

# Mecanismos Innovadores para Transferencias Fiscales a las Municipalidades – la Experiencia Canadiense en Financiamiento Municipal



MARCOS TOWNSEND, THE GAZETTE (MONTREAL)

Este estudio de caso pone énfasis en algunos de los mecanismos innovadores que se usan para la transferencia de fondos del gobierno federal canadiense y los gobiernos provinciales /territoriales a las municipalidades canadienses. Es uno en una serie de estudios de casos temáticos que ayudan a informar de las actividades de cooperación internacional de la FCM y respaldan el intercambio de conocimiento entre los profesionales municipales.

## FCM

Fédération canadienne des municipalités

Federation of Canadian Municipalities

## VISIÓN GENERAL

La Federación Canadiense de Municipalidades (FCM) es la voz nacional de los gobiernos municipales en Canadá. Con más de 1.800 miembros, la FCM representa los intereses de las municipalidades en materias de políticas y programas que están dentro de la jurisdicción federal. Los miembros de la FCM incluyen asociaciones municipales provinciales y territoriales.

La FCM recurre a la fortaleza de su red municipal para implementar programas de desarrollo de capacidades municipales en más de 20 países en Asia, África y el Medio Oriente, América Latina y el Caribe. Con apoyo principalmente de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), los programas internacionales de la FCM apuntan a apoyar los procesos de descentralización, a fomentar la gobernabilidad y a fortalecer la gestión municipal y el suministro de servicios. Más de 200 municipalidades y asociaciones municipales canadienses y 1.500 expertos municipales canadienses han participado en el programa internacional de la FCM desde su inicio en 1987.

El financiamiento municipal es un tema clave de preocupación para el sector municipal tanto en Canadá como globalmente. Las municipalidades se enfrentan con el aumento de responsabilidades para desarrollar y mantener la infraestructura municipal, y suministrar los servicios, pero la mayoría de ellas no tienen los recursos adecuados para manejar eficazmente estas responsabilidades. Los impuestos sobre la propiedad son solamente una de las muchas fuentes de ingresos que necesitan las municipalidades para responder a las necesidades de sus ciudadanos. También es común que las municipalidades dependan de las transferencias financieras provenientes de niveles más altos de gobierno y que participen en acuerdos de fondos equivalentes.

En Canadá, las municipalidades dependen de las transferencias fiscales para cubrir alrededor del 20% de sus requerimientos presupuestarios, mientras que el resto de los fondos provienen localmente de los impuestos sobre la propiedad. Sin embargo, en muchas partes del mundo, en particular en los países en desarrollo, donde el tema de descentralización puede ser nuevo, las transferencias fiscales componen la mayor parte de los ingresos municipales, representando hasta el 70 u 80% de sus presupuestos. Sin acceso a financiamiento estable y previsible a través de las transferencias gubernamentales, estas municipalidades no podrían proporcionar los servicios locales y tener la infraestructura requerida para cubrir incluso las necesidades más básicas de sus comunidades.

Este estudio de caso describe la experiencia canadiense en financiamiento municipal, destacando algunos ejemplos claves que muestran cómo niveles mayores de gobierno están apoyando a las municipalidades canadienses. Se intenta contribuir al intercambio de conocimiento entre las contrapartes del programa internacional de la FCM y otras instituciones de su red local de gobernabilidad.

## Sección 1: Introducción

Las municipalidades canadienses, como las municipalidades alrededor del mundo, están enfrentando crecientes demandas para entregar servicios de alta calidad e invertir en más infraestructura. Estas demandas tienen múltiples orígenes. La necesidad de ser competitivos a nivel internacional pone presión en las municipalidades no sólo para proporcionar los servicios básicos como el agua, caminos, y colección de basura, sino también para proporcionar servicios e infraestructura que sirvan para atraer a trabajadores expertos (los llamados “trabajadores de conocimiento”). Estos servicios incluyen, por ejemplo, centros culturales y recreación y programas. La “descarga” de servicios del gobierno federal y los gobiernos provinciales significa que las municipalidades han tomado la responsabilidad de servicios que anteriormente fueron financiados por otros niveles del gobierno.

Un realineamiento de los servicios locales en la Provincia de Ontario en 1998, por ejemplo, resultó en que las municipalidades tuvieran que pagar una porción mayor de lo que pagaban anteriormente por los costos producidos por los servicios sociales. La infraestructura ya envejecida requiere que las municipalidades reemplacen muchas de las instalaciones de capitales que se han estirado más allá de su vida útil.



Las actividades recreativas ayudan a atraer al llamado “trabajador de conocimiento”.

Mientras que las municipalidades están enfrentando y van a seguir enfrentando crecientes presiones por el lado de gastos de sus presupuestos, no ha habido una diversificación paralela de sus fuentes de ingresos. Las municipalidades canadienses dependen principalmente de los impuestos sobre la propiedad y de las tarifas a los usuarios para financiar un amplio rango de servicios. El impuesto sobre la propiedad es un buen impuesto para los gobiernos locales pero los ingresos no aumentan directamente con el crecimiento de la economía como pasa con otros impuestos como el impuesto de ingreso personal o el impuesto de ventas. En gran medida, los ingresos de las municipalidades no han ido al mismo paso con las necesidades rápidamente cambiantes de los gastos de las municipalidades. La Federación Canadiense de Municipalidades estima que el desequilibrio fiscal municipal en Canadá ahora es más de 123 mil millones de dólares canadienses.

Las municipalidades canadienses dependen también de las transferencias de los gobiernos provinciales/territoriales y, en un grado menor, del gobierno federal. De hecho, Canadá tiene una larga historia de suministro de transferencias a los gobiernos municipales. En algunos casos, estas transferencias son para propósitos específicos (por ejemplo, para pavimentar o para subsidiar a los programas de

recreación) y, en otros casos, son subvenciones de fines generales (por ejemplo, se pueden usar para cualquier gasto o para reducir los impuestos). Este estudio de caso documenta algunos de los mecanismos innovadores usados para transferir fondos del gobierno federal y los gobiernos provinciales/territoriales a las municipalidades canadienses.

### El Contexto Intergubernamental en Canadá

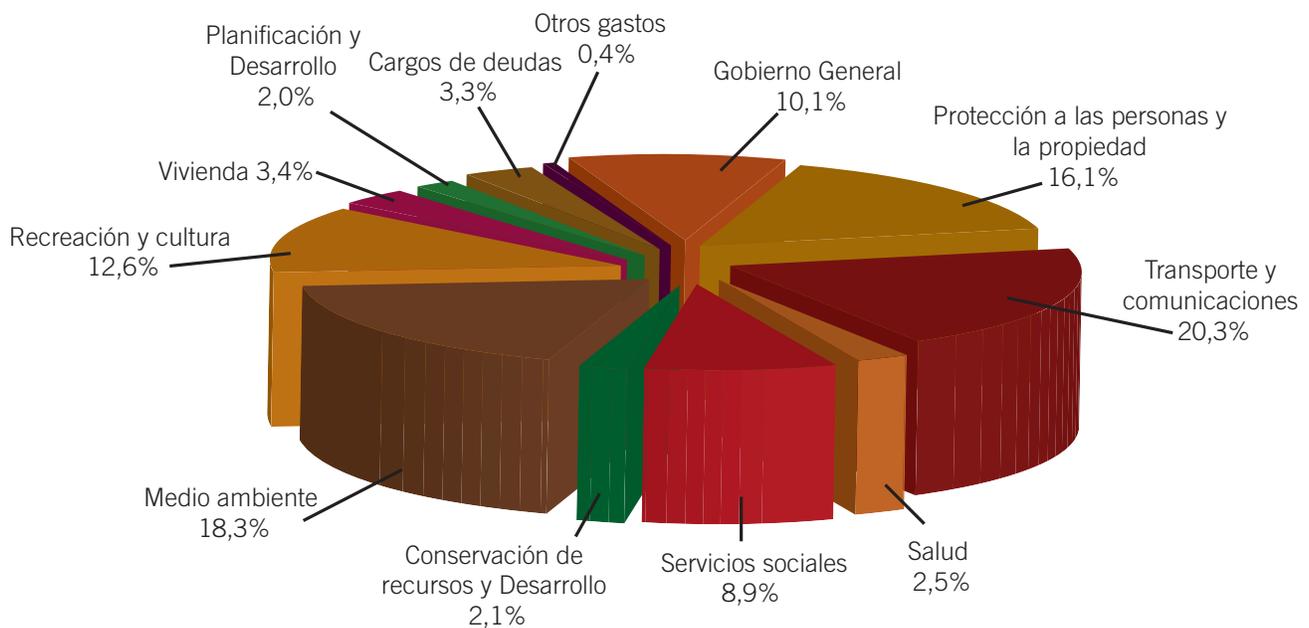
Canadá es una federación con tres órdenes o niveles de gobierno – federal, provincial/territorial, y municipal. Hay diez provincias, tres territorios, y aproximadamente 4.000 gobiernos municipales. En Canadá, el término “municipalidad” se refiere a todas las autoridades que tienen responsabilidades municipales y estos incluyen administraciones locales, municipalidades metropolitanas y regionales, y organizaciones sectoriales y multi-sectoriales. Por ejemplo, hay pueblos, aldeas, municipios, condados, municipalidades regionales, municipalidades metropolitanas, y entidades de propósitos especiales. Cada provincia establece su propia terminología.

Bajo la Constitución Canadiense, los poderes están divididos entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales. Los gobiernos municipales no están reconocidos en la Constitución, excepto en la medida en que ellos son la responsabilidad de los gobiernos provinciales y territoriales. El gobierno federal tiene la responsabilidad de mantener “la paz, el orden, y el buen gobierno” de todo el país dictando leyes con respeto a la inmigración, el seguro de desempleo,

el comercio y la industria, la defensa nacional, los asuntos indígenas, y el derecho penal. Los gobiernos provinciales tienen el poder de controlar los asuntos regionales y locales, incluyendo la educación, la salud, los servicios sociales, los derechos de propiedad, la administración de las obras públicas, y las instituciones municipales. Algunas de las responsabilidades son compartidas entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales, como la inmigración, la agricultura y las pensiones.

Bajo la Sección 92 de la Constitución, “Las Instituciones municipales en la Provincia” están bajo la jurisdicción de la Provincia. Entonces, frecuentemente se dice que las municipalidades en Canadá son “criaturas de la Provincia”. En realidad esta disposición constitucional significa que los gobiernos provinciales establecen la existencia misma de los gobiernos locales y de sus límites geográficos; determinan la mayoría de las responsabilidades fiscales de las municipalidades y, en muchos casos, los estándares mínimos del suministro de los servicios locales, determinan los ingresos que las municipalidades pueden obtener; fijan las reglas para imponer los impuestos sobre la propiedad; prohíben que las municipalidades puedan incurrir en un déficit en sus presupuestos operacionales; y determinan el punto hasta el cual las municipalidades pueden solicitar préstamos para cubrir sus requerimientos de capital. Más aun, los gobiernos provinciales pueden dar forma y dirigir los gastos municipales a través de sus programas de subvenciones.

**Figura 1: Composición de los Gastos Municipales, Canadá, 2007**



Fuente: Estadísticas Canadá. Cuadro 385-0024 – Ingresos y gastos del gobierno general local, cuentas actuales y de capital, CANSIM.

A pesar del control provincial sobre las municipalidades canadienses, cada municipalidad tiene el poder de establecer una variedad de entidades para desarrollar políticas, discutir las alternativas y tomar decisiones. El consejo municipal es la entidad principal para tomar decisiones y hacer políticas que determinen las pautas generales de intervención de la municipalidad y aprueba todos los presupuestos (operacionales y de capital), políticas y programas que la administración municipal tiene la responsabilidad de implementar. El consejo municipal (incluyendo el alcalde) es elegido con votación por mayoría y basta con un solo voto para ganar.

### El Contexto Fiscal

Las municipalidades canadienses hacen gastos operacionales y capitales en una gama de servicios, como se muestra en la Figura 1. La proporción mayor de gastos es en el transporte (camino y el tránsito público) y las comunicaciones, seguido por el medio ambiente (agua, alcantarillado, y el manejo de los desechos), la protección de las personas y propiedades (principalmente por los bomberos y la policía), y la recreación y la cultura. Las municipalidades también tienen gastos en la administración gubernamental general, los servicios sociales (principalmente en una provincia – Ontario), vivienda, cobranzas de las deudas, la planificación, salud, y la conservación de recursos y el desarrollo.

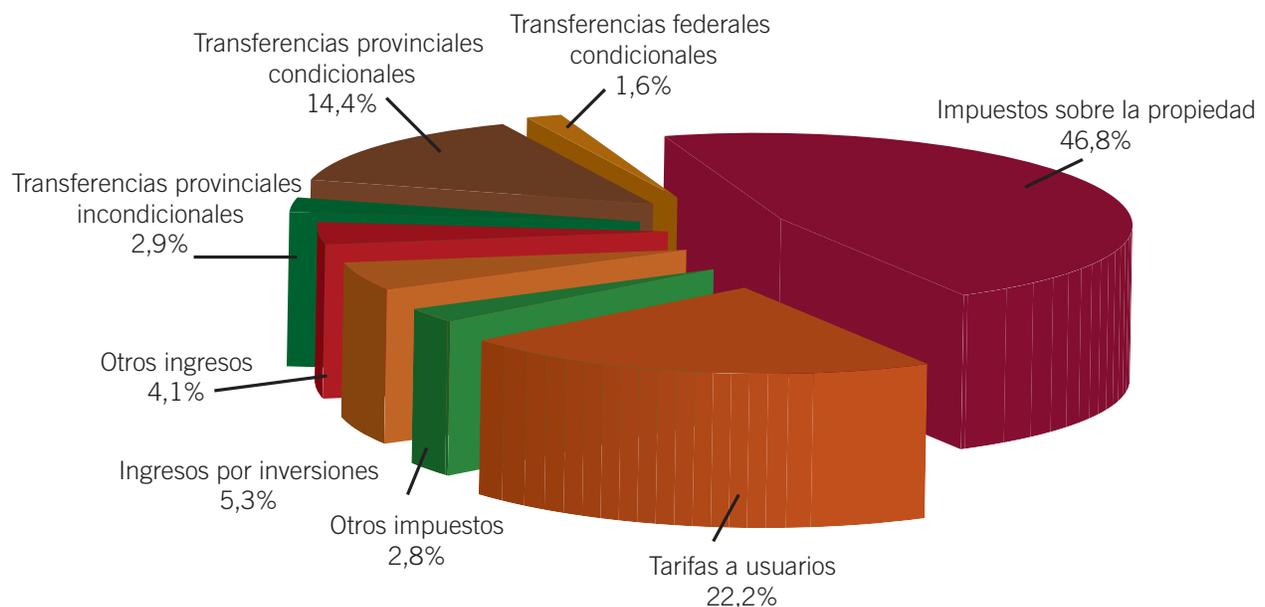
La distribución de gastos municipales en Canadá no ha cambiado apreciablemente durante los últimos 20 años. Los gastos en la protección, la recreación, la cultura y el medio ambiente han

aumentado de alguna manera en forma proporcional a los gastos totales, mientras que los gastos en el transporte, la administración general, la planificación regional y cobranzas de deudas han bajado levemente.

Para financiar los gastos municipales, las fuentes principales de ingreso son los impuestos sobre la propiedad (que representan casi la mitad de todos los ingresos e incluyen pagos en vez de impuestos sobre la propiedad por el gobierno federal y los gobiernos provinciales, gravámenes especiales, e impuestos sobre la propiedad de los negocios), tarifas a los usuarios, y las transferencias intergubernamentales (véase la Figure 2). Las transferencias representan un poco menos del 20 por ciento de todos los ingresos municipales y la gran parte de estas transferencias se reciben de los gobiernos provinciales/territoriales. Hay algunas transferencias también del gobierno federal. La mayoría de las transferencias (más del 90 por ciento) son condicionales – es decir que se tienen que gastar en funciones específicas. Otras fuentes de ingreso municipal incluyen ingresos por inversiones y algunos otros impuestos, pero estas cuentan solamente como una pequeña proporción de los ingresos.

Como un porcentaje del total de los ingresos municipales, los impuestos sobre la propiedad y las tarifas a los usuarios han aumentado durante los últimos 20 años. Por otro lado, las transferencias inter-gubernamentales (principalmente de los gobiernos provinciales) han disminuido substancialmente durante este periodo.

**Figura 2: Composición de Ingresos Municipales, Canadá, 2007**



Fuente: Estadísticas Canadá. Cuadro 385-0024 – Ingresos y gastos del gobierno general local, cuentas actuales y de capital, CANSIM.

## Sección 2: Los Principios del Diseño de las Subvenciones

La manera en que las transferencias sean diseñadas tiene importancia tanto para la provisión de los servicios locales como para el bien general de las municipalidades. Los diez principios del financiamiento público que se muestran en la Tabla 1 pueden ser útiles en el diseño de las transferencias fiscales.

Igual que cualquier lista de criterios, no es posible diseñar una transferencia que cumpla con todos estos objetivos al mismo tiempo. Sin embargo, como se discutirá más adelante, es posible diseñar diferentes tipos de transferencias para cumplir con diferentes

objetivos. Para asegurarse que el diseño de la transferencia refleje las necesidades del sector municipal, es aconsejable realizar consultas con sectores municipales interesados.

## Sección 3: El Rol de las Transferencias Intergubernamentales

Según el modelo de beneficios de financiamiento del gobierno local, los servicios del gobierno local, cuando sea posible, deberían ser pagados en base a los beneficios recibidos por estos servicios. Este modelo sugiere que las tarifas a los usuarios y los impuestos locales son apropiados para pagar por los servicios locales. Dentro de este modelo hay también un importante rol para las transferencias

**Tabla 1: Diez principios del Diseño de las Subvenciones**

<b>Eficiencia:</b>	La eficiencia se logra si la subvención es neutral con respecto a las decisiones del gobierno local sobre la asignación de recursos a diferentes actividades. La excepción es donde la subvención corrige distorsiones existentes en las prácticas de gastos. Por ejemplo, las municipalidades no tienen el incentivo para proporcionar el nivel correcto de servicios donde los beneficios se extienden a los residentes de otras jurisdicciones. Una subvención proporciona el incentivo para aumentar los gastos hasta el nivel óptimo.
<b>Justicia (equidad):</b>	La equidad dicta que todas las municipalidades deberían ser capaces de proporcionar un nivel adecuado de servicios sin tener que usar tasas de impuestos indebidamente altas. Para lograr este objetivo, las transferencias a las municipalidades deberían variar directamente en relación con la necesidad fiscal y a la inversa con la capacidad fiscal de la municipalidad (capacidad de obtener ingresos por fuentes propias).
<b>Objetivos claros:</b>	Los objetivos de la subvención deben ser especificados claramente.
<b>Rendición de Cuentas:</b>	El gobierno donante debe ser responsable del diseño y de la operación del programa de subvenciones. El gobierno receptor debe ser responsable ante los ciudadanos y el gobierno donante por el uso de los fondos.
<b>Transparencia:</b>	Este principio es una extensión del principio de rendición de cuentas. Se realiza la transparencia cuando el gobierno receptor y los ciudadanos/contribuyentes tienen acceso a la información sobre la fórmula de la subvención y la asignación de fondos.
<b>Estabilidad y previsibilidad:</b>	Los ingresos deben ser estables y previsibles para que las municipalidades puedan preparar sus presupuestos y planear sus futuros gastos.
<b>Adecuación de los ingresos:</b>	Los gobiernos municipales deben tener ingresos adecuados para cumplir con sus responsabilidades.
<b>Autonomía:</b>	Los gobiernos municipales deben tener autonomía y flexibilidad para establecer sus prioridades y no estar restringidos por el financiamiento de las subvenciones.
<b>Respuesta (Sensibilidad):</b>	La fórmula de la subvención debe ser lo suficientemente flexible como para permitir que las municipalidades puedan responder a circunstancias económicas cambiantes.
<b>Simplicidad:</b>	La fórmula de la subvención debe estar basada en factores objetivos sobre los cuales los gobiernos tengan un control limitado. La fórmula debe ser fácil de entender.

intergubernamentales. Las transferencias pueden tomar muchas formas distintas, dependiendo del fundamento esencial para la transferencia. En la Tabla 1 se resumen los tipos de transferencias y sus fundamentos.

## Tipos de Transferencias

En términos generales las transferencias pueden ser clasificadas como incondicionales y condicionales. Las transferencias incondicionales (también llamadas transferencias de propósitos generales) no vienen con condiciones sobre su uso – pueden ser gastadas en cualquier servicio local o pueden ser usadas para reducir los impuestos locales. En algunos casos las transferencias son dadas en base a la población; en otros casos el valor de la transferencia depende de una fórmula que puede tomar en cuenta las necesidades de la municipalidad, el tamaño de su base para los impuestos u otros factores.

Las transferencias condicionales, como el nombre lo indica, vienen con condiciones. Estas transferencias tienen que ser gastadas en áreas específicas, por ejemplo caminos, parques, o algún otro servicio local. Las subvenciones condicionales son fungibles, en el sentido de que, a pesar que vienen acompañadas de condiciones, no hay una garantía de que el receptor vaya a gastar los fondos en lo que era la intención del gobierno donante. Por ejemplo, las municipalidades que ya están gastando fondos considerables en el área especificada por el gobierno donante pueden dirigir los fondos de la subvención a otros propósitos y sin embargo cumplir con los requisitos del donante.

Dentro de la categoría de transferencias condicionales, hay transferencias de fondos equivalentes y transferencias de montos globales. Las transferencias de fondos equivalentes requieren que la municipalidad también contribuya su parte en forma proporcional. Por ejemplo, el donante puede ofrecer una transferencia que cubra el 80 por ciento de los costos de la construcción de caminos. Bajo este tipo de transferencia las municipalidades tienen que obtener sus propios fondos para cubrir el 20 por ciento restante. Las subvenciones condicionales de monto global (también conocidas como una subvención en bloque) no requieren que la municipalidad proporcione sus propios fondos equivalentes.

Las subvenciones de fondos equivalentes pueden ser de composición abierta o cerrada. Las subvenciones de composición abierta no tienen límites. Esto significa que el gobierno donante va a dar su proporción en repuesta a lo que el gobierno receptor decida gastar en la función a la cual aplica la subvención. Muy pocas subvenciones son realmente de composición abierta por la razón obvia que puede dejar al gobierno donante muy expuesto a obligaciones financieras y sin conocer el grado de éstas hasta que el receptor haya decidido el nivel de gastos. Las subvenciones cerradas tienen límites superiores puestos por el donante bajo lo cual pueden compartir los costos hasta un monto especificado. Hay también otras formas de poner límites a las subvenciones condicionales cerradas. Por ejemplo, el donante puede especificar el valor de los costos elegibles. De esta manera el donante comparte costos solamente para gastos especificados y pre-determinados. Finalmente, las subvenciones son a menudo fijadas requiriendo la aprobación del donante a nivel político o burocrático.

Este requerimiento pone implícitamente un límite al tamaño de la subvención.

## Justificaciones para las Transferencias

Hay cuatro posibles justificaciones para las transferencias intergubernamentales: el desequilibrio fiscal (brecha fiscal), la equidad, las externalidades, y fundamentos políticos como la necesidad de lograr estándares mínimos en el suministro de los servicios. El tipo adecuado de transferencia depende de este fundamento esencial.

### *El Desequilibrio Fiscal*

Cuando las municipalidades no tienen ingresos adecuados de sus propias fuentes (tales como los impuestos locales y las tarifas a los usuarios) para cubrir sus responsabilidades, se puede decir que hay un desequilibrio fiscal (o brecha fiscal). La brecha resultante puede ser corregida por una transferencia intergubernamental incondicional (monto global) que permita que la municipalidad gaste los fondos en cualquier área que considere apropiada. El monto total de las transferencias designadas para este propósito puede ser determinado en una de tres formas: como una proporción fija de los ingresos del gobierno donante (conocida como ingresos compartidos); basada en un fórmula (por ejemplo, como un porcentaje de los gastos específicos del gobierno local o alguna otra característica de los gobiernos locales, tales como la población) o sobre una base específica.

Bajo el sistema de ingresos compartidos, el gobierno donante asigna una porción de uno o más de sus ingresos por impuestos al gobierno local. Por ejemplo, un gobierno provincial puede aceptar compartir con las municipalidades un porcentaje de la renta por impuestos de ingresos personales. Una vez que se determina el valor de los fondos disponibles para las subvenciones, los fondos pueden ser asignados a las municipalidades sobre la base de una derivación (en base de donde fueron recolectados) o en base a una fórmula (por ejemplo, sobre una base per cápita). El sistema de ingresos compartidos sobre la base de una derivación, favorece a las áreas más ricas donde se hacen las recaudaciones de dinero más altas. El sistema de ingreso compartido, distribuido sobre una base per cápita, tiene un componente implícito de igualización porque las áreas más ricas ceden ingresos fiscales a las áreas más pobres.

La ventaja del sistema de ingresos compartidos en lugar de subvenciones específicas es que la transferencia a las municipalidades aumenta automáticamente con el aumento en el rendimiento de las fuentes de ingreso. Para ser una fuente estable de ingreso para las municipalidades, el porcentaje asignado a las municipalidades tiene que mantenerse con el tiempo. El sistema de ingresos compartidos no aumenta la autonomía de las municipalidades, responsabilidad, o eficiencia porque los gobiernos locales no establecen las tasas de impuestos ni la base tributaria y reciben los fondos de las transferencias independientemente de sus esfuerzos para recaudar ingresos tributarios

Los desequilibrios fiscales pueden ser eliminados por otros métodos aparte de una transferencia a la municipalidad. El gobierno provincial

## Tabla 2: Las transferencias fiscales intergubernamentales: Tipos y Fundamentos

Tipo de Transferencia	Características	Fundamento de la Transferencia
<b>Incondicional</b>	Sin condiciones sobre su uso; suma global	Eliminar una brecha fiscal
<b>Incondicional (igualización)</b>	Sin condiciones sobre su uso; suma global, basada en la capacidad fiscal y a veces las obligaciones en las necesidades de gastos.	Asegurar que cada municipalidad pueda proporcionar un nivel adecuado de servicios sin tener que imponer un nivel de impuestos excesivos
<b>Condicionales de Fondos No Equivalentes</b>	Tiene que ser gastada en funciones especificadas; suma global	Asegurar que las municipalidades proporcionen por lo menos un nivel mínimo de servicios
<b>Condicionales de Fondos Equivalentes</b>	Tiene que ser gastada en funciones especificadas; requiere que la municipalidad ponga su parte proporcional	Proporcionar incentivos para que las municipalidades gasten recursos en servicios que crucen las jurisdicciones municipales

puede transferir poderes adicionales a los gobiernos locales para obtener ingresos o reducir las responsabilidades de gastos que los gobiernos locales deben asumir. Por ejemplo, si los gobiernos provinciales refuerzan el financiamiento de algunos servicios, entonces las responsabilidades de incurrir en costos a nivel local se reducen así también el grado de desequilibrio fiscal. Alternativamente, los otros niveles de gobierno pueden permitir a los gobiernos locales recaudar ingresos por fuentes tributarias adicionales. Además, las mismas municipalidades pueden reducir sus gastos o aumentar la tasa tributaria para reducir el desequilibrio fiscal.

### Equidad

Algunas municipalidades no son capaces de entregar un nivel adecuado de servicios con tasas de impuestos razonables comparado con otras municipalidades. Esta falta de capacidad de entregar servicios adecuados sin transferencias puede ocurrir por lo menos por tres razones. Primero, la base tributaria difiere de una municipalidad a otra, y entonces, para recaudar el mismo monto, una municipalidad con una base tributaria pequeña tendrá que imponer una tasa de impuestos más alta. Segundo, el costo de suministro de los servicios públicos puede ser mayor en una municipalidad que en otra, entonces se necesita un ingreso mayor para suministrar el mismo nivel de servicios. Tercero, la necesidad de ciertos servicios públicos puede ser mayor en una municipalidad que en otra, produciendo la necesidad de más gastos (y más ingresos). Bajo estas circunstancias, una subvención de igualización sería apropiada. Estas subvenciones usualmente son incondicionales, pero pueden ser usadas para categorías específicas de gastos (ej. educación).

Las subvenciones de igualización, basadas en las necesidades presupuestarias y la capacidad de los gobiernos locales de recaudar ingreso por impuestos, pueden asegurar que las municipalidades con una base tributaria relativamente pequeña y costos y necesidades relativamente altos serán capaces de recaudar ingresos tributarios comparables a otras jurisdicciones. Generalmente, la fórmula calcula

la diferencia entre un gasto estandarizado y una base tributaria estandarizada. Los gastos estandarizados se calculan multiplicando un nivel estándar de gasto per cápita por la población de la municipalidad; los ingresos estandarizados se calculan multiplicando una tasa tributaria estándar por la base tributaria de la municipalidad.

### Externalidades (Excedentes)

Las subvenciones son también apropiadas en los casos en que los servicios exceden los límites municipales (por ejemplo, en el caso de las carreteras regionales). Si la municipalidad responsable para los servicios basa sus decisiones de gastos solamente en los beneficios capturados dentro de su propia jurisdicción, es probable que subasigne recursos a este servicio.

Una manera de incentivar la asignación de más recursos al servicio que genera la externalidad es una transferencia del gobierno federal o provincial. El tipo de transferencia apropiada para responder a las externalidades es una subvención condicional y de fondos equivalentes. Esta subvención debe ser condicional en el sentido de que debe ser gastada en el servicio que genera la externalidad. Debe ser equivalente para reflejar el grado de externalidad. Por ejemplo, si el 50 por ciento de los beneficios de los gastos en la carretera exceden las fronteras municipalidades existentes, la tasa de equivalencia debería ser de 50 por ciento. Si las externalidades se reducen, la tasa de la subvención puede disminuir al mismo tiempo que los gastos aumenten. Para los servicios que exceden las fronteras municipales, lo más apropiado es una transferencia provincial. Para los servicios que exceden las fronteras provinciales, se justifica una transferencia federal.

Las subvenciones de fondos equivalentes requieren que las municipalidades contribuyan una porción de los fondos para la entrega de los servicios. Una tasa uniforme de subvención de fondos equivalentes tiende a favorecer a las municipalidades más ricas porque son más capaces de contribuir su parte que las municipalidades

pobres, al menos que haya un componente de igualización en la subvención. Además, una subvención de fondos equivalentes solamente va a estimular gastos si la municipalidad tiene el poder sobre los gastos y la capacidad de aumentar los impuestos.

### **Fundamentos Políticos**

Además de los fundamentos económicos para las transferencias intergubernamentales, hay también fundamentos políticos que probablemente no estén relacionados con el desequilibrio fiscal, las externalidades, o la equidad. Las transferencias se establecen a veces como respuesta al cabildeo exitoso realizado por las asociaciones municipales (por ejemplo, el cabildeo realizado por la FCM para una transferencia permanente del impuesto federal sobre combustible). Las transferencias han sido también introducidas en respuesta a protestas públicas sobre el deterioro de servicios o infraestructura (como pasó cuando hubo problemas con la calidad de agua y el público exigió mejores estándares y más financiamiento).

El gobierno federal o los gobiernos provinciales/territoriales pueden usar las subvenciones para incentivar a los gobiernos locales a proporcionar por lo menos un estándar mínimo de servicio en áreas como seguridad vial, servicios de ambulancia, y agua y tratamiento de aguas residuales. Las transferencias intergubernamentales son usadas a menudo para proporcionar incentivos a los gobiernos locales para actuar como agentes del gobierno donante. De esta manera, el gobierno donante se beneficia de la gestión local en proporcionar un servicio.

Las subvenciones condicionales a veces se entregan para que los gobiernos locales ganen experiencia con servicios que no hubieron asumido por ellos mismo con la expectativa de que eventualmente ellos lleguen a asumir el control del financiamiento y que el gobierno de mayor nivel se retire. Para cumplir con estos objetivos políticos, se usan generalmente las subvenciones condicionales de monto global.

En la Tabla 2 se muestra un resumen de los tipos de transferencias fiscales disponibles a las municipalidades canadienses.

## **Sección 4: Transferencias Intergubernamentales en Canadá: Seis Estudios de Casos**

Hay muchos ejemplos de transferencias intergubernamentales en Canadá. De hecho, cada provincia y territorio proporciona transferencias tanto incondicionales como condicionales a los gobiernos locales. El gobierno federal también tiene programas de transferencias para servicios locales. Esta sección describe y evalúa seis programas – tres programas federales y tres programas provinciales.

### **Transferencias Federales del Impuesto al Combustible: Una Transferencia Federal Condicional**

Desde comienzos del 2005, el gobierno federal ha dirigido una porción de los ingresos del impuesto federal al combustible sobre una base per cápita a las municipalidades para infraestructura ambientalmente sostenible (incluyendo caminos). En la mayoría de las provincias y territorios los fondos pasan a través del gobierno provincial/territorial pero, como se observa más abajo, hay excepciones. El programa proporciona una asignación determinada para los tres territorios del Norte (Nunavut, Northwest Territories, y Yukon) además de la provincia de Prince Edward Island. Esta asignación es una manera de reconocer la necesidad de jurisdicciones menos pobladas de tener fondos suficientes para inversiones significativas en infraestructura y costos aumentados asociados con la infraestructura en el norte y en áreas remotas. Recientemente un financiamiento anual de 2 billones de dólares Canadiense se hizo permanente.

Para implementar este programa, se han preparado acuerdos muy detallados con cada provincia (y territorio) estableciendo una fórmula de asignación bajo la cual los ingresos son asignados a las provincias sobre una base per cápita. Hay algunas diferencias en los términos de los acuerdos en diferentes partes del país. Por ejemplo, la parte del monto provincial gastado directamente por la provincia (en vez de pasarlo a las municipalidades) es distinto en diferentes provincias. Se usan diferentes fórmulas en cada provincia/territorio para asignar fondos a las municipalidades. Hay variación en el rol de la asociación provincial/territorial de municipalidades en la distribución y monitoreo de los fondos. En dos provincias (British Columbia y Ontario) las asociaciones de municipalidades son agentes que distribuyen los fondos; mientras que en todas las otras provincias (menos Quebec) el gobierno provincial distribuye los fondos. El gobierno provincial de Quebec utiliza una corporación estatal, Société de financement des infrastructures locales du Québec (SOFIL) para actuar como un conducto para el flujo de fondos provinciales y federales a las municipalidades para proyectos de infraestructura.

Las transferencias federales del impuesto en combustible son condicionales de fondos no equivalentes. Estos fondos tienen que ser gastados en infraestructura municipal medioambiental sostenible y las municipales reciben un monto global (basado en el tamaño de su población). El monto total de fondos disponibles para este programa es actualmente una asignación anual de 2 mil millones de dólares canadienses. La ventaja principal de este tipo de transferencia es que proporciona financiamiento estable y previsible a las municipalidades, más estable y previsible incluso que una transferencia basada en los ingresos del impuesto sobre el combustible el cual fluctúa con la economía. Como el programa ya es permanente, las municipalidades pueden contar con estos fondos para planificar para el futuro.

Uno de los otros principios de fondo de este programa es asegurar la equidad entre las regiones y entre las comunidades grandes y pequeñas. La equidad, en este contexto, significa el tratamiento igual de las municipalidades porque la subvención se basa en una tasa

uniforme de impuesto federal a través de todo el país y los fondos son distribuidos sobre una base per cápita. A pesar que este tipo de distribución de ingreso proporciona ingresos estables y previsibles a las municipalidades, el método de “un tamaño único para todos” no responde bien a las necesidades locales (algunas municipalidades necesitan más fondos que otras pero todas son tratadas igual). Además, el método no contribuye a la autonomía ni a la responsabilidad local. Si las municipalidades establecieran sus propias tasas tributarias usando la base tributaria federal (compartir la base tributaria) tendrían más flexibilidad y serían más responsables ante los contribuyentes sobre los ingresos generados. Bajo este modelo, el gobierno federal todavía sería responsable de la administración del impuesto y distribuiría los fondos a las municipalidades. Pero, el ajuste local de la tasa tributaria puede crear el potencial de competencia entre las municipalidades.

### **Fondo Verde Municipal: Dotación Federal a la Federación Canadiense de Municipalidades**

El Fondo Verde Municipal (FVM) fue establecido en 2000 para estimular la inversión en proyectos innovadores de la infraestructura municipal y estudios de factibilidad para mejorar la calidad del aire, agua y suelo, para reducir las emisiones de gases de combustión, y lo más reciente, para financiar la recuperación de áreas contaminadas. El FVM proporciona préstamos de bajo interés y subvenciones, fortalece la capacidad, y comparte conocimiento para apoyar a los gobiernos municipales y sus contrapartes a desarrollar comunidades más sostenibles en términos medio ambiental, social y económico.

Cuando se estableció el FVM inicialmente, el Gobierno de Canadá proporcionó 125 millones de dólares canadienses a la Federación de Municipalidades Canadienses (FCM). Este monto fue doblado en 2001/02 hasta 250 millones de dólares canadienses y aumentado de nuevo en 2005 a 300 millones de dólares canadienses. El mandato del Fondo también fue ampliado en el 2005 para incluir un grado más amplio de transferencia de conocimiento y actividades de desarrollo de capacidades. El fondo actual de 550 millones de dólares canadienses proporciona financiamiento a largo plazo para los gobiernos municipales y sus contrapartes.

Anualmente la FCM compromete entre 65 y 90 millones de dólares canadienses en subvenciones y préstamos de bajo interés a ejemplos notables de planificación sostenible de comunidades, estudios de factibilidad, pruebas en terreno y proyectos de capital. El financiamiento del FVM es complementado por un programa de desarrollo de la capacidad que comparte conocimiento y experiencia adquiridos por líderes municipales a través de iniciativas financiadas por el FVM. El conocimiento es compartido a través de eventos y productos, incluyendo talleres, artículos, informes y un boletín electrónico. Los proyectos del FVM son perfilados en estudios de casos para que todas las comunidades puedan beneficiarse de las lecciones aprendidas con estas iniciativas. De esta manera, el financiamiento tiene ventajas para todas las comunidades, incluso las que no reciben financiamiento directamente.



TRANS LINK B.C.

La FCM apoyó al estudio del recinto de la estación de tránsito de la ciudad de Burnaby, de British Columbia con una subvención del FVM de 30,000 dólares canadienses.

El FVM es gobernado por la Junta Directiva de la FCM, la cual es asesorada por un Consejo del FVM que tiene 15 miembros. Cinco miembros del Consejo representan y son designados por el Gobierno de Canadá; y los otros diez son designados por la FCM. De ellos, cinco representan a la Junta Directiva y cinco representan a la industria privada.

Hay dos aspectos del FVM que son innovadores en el contexto canadiense. Primero, a pesar de que es una iniciativa del gobierno federal, la Junta Directiva de la Federación de Municipalidades Canadienses aprueba el financiamiento de los proyectos. Es más común en Canadá que el financiamiento federal para las iniciativas de las municipalidades sea canalizado por las provincias. Segundo, el uso del método de una dotación para generar ingreso anual es único entre las subvenciones federales y provinciales/territoriales. Generalmente el financiamiento federal no toma la forma de una dotación sino que más bien requiere cientos de millones de dólares de financiamiento cada año.

El FVM es una transferencia condicional de fondos no equivalentes que tiene que ser gastada en proyectos innovadores y estudios municipales de infraestructura para mejorar el medio ambiente. Se puede justificar esta transferencia por las externalidades dado que los beneficios de calidad de aire, agua y suelo cruzan las fronteras municipales. Hay también beneficios externos de los estudios de casos, herramientas, programas de fortalecimiento de capacidades proporcionados a las municipalidades. Sin embargo, los fondos no son equivalentes, lo que sería apropiado para una transferencia que responda a actividades con beneficios externos. A pesar de que el financiamiento para cualquier municipalidad individual se basa en una postulación y entonces es menos previsible que el financiamiento dirigido a todas las municipalidades, el nivel general de financiamiento es estable y previsible debido a la existencia de la dotación.

## Programa de Infraestructura Municipal Rural: Subvención Federal Basada en la Postulación

Bajo el Programa para la Infraestructura Municipal Rural (PIMR) cada provincia, territorio y comunidad indígena recibe una asignación base de 15 millones de dólares canadienses, con los fondos restantes asignados sobre una base per cápita para ser usados en infraestructura de menor escala. En un esfuerzo para alcanzar el equilibrio entre las necesidades de infraestructura de las partes urbanas y rurales del país, por lo menos el 80 por ciento del financiamiento bajo el PIMR es dedicado a las municipalidades con poblaciones de menos de 250,000. Los fondos restantes son disponibles a las municipalidades con poblaciones de más de 250,000.

El PIMR es un programa de costos compartidos, con el gobierno federal contribuyendo, en promedio, un tercio de los costos elegibles de los proyectos. Las provincias/territorios y las municipalidades contribuyen el resto. En reconocimiento de las circunstancias únicas de las comunidades indígenas y los territorios del norte, donde muchas comunidades no tienen una base imponible, el gobierno federal puede contribuir con más de un tercio. En total, a través de todo Canadá un mínimo de 60 por ciento de financiamiento bajo el IMR, con un mínimo de 40 por ciento por jurisdicción está apuntando a la “infraestructura verde”. Estos proyectos incluyen el agua, las aguas residuales, el desecho sólido, y mejoramientos en el consumo municipal de energía, y el tránsito público. Los fondos también invierten en cultura, turismo e infraestructura recreacional, caminos locales, y la conexión a banda ancha.

El PIMR es una transferencia condicional de fondos equivalentes. Tiene que ser usada para infraestructura específica y es compartida entre la municipalidad y los gobiernos federal y provincial/territorial. En la medida en que la disposición de este tipo de infraestructura de beneficios cruce las fronteras municipales, este tipo de transferencia es apropiada. Las subvenciones basadas en postulaciones de este carácter requieren que las municipalidades postulen para el financiamiento y generalmente proveen sólo financiamiento para corto

plazo. Como resultado, este tipo de financiamiento no es estable ni previsible y es menos adecuado para inversiones de capital de largo plazo y que requieren financiamiento para el tiempo de la duración del activo. Las municipalidades necesitan saber cuánto dinero van a recibir durante el periodo de una inversión de capital. El financiamiento basado en postulación no solamente es imprevisible, sino también es más susceptible a la manipulación política que el financiamiento universal. La preocupación por la manipulación en aun mayor en países donde la amenaza de corrupción es muy posible.

## Compartir el Ingreso Provincial-Municipal en la Provincia de Manitoba

La Provincia de Manitoba comparte la renta de cinco impuestos municipales con las municipalidades: 4,15 por ciento del ingreso tributario provincial (personal y corporativo), 2 centavos por litro del ingreso del impuesto provincial sobre el combustible, un centavo por litro del impuesto provincial del combustible diesel, 10 por ciento del ingreso de los terminales de videos de la lotería y 100 por ciento de los ingresos de las multas provinciales para las municipalidades que proporcionan su propio sistema de policía (municipalidades urbanas con poblaciones de más de 750). Hasta el 2005, estas transferencias fueron completamente incondicionales. Con la introducción del Fondo de Construcción de Manitoba en 2005, el carácter incondicional de estas transferencias se modificó parcialmente. A pesar de que el monto base sigue siendo incondicional, cualquier aumento sobre la base del 2005 es condicional y tiene que ser gastado en la infraestructura.

El compartir el ingreso de este tipo significa que el gobierno provincial determina la base tributaria, establece la tasa de impuestos, recauda los impuestos y distribuye una porción de los ingresos a las municipalidades sobre una base per cápita. Esta forma de compartir ingreso es similar a la transferencia, con la excepción de que los ingresos municipales se vinculan a las recaudaciones de impuesto por el gobierno provincial. La ventaja principal de esta opción (según la distribución del impuesto federal sobre el combustible descrita anteriormente) es que los ingresos a las municipalidades son previsible porque aumentan automáticamente al aumentar el ingreso provincial de estos impuestos. Para ser una fuente de ingreso estable para las municipalidades, el gobierno provincial tiene que mantener por un cierto tiempo el porcentaje que va a ellas. Al igual que con la distribución de los impuestos federales sobre el combustible, los fondos no son necesariamente asignados donde más se necesitan, pero, a diferencia de la distribución del impuesto sobre el combustible, las municipalidades en gran parte han conservado el control sobre cómo gastar los fondos, dado que la transferencia es básicamente incondicional.



La construcción de un camino rural en el Nor este de British Columbia

## **Transferencia de Igualización en Nova Scotia: Transferencia Provincial, Incondicional**

La Provincia de Nova Scotia proporciona una transferencia incondicional a las municipalidades a partir de una fórmula de igualización. La fórmula calcula la diferencia entre un gasto estandarizado y una base de ingreso estandarizado para dos clases de municipalidades: Clase I incluye municipalidades y pueblos; Clase II incluye municipalidades de condados y distritos. El gasto estandarizado por residencia se estima usando el promedio de las estimaciones de los gastos operacionales por residencia de los siguientes servicios: protección de la policía, protección contra incendios, otros tipos de inspección de protección, servicios de transporte excluyendo el transporte público; y 50 por ciento del costo de la recolección y disposición de la basura; y la recolección y disposición de los drenajes de tormentas, excluyendo el alcantarillado sanitario. La fórmula excluye los gastos municipales para la recreación y la cultura y el servicio de las deudas. La intención es igualizar solamente los servicios que son esencialmente no-discrecionales y necesarios para una municipalidad funcional.

La base de renta se calcula a través de una tasación uniforme por unidad de residencia (la base del impuesto sobre las propiedades) y multiplicándola por una tasa estándar de impuesto y el número de residencias. La tasa estándar de impuesto es igual a todos los gastos para todas las municipalidades dentro de la clase dividida por la tasación uniforme total para las mismas municipalidades dentro de la clase. El derecho a transferencias de igualización de cada municipalidad es la diferencia entre los gastos estándares (el producto de los gastos estándares por unidad de residencia multiplicado por el número de unidades en cada municipalidad) y la renta estándar (el producto de la tasa estándar del impuesto y la tasación uniforme).

Esta transferencia provincial de igualización es una transferencia incondicional a las municipalidades para corregir las desigualdades en las necesidades fiscales y las capacidades fiscales entre las municipalidades en la provincia. En la medida en que algunas municipalidades no puedan proporcionar un nivel adecuado de servicio con una tasa tributaria razonable, este tipo de transferencia de igualización es una forma apropiada de mejorar la equidad entre las municipalidades.

## **La Subvención de Transporte Urbana Especial en Alberta: Una Transferencia Provincial Condicional y de Fondos Equivalentes**

Cada provincia/territorio proporciona transferencias condicionales a las municipalidades para incentivarlas a aumentar sus gastos en servicios especificados por la provincia. Hay cientos de ejemplos, a través de todo el país, de transferencias condicionales. Alberta, por ejemplo, proporciona más de 65 subvenciones condicionales a las municipalidades de 10 diferentes departamentos del gobierno provincial. La Subvención "The City Special Transportation Grant" es un ejemplo de una transferencia provincial condicional y de fondos equivalentes. Esta subvención proporciona ayuda financiera para proyectos de capital de transporte de alta prioridad dentro de

ciudades. Se proporciona financiamiento para proyectos de capital de transporte en autopistas y rutas de camiones, las facilidades de transporte y la mantención de las autopistas. No hay criterio específico para la elegibilidad pero las propuestas son evaluadas y priorizadas por un comité de inspección compuesto de representantes de departamentos del gobierno provincial y la Asociación de Municipalidades Urbanas de Alberta. Si son aprobadas, la provincia financia el 75 por ciento de los costos, dejando a las ciudades con la responsabilidad del 25 por ciento. El máximo componente provincial para cualquier proyecto es 3 millones de dólares canadienses.

Este tipo de subvención es condicional y compartido (monto fijo) y, como se mencionó anteriormente, es un tipo común de transferencia provincial-municipal a través del país. Con la idea de que la infraestructura de transporte se extienda más allá de la municipalidad, este tipo de subvención es apropiada. No proporciona fondos estables ni previsible, sin embargo, como requiere que las municipalidades postulen para la transferencia, pueden o no pueden recibir el financiamiento. Esta forma de transferencia también distorsiona la toma local de decisiones pero, dado que hay beneficios laterales, esta distorsión puede ser justificada.

## **Sección 5: Algunas Observaciones Finales**

Los gobiernos municipales en Canadá y alrededor del mundo desempeñan un rol importante en la entrega de una amplia gama de servicios a los residentes y a las empresas. Las crecientes demandas sobre las municipalidades, junto con los límites en su capacidad para recaudar ingresos y una disminución en las transferencias de otros niveles de gobierno han forzado a las municipalidades a buscar otras fuentes de ingreso. Al mismo tiempo, muchas municipalidades están buscando más financiamiento intergubernamental.

Según el modelo de beneficios para el financiamiento de los gobiernos locales, las tarifas a los usuarios y los impuestos locales son formas apropiadas para pagar por los servicios locales porque ellos vinculan los beneficios y costos de esos servicios. Dentro de este modelo, hay una fuerte justificación para las transferencias intergubernamentales basada en la eficiencia, la equidad y la restauración del equilibrio fiscal. Los tipos de transferencias que son apropiados dependen del objetivo de la transferencia. Por ejemplo, si el objetivo es compensar por beneficios que cruzan las fronteras municipales (eficiencia), entonces una transferencia condicional y de fondos equivalentes sería la apropiada, con una fórmula de compartir los costos que refleje el grado del cruce de los beneficios. Si el propósito es corregir un desequilibrio fiscal, entonces una transferencia incondicional sería la apropiada. Si el propósito es lograr la equidad entre las municipalidades, entonces una transferencia incondicional de igualización es la apropiada.

Además de los principios de equidad, eficiencia y la restauración del equilibrio fiscal, este estudio de casos ha identificado otros principios fundamentales que son útiles en el diseño de las transferencias. Por

ejemplo, las transferencias necesitan ser fuentes de ingresos estables y previsibles para las municipalidades. Con demasiada frecuencia el valor de los fondos que los gobiernos locales reciben varía de un año a otro, en parte dependiendo del estado fiscal del gobierno donante. La falta de previsibilidad dificulta a los gobiernos locales la planificación de gastos. Las subvenciones de capital, en particular, tienen que ser mantenidas por periodos de suficiente tiempo para permitir que las municipalidades puedan mantener las inversiones de capital. Cuando las subvenciones disminuyen, las municipalidades tienen que compensar por el ingreso perdido aumentando los impuestos locales, las tarifas a los usuarios, u otras fuentes, o reduciendo los gastos.

Los objetivos de la subvención deben ser claramente especificados y el diseño de la subvención debe ser simple y transparente para que los contribuyentes y los gobiernos receptores puedan entender el propósito de los fondos y como son asignados. La responsabilidad es mayor cuando hay transparencia en el diseño de la transferencia y cuando los mecanismos (tales como medidas basadas en el desempeño) están en marcha para asegurar que los fondos se están

utilizando para el propósito para el cual fueron pensados y que ellos están teniendo un impacto positivo en los servicios y la infraestructura municipal.

Con la excepción de tratar los excedentes a través de límites municipales, las transferencias no deben interferir con las decisiones de los gobiernos locales sobre cómo designar los recursos entre las diferentes categorías de servicios y cómo se puede pagar por estos servicios. La autonomía y la flexibilidad locales para establecer las prioridades no deben estar restringidas por el financiamiento de las subvenciones.

En conclusión, Canadá ha tenido una larga historia proporcionando transferencias fiscales a sus municipalidades. De hecho, hay cientos de ejemplos de transferencias a través de todo el país. Este estudio de caso ha identificado solamente algunos de los mecanismos nuevos e innovadores que han sido desarrollados tanto por el gobierno federal como por los gobiernos provinciales/territoriales. Se espera que esta experiencia pueda proporcionar algunas lecciones que puedan ser aplicadas en otros países.

### **Información de Contacto**

Para información adicional, comuníquese con :  
**international@fcm.ca.**

#### **Federación Canadiense de Municipalidades Centre international pour le développement municipal**

24 Clarence Street

Ottawa, Ontario CANADÁ K1N 5P3

Teléfono: (613) 241 5221

Fax: (613) 241 7117

Dirección Electrónica: international@fcm.ca

*Esta publicación se realizó con el apoyo financiero entregado por el Gobierno de Canadá a través de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI).*

© Federación Canadiense de Municipalidades 2008

# **FCM**

Fédération canadienne des municipalités

Federation of Canadian Municipalities