en algunas provincias desde 2000 hasta 2010. La carga total de la deuda de las provincias creció desde 2007 hasta 2010, pero su disminución desde 2000 hasta 2007, como resultado de políticas globales de gestión acertadas, proporcionó a la mayoría de las provincias bastante margen para estimular su economía. Estas cargas de deuda son parciales en la medida en que no incluyen el porcentaje de deuda federal que se debe financiar mediante el PIB de cada provincia. Una de las razones por las que las provincias pueden incrementar su deuda es que, en general, cuentan con una calificación crediticia buena, tal y como se muestra en la Tabla 2, y el rendimiento que les pide el mercado no es muy alto. El bono del gobierno federal que vence a mediados de 2019 rinde un 1,83%, mientras que los bonos provinciales que vencen en 2019 oscilan entre el 2,57% y el 2,80% en las seis provincias de las que tenemos información, según muestra la Tabla 3⁶. Dicho esto, cada provincia se enfrenta a un reto fiscal diferente. Examinemos el caso de dos de las provincias más pobladas, Ontario y Quebec.

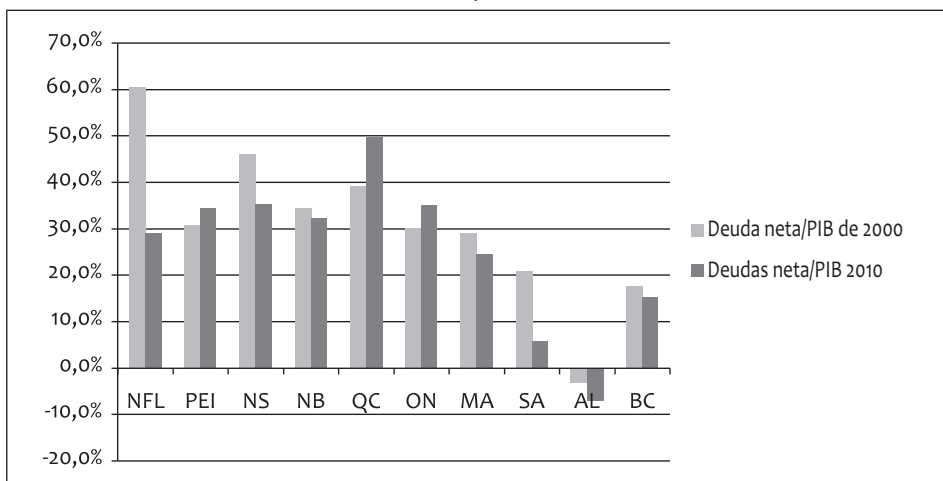
Ontario es la provincia más poblada de Canadá y cuenta con el mayor PIB. Se prevé que su déficit sea proporcional al PIB, entre los más altos de Canadá. La única acción que se ha emprendido a este respecto antes de las elecciones provinciales celebradas en octubre de 2011 fue la designación de una comisión para estudiar el gasto público. El gobierno saliente, en su mayoría liberal, salió reelegido para una legislatura en fuerte minoría. Presumiblemente, se verá obligado a recortar el gasto o a subir los impuestos, o probablemente ambos. No obstante, prometió que la educación y los servicios sanitarios no se recortarían, lo cual supone que será difícil aplicar recortes significativos del gasto. Aunque se prevé que el déficit disminuya progresivamente hasta 2017, la deuda neta del gobierno debería crecer proporcionalmente con el PIB hasta un 40% en 2014-15 e ir bajando lentamente desde ese momento hasta obtener un equilibrio presupuestario. La deuda neta de la provincia en términos porcentuales con respecto al PIB era menor del 30% antes de la crisis.

Quebec ha acumulado más deuda que las demás provincias. En 2009 el gobierno de Quebec inició un plan para equilibrar su presupuesto e identificar los instrumentos principales para hacerlo. Desde 2010-11 hasta 2013-14 serán necesarios 12.200 millones de dólares. El control del gasto de los departamentos y agencias, una mayor productividad y la reducción de la evasión de impuestos se encuentran entre las herramientas del Gobierno. Lo que es inusual es que en 2009 el Gobierno decidiese aumentar el IVA provincial (QST) del 7,5% al 8,5% el 1 de enero de 2011 y al 9,5% el 1 de enero de 2012. El primer aumento ya se ha aplicado y el segundo se aplicará con el acuerdo a regañadientes de la población.

⁶ Es posible que algunas provincias no hayan emitido bonos en dólares canadienses con vencimiento ese año, mientras otras quizás no tenían bonos cotizando el día en el que se recabó la información.

FIGURA 7

Deuda neta, 10 provincias canadienses, 2000 y 2010, % del PIB provincial



Fuente: Autor.

TABLA 2

Calificación del bono provincial canadiense en 2011

Agencia de calificación/ Provincia	Alberta	BC	Manitoba	NB	NFL	NS	Ontario	PEI	Quebec	Saskatchewan
DBRS	AAA	AAhigh	Ahigh	Ahigh	A	A	AAlow	Alow	Ahigh	AA
S&P	AAA	AAA	AA-	AA-	A	A+	AA-	A	A+	AAA
Moody's	AAA	AAA	Aa1	Aa2	Aa2	Aa2	Aa1	-	Aa2	Aa1

Fuente: Búsqueda en internet del autor el 28 de noviembre de 2011, varias fuentes.

TABLA 3

Rendimiento del mercado, bonos provinciales canadienses con vencimiento en 2019, 10 de noviembre de 2011, seis provincias

Provincia	Alberta	BC	Nuevo Brunswick	Nueva Escocia	Ontario	Quebec
Rendimiento	2,57	2,69	2,68	2,77	2,63	2,80

Fuente: Autor <http://www.pfin.ca/canadianfixedincome/Default.aspx>

CONCLUSIÓN

Los gobiernos provinciales y el federal de Canadá se encuentran en una posición económica razonablemente sólida en ausencia de normas supranacionales (del tipo

de Maastricht) en el NAFTA o de límites constitucionales sobre la deuda y el déficit y en presencia de restricciones legales maleables sobre la deuda y el déficit a escala provincial. Lo que parece importar es un consenso político sobre el hecho de que no se debe gastar razonablemente más de lo que se ingresa. Este consenso político surgió tras la alarma financiera de mediados de los noventa (peso del Norte) que llevó al gobierno federal tanto a recortar el gasto como a aumentar los impuestos en su presupuesto de 1995. Siempre y cuando esto permanezca fresco en las mentes de los legisladores canadienses, se pueden esperar decisiones políticas razonables.

REFERENCIAS

- Bird, Richard and François Vaillancourt (2006) 'Changing with the Times: Success, Failure and Inertia in Canadian Federal Arrangements, 1945-2002' en *Federalism and Economic Reform International Perspectives* (J Wallack and T.N Srinivasan, Ed) New York: Cambridge University Press, 2006, 189-248.
- Tapp, Stephen (2010) *Canadian Experiences with Fiscal Rules and Fiscal Consolidation*. Ottawa: Oficina parlamentaria del presupuesto.
- Vaillancourt, François and Stéphanie Rault (2003) 'The Regional Dimension of Federal Intergovernmental and Interpersonal Transfers in Canada, 1981-2001' *Regional and Federal Studies* 13(4), 2003, 130-152.
- Vaillancourt François and David Guimond (2012) 'Personal Income tax rate setting: evidence from Canada and comparison with the USA, 2000-2010' mimeo.