
La Autonomía Fiscal de los Gobiernos Subcentrales: Una Actualización*

Hansjörg Blöchliger and Josette Rabesona

I. Introducción	117
II. Potestad tributaria de los gobiernos subcentrales.....	117
III. Transferencias intergubernamentales	130

* *Los autores son respectivamente, economista senior en el Departamento de Economía de la OCDE y estadística en el Centro Política y Administración Tributaria de la OCDE. La edición digital está publicada en la página electrónica de la OCDE de donde fue tomado. <http://www.oecd.org/dataoecd/35/48/44632452.pdf>*

I. INTRODUCCIÓN

1. El presente informe describe los progresos realizados desde 2006 en el establecimiento de bases de datos estadísticas sobre autonomía tributaria y transferencias intergubernamentales, con el objetivo de entender mejor la financiación subcentral y las relaciones fiscales intergubernamentales. El informe se divide en dos partes: una primera parte trata sobre el poder tributario de los gobiernos subcentrales y una segunda parte sobre las transferencias intergubernamentales. Una parte del trabajo presentado en este informe es una actualización de trabajos previos realizados en 1999 y 2005. En el momento actual la Red de relaciones fiscales entre niveles de gobiernos cuenta con series temporales tanto para indicadores de autonomía tributaria como de transferencias intergubernamentales. La mayoría de los datos fueron obtenidos a través de un cuestionario enviado a los estados miembros de la OCDE en la primavera de 2008, los datos fueron revisados posteriormente en la reunión de la Red de relaciones fiscales de diciembre de 2008.

II. POTESTAD TRIBUTARIA DE LOS GOBIERNOS SUBCENTRALES

2.1. Una taxonomía de la autonomía tributaria

2. El término “autonomía tributaria” recoge varios aspectos de la libertad que tienen los gobiernos subcentrales (GSC) sobre sus impuestos propios. Dicho término comprende elementos como el derecho de los

gobiernos subcentrales a introducir o abolir un impuesto, a establecer tipos impositivos, a definir la base imponible o a otorgar beneficios y deducciones fiscales a personas físicas o sociedades. En cierto número de países, los impuestos no se asignan a un nivel específico de gobierno sino que son compartidos entre los gobiernos centrales y subcentrales. Tales acuerdos para compartir impuestos impiden cualquier control por parte de un único gobierno subcentral sobre los tipos y bases tributarias, pero los GSC pueden negociar colectivamente la fórmula de reparto con el Gobierno central. La abundancia de acuerdos institucionales implícitos o explícitos tiene que ser cubierta por un grupo de indicadores que sean simultáneamente apropiados (que recojan todos los aspectos relevantes de la autonomía tributaria), precisos (que midan estos aspectos correctamente) y fiables (que permanezcan estables a lo largo del tiempo). Los primeros indicadores establecidos sobre autonomía tributaria fueron publicados entre 1995 y 2022, y el ejercicio fue repetido y extendido para 2005.

3. El esquema aplicado se basa en cinco categorías principales (Cuadro 1). Dichas categorías se ordenan decrecientemente desde la máxima potestad tributaria a la mínima. La categoría “a” representa un poder discrecional total sobre los tipos y las bases imponibles, la categoría “b” poder sobre los tipos impositivos (esencialmente representan el caso de los impuestos en forma de recargos), la categoría “c” poder sobre las bases imponibles, la categoría “d” acuerdos para compartir impuestos y la categoría “e” ningún poder discrecional sobre tipos o bases imponibles. La categoría “f” representa los impuestos inclasificables. Para captar mejor los detalles institucionales más específicos se han subdividido las cinco categorías en subcategorías: dos para las categorías “a” y “b” y tres para la categoría “c”. Se ha prestado especial atención a los acuerdos para compartir impuestos, donde se han establecidos cuatro subcategorías para representar las variadas reglas e instituciones que determinan y modifican los propios acuerdos de reparto. En conjunto, se han establecido 13 categorías para recoger toda la variedad de modalidades de autonomía tributaria que existe en los países de la OCDE. Como la categoría “f” o “inclasificable” no se usa apenas, el universo de la potestad tributaria parece estar bien reflejado en esta taxonomía. Los indicadores no tienen en cuenta que nivel de gobierno recauda los impuestos, al no ser relevante para el concepto de autonomía tributaria.

Cuadro 1. Taxonomía de la potestad tributaria

a.1	El GSC receptor puede fijar los tipos impositivos y cualquier beneficio fiscal sin consultar con un nivel superior de gobierno.
a.2	El GSC receptor puede fijar los tipos impositivos y cualquier beneficio fiscal consultando con un nivel superior de gobierno.
b.1	El GSC receptor puede fijar los tipos impositivos sin que existan límites superiores o inferiores a dichos tipos establecidos por un nivel superior de gobierno.
b.2	El GSC receptor puede fijar los tipos impositivos dentro de límites superiores o inferiores establecidos por un nivel superior de gobierno.
c.1	El GSC receptor puede establecer beneficios fiscales pero sólo en la forma de reducciones sobre la base imponible.
c.2	El GSC receptor puede establecer beneficios fiscales pero sólo en la forma de deducciones de la cuota a pagar.
c.3	El GSC receptor puede establecer beneficios fiscales de cualquier tipo.
d.1	Existe un acuerdo para compartir impuestos en el que el GSC determina el reparto de los ingresos.
d.2	Existe un acuerdo para compartir impuestos en el que el reparto de los ingresos sólo puede modificarse con el consentimiento del GSC.
d.3	Existe un acuerdo para compartir impuestos en el que el reparto de ingresos está determinado por la legislación que puede ser cambiada unilateralmente por un nivel superior de gobierno, pero con una frecuencia menor que una vez al año.
d.4	Existe un acuerdo para compartir impuestos en el que la distribución de ingresos se determina cada año por un nivel superior de gobierno.
e.1	Otros casos en los que el Gobierno central establece los tipos y bases de los impuestos de los GSC.
f.1.	No se aplica ninguna de las categorías anteriores.

Nota: Esta es la clasificación utilizada en el ejercicio de recogida de datos pero podría ser necesario clarificarla en el futuro. Por ejemplo, la subdivisión de la categoría "c" no puede aplicarse a los impuestos sobre las ventas (incluido el IVA) donde los conceptos de reducciones en la base imponible y deducciones en la cuota a pagar no existen (en el sentido en el que se utilizan en los impuestos sobre las rentas). También podría ser más apropiado matizar la definición de la categoría "d.3" para decir que los cambios son normalmente menos frecuentes que una vez al año, cuando puede que no existan restricciones legales específicas sobre la frecuencia de dichos cambios.

Fuente: OECD (1999)

4. El cuadro 2 muestra la potestad tributaria de los GSC en 2005. Las primeras dos columnas muestran la forma tradicional de cuantificar los ingresos tributarios subcentrales como porcentaje del PIB y del total de ingresos tributarios. Las restantes columnas muestran el porcentaje de los ingresos de los gobiernos de los estados/regiones (cuando es de aplicación) o de los gobiernos locales que entran dentro de cada una de las categorías de autonomía. Los hechos destacados relativos a la potestad tributaria de los gobiernos locales y estatales/regionales se pueden resumir del modo siguiente¹:

- En primer lugar, aunque la potestad tributaria varía ampliamente entre los distintos países, la mayoría de los GSC tiene un considerable poder discrecional sobre sus propios impuestos. Como media, la parte de los ingresos tributarios con poder discrecional total o parcial (categorías a, b, y c) suman más del 50% para los estados/regiones y casi el 70% para los gobiernos locales. En muchos países, los máximos tipos impositivos permitidos (no mostrado en la tabla) con frecuencia suponen el doble de los mínimos.

¹ Dado que para algunas categorías no hay datos o son de muy reducido tamaño, se han agregado varias categorías y se ha reducido su número de 13 a 10.

Cuadro 2. Potestad tributaria de los gobiernos subcentrales, 2005
En porcentaje de los ingresos tributarios subcentrales

	Ingresos trib. subcentrales		Porcentaje del total de impuestos subcentrales														
	% del PIB	% del total de ingresos tributarios	Discreción en tipos y beneficios	Discrecionalidad en tipos		Dirección en beneficios	Acuerdos para compartir impuestos				Tipos de beneficios establecidos GC	Otros	Total				
			(a)	Completa	Restringida	(c)	Reparto de ingresos establecida por GSC (d1)	Reparto de ingresos establecida con consent. GSC (d2)	Reparto de ingresos establecida por CG plurianualm. (d3)	Reparto de ingresos establecida por GC anualmente (d4)	(e)	(f)					
				(b1)	(b2)												
Australia	9.5	30.8															
States	8.6	27.9		53.2	-	-	-	-	-	-	-	46.8	-	-	-	-	100.0
Local	0.9	2.9		100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
Austria	8.1	18.5															
Länder	8.9	8.9			7.2	-	-	-	-	-	81.4	-	8.4	3.0	-	-	100.0
Local	4.2	9.6			2.6	-	-	-	-	-	65.3	-	20.7	5.9	-	-	100.0
Belgium	13.0	29.0															
States	10.7	24.0			20.7	-	23.5	-	-	52.8	-	-	0.1	2.9	-	-	100.0
Local	2.2	5.0			8.4	-	85.7	-	-	-	-	-	5.8	-	-	-	100.0
Canada¹	15.2	44.0															
Provinces	12.3	35.5			98.4	-	-	-	-	1.6	-	-	-	-	-	-	100.0
Local	2.9	8.5			1.8	95.6	-	-	-	-	-	-	1.6	1.1	-	-	100.0
Czech Republic	5.7	15.1															
Local	5.7	15.1			4.4	-	3.0	-	-	-	90.4	-	2.3	-	-	-	100.0
Denmark	17.1	35.6															
Local	17.1	35.6			-	85.8	4.8	-	-	-	3.3	-	6.1	0.0	-	-	100.0
Finland	8.1	20.7															
Local	8.1	20.7			-	86.7	5.1	-	-	-	-	8.1	0.2	0.1	-	-	100.0
France	5.1	11.5															
Local	5.1	11.5			67.5	-	8.3	10.2	-	-	-	7.7	4.5	1.9	-	-	100.0
Germany	10.1	29.2															
Länder	7.5	21.4			-	2.9	-	-	-	-	81.4	-	9.4	6.3	-	-	100.0
Local	2.7	7.8			-	16.9	42.8	-	-	39.4	-	-	-	0.9	-	-	100.0
Greece	0.3	0.8															
Local	0.3	0.8			-	-	53.9	-	-	-	-	-	46.1	-	-	-	100.0
Hungary	2.3	6.3															
Local	2.3	6.3			-	-	87.0	-	-	-	-	12.7	-	0.3	-	-	100.0
Iceland¹	8.7	24.7															
Local	8.7	24.7			-	-	95.9	-	-	-	-	-	-	4.1	-	-	100.0
Ireland	0.7	2.1															
Local	0.7	2.1			-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0	-	-	100.0
Italy	6.8	13.5															
Regions	4.6	11.3			-	-	58.7	-	-	25.2	16.1	-	-	-	-	-	100.0
Local	2.2	2.2			20.4	-	53.3	-	-	-	19.9	-	6.5	-	-	-	100.0
Japan	6.9	25.2															
Local	6.9	25.2			0.2	50.8	33.2	-	-	-	-	-	15.8	-	-	-	100.0
Korea	4.6	18.9															
Local	4.6	18.9			-	-	75.7	-	-	-	-	-	22.5	1.8	-	-	100.0
Luxembourg	1.7	4.5															
Local	1.7	4.5			98.5	-	0.2	-	-	-	-	-	1.1	0.2	-	-	100.0
Mexico	3.3	16.6															
States	3.1	15.6			13.8	-	-	-	-	-	86.2	-	-	-	-	-	100.0
Local	0.2	1.1			22.8	-	-	-	-	-	77.2	-	-	-	-	-	100.0
Netherlands	1.5	3.9															
Local	1.5	3.9			-	73.6	26.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
New Zealand	2.0	5.3															
Local	2.0	5.3			-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
Norway	5.8	13.4															
Local	5.8	13.4			-	98.0	-	-	-	-	-	-	-	2.0	-	-	100.0
Poland¹	6.5	18.0															
Local	6.5	18.0			-	-	22.3	-	-	-	70.0	-	0.3	7.4	-	-	100.0
Portugal	2.1	6.0															
Local	2.1	6.0			-	-	47.6	-	-	-	30.0	-	22.4	-	-	-	100.0
Slovak Republic	3.6	11.2															
Local	3.6	11.2			-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
Spain	11.0	30.5															
Regions	7.9	21.8			60.1	-	-	-	-	-	38.1	-	-	1.8	-	-	100.0
Local	3.1	8.7			22.6	-	49.5	-	-	-	17.4	-	5.3	5.2	-	-	100.0
Sweden	15.9	32.2															
Local	15.9	32.2			-	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
Switzerland	11.9	40.8															
States	7.3	25.1			100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
Local	4.6	15.6			3.0	-	97.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
Turkey	1.9	7.6															
Local	1.9	7.6			-	-	-	-	-	-	90.4	-	9.6	-	-	-	100.0
United Kingdom	1.7	4.8															
Local	1.7	4.8			-	-	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
United States	8.4	34.4															
States	5.6	20.2			100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
Local ²	3.9	14.1			-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	-	-	100.0
Unweighted average																	
States ³	7.1	21.2			45.3	0.3	8.2	-	-	19.9	18.4	4.7	1.8	1.4	-	-	100.0
Local	4.5	11.9			13.9	21.7	30.3	0.4	-	2.8	15.9	1.0	5.9	8.1	-	-	100.0

1) Datos de 2002

2) Los Gobiernos locales en los Estados Unidos presentan una gran variedad de competencias tributarias pero no es posible identificar la proporción de cada tipo

3) Se incluyen los datos de Italia y España (datos regionales)

Fuente: Fuentes Nacionales y Estadística sobre los Ingresos de la OECD, 1965-2007, edición 2008.

- En segundo lugar, estados y regiones tienen menos poder discrecional sobre sus ingresos tributarios (medido por la participación conjunta de las categorías a, b y c) que los gobiernos locales, debido a que los ingresos tributarios se incluyen a menudo en acuerdos para compartir impuestos. Por otro lado, el nivel estatal/regional presenta una mayor participación de sus ingresos en los impuestos con mayor autonomía (categoría a), mientras que los gobiernos locales están a menudo únicamente autorizados a imponer un suplemento sobre ciertos impuestos establecidos a nivel regional o central (categoría b).
 - En tercer lugar, la categoría c (que representa el control sobre las bases fiscales pero no sobre los tipos impositivos) juega un papel muy pequeño en los países de la OCDE. Este hecho probablemente indica una política de prohibición gradual de los beneficios y rebajas fiscales como instrumento para el desarrollo económico local y regional, particularmente, en la Unión Europea.
5. En algunos países, los GSC tienen derecho a modificar los tipos impositivos pero en realidad establecen los mismos tipos para todo el país (por ejemplo, Noruega, Corea y Japón). Esta “potestad tributaria no utilizada” invita a profundizar en las instituciones fiscales y en los incentivos que generan para establecer distintos tipos impositivos entre jurisdicciones.
6. Los acuerdos para compartir impuestos suponen una gran parte de los ingresos a nivel subcentral en muchos países tanto federales como unitarios, como la República Checa, Polonia o Turquía. Compartir impuestos se considera que proporciona un equilibrio entre subvencionar la autonomía fiscal local o regional y mantener el marco fiscal global estable. En tales acuerdos un único GSC no puede establecer tipos impositivos y bases, pero los GSC conjuntamente pueden tener la potestad de negociar la participación común. Esta potestad varía considerablemente entre los diferentes países, desde acuerdos donde los gobiernos subcentrales tienen un control total sobre su participación, a acuerdos donde la participación es establecida y modificada unilateralmente por el gobierno central. A menudo la fórmula de distribución está incluida en la constitución y puede solamente ser cambiada con el consentimiento de todos o la mayoría de los GSC. En otros países, las enmiendas a la

formula de de reparto son más fáciles de obtener, ya sea con o sin una negociación previa que involucre al gobierno central. En algunos casos, el marco institucional hace difícil decidir si un acuerdo supone compartir impuestos o si es una transferencia intergubernamental; este asunto será tratado en la sección siguiente.

2.3. Evolución de la potestad tributaria 1995-2005

7. Mientras que la media de ingresos tributarios compartidos de los GSC se incrementó ligeramente entre 1995 y 2005 (cuadro 3), la tendencia en los cambios de la potestad tributaria es más complicada de establecer. En media, los ingresos tributarios compartidos crecieron un 3,7 por ciento para el nivel estatal/regional y un 0,1 por ciento para los gobiernos locales, aunque, muy pocos países son responsables de este incremento medio. La participación en impuestos de los GSC se incrementó en más de 10 puntos porcentuales en Polonia y España, mientras que decreció en más de 5 puntos porcentuales en Noruega y Turquía. Con respecto a la autonomía tributaria, la evolución más notable es el incremento de la categoría “a” a nivel estatal/regional, el movimiento hacia una categoría de impuestos “b” más restrictiva y una reducción de la potestad tributaria en la categoría “d” de acuerdos para compartir impuestos. Los acuerdos para compartir impuestos perdieron relevancia en países como Austria, Bélgica y Alemania, fundamentalmente a favor de impuestos con más autonomía.

Cuadro 3. Evolución de la autonomía tributaria de los Gobiernos subcentrales
Cambios entre 1995-2005

	Ingresos trib. subcentrales		Porcentaje del total de impuestos subcentrales										
	% del PIB	% del total de ingresos tributarios	Discreción en tipos y beneficios	Discrecionalidad en tipos		Dirección en beneficios	Acuerdos para compartir impuestos				Tipos de beneficios establecidos GC	Otros	
			(a)	Completa	Restringida	(c)	Reparto de ingresos establecida por GSC (d1)	Reparto de ingresos establecida con consent. GSC (d2)	Reparto de ingresos establecida por CG plurianualm. (d3)	Reparto de ingresos establecida por GC anualmente (d4)	(e)	(f)	
				(b1)	(b2)								
Australia¹	-0.1	-0.6											
States	-0.1	-0.5	-0.6	-	-	-	-	-46.2	-	46.8	-	-	-
Local	0.0	-0.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Austria	-0.1	-1.4											
States	-0.1	-0.7	5.2	-	-	-	-	-98.0	81.4	-	8.4	3.0	-
Local	-0.1	-0.7	-6.0	-	-5.4	-	-	-80.5	65.3	-	20.7	5.9	-
Belgium	1.0	1.5											
States	0.9	1.4	16.7	-47.5	23.5	-	-	4.3	-	-	0.1	2.9	-
Local	0.1	0.1	-4.1	-84.0	85.7	-	-	-	-2.5	-1.0	5.8	-	-
Canada	-1.5	-2.8											
Provinces	-0.8	-1.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Local	-0.6	-1.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Czech Republic	1.1	0.4											
Local	1.1	0.4	2.4	-5.0	3.0	-3.0	-	-	0.4	-	2.3	-	-
Denmark	1.5	3.8											
Local	1.5	3.8	-	-8.7	4.8	-	-	-	1.3	-	2.6	0.0	-
Finland	-1.1	-1.5											
Local	-1.1	-1.5	-	-2.3	5.1	-	-	-	-	8.1	0.2	0.1	-
France¹	0.7	1.5											
Local	0.7	1.5	-4.6	-	-0.3	1.1	-	-	-	7.7	0.8	-4.7	-
Germany	-0.6	0.2											
States	-0.6	-0.2	-	2.9	-	-	-	-18.6	-	-	9.4	6.3	-
Local	0.0	0.4	-1.0	-35.1	42.8	-	-	-7.6	-	-	-	0.9	-
Greece¹	0.0	0.1											
Local	0.0	0.1	-	-	-10.0	-	-	-36.1	-	-	46.1	-	-
Hungary	1.3	3.7											
Local	1.3	3.7	-	-30.0	87.0	-	-	-	-	-57.3	-	0.3	-
Iceland	2.2	3.9											
Local	2.2	3.9	-8.0	-92.0	95.9	-	-	-	-	-	-	4.1	-
Ireland	-0.1	-0.2											
Local	-0.1	-0.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Italy	0.0	-3.0											
Regions	0.0	0.0	-	-	-0.1	-	-	1.5	-1.4	-	-	-	-
Local	0.0	-3.0	-6.7	-	2.8	-	-	-	6.8	-	-2.9	-	-
Japan	6.9	0.0											
Local	6.9	0.0	0.2	-37.7	33.2	-	-	-	-	-	4.3	-	-
Korea	4.6	-0.9											
Local	4.6	-0.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Luxembourg	-0.7	-1.9											
Local	-0.7	-1.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mexico	0.1	-2.7											
States	0.6	0.6	-0.6	-	-	-	-	-	0.6	-	-	-	-
Local	-0.5	-3.3	-3.3	-	-	-	-	-	3.3	-	-	-	-
Netherlands	0.4	1.2											
Local	0.4	1.2	-	-26.4	26.4	-	-	-	-	-	-	-	-
New Zealand	0.0	0.0											
Local	0.0	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Norway	-2.2	-6.3											
Local	-2.2	-6.3	-	95.5	-	-	-	-	-0.5	-	-97.0	2.0	-
Poland	3.8	10.6											
Local	3.8	10.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Portugal	0.4	0.8											
Local	0.4	0.8	-	-43.8	47.6	-	-	-	7.3	-	-11.1	-	-
Slovak Republic													
Local													
Spain	6.8	17.2											
Regions	6.3	17.0	45.8	-0.6	-	-	-	28.2	-	-	-	-73.5	-
Local	0.4	0.2	-6.0	-54.2	49.5	-	-	2.1	-	-	5.3	3.3	-
Sweden	1.2	1.2											
Local	1.2	1.2	-2.0	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Switzerland	0.4	-0.9											
States	0.6	0.9	11.0	-	-	-	-	-6.0	-5.0	-	-	-	-
Local	-0.3	-1.9	3.0	-97.0	97.0	-	-	-	-3.0	-	-	-	-
Turkey	1.8	-5.2											
Local	1.8	-5.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
United Kingdom	0.4	1.0											
Local	0.4	1.0	-	-100.0	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-
United States	9.4	1.3											
States	0.4	5.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Local	3.9	0.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Unweighted average													
States	1.2	1.7	9.7	-5.7	2.9	-	-	-16.8	9.4	5.8	2.2	-7.7	-
Local	0.9	0.1	-1.7	-24.7	30.2	-0.1	-	-1.6	-4.1	3.2	-2.0	-1.0	0.6

1) 2005-2002

2) 2004-1995.

Fuente: Fuentes nacionales y OCDE, Estudios de política fiscal No 1 (OECD, 1999) and R S 1965-2007, Edición 2008.

Cuadro 4. Autonomía fiscal de los gobiernos subcentrales según tipo de impuesto
a) Nivel estatal/regional, porcentaje de los ingresos tributarios a dicho nivel

	Discrecionalidad en tipos y beneficios		Discrecionalidad en tipos		Discrecionalidad en beneficios	Acuerdos para compartir impuestos						Tipos y beneficios estatales por GC	Otros	Total	
	a.1	a.2	b			c	Reparto de ingresos establecido por GSC	Reparto de ingresos establecido con consent. GSC plurianualmente	Reparto de ingresos establecido por GSC	Reparto de ingresos establecido por GSC anualmente	d.3				d.4
			b.1	b.2	d.1							d.2	d.3	d.4	
			Completa	Restringida											
10000 Impuestos sobre las rentas															
11000 Personas físicas	21.4	-	-	3.7	-	-	-	8.7	4.4	-	-	0.9	-	0.3	39.3
12000 Sociedades	17.8	-	-	2.6	-	-	-	8.4	3.3	-	-	-	-	0.3	35.8
13000 Inclasificable en 1100 ó 1200	3.6	-	-	1.1	-	-	-	0.3	0.8	-	-	0.8	-	-	6.5
20000 Contribuciones a la Seguridad Social															
21000 Empleados	0.5	-	-	-	-	-	-	-	0.2	-	-	0.1	-	0.0	0.4
22000 Empleadores	0.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	-	-	0.5
23000 Autónomos y sin empleo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	-	-	0.0
24000 Inclasificable entre 2100, 2200 y 2300	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
30000 Impuestos sobre las nóminas y el trabajo															
40000 Impuestos sobre la propiedad	2.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.4
41000 Impuestos recurrentes sobre la propiedad inmueble	9.5	-	-	0.3	-	-	-	-	0.0	-	-	0.3	-	-	10.2
42000 Impuestos recurrentes sobre el patrimonio	1.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	-	-	1.2
43000 Impuestos sobre sucesiones y donaciones	1.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	-	-	1.6
44000 Impuestos sobre las transacciones financ. y de capital	5.3	-	-	0.3	-	-	-	-	0.0	-	-	0.3	-	-	1.6
45000 Otros impuestos no recurrentes	0.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.1
46000 Otros impuestos recurrentes sobre la propiedad	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
50000 Impuestos sobre bienes y servicios															
51000 Impuestos sobre la producción, ventas y transferenc.	15.0	-	-	1.2	-	-	-	13.5	5.1	5.2	-	0.8	-	0.0	40.7
52000 Impuestos sobre el uso de bienes y actividades	11.2	-	-	0.5	-	-	-	13.5	4.8	5.2	-	0.2	-	0.0	35.4
53000 Inclasificable entre 5100 y 5200	3.8	-	-	0.7	-	-	-	-	0.3	-	-	0.6	-	-	5.3
60000 Otros impuestos															
61000 Pagados únicamente por los negocios	0.0	-	-	4.2	-	-	-	-	1.4	-	-	-	-	-	6.9
62000 Otros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	48.8	-	-	9.4	-	-	-	22.1	10.8	5.2	-	2.0	-	1.6	100.0

1) Se incluyen datos de España e Italia (datos regionales) Para Canadá los datos se refieren al año 2002.

Fuentes: fuentes nacionales y OCDE: Estadísticas de los Ingresos Públicos 1965-2007, Edición 2008.

b) nivel local, porcentaje de los ingresos tributarios a dicho nivel

	Discrecionalidad en tipos y beneficios		Discrecionalidad en tipos		Discrecionalidad en beneficios	Acuerdos para compartir impuestos				Tipos y beneficios estab. por GC	Otros	Total		
	a.1	a.2	Restringida			c	d.1	d.2	d.3				d.4	e
			b.1	b.2										
			Completas											
1000 Impuestos sobre las rentas														
1100 Personas físicas	3.8	-	10.6	15.5	-	-	1.2	7.4	0.3	0.2	0.4	39.4		
1200 Sociedades	0.5	-	10.6	12.6	-	-	1.2	5.7	-	0.1	0.2	31.0		
1300 Inclasificable en 1100 ó 1200	3.3	-	-	2.9	-	-	-	1.6	0.3	0.0	0.2	8.3		
2000 Contribuciones a la Seguridad Social	0.0	-	-	0.0	-	-	-	0.1	-	-	-	0.1		
2100 Empleados	-	-	-	0.0	-	-	-	-	-	0.0	0.1	0.1		
2200 Empleadores	-	-	-	0.0	-	-	-	-	-	0.0	0.1	0.1		
2300 Autónomos y sin empleo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.0	0.0		
2400 Inclasificable entre 2100, 2200 y 2300	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
3000 Impuestos sobre las nóminas y el trabajo	0.0	-	-	0.3	-	-	-	-	-	0.8	-	1.0		
4000 Impuestos sobre la propiedad	8.7	0.0	6.8	14.0	0.4	-	-	0.3	0.5	2.0	6.1	38.8		
4100 Impuestos recurrentes sobre la propiedad inmueble	5.3	0.0	6.6	11.5	-	-	-	0.0	-	0.7	6.1	30.2		
4200 Impuestos recurrentes sobre el patrimonio	0.0	-	-	0.7	-	-	-	-	-	0.5	-	1.2		
4300 Impuestos sobre sucesiones y donaciones	0.0	-	-	0.0	-	-	-	-	-	0.0	0.0	0.1		
4400 Impuestos sobre las transacciones financ. y de capital	0.1	-	0.0	1.4	0.4	-	-	0.3	-	0.8	-	3.0		
4500 Impuestos no recurrentes	0.0	-	0.2	0.2	-	-	-	-	-	-	-	1.2		
4600 Otros impuestos recurrentes sobre la propiedad	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
5000 Impuestos sobre bienes y servicios	1.5	0.0	0.6	5.5	0.0	-	0.8	5.1	-	3.0	0.9	17.7		
5100 Impuestos sobre la producción, ventas y transferenc.	1.1	-	0.1	2.8	0.0	-	0.8	4.9	-	2.8	0.6	13.3		
5200 Impuestos sobre el uso de bienes y actividades	0.4	0.0	0.6	2.7	-	-	-	0.2	-	0.2	0.3	4.3		
5300 Inclasificable entre 5100 y 5200	-	-	-	-	-	-	-	0.0	-	-	-	0.0		
6000 Otros impuestos	1.3	0.0	0.1	0.4	-	-	-	0.2	-	0.1	0.7	3.0		
6100 Pagados únicamente por los negocios	0.9	-	0.1	-	-	-	-	0.0	-	0.1	0.1	1.3		
6200 Otros	0.0	0.0	-	0.4	-	-	-	0.2	-	0.1	0.0	0.7		
Total	15.3	0.0	18.2	35.6	0.4	-	2.0	13.1	1.0	6.0	8.3	100.0		

Se han excluido los datos de Nueva Zelanda y la República de Eslovenia para Canadá, Islandia y Polonia, los datos se refieren a 2002, para Portugal a 2004

Fuente: fuentes nacionales y OCDE: Estadísticas de los Ingresos Públicos 1965-2007, Edición 2008.

8. Las fuerzas que conforman la evolución de los ingresos tributarios y la autonomía fiscal de los GSC son de naturaleza política, fiscal y económica. En lo que se refiere a la autonomía fiscal lo más importante son las reformas políticas como la reasignación de impuestos a otros niveles de gobierno, la expansión del control local sobre sus propios impuestos y el intercambio entre impuestos estatales/regionales y transferencias intergubernamentales. Cambios constitucionales y legislativos originan rápidos cambios en países como Bélgica o España inmersos en procesos de descentralización seculares.

9. En lo que se refiere a los ingresos tributarios, las razones fiscales, como el cambio relativo en los tipos impositivos o en las bases imponibles pueden ser un factor importante, por ejemplo, si un nivel de gobierno cambia sus tipos impositivos o sus bases mientras que otro nivel de gobierno no lo hace. En muchos países, las bases y tipos impositivos de los impuestos sobre la propiedad permanecen sin modificar durante largos periodos de tiempo, mientras que las bases de los impuestos sobre las rentas o sobre los bienes y servicios del gobierno central son actualizadas regularmente. Asimismo, diferentes impuestos reaccionan de modo diferente al ciclo o al cambio estructural, y esto puede afectar a los ingresos tributarios de diferentes niveles de gobierno. Por ejemplo, un impuesto sobre los beneficios a nivel local reaccionaría más rápidamente a una recesión económica que un impuesto sobre la renta de las personas físicas a nivel central.

2.4. Autonomía tributaria según las distintas categorías de impuestos

10. Los datos sobre autonomía tributaria según tipo de impuesto revelan que la autonomía varía de acuerdo al tipo de impuesto en ambos niveles de GSC (Cuadro 4). Los impuestos sobre la propiedad tienen asignada normalmente una discrecionalidad mayor que otros tipos de impuestos, situándose casi todos sus ingresos tributarios en las categorías a y b. Alrededor de una cuarta parte de los ingresos tributarios sobre las rentas están incluidos en acuerdos para compartir impuestos, lo cual restringe el control individual de los GSC sobre estos impuestos. Los impuestos sobre los bienes y servicios están todavía más incluidos en acuerdos para compartir impuestos que los impuestos sobre las rentas y, por tanto, suponen una pequeña parte de los ingresos completamente controlados por los GSC.

11. Una comparación entre los dos paneles del Cuadro 4 revela las diferencias entre gobiernos estatales/regionales de un lado y gobiernos locales de otro. Los dos niveles de gobierno reciben aproximadamente la misma participación de recursos procedentes de ingresos tributarios pero con diferentes niveles de autonomía: los gobiernos estatales/regionales tiene más discrecionalidad tanto sobre tipos como sobre beneficios fiscales, mientras que los gobiernos locales tiene más discrecionalidad sobre tipos. Ambos están sujetos al mismo nivel de impuestos compartidos. Los impuestos sobre la propiedad son una fuente de recursos mucho más importante para los gobiernos locales que para los gobiernos estatales/regionales pero es menos probable que disfruten de una discrecionalidad completa sobre tipos y beneficios fiscales. Finalmente, los gobiernos estatales/regionales dependen más de los impuestos sobre bienes y servicios (principalmente ventas) que los gobiernos locales.

2.5. Acuerdos para compartir impuestos

12. Los impuestos compartidos son acuerdos por los que los ingresos tributarios se dividen verticalmente entre gobiernos centrales y subcentrales, así como horizontalmente entre gobiernos subcentrales. En un acuerdo para compartir impuestos, un GSC considerado individualmente no tiene potestad para establecer tipos o bases fiscales: sin embargo, los GSC pueden negociar colectivamente un cambio en la fórmula de reparto o en los tipos impositivos. A menudo, los acuerdos para compartir impuestos contienen elementos de nivelación fiscal horizontal. Los acuerdos para compartir impuestos se han convertido en un medio de proporcionar recursos fiscales a los GSC, al mismo tiempo que se mantiene un control central sobre los agregados fiscales. El reparto de impuestos supone típicamente menos autonomía para los GSC que los impuestos autónomos y puede también alterar el modo de actuar de los GSC y sus resultados fiscales. Tanto por razones estadísticas como analíticas, es necesaria una distinción cuidadosa entre ambas formas de asignación subcentral de recursos.

13. Los acuerdos para compartir impuestos pueden ser analizados en varios terrenos: el tipo de impuestos que se comparte, los procedimientos legales necesarios para cambiar la fórmula de reparto y la frecuencia en su ajuste (cuadro 5). Se puede también analizar si la fórmula para

compartir impuestos contribuye a un objetivo de la nivelación, lo que se hará en más detalle en la sección 4.

Cuadro 5. Acuerdos para compartir impuestos

País	Tipo de impuesto compartido	Procedimiento para cambiar la fórmula	Frecuencia del cambio de fórmula	Objetivo de nivelación horizontal
Australia	IVA	Parlamento, Es necesaria la aprobación de los estados	Cada cuatro años	Si
Austria	IRPF IS, Imp. Propiedad, IVA	Parlamento. Ley sobre nivelación fiscal	Cada cuatro años	Si
Bélgica	IRPF	Ley de Financiación especial		No
República Checa	IRPF, IS, IVA	Gobierno, ley de asignación de Impuestos	Irregularmente	Si
Dinamarca	IRPF, IS	Gobierno, Ley sobre impuestos compartidos	Muy esporádicamente	No
Finlandia	IS	Gobierno, Ley sobre impuestos compartidos		No
Alemania	IRPF, IS, IVA	Parlamento (Bundestag and Bundesrat)	13 cambios desde 1970	Si
Hungría	Imp sobre la propiedad	Ley sobre Impuestos locales	Ninguno desde 2002	Si
Italia	IRPF, IVA e imp. especiales	Ley de Financiación		No
México	IRPF, IS, IVA Y especiales sobre productos y servicios,	Gobierno Central, Ley sobre impuestos compartidos (coordinación fiscal)	Muy esporádicamente	No
Portugal	IRPF, IS, IVA, imp. Especiales e imp. Sobre actos documentados	Parlamento, (ley de financiación regional y local)	Esporádicamente, nueva fórmula en 2007	No
España	IVA, Imp. Especiales	Parlamento	Esporádicamente	No
Suiza	IRPF	Parlamento, Ley Tributaria	Nueva fórmula en 2007	No
Turquía	La mayoría de impuestos	Parlamento, Ley sobre el reparto de ingresos impositivos locales	Esporádicamente	Si

Nota: IRPF=Impuesto sobre la renta de las personas Físicas, IS=Impuesto sobre las sociedades, IVA=Impuesto sobre el valor añadido

Fuente: Fuentes nacionales

14. La mayoría de los acuerdos para compartir impuestos cubren los grandes impuestos, como los impuestos sobre la renta de las personas físicas, los impuestos sobre las sociedades o el IVA. Su alto rendimiento, les hace atractivos para los GSC, y el fondo común sirve para afrontar potenciales retrocesos en la tributación local, como la movilidad de las fases fiscales. El procedimiento para el cambio de la fórmula de reparto descansa fundamentalmente en leyes sobre reparto de impuestos, nivelación fiscal o similares. Para los países estudiados, las decisiones sobre los acuerdos para compartir impuestos parecen haber sido tomadas a nivel parlamentario; en algunos países el reparto se define en la constitución y los ajustes requieren la mayoría cualificada del parlamento. La consulta a los GSC es bastante frecuente, pero su consentimiento explícito para llevar a cabo los ajustes solo es necesario en algunos países federales. La frecuencia y regularidad en de los ajustes de la fórmula varía según los países, desde irregular a nula, pero parece que los acuerdos para compartir impuestos son un elemento comparativamente estable dentro de la política fiscal nacional. Finalmente, algunos países redistribuyen ingresos tributarios de las jurisdicciones más ricas a las más pobres, por tanto, estos países combinan el reparto de impuestos y la nivelación fiscal en un solo acuerdo.

III. TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

15. Las transferencias intergubernamentales proporcionan recursos financieros adicionales a los GSC, rellenando así el desfase entre ingresos tributarios propios y necesidades de gasto. Los objetivos principales de de las transferencias intergubernamentales pueden dividirse de modo aproximado en subsidios de los servicios de los GSC y nivelación de las disparidades fiscales: a menudo estos dos temas se solapan. Un frondoso bosque de transferencias intergubernamentales ha crecido, con transferencias que presentan diferentes propósitos y diferentes efectos sobre el comportamiento de los GSC. Las reglas y condiciones adjuntas a las transferencias intergubernamentales varían ampliamente, desde transferencias que proporcionan una autonomía completa y que se aproximan a los impuestos compartidos, hasta transferencias sobre las que el gobierno central ejerce un estrecho control. Los párrafos siguientes dan una visión de conjunto de las transferencias desde el punto de vista del donante, una clasificación de las variadas condiciones adjuntas a las transferencias y las áreas políticas para las que se utilizan las mismas.

3.1. Donantes y receptores de transferencias

16. El cuadro 6 muestra una versión simplificada de la matriz de donantes/receptores de transferencias intergubernamentales de las Cuentas Nacionales, con cinco niveles de donantes (central, estatal, local, internacional y seguridad social) y, dependiendo del tipo de país, uno o dos tipos de niveles receptores (local o estatal y local)². La categoría “Internacional” muestra fondos directamente asignados a los GSC en algunos países. En media, las transferencias suman alrededor del 25% de del total de ingresos tributarios gubernamentales: Corea presenta el sistema de transferencias mayor e Islandia el más pequeño en término relativos. El gobierno central proporciona la inmensa mayoría de las transferencias con el 86 por ciento de las de nivel estatal/regional y el 67 por ciento de las de nivel local, aunque en la mayoría de los países federales (Bélgica, Canadá, Alemania y Suiza) los estados/regiones son la principal fuente de transferencias para los gobiernos locales. Alrededor del 2 por ciento de todas las transferencias fluyen entre los estados/regiones y 5 por ciento entre los gobiernos locales. Sin embargo, dicho flujos horizontales no se registran adecuadamente y pueden estar subestimados.

17. En el periodo 2000-2006, la relación media de las transferencias al total de ingresos tributarios permaneció casi estable (cuadro 7) pero dos terceras partes de los países experimentaron un crecimiento de las transferencias por encima de la media. En una mayoría de los países, el crecimiento de las transferencias fue mayor que el crecimiento del total de los gastos del gobierno (no se muestran en el cuadro 8). Las transferencias procedentes del gobierno central, con mucho el mayor de los donantes, crecieron casi en un 3 por ciento, mientras que las transferencias procedentes de la Seguridad Social decrecieron alrededor de 4 puntos porcentuales. Las transferencias procedentes de otras fuentes no mostraron prácticamente ninguna tendencia. El nivel internacional emerge como una fuente de transferencias, reflejando la ayuda de la Unión Europea a las regiones. Así como parte del crecimiento de las transferencias es un reflejo de reformas institucionales, como reasignación

2 *Las estadística que se proporcionan aquí y las que proceden del Working Paper 7 (Impuestos versus transferencias de fondos: sobre la composición de los ingresos de los gobiernos subcentrales) pueden no corresponderse exactamente, ya que tanto las fuentes como las muestras de países son diferentes.*

Cuadro 6. Transferencias según subsectores donantes y receptores, 2006
 Porcentaje de los ingresos por transferencias

	%delPIB	% del total de ingr. tributarios	Nivel central	Nivel regional/estatal	Nivel local	Internacional	Seg. Social	Total
Australia	2.9	9.6						
States	2.7	8.9	100.0	-	-	-	-	100.0
Local	0.2	0.6	100.0	-	-	-	-	100.0
Austria	7.2	17.2						
Länder	5.4	12.9	60.9	14.1	4.5	0.2	20.2	100.0
Local	1.8	4.3	48.0	11.7	19.3	0.2	20.8	100.0
Belgium	7.5	16.8						
States	4.4	10.0	98.1	-	0.9	0.8	0.2	100.0
Local	3.0	6.8	20.7	78.9	-	-	0.4	100.0
Canada								
Provinces								
Local								
Czech Republic	4.0	10.9						
Local	4.0	10.9	98.6	-	-	1.4	-	100.0
Denmark								
Local								
Finland	5.5	12.7						
Local	5.5	12.7	99.7	-	-	0.3	0.0	100.0
France	4.0							
Local	4.0	8.5	100.0	-	-	-	-	100.0
Germany	4.5	12.6						
Länder	2.0	5.6	78.2	-	14.4	7.4	-	100.0
Local	2.5	7.0	1.5	98.4	-	-	0.1	100.0
Greece	1.7	5.5						
Local	1.7	5.5	100.0	-	-	-	-	100.0
Hungary	6.4	17.1						
Local	6.4	17.1	69.2	-	3.6	1.6	25.6	100.0
Iceland								
Local								
Ireland	4.3	13.4						
Local	4.3	13.4	100.0	-	-	-	-	100.0
Italy	7.8	18.5						
Regions	5.4	12.8	95.9	-	-	4.1	-	100.0
Local	2.4	5.7	50.6	49.4	-	-	-	100.0
Japan	2.5	8.8						
Local	2.5	8.8	82.7	-	17.3	-	-	100.0
Korea	9.2	34.4						
Local	9.2	34.4	84.4	-	15.6	-	-	100.0
Luxembourg	2.3	6.5						
Local	2.3	6.5	100.0	-	-	-	-	100.0
Mexico	9.3	45.4						
States	7.9	38.6	100.0	-	-	-	-	100.0
Local	1.4	6.8	52.7	47.3	-	-	-	100.0
Netherlands	5.3	13.4						
Local	5.3	13.4						
New Zealand								
Local								
Norway	4.7	10.6						
Local	4.7	10.6	100	-	-	-	-	100.0
Poland								
Local								
Portugal	3.2	8.9						
Local	3.2	8.9	69.3	-	19.7	10.7	0.3	100.0
Slovak Republic								
Local								
Spain	8.0	21.5						
Regions	5.8	15.7	73.3	-	15.4	6.1	5.3	100.0
Local	2.2	5.8	63.7	33.6	-	0.9	1.8	100.0
Sweden	5.2	10.6						
Local	5.2	10.6	99.7	-	-	0.3	-	100.0
Switzerland(2005)	6.7	22.8						
States	4.6	15.9	73.9	5.6	20.5	-	-	100.0
Local	2.0	6.9	0.1	79.4	20.5	-	-	100.0
Turkey	0.5	2.0						
Local	0.5	2.0	100.0	-	-	-	-	100.0
United Kingdom	8.8	23.6						
Local	8.8	23.6	100.0	-	-	-	-	100.0
United States	6.1	21.9						
States	2.7	9.6	94.3	-	5.7	-	-	100.0
Local	3.5	12.4	5.8	94.2	-	-	-	100.0
<i>Unweighted average</i>								
States	4.6	14.4	86.1	2.2	6.8	2.1	2.9	100.0
Local	3.6	10.1	71.6	21.4	4.2	0.7	2.1	100.0

Fuente> Fuentes nacionales y Cuentas nacionales OECD (2007)

Cuadro 7. Evolución de las transferencias según subsectores donantes y receptores
Cambios de puntos porcentuales entre 2000 y 2006

	% del PIB	% del total de ingr	Nivel central	Nivel regional/ estatal	Nivel local	Internacional	Seg. Social
Australia	-0.8	-2.3					
States	-0.5	-1.6	-	-	-	-	-
Local	-0.2	-0.7	50.2	-50.2	-	-	-
Austria	0.0	0.4					
Länder	0.0	0.3	-0.2	0.4	0.0	-0.4	0.1
Local	0.0	0.1	-4.8	-0.6	6.3	0.0	-0.9
Belgium	0.4	1.0					
States	0.1	0.4	-0.3	-	-0.2	0.2	0.2
Local	0.3	0.7	4.1	-3.9	-	-	-0.2
Canada							
Provinces							
Local							
Czech Republic	2.0	5.3					
Local	2.0	5.3	-1.4	-	-	1.4	-
Denmark							
Local							
Finland	1.7	4.5					
Local	1.7	4.5	0.4	-	-	-0.4	0.0
France	0.7	-7.3					
Local	0.7	1.3	-	-	-	-	-
Germany	-0.3	-0.3					
Länder	-0.2	-0.3	-1.4	-	0.2	1.3	-
Local	-0.1	0.0	0.4	-0.2	-	-	-0.2
Greece	0.3	1.3					
Local	0.3	1.3	-	-	-	-	-
Hungary	0.6	2.1					
Local	0.6	2.1	3.1	-	-0.3	1.6	-4.4
Iceland							
Local							
Ireland	0.4	1.2					
Local	0.4	1.2	-	-	-	-	-
Italy	7.8	18.5					
Regions	5.4	12.8					
Local	2.4	5.7					
Japan	-0.9	-3.5					
Local	-0.9	-3.5	-3.1	-	3.1	-	-
Korea	1.6	2.3					
Local	1.6	2.3	2.3	-	-2.3	-	-
Luxembourg	0.1	0.7					
Local	0.1	0.7	-	-	-	-	-
Mexico	0.7	-1.1					
States	0.6	-1.1	-	-	-	-	-
Local	0.1	0.0	0.4	-0.4	-	-	-
Netherlands	-1.2	-2.9					
Local	-1.2	-2.9	-	-	-	-	-
New Zealand							
Local							
Norway							
Local							
Poland							
Local							
Portugal	0.2	0.3					
Local	0.2	0.3	0.0	-	0.7	-0.6	-0.1
Slovak Republic							
Local							
Spain	-2.1	-7.6					
Regions	-2.2	-7.2	22.4	-	7.6	1.5	-31.5
Local	0.0	-0.3	-2.3	8.8	-	-2.7	-3.8
Sweden	0.3	1.1					
Local	0.3	1.1	0.1	-	-	-0.1	-
Switzerland	0.1	-1.5					
States	0.1	-1.1	0.6	1.9	-2.5	-	-
Local	0.0	-0.5	-0.1	-1.1	1.2	-	-
Turkey	0.4	1.7					
Local	0.4	1.7	-	-	-	-	-
United Kingdom	1.4	3.8					
Local	1.4	3.8	-	-	-	-	-
United States	0.2	2.0					
States	0.2	1.3	0.1	-	-0.1	-	-
Local	0.0	0.7	-0.1	0.1	-	-	-
Unweighted average							
States	0.4	0.4	2.6	0.3	0.6	0.3	-3.9
Local	0.4	1.1	2.2	-2.2	0.4	0.0	-0.4

Fuente: Fuentes nacionales y Cuentas Nacionales de la OECD (2007)

de competencias o un cambio entre ingresos tributarios y transferencias, otra parte podría ser el resultado del aumento progresivo de las demandas de los GSC, lo que, a su vez, apunta a una creciente presión sobre el presupuesto a nivel central. (de Mello, 2007).

3.2. Taxonomía de las transferencias

18. El diseño de las transferencias debería ser recogido por una taxonomía que refleje su variedad. La línea divisoria fundamental separa las transferencias incondicionadas de las condicionadas: una distinción que resulta crucial para evaluar la autonomía fiscal subcentral. Ambos tipos de transferencias pueden ser divididas entre transferencias obligatorias y discrecionales, reflejando el trasfondo legal que gobierna su distribución. Las transferencias condicionadas pueden ser a su vez divididas en cofinanciadas o no- cofinanciadas, o sea en función de si las transferencias se ligan al propio gasto de los GSC o no, una distinción importante para los incentivos de gasto de los GSC. Una subdivisión final se puede establecer entre transferencias corrientes y de capital. Del lado de las transferencias no-condicionadas se puede distinguir entre transferencias para propósitos específicos y transferencias para propósitos generales, dentro de las cuales esta últimas proporcionan una mayor libertad de utilización; debido a que en cualquier caso ambas formas de transferencias son incondicionadas, dicha distinción a menudo desaparece³. Esta taxonomía es consistente con la establecida por el Consejo de Europa.

19. Dado que cada categoría totaliza alrededor del 50 por ciento, transferencias condicionadas e incondicionadas tienen aproximadamente la misma participación en el total de las transferencias intergubernamentales (cuadro 8). Es ligeramente sorprendente ver que las transferencias condicionadas y, por tanto, el control central, son más importantes para los gobiernos estatales/regionales que para los gobiernos locales. Casi el 30 por ciento de las transferencias condicionadas son cofinanciadas, o sea están ligadas al propio gasto de los GSC. Al provocar un abaratamiento en los costes de los servicios públicos, se estima que las transferencias condicionadas impulsan el gasto de los GSC, no obstante, esto puede

³ *Detalles sobre cómo distinguir entre transferencias para propósitos generales y transferencias para propósitos específicos puede encontrarse en Bergvall, Charbit, Merk and Kraan (2006).*

Cuadro 8. Ingresos por transferencias según tipo de transferencias, 2006
 Porcentaje de la totalidad de ingresos por transferencias

	Condicionadas								No Condicionadas			Total
	Obligatorias				Discrecionales				Obligatorias		Discrecionales	
	Cofinanciadas		No cofinanciadas		Cofinanciadas		No cofinanciadas		Propósito General	Propósito Específico		
Corrientes	Capital	Corrientes	Capital	Corrientes	Capital	Corrientes	Capital					
Australia												
State	-	-	-	-	47.5	9.2	32.4	4.9	5.9	-	-	100.0
Local	-	-	-	-	15.6	-	2.8	0.0	81.6	-	-	100.0
Austria												
State	48.4	2.4	12.1	17.3	0.9	-	0.3	-	10.9	0.2	7.5	100.0
Local	36.5	3.3	11.5	28.7	1.8	-	0.2	-	18.0	0.1	0.0	100.0
Belgium												
State	1.0	0.3	-	-	-	0.0	-	-	97.1	1.6	-	100.0
Local	45.0	5.0	-	-	-	-	-	-	49.9	-	-	100.0
Canada												
State												
Local												
Czech Republic												
State	12.4	-	-	-	-	-	72.3	15.3	-	-	-	100.0
Local												
Denmark												
State												
Local												
Finland												
State	5.8	-	-	-	-	-	1.9	1.7	14.2	75.8	0.6	100.0
Local												
France												
State	6.8	-	0.1	-	-	2.0	1.7	1.8	80.9	6.7	-	100.0
Local												
Germany												
State												
Local												
Greece												
State	40.9	36.1	-	-	-	-	-	-	23.0	-	-	100.0
Local												
Hungary												
State	36.2	10.5	-	-	-	-	5.3	10.6	36.2	-	1.1	100.0
Local												
Iceland												
State												
Local												
Ireland												
State	-	-	-	-	-	-	14.8	73.5	11.7	-	-	100.0
Local												
Italy												
State	-	4.5	-	5.1	-	-	14.7	5.6	70.2	-	-	100.0
Local	-	-	-	-	-	-	30.5	31.5	38.0	-	-	100.0
Japan												
State												
Local												
Korea												
State	-	-	-	-	12.7	14.7	-	-	72.6	-	-	100.0
Local												
Luxembourg												
State	86.3	13.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
Local												
Mexico												
State	-	-	49.0	-	-	-	5.7	-	45.4	-	-	100.0
Local	-	-	42.3	-	-	-	-	-	57.7	-	-	100.0
Netherlands												
State	48.4	-	-	-	-	-	-	-	51.6	-	-	100.0
Local												
New Zealand												
State												
Local												
Norway												
State	9.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	33.5	0.0	0.0	56.9	0.0	100.0
Local												
Poland												
State												
Local												
Portugal												
State	-	-	-	-	-	-	16.1	-	83.9	-	-	100.0
Local												
Slovak Republic												
State												
Local												
Spain												
State	0.3	0.4	8.5	4.4	1.3	0.8	1.1	0.9	82.4	-	-	100.0
Local	17.1	17.8	2.1	-	-	-	-	-	62.9	-	-	100.0
Sweden												
State												
Local												
Switzerland												
State	74.3	-	-	-	-	-	-	-	25.7	-	-	100.0
Local												
Turkey												
State	-	-	-	-	-	-	-	57.0	-	-	43.0	100.0
Local												
United Kingdom												
State												
Local												
United States												
State												
Local												
<i>Unweighted</i>												
State ¹	17.7	1.1	9.9	3.8	7.1	1.4	7.7	1.6	48.2	0.2	1.1	100.0
Local	19.2	4.8	3.1	1.6	1.7	0.9	9.9	10.6	37.9	7.7	2.5	100.0

Fuente: Fuentes nacionales

Cuadro 9. Evolución de los ingresos por transferencias según tipo de transferencias
Cambios entre 2000-2006, puntos porcentuales

	Condicionadas								No Condicionadas		Discrecionales
	Obligatorias				Discrecionales				Obligatorias		
	Cofinanciadas		No cofinanciadas		Cofinanciadas		No cofinanciadas		Propósito	Propósito	
Corrientes	Capital	Corrientes	Capital	Corrientes	Capital	Corrientes	Capital	General	Específico		
Australia											
State	-	-	-	-	5.9	4.6	5.4	-1.2	-14.6	-	-
Local	-	-	-	-	8.6	-0.1	2.7	-0.4	-10.8	-	-
Austria											
State	-6.3	-0.2	9.2	-2.2	0.4	-	0.1	-	-0.8	0.0	-0.1
Local	-2.2	-5.6	6.5	-6.3	0.5	-	0.0	-	7.1	0.0	0.0
Belgium											
State	-0.7	-0.1	-	-	-0.1	0.0	-	-	1.1	-0.3	-
Local											
Canada											
State											
Local											
Czech Republic											
Local	-16.7	-	-	-	-	-	31.9	-15.2	-	-	-
Denmark											
Local											
Finland											
Local	-3.9	-	-	-	-	-	0.2	-1.5	14.2	-8.2	-0.8
France											
Local	-0.9	-	0.0	-	-	-0.5	-0.9	-0.7	5.9	-2.9	-
Germany											
State											
Local											
Greece											
Local	7.7	-7.7	-	-	-	-	-	-	0.0	-	-
Hungary											
Local	-4.3	1.4	-	-	-	-	0.2	5.6	0.3	-	-3.2
Iceland											
Local											
Ireland											
Local	-	-	-	-	-	-	-1.2	2.8	-1.6	-	-
Italy											
State											
Local											
Japan											
Local											
Korea											
Local	-	-9.3	-	-	1.5	2.6	-	-	5.1	-	-
Luxembourg											
Local	-4.0	3.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mexico											
State	-	-	-1.0	-	-	-	-0.1	-	1.1	-	-
Local	-	-	0.3	-	-	-	-	-	-0.3	-	-
Netherlands											
Local	-5.0	-	-	-	-	-	-	-	5.0	-	-
New Zealand											
Local											
Norway											
Local											
Poland											
Local											
Portugal											
Local	-	-	-	-	-	-	-0.4	-	0.4	-	-
Slovak Republic											
Local											
Spain											
State	0.0	0.3	-32.1	0.2	0.4	0.2	1.0	0.8	29.2	-	-
Local	0.8	4.1	-0.4	-	-	-	-	-	-4.4	-	-
Sweden											
Local											
Switzerland											
State	-4.0	-	-	-	-	-	-	-	4.0	-	-
Local											
Turkey											
Local	-	-	-	-	-	-	-	-8.0	-	-	8.0
United Kingdom											
Local											
United States											
State											
Local											
Unweighted average											
State ¹	-1.8	0.0	-4.0	-0.3	1.1	0.8	1.1	-0.1	3.3	-0.1	0.0
Local	-1.9	-0.9	0.4	-0.4	0.7	0.1	2.2	-1.1	1.4	-0.7	0.3

1) Se incluyen los datos de Italia y España (datos regionales)

Fuente: Fuentes nacionales

suponer más presión tanto en los presupuestos centrales como subcentrales. Más de las tres cuartas partes de todas las transferencias condicionadas son obligatorias, dando a los GSC una mayor seguridad en los ingresos, pero dejando al gobierno central menos oportunidades de ajustar su gato rápidamente a las condiciones fiscales globales. Sólo menos de una cuarta parte de las transferencias condicionadas pueden ser, al menos desde un punto de vista legal y no político, ajustadas sin previo aviso. Una vez que se disponga de datos de un periodo de tiempo más largo, se analizará si las transferencias discrecionales fluctúan más que las obligatorias.

20. El diseño de las transferencias ha evolucionado poco entre 2000 y 2006 (cuadro 9). Las transferencias no condicionadas se han incrementado en más de 3 puntos porcentuales, con una reducción equivalente de las transferencias condicionadas, avanzando hacia una mayor libertad de acción para los GSC, donde el nivel local se ha beneficiado más que el nivel estatal/regional⁴. La mayor reducción se observa en las transferencias condicionadas no cofinanciadas, mientras que varios tipos de transferencias cofinanciadas tienden a incrementarse. Esta evolución podría significar que las transferencias cofinanciadas ejercen presión en los presupuestos centrales, y también en los subcentrales, debido a que los GSC pueden tener un incentivo a incrementar su gasto propio para obtener más transferencias. De nuevo los cambios estructurales varían ampliamente entre los distintos países, indicando una cierta dependencia de la ruta previamente trazada por cada sistema de transferencias intergubernamentales.

3.3. Transferencias según las distintas funciones gubernamentales

21. Las transferencias son utilizadas para diferentes temas políticos y funciones gubernamentales (Cuadro 10). Las Cuentas Nacionales dividen las actividades gubernamentales en diez funciones en la llamada Clasificación de funciones Gubernamentales (COFOG), y esta división también se aplica a las transferencias intergubernamentales. Los datos solo se pueden obtener para el caso de las transferencias condicionadas porque las incondicionadas nos están ligadas a funciones

⁴ Sin embargo, las transferencias condicionadas son todavía ampliamente utilizadas en muchos países, como muestra el informe del Consejo de Europa (Consejo de Europa, 2008).

específicas de gobierno. A pesar de que sólo existen datos de Cuentas Nacionales para ocho países, el cuestionario pidió a todos los países que proporcionaran datos con la misma precisión que los proporcionados para las Cuentas Nacionales. Finalmente, los datos de once países han podido ser utilizados para evaluar y comparar la estructura funcional de las transferencias intergubernamentales.

22. La educación es la categoría mayor, indicando el peso que supone proporcionar educación primaria y secundaria par a los gobiernos locales y regionales, mientras que el gobierno central mantiene un control considerable sobre la financiación y la regulación. “Servicios públicos generales” es la segunda mayor, constituyendo una más bien poco concreta participación de las transferencias intergubernamentales. “Asuntos económicos” es la tercera mayor categoría, reflejando ampliamente el peso de las responsabilidades compartidas en la política de desarrollo económico. De nuevo la estructura varía ampliamente, reflejando las diferentes asignaciones de responsabilidades y los acuerdos de financiación en los distintos países. En general, salvo para “Defensa” y “Orden público y seguridad”, algún grado de responsabilidad compartida y de solapamiento caracterizan a la mayoría de las funciones gubernamentales. Sin embargo, el bajo número de repuestas de los países no permite todavía extraer conclusiones sólidas.

Cuadro 10. Transferencias según funciones gubernamentales, 2006
 Porcentaje del total de transferencias condicionadas

	Defensa	Asuntos Económicos	Educación	Protección Medioambiental	Servicios Generales	Sanidad	Vivienda y Servicios Comunitarios	Orden Público y Seguridad	Ocio, Cultura y Religión	Protección Social	Total
Australia	-	14.9	36.5	-	-	37.1	3.6	0.2	0.0	7.8	100.0
Austria	-	-	55.6	-	-	3.9	22.2	-	-	18.3	100.0
Belgium	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Canada	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Czech Republic	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Denmark	0.2	5.9	2.8	1.0	79.0	0.2	4.4	1.3	4.6	0.5	100.0
France	-	22.4	-	6.3	43.1	-	6.1	-	7.9	14.2	100.0
Germany	0.1	3.8	7.5	7.3	18.8	4.4	32.6	-	5.7	19.7	100.0
Greece	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hungary	-	45.5	4.8	0.4	0.0	-	48.7	0.5	-	0.0	100.0
Iceland	-	46.9	8.1	2.8	12.4	27.0	2.9	-	-	-	100.0
Ireland	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Italy	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Japan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Korea	-	2.2	7.0	0.5	72.8	-	6.0	0.5	6.3	4.8	100.0
Luxembourg	-	-	63.8	1.8	5.7	10.3	-	8.7	-	9.6	100.0
Mexico	-	0.6	12.7	10.1	3.4	-	6.0	0.1	9.3	57.7	100.0
Netherlands	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
New Zealand	0.0	4.6	1.8	0.0	22.9	17.6	0.0	0.1	0.1	53.0	100.0
Norway	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Poland	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Portugal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Slovak Republic	-	28.9	16.3	-	23.9	5.2	3.9	7.9	0.5	13.2	100.0
Spain	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sweden	0.4	51.3	13.1	2.7	-	0.0	-	1.0	0.2	31.3	100.0
Switzerland	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Turkey	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
United Kingdom	0.8	3.6	10.4	1.1	11.0	48.9	11.7	1.1	-	6.5	95.1
United States ¹	0.1	16.5	17.2	2.4	20.9	11.0	10.6	1.5	2.5	16.9	99.6
<i>Unweighted average</i>											

¹⁾ No se incluyeron las transferencias "que podría ser difícil asignar a un tipo de función gubernamental específica".

Fuente: Fuentes Nacionales

BIBLIOGRAFÍA

Bergvall, D., C. Charbit, D. Kraan, and O. Merk (2006): “Intergovernmental grants and decentralized public spending”, *OECD Journal of Budgeting*, Paris.

Blöchliger H and D. King (2006): “Less than you thought: the fiscal autonomy of sub-central governments”, *OECD Economic Studies* 43, Paris

Consejo de Europa (2008): “Member States’ Practices for the Funding of New Competences of Local Authorities”, *draft report*, Strasbourg

De Mello, L. (2007): “Local Government Finances: The Link between Intergovernmental Transfers and Net Worth”, Economics Department Working Paper No. 581, OECD: Paris.

OECD (1999): *Taxing powers of state and local government*, Tax policy studies No 1, Paris

OECD (2007): *National Accounts of OECD Countries 1993-2006*, Paris

OECD (2007): *Revenue Statistics 1965-2006*, Paris