



*Red de Relaciones Fiscales entre Niveles de Gobierno de la OCDE*

**IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS DE FONDOS:  
SOBRE LA COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS GOBIERNOS  
SUBCENTRALES**

Hansjörg Blöchliger and Oliver Petzold.

## Resumen

El presente documento analiza las tendencias y la dinámica que rige la composición de los ingresos de los gobiernos subcentrales (GSC). Entre 1995 y 2005 la participación de los GSC en el gasto público total se ha incrementado significativamente del 31 al 33 por ciento mientras que la participación de los GSC en la recaudación de impuestos ha permanecido estable alrededor del 17%, aumentando significativamente la dependencia de los GSC de las transferencias de fondos. La justificación más extendida para estas transferencias radica en la igualdad en el acceso a los servicios públicos, pero las transferencias son mucho mayores, en la mayoría de los países, que las que requeriría un sistema equitativo. Además, las transferencias de fondos tienden a incrementar las fluctuaciones de ingresos a lo largo del ciclo en lugar de a atenuarlas. Finalmente, hay algunas evidencias de que las transferencias de fondos reducen el esfuerzo fiscal de los GSC e incrementan el gasto, el déficit y la deuda de los GSC. Una mayor participación de los gastos de los GSC cubiertos mediante impuestos propios iría a favor de la eficiencia y la transparencia. Sin embargo, no es una tarea fácil. Por ejemplo, incrementar los impuestos sobre la propiedad, el impuesto más apropiado para los GSC, encuentra a menudo una fuerte resistencia. Los acuerdos para compartir impuestos, donde el Gobierno Central cede una parte de sus impuestos sobre la renta o sobre el consumo, pueden ayudar a aumentar la participación de los GSC en los mismos sin incrementar la carga fiscal.

Clasificación JEL: H42, H50, H77

Palabras clave: Federalismo fiscal, tributación autonómica, tributación local, transferencias de fondos intergubernamentales

## ÍNDICE

¿IMPUESTOS O TRANSFERENCIAS DE FONDOS? LA COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS GOBIERNOS SUBCENTRALES .....	4
1. Tendencias y dinámica interna.....	5
2. El equilibrio entre impuestos y transferencias de fondos: temas políticos.....	8
2.1. Los GSC deberían tener sus propios impuestos, pero algunos impuestos se adaptan mejor que otros.....	9
2.2. La transferencias de fondos tienen que jugar un papel de nivelación ... ..	11
2.3. ... y hay también, un, más bien limitado, problema de eficiencia de las transferencias de fondos	14
2.4. Las transferencias de fondos presentan efectos colaterales inesperados.....	16
2.5. Las transferencias de fondos podrían estabilizar los ingresos impositivos a nivel subcentral pero a menudo no lo hacen.....	18
3. Conclusiones y compensaciones .....	21
BIBLIOGRAFÍA.....	24
CUADROS Y GRÁFICOS .....	28

### Boxes

Box 1. Investigación sobre el vínculo entre autonomía fiscal de los GSC y necesidades de nivelación..	12
Box 2. Diseño adecuado de transferencias: resumen .....	17
Box 3. Medición de las propiedades estabilizadoras de las transferencias intergubernamentales.....	19

## **¿IMPUESTOS O TRANSFERENCIAS DE FONDOS? LA COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS GOBIERNOS SUBCENTRALES**

*Por Hansjörg Blöchliger and Oliver Petzold<sup>1</sup>*

1. Los Gobiernos subcentrales tiene dos fuentes principales de ingresos, en primer lugar, sus propios impuestos y, en segundo, las transferencias de fondos procedentes de otros niveles de gobierno. Ambas fuentes de ingresos tiene como primer objetivo la financiación del gasto público a nivel subcentral. Los ingresos procedentes de impuestos y de transferencias se diferencian en la forma en que se generan, asignan y distribuyen, condicionando las decisiones de todos los niveles de gobierno sobre dónde, cómo y en qué gastar el dinero. La composición de los ingresos a nivel subcentral puede, por tanto, afectar a resultados fiscales tales como la eficiencia del sector público, la equidad en el acceso a los servicios públicos, o la estabilidad a largo plazo de las cuentas públicas, tanto a nivel central como subcentral. Los países que reforman la composición de los ingresos a nivel subcentral para incrementar la eficiencia de las cuentas públicas, por ejemplo, reforzando la autonomía tributaria, deben tener en cuenta contrapartidas, como las implicaciones en términos de disparidades fiscales entre jurisdicciones o la estabilidad de los ingresos subcentrales a largo plazo. El equilibrio entre impuestos y transferencias se ha convertido en un tema importante dentro de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno, se trata de intentar poner en marcha iniciativas que mejoren la eficiencia y la transparencia de los ingresos a nivel subcentral sin menoscabo de los objetivos de estabilidad y equidad.

2. Este informe trata sobre asuntos referidos al equilibrio entre impuestos y transferencias, tanto a nivel central como subcentral y se organiza del modo siguiente: La primera sección presenta la evolución de la composición de los ingresos de los GSC para diferentes países, identificando los principales factores que afectan a la composición de la bolsa de ingresos. La sección segunda, presenta los temas políticos clave: Por ejemplo, los temas relacionados con la eficiencia, la equidad y la estabilidad asociados a la composición de los ingresos de los GSC. La tercera sección presenta algunas alternativas para países que quieren reformar la composición de la bolsa de ingresos de los GSC. El informe se basa ampliamente en una nueva base de datos que contiene una información comparable y detallada sobre el nivel y la evolución de los ingresos a nivel subcentral en 28 estados miembros de la OCDE. Los datos fueron obtenidos a través de un cuestionario enviado a los miembros de la Red en la primavera de 2008. También se basa en los datos existentes en las publicaciones de la OCDE, Cuentas Nacionales y Estadísticas de los Ingresos Públicos y en fuentes nacionales para ciertos países. Otras informaciones adicionales fueron obtenidas en un seminario que tuvo lugar en Viena en mayo del 2008. El informe no tiene en cuenta el tema de los ingresos a nivel subcentral obtenidos a través de tasas, fundamentalmente debido a la falta de datos fiables.

3. Las principales conclusiones pueden resumirse como sigue:

---

<sup>1</sup> Departamento Económico de la OCDE, calle André Pascal nº2, 75775 Paris Cedex 16, France. Los autores son, respectivamente, Economista Principal del Departamento Económico de la OCDE y Estadístico del Ministerio de Hacienda de Alemania, destacado durante el tiempo de redacción del presente documento. Los autores quieren agradecer a Claire Charbit, Lee Mizell, Jorgen Elmeskov, Christopher Heady, Robert Price y Jean-Luc Schneider, así como a los delegados de la Red de Relaciones Fiscales entre Niveles de Gobierno por sus comentarios y sugerencias.

- *El gasto se ha descentralizado más pero no ha ocurrido lo mismo con la tributación.* En la década que va de 1995 a 2005 la participación del gasto de los GSC en el gasto total se incrementó significativamente del 31 al 33 por ciento. Este incremento fue esencialmente cubierto con el incremento de transferencias y, en menor medida, por impuestos propios de los GSC. El desequilibrio fiscal vertical se ha incrementado, haciendo que la descentralización llegue a ser más asimétrica. A día de hoy, en media, la mitad de los gastos a nivel subcentral se cubre con impuestos propios y la otra mitad con transferencias.
- *Una mayor participación de los impuestos a nivel subcentral podría incrementar la eficiencia y la transparencia.* Una mayor participación de los impuestos en la composición de los ingresos a nivel subcentral podría promover la eficiencia y un mayor control democrático de la responsabilidad en el gasto público, en particular en aquellos países en que la participación es baja. Los impuestos sobre la propiedad son los impuestos más apropiados a nivel subcentral, pero presentan una fuerte contestación en términos políticos. Los impuestos sobre las rentas, probablemente mediante recargos, podrían cubrir gran parte de los ingresos de los GSC. Los impuestos sobre las empresas y sobre el consumo a nivel subcentral son menos adecuados.
- *Las transferencias de fondos son necesarias desde el punto de vista de la equidad.* Hay evidencias de que el aumento de los impuestos a nivel subcentral profundiza las disparidades fiscales y, en consecuencia, ponen en peligro la igualdad de acceso a los servicios públicos entre jurisdicciones. Si se incrementa la participación de los impuestos a nivel subcentral, se tendrán que dedicar más transferencias para nivelar, de modo que las disparidades se mantengan dentro de un límite. El incremento de las transferencias de nivelación podría ser compensado por una disminución en las transferencias no destinadas a nivelar, y el tamaño global del sistema de transferencias podría incluso disminuir.
- *Las transferencias de fondos tienden a hacer inestable los ingresos de los GSC.* Las transferencias podrían tener un papel estabilizador dentro de los ingresos de los GSC, pero, en realidad, a menudo exacerbaban más que atenúan las fluctuaciones de ingresos de los GSC. El efecto desestabilizador tiende a ser más fuerte en los países con una base imponible reducida y amplios sistemas de transferencias de fondos. Un sistema de transferencias más ajustado a las necesidades subcentrales podría reducir la volatilidad de los ingresos de los SCG y mejoraría las propiedades estabilizadoras de las transferencias de fondos.
- *Las externalidades fiscales no suponen una justificación para los actuales sistemas de transferencias de fondos.* Las transferencias intergubernamentales podrían justificarse por las externalidades fiscales y por la promoción y subvención de servicios públicos de los GSC que de otro modo estarían infradotados. Hay algunas evidencias empíricas de la existencia de externalidades fiscales, pero su alcance es limitado y no puede justificar el nivel actual de las transferencias de fondos, de modo particular, el de las transferencias cofinanciadas.
- *Las transferencias de fondos pueden tener efectos colaterales indeseables.* Las transferencias son un recurso común para los GSC individuales, generando tensión sobre la política fiscal. Hay evidencias de que las transferencias podrían reducir el esfuerzo fiscal, incrementar el gasto e incrementar los déficits y deudas a todos los niveles de gobierno. Las transferencias también hacen más débil la responsabilidad, por ejemplo, haciendo desaparecer la relación entre los que se benefician de los servicios públicos a nivel subcentral y los que pagan por ellos.

## 1. Tendencias y dinámica interna

4. La composición de la bolsa de ingresos de los GSC varía ampliamente entre los distintos estados miembros de la OCDE pero cambia muy poco a lo largo del tiempo. Mientras que, en media, alrededor de la mitad de los ingresos de los GSC se cubren con impuestos propios y la otra mitad con transferencias

intergubernamentales, a nivel individual la participación de los impuestos en el total de los ingresos de los SCG varía entre el 90% de Islandia y el 13% de Holanda (Gráfico 1.a). Los países federales asignan un porcentaje ligeramente superior de participación en impuestos a los GSC que los países unitarios. En términos de ingresos públicos totales, Canadá tiene la participación más alta a nivel subcentral, mientras que Grecia tiene la más baja. Los países cuya base imponible a nivel subcentral consiste fundamentalmente en impuestos sobre la propiedad, que no se muestra en los gráficos 1a y 1b, tienen un porcentaje de impuestos en relación al total más reducido, indicando el limitado potencial de los impuestos sobre la propiedad para generar ingresos suficientes. En media, el porcentaje de impuestos sobre el total de los ingresos de los GSC permanece aproximadamente estable entre 1995 y 2005 y cambia significativamente en unos pocos países: España, México, Polonia y la República de Eslovaquia. Aparentemente, la composición de la bolsa de ingresos de los GSC parece ser específica de cada país, muy estable y determinada por consideraciones históricas e institucionales más que por una decisión política.

**Gráfico 1: Composición de la bolsa de ingresos de los Gobiernos subcentrales, 2005**

En porcentaje del total de ingresos de los GSC

En porcentaje del total de ingresos públicos

**Gráfico 2: Composición de la bolsa de ingresos de los Gobiernos subcentrales, 1995-2005**

5. Una mirada más en profundidad al trasfondo de este aparentemente estable escenario, revela algunas tensiones contrapuestas, particularmente del lado del gasto (figuras 3 y 4). Mientras que la relación entre el gasto de los GSC y el gasto total varía fuertemente entre países de la OCDE (61% para Canadá y 5% para Grecia), entre 1995 y 2005, se ha incrementado desde menos del 31% hasta más del 33%, de un modo estadísticamente significativo. Solo en Irlanda, Japón, los Países Bajos y Noruega no se ha incrementado la participación de los GSC en el gasto. En la mayoría de los países el crecimiento del gasto de los GSC ha sido suave y sostenido, con algunos países mostrando agudos incrementos cercanos o superiores al 10%, como es el caso de la República Checa, Finlandia, Polonia, la República de Eslovaquia y España. Los países federales presentan un ratio más alto de gasto de los GSC que los unitarios, con una mayor capacidad de gasto en el nivel estatal/regional que en el local. Además, el incremento del ratio entre 1995 y 2005 ha sido mayor en estos países. Visto desde la perspectiva del gasto, la mayoría de los países de la OCDE ha experimentado una cierta descentralización en la pasada década.

**Gráfico 3: Ratios de gasto de los GSC, 2005**

**Gráfico 4: Ratios de Gasto de los GSC, 1995-2005**

6. La participación en el gasto de los GSC y su evolución varía en función de las distintas políticas y funciones de gobierno (gráficos 5 y 6). En aquellas áreas en que tanto el gasto público como las responsabilidades a nivel subcentral son tradicionalmente amplias, los ratios de participación en el gasto han crecido suavemente (educación) o se han reducido (sanidad). La protección social, que es el área con un mayor crecimiento del gasto público total, está bastante fuertemente centralizada y el crecimiento del gasto ha tenido un pequeño impacto a nivel subcentral en la mayoría de los países. El crecimiento más significativo del gasto de los GSC se ha producido en los servicios públicos generales y en los asuntos económicos, estos últimos incluyendo infraestructuras y servicios de proximidad, donde la responsabilidad del servicio ha sido frecuentemente traspasada a los niveles más bajos de gobierno durante la última década. Los GSC han escapado, por el momento, a la presión fiscal del cambio demográfico, ya sea porque esta presión afecta a sectores de la responsabilidad del Gobierno central (seguridad social) o porque medidas políticas, como transferencias desde otros niveles de gobierno, han acudido en ayuda de los GSC

(educación, familia, cuidado de los niños). Dicho esto, la presión del gasto a nivel subcentral varía considerablemente con el diseño institucional de cada país<sup>2</sup>.

**Figure 5: Participación del gasto de los GSC en el gasto publico según las funciones principales**

**Gráfico 6: Participación de las principales funciones en el total del gasto público y en el de los gobiernos subcentrales**

7. Los impuestos a nivel subcentral solo cubren una parte del gasto de dicho nivel y su participación ha disminuido durante la última década. Varía entre el 46% de Canadá y el 1% de Grecia, con una media del 17 por ciento para todos los países. Los países federales muestran una participación de los impuestos a nivel subcentral significativamente más alta que la de los países unitarios (28 contra 13 por ciento). Entre 1995 y 2005 la participación de los impuestos en el total de los ingresos se incrementó ligeramente del 16 al 17 por ciento, pero este incremento se debe fundamentalmente a un reducido número de países, envueltos en una descentralización secular como Hungría, Italia y España<sup>3</sup>. En el resto de países la participación de los impuestos a nivel subcentral permaneció aproximadamente estable o incluso disminuyó. La tributación a nivel subcentral parece ser un hecho muy estable de la política fiscal en general y del federalismo fiscal en particular, con la capacidad tributaria de cada nivel de gobierno a menudo anclada en disposiciones constitucionales o en leyes fundamentales relativas a la autonomía de los niveles subcentrales de gobierno. Mientras que este marco de referencia estable de la política fiscal hace más previsible los ingresos impositivos, el creciente desequilibrio entre el gasto a nivel subcentral y los ingresos de tipo impositivo requiere encontrar recursos adicionales para los GSC.

**Gráfico 7: Ratios sobre ingresos tributarios, 2005**

**Gráfico 8: Ratios sobre ingresos tributarios, 1995-2005**

8. El creciente desequilibrio vertical se cubre fundamentalmente con transferencias intergubernamentales. El porcentaje de las transferencias a nivel subcentral con respecto a la totalidad de los gastos varía entre el 26 por ciento (Corea) y el 1 por ciento (Nueva Zelanda), con una media de alrededor del 14 por ciento. Los países federales presentan un ratio de trasferencias en relación al gasto más alto que el de los países unitarios, en parte porque tienen más niveles de gobierno distribuyendo transferencias. Entre 1995 y 2005, el ratio medio de las transferencias en relación al gasto total se incrementó ligeramente, siendo este crecimiento regular y sostenido en alrededor de las dos terceras partes

<sup>2</sup> La presión en el gasto a nivel subcentral es específica de cada país, al depender tanto de donde reside la responsabilidad del gasto como del crecimiento de esa misma categoría de gasto. Un estudio alemán sobre el cambio demográfico y la financiación pública a distintos niveles concluye que la presión sobre el gasto se sentirá más a nivel central que a nivel subcentral, principalmente debido a que el gasto en seguridad social, que está ampliamente centralizado, tiende a crecer más en media, mientras que la educación primaria y secundaria, que en la mayoría de los países es una responsabilidad subcentral, crecerá menos. (Seitz, 2008). Un estudio canadiense observa pequeños cambios en las necesidades de gasto relativas de los distintos niveles de gobierno (Slack and Kitchen, 2006), mientras que un estudio previo observa presiones en los GSC debido la gasto sanitario (Conference Board of Canada, 2002). Un estudio austríaco afirma que las necesidades a nivel subcentral serán más elevadas ya que la educación, el cuidado de los niños y de las personas mayores y las infraestructuras del transporte están creciendo más rápido que los gastos generales de gobierno (Aiginger et al, 2006).

<sup>3</sup> Australia también muestra un fuerte incremento alrededor el año 2000, pero dicho número refleja un cambio en la contabilidad de acuerdo con la introducción del GST (impuesto australiano sobre el valor añadido), más que un incremento del poder impositivo de los GSC.

de los países miembros de la OCDE<sup>4</sup>. Los incrementos anuales en el porcentaje que representan las transferencias son mucho más frecuentes que las disminuciones. El hecho de que el diferencial que se produce al aumentar las transferencias es considerablemente más pequeño que el que se produce al disminuirlas, sugiere que los aumentos de transferencias son sistémicos mientras que las reducciones corresponden a decisiones políticas. La relación entre cambios de transferencias y cambios en el gasto de los GSC es más fuerte que la que existe entre impuestos y gastos de los GSC, sugiriendo que el sistema de transferencias reacciona más rápidamente a los cambios en las necesidades de gasto de los GSC que los impuestos propios. Las transferencias de fondos también fluctúan considerablemente más que los impuestos de los GSC<sup>5</sup>. Las transferencias han cubierto en gran medida el desequilibrio fiscal creciente en la década entre 1995 y 2005, actuando como la principal herramienta política en el proceso de descentralización y determinando el equilibrio entre los dos recursos fiscales de los GSC

**Gráfico 9: Las transferencias en relación al gasto público total, 2005**

**Gráfico 10: Las transferencias en relación al gasto público total, 1995-2005**

9. En conclusión, hay una clara tendencia hacia una descentralización del gasto en los países de la OCDE. El crecimiento del gasto viene precedido por las necesidades crecientes de los servicios de proximidad de los GSC, las infraestructuras y, en menor medida, la educación. El incremento de la participación en el gasto de los GSC ha sido financiado a partes iguales por un incremento en los impuestos de los GSC y un incremento en las transferencias intergubernamentales, ambos, impuestos y transferencias, continúan cubriendo, en conjunto, la mitad de los gastos de los GSC. Sin embargo, la dependencia de las transferencias de fondos ha aumentado en la mayoría de los países y la descentralización es más asimétrica que hace una década. El desequilibrio entre el gasto de los GSC y sus impuestos propios se ha ampliado y la participación de las transferencias intergubernamentales en el total del gasto de los GSC se ha hecho mayor, tratando de cubrir dicho desequilibrio. En la mayoría de los países, las transferencias parecen convertirse en el principal instrumento político en el proceso de descentralización. Por tanto, una de las cuestiones críticas en la descentralización fiscal es como y hasta qué punto el balance existente entre impuestos y transferencias, así como el fuerte y creciente solapamiento de las responsabilidades financieras ente niveles de gobierno, afecta a la eficiencia de las finanzas públicas, tanto a nivel central como a nivel subcentral,

**2. El equilibrio entre impuestos y transferencias de fondos: cuestiones políticas**

10. Las fuentes de ingresos a nivel subcentral pueden ser analizadas de acuerdo con tres principios básicos de la política fiscal: la eficiencia, la equidad y la estabilidad. Por el lado de la eficiencia, los ingresos de los GSC deberían mejorar la eficiencia del gasto público, proporcionar incentivos para el desarrollo de la base económica y fiscal y promover la disciplina fiscal. Del lado de la equidad, los ingresos de los GSC deberían asegurar niveles similares de servicios públicos para un esfuerzo fiscal similar a lo largo y ancho del país. Desde el punto de vista de la estabilidad, los ingresos deberían ser estables a lo largo del tiempo y ayudar a los GSC a atenuar los ciclos económicos y los shock asimétricos. Los impuestos y las transferencias afectan a esos objetivos de modo diferente dependiendo del peso que se le da a cada uno. Además, existe la posibilidad de establecer compensaciones entre los distintos objetivos. Este segundo capítulo trata sobre las dos fuentes de ingresos a nivel subcentral y como afectan al triángulo:

<sup>4</sup> La aparentemente fuerte reducción en Australia e Irlanda del sistema de transferencias es debido básicamente a un cambio en las prácticas contables. Si se excluyen estos dos países se incrementaría la media alrededor de un 1 por ciento

<sup>5</sup> Un estudio sobre las entidades locales en los EEUU tiende a confirmar que las fluctuaciones en los ingresos municipales son esencialmente debidas a las fluctuaciones en los ingresos por transferencias (Buttner and Wildasin, 2006)



eficiencia-equidad-estabilidad. La primera sección trata sobre los impuestos a nivel subcentral, las secciones segunda a cuarta tratan sobre las transferencias de fondos.

### ***2.1. Los GSC deberían tener sus propios impuestos, pero algunos impuestos se adaptan mejor que otros***

11. Hay una opinión generalizada en la teoría del federalismo fiscal según la cual el gasto de los GSC debe ser esencialmente cubierto por ingresos procedentes de los impuestos propios. Los impuestos propios de los GSC tienden a hacer a los gobiernos más receptivos a los gustos y preferencias de los ciudadanos, mejorando, por tanto, la asignación de recursos, y tendiendo a mejorar la gestión eficiente del presupuesto, al ser los ciudadanos directamente conscientes de los costes de las actividades financiadas públicamente. Los impuestos propios de los GSC también favorecen la responsabilidad democrática, ya que aquellos que se benefician de los servicios públicos deciden sobre los niveles de imposición y pagan su coste. Además, una alta dependencia de sus propias fuentes de ingresos proporciona incentivos a los GSC para realizar una política fiscal y económica orientada al crecimiento, ya que ellos también recogerán su cosecha en forma de beneficios. Sin embargo, algunos impuestos se adaptan mejor a los niveles subcentrales que otros y ceder los impuestos equivocados puede más bien poner en peligro que reforzar el sistema impositivo. Esta sección compara las estructuras impositivas de los gobiernos centrales y subcentrales en los países de la OCDE y discute sobre los impuestos que mejor se adaptarían a los GSC si, la participación de sus impuestos en el total de ingresos tributarios tuviera que incrementarse.

12. El impuesto predominante a nivel subcentral es el impuesto sobre la renta, seguido de un conjunto de impuestos sobre la propiedad y finalmente de impuestos sobre el consumo<sup>6</sup>. Las tres categorías alcanzan alrededor del 95% del total de los ingresos impositivos de los GSC (gráficos 11 a y b). Los impuestos sobre la propiedad juegan un importante papel en los países fiscalmente centralizados, mientras que están siendo reemplazados o sustituidos por otros impuestos en países más descentralizados. El resumen general no deja ver el hecho de que la bolsa de impuestos a nivel subcentral es con frecuencia menos diversificada que la del Gobierno central: mientras que en la mayoría de los países de habla inglesa los impuestos sobre la propiedad suponen una abrumadora mayoría de los impuestos locales, en los países escandinavos, los impuestos sobre la renta son prácticamente la única fuente de impuestos a nivel subcentral. La bolsa de impuestos ha cambiado muy poco durante el periodo 1995-2005, pero un hecho sobresaliente es el decrecimiento gradual de los ingresos procedentes de impuestos sobre la propiedad en alrededor de las dos terceras partes de los países, pasando del 34 al 31 por ciento del total de ingresos tributarios de los GSC. La participación de los impuestos indirectos se ha incrementado, aunque ello se debe a nuevos acuerdos de cesión de impuestos. Resumiendo, los impuestos sobre la propiedad han dado paso lentamente a acuerdos de cesión de impuestos relacionados con los impuestos sobre el consumo, mientras que los impuestos sobre la renta han mantenido su papel predominante.

#### **Gráfico 11: Estructura tributaria a nivel central y subcentral, 1995-2005**

13. La imposición sobre las sociedades a nivel subcentral ha evolucionado de una forma ligeramente inesperada<sup>7</sup>. Dada la mayor movilidad del capital comparado con el trabajo u otros factores de producción

<sup>6</sup> La categoría de impuestos sobre la propiedad (categoría 4000 de Estadísticas de Ingresos Públicos) incluye impuestos sobre la propiedad inmueble (categoría 4100), sobre el patrimonio neto (4200), sobre las transmisiones financieras y de capital (4400) y sobre sucesiones y donaciones (4300). A nivel subcentral, los impuestos sobre los bienes inmuebles suponen alrededor del 90% de total de los impuestos sobre la propiedad.

<sup>7</sup> Los impuestos sobre sociedades, tal y como son definidos en este informe, incluyen los impuestos sobre la renta de las sociedades (categoría 1200 de Estadísticas de Ingresos Públicos), impuestos sobre el patrimonio neto de las sociedades (4220) y otros impuestos pagados por las empresas (6100). Alrededor del 85 por ciento de los ingresos obtenidos de impuestos sobre sociedades proceden de impuestos sobre la renta de las sociedades.

y estando sometidos a competencia fiscal, se podría pensar que los impuestos sobre las sociedades disminuirían a lo largo del tiempo. Ciertamente, los tipos impositivos establecidos legalmente del impuesto sobre las rentas de sociedades han disminuido considerablemente durante los últimos 10 años en la mayoría de los países de la OCDE. Sin embargo los ingresos procedentes de los impuestos sobre las rentas de sociedades han aumentado desde menos del 12% a más del 15 por ciento del total de ingresos impositivos a nivel central y del 7,5 por ciento a más del 8 por ciento a nivel subcentral (gráficos 12 a y b). Algunos elementos que han ampliado la base fiscal, como más sociedades incorporadas, mayores beneficios, más ahorro e inversión por parte del sector empresarial, deducciones fiscales menos generosas, tasas de depreciación más reducidas y aplicación más estricta, podrían haber compensado la disminución de los tipos a ambos niveles de gobierno (OECD, 2007). El hecho de que los ingresos procedentes de los impuestos sobre la renta de las sociedades crezcan menos a nivel subcentral que a nivel central podría deberse a la alta movilidad del capital a través de las fronteras locales y regionales, pudiendo haber estado, como consecuencia, los GSC sometidos a una mayor presión para rebajar los tipos de los impuestos sobre sociedades. Sin embargo, en los 8 países con un impuesto sobre la renta de sociedades a nivel subcentral, los tipos impositivos disminuyeron proporcionalmente más a nivel central que a nivel subcentral, con la excepción de Japón y Suiza. La experiencia actual, por tanto, no avala una “competencia a la baja” para los impuestos sobre sociedades, pero la imposición sobre sociedades a nivel subcentral sigue siendo un puzzle que requiere más investigación y explicación.

**Gráfico 12: Ingresos procedentes de impuestos sobre Sociedades, 1995-2005**

14. Dada la composición de la bolsa actual de impuestos, surge la siguiente pregunta: ¿cual es un “buen” impuesto para un GSC? La respuesta a este problema de asignación de impuestos puede darse en tres pasos: primero evaluando que es un “buen” impuesto, segundo, evaluando que impuestos son “buenos” para los gobiernos estatales/regionales y locales, y tercero considerando un incremento de la participación en impuestos a nivel subcentral que sea neutral desde el punto de vista de los ingresos.

15. El que un impuesto sea considerado “bueno” o “efectivo” depende de sus objetivos, como una recaudación alta y estable, costes administrativos y de cumplimiento bajos o si tiene en cuenta las preocupaciones sociales y de equidad. A continuación se tiene en cuenta la perspectiva del crecimiento económico. Los impuestos y la composición de la bolsa de impuestos afectan a las decisiones de los hogares y las empresas y, en consecuencia, es probable que determinen la senda de desarrollo a largo plazo del país. El departamento de Economía y el Centro de Política y Administración Fiscal de la OCDE han llevado a cabo un análisis de cómo están relacionados la composición de la bolsa de impuestos y el crecimiento económico. Este trabajo empírico sugiere una clasificación de impuestos y crecimiento en la que los impuestos sobre la propiedad de bienes inmuebles es el instrumento impositivo menos distorsionante en términos de crecimiento del PIB por habitante, seguido de los impuestos sobre el consumo, de los impuestos sobre la renta de las personas y de los impuestos sobre la renta de las sociedades (OECD, 2008, cuadro 11). Para que sea al mismo tiempo incentivadora del crecimiento y neutral desde el punto de vista de los ingresos, la composición de la bolsa de impuestos debería cambiar desde la tributación sobre las personas y las sociedades hacia la tributación sobre la propiedad inmobiliaria y el consumo. El análisis también menciona los límites de dicho cambio: La reducción de la tributación sobre las rentas sería contestada en términos de equidad, e incrementar el impuesto sobre la propiedad, un impuesto altamente “visible”, probablemente encontraría fuertes resistencias desde el punto de vista político.

16. Las condiciones para que un impuesto favorezca el crecimiento son las mismas que las de los impuestos nacionales, pero hay que aplicar algunas restricciones adicionales para ser considerado un “buen” impuesto para los GSC. Aunque no existe nada equivalente a la clasificación, empíricamente comprobada descrita más arriba, hay un bastante amplio consenso sobre lo que hace que la composición de la bolsa de impuestos a nivel subcentral sea efectiva. Como principio básico, los GSC deberían basarse en

la tributación sobre los beneficios, esto es: impuestos que proporcionen, para los hogares o empresas, un vínculo entre los impuestos pagados y los servicios públicos recibidos (Oates and Schwab, 1988). El criterio que se deriva de este principio incluye el que los impuestos de los GSC deberían ser inmóviles y no redistributivos (para evitar la degradación del impuesto), no cíclicos (para evitar que los GSC tengan que poner en marcha una política de estabilización a través del déficit y la deuda), no deberían ser exportables a otras jurisdicciones (para evitar distorsiones en la carga impositiva) y la base imponible debería estar distribuida uniformemente a lo largo de las distintas jurisdicciones (para evitar fuertes disparidades y/o la necesidad de enormes sistemas de nivelación). En base a estos criterios, el impuesto sobre la propiedad ocuparía un puesto aún más predominante en la composición de la bolsa de ingresos a nivel subcentral que en la de nivel central, en particular para los gobiernos locales (King, 2004). Los impuestos sobre la renta de las personas a nivel subcentral estarían en desventaja debido a sus propiedades redistributivas y los impuestos sobre el consumo a nivel subcentral, especialmente los impuestos sobre las ventas, estarían en desventaja debido a que desvían los impuestos a otras jurisdicciones. Los impuestos sobre las rentas de sociedades serían los peores: Los impuestos sobre las rentas de sociedades son móviles, altamente cíclicos, geográficamente concentrados y tienden a trasladar la carga fiscal hacia los no-residentes.

17. El camino a recorrer por los países que quieran incrementar la participación en los impuestos de los GSC es difícil pero viable. La participación del impuesto sobre la propiedad en los ingresos impositivos de los GSC es inferior al 35 por ciento y está disminuyendo, y los incrementos en el impuesto sobre la propiedad son ampliamente contestados por los contribuyentes. No es probable que los impuestos sobre la propiedad puedan asumir una parte sustancial de los ingresos impositivos de los GSC, en particular, si la participación en los impuestos a nivel subcentral se va a incrementar. Un cambio en los ingresos hacia más impuestos sobre el consumo, como se sugiere desde el punto de vista de unos mejores resultados económicos, va a jugar un papel limitado para los GSC. Aunque hay varias propuestas de impuestos sobre el consumo a nivel subcentral que no producen distorsión, como un impuesto dual sobre el valor añadido basado en el destino o una mezcla de impuestos sobre el valor añadido de las ventas a nivel central y subcentral, estos sistemas están limitados a los países grandes con grandes jurisdicciones regionales (Bird, 1999; McLure, 2005; Marè, 2007; Martínez-Vázquez, 2008). La mayoría de los países necesitarían incorporar impuestos sobre el consumo a nivel subcentral dentro de sus sistemas de reparto de impuestos, dejando poca autonomía a los GSC. Por otro lado, la imposición sobre la renta de las personas, aunque menos adecuada en términos económicos, podría proporcionar una mayor participación de los GSC en los ingresos tributarios. Los gobiernos centrales podrían ceder una parte de la imposición sobre la renta a los GSC, que a su vez podrían introducir un recargo proporcional o una tarifa plana en impuestos sobre la renta nacional una vez reducidos. Estos recargos, correspondientes a la categoría “b” en la clasificación de la autonomía tributaria y practicados en varios países, podrían satisfacer tanto la necesidad de incrementar los incentivos para trabajar, como la necesidad de mantener la tributación sobre los beneficios a nivel subcentral (OECD, 2006). Con una mezcla de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, impuestos proporcionales sobre la renta y, en casos específicos, impuestos sobre el consumo, un incremento neutral, desde el punto de vista de los ingresos, de la participación en impuestos a nivel subcentral, podría ir acompañado de una mayor eficiencia del sistema impositivo a nivel global.

## ***2.2. La transferencias de fondos tienen que jugar un papel de nivelación...***

18. Mientras que una mayor participación de los impuestos a nivel subcentral es preferible en términos de eficiencia y responsabilidad, es probable que de lugar a problemas de falta de equidad. La capacidad de recaudar impuestos no está distribuida uniformemente a lo largo de las jurisdicciones, resultando probable que implique un desequilibrio en el nivel de prestación de los servicios públicos que están bajo la responsabilidad de los GSC. Reducir las diferencias entre la capacidad de recaudar impuestos y las necesidades del servicio público a lo largo de las jurisdicciones, es considerado, por tanto, como el papel más importante de la transferencias de fondos (Boadway, 2007). Esta sección hace un corto repaso

sobre la nivelación fiscal en la OCDE y el papel nivelador que las transferencias están probablemente jugando para conseguir una mayor autonomía impositiva de los GSC.

19. La mayoría de los países han introducido sistemas explícitos o implícitos de nivelación, usando, ya sean transferencias verticales para financiar a los GSC más débiles o transferencias horizontales desde los GSC más fuertes desde el punto de vista financiero hasta los más débiles desde el mismo punto de vista. Una visión global sobre indicadores de nivelación figura en el cuadro 1. Para aquellos países que proporcionaron datos, el sistema de nivelación cubre alrededor del 2,3 por ciento del PIB, 4,8 por ciento del total de gastos del Gobierno y alrededor del 55 por ciento del total de las transferencias intergubernamentales<sup>8</sup>. La nivelación de los ingresos impositivos y de los costes tienen aproximadamente el mismo tamaño, pero las disparidades de los ingresos impositivos son cuatro o cinco veces mayores que las disparidades en los costes de proporcionar servicios públicos (no se muestra en el cuadro). En media, la nivelación fiscal hace disminuir las disparidades en la capacidad de recaudación de impuestos, medida a través del coeficiente de Gini o del coeficiente de variación, en casi dos tercios, del 29 al 10 por ciento y a virtualmente cero en algunos países. Después de la nivelación las disparidades fiscales están claramente por debajo de las disparidades económicas, medidas por medio del PIB regional. Por ejemplo, el potencial para proporcionar servicios públicos está más uniformemente distribuido que la riqueza (OECD, 2007). En general, la nivelación fiscal y las correspondientes transferencias son un elemento político central que riga las relaciones fiscales entre niveles de gobierno

#### **Cuadro 1: Una instantánea sobre la nivelación fiscal**

Transferencias de nivelación y su efecto sobre la reducción de las disparidades

20. Una creencia ampliamente mantenida en la financiación subcentral es que cuanto mayor es la autonomía impositiva a nivel subcentral, mayores son las disparidades fiscales y, por tanto, se necesita una mayor nivelación (*por ejemplo* para Alemania: Seitz, 2008). En términos políticos, un país que desee incrementar el poder impositivo a nivel subcentral podría estar interesado en saber cómo y hasta qué punto tiene que reforzar la nivelación para mantener las disparidades fiscales dentro de un cierto límite. Un simple análisis transversal sugiere que los países con una mayor participación en impuestos de los GSC tienden a tener unos sistemas de nivelación más amplios (box 1). Un aumento de 10 puntos porcentuales en la participación en impuestos a nivel subcentral se asocia con un incremento de las transferencias de nivelación de 0,6 puntos porcentuales de PIB, si se quieren mantener estables las disparidades entre jurisdicciones. En términos relativos un 10 por ciento de incremento de la participación en impuestos a nivel subcentral se asocia con un 15 por ciento de incremento de las transferencias de nivelación para mantener estables las disparidades. La composición de la bolsa de impuestos a nivel subcentral tiende a afectar a la necesidad de transferencias de nivelación. Una mayor participación de los impuestos sobre la propiedad se asocia con una menor necesidad de transferencias de nivelación, pero esta relación no es estadísticamente significativa. Una autonomía impositiva más fuerte, por ejemplo, a través de una mayor participación en impuestos para los que los GSC pueden establecer la base y los tipos, se asocia con una mayor necesidad de transferencias de nivelación, pero, de nuevo, este efecto es débil y poco significativo.

#### **Box 1. Investigación sobre el vínculo entre autonomía fiscal de los GSC y necesidades de nivelación**

La investigación empírica sobre la participación en impuestos a nivel subcentral y las transferencias de nivelación, se basa en la asunción de que una mayor participación en impuestos a nivel subcentral se asocia con unas

<sup>8</sup> Debido a que algunos sistemas de nivelación funcionan a través de acuerdos para compartir impuestos no clasificados como transferencias de fondos entre niveles de gobierno, la participación de las transferencias de nivelación es probablemente inferior al 55 por ciento. Asimismo, muchas transferencias de fondos consideradas en el ejercicio sobre nivelación fiscal como “niveladoras” consisten tanto en una parte niveladora como en otra neutral, siendo la parte neutral a menudo mayor que la parte niveladora.

mayores disparidades fiscales. En esta línea de pensamiento, si la participación en impuestos a nivel subcentral va a aumentar, serían necesarias más transferencias de nivelación para mantener las disparidades constantes. En tanto que las transferencias de nivelación no solo dependen de la participación en impuestos a nivel subcentral, sino también de hechos específicos de cada país, como la composición de la bolsa de impuestos a nivel subcentral, la autonomía impositiva a nivel subcentral o las preferencias en relación con la reducción de las disparidades, tienen que introducirse algunas variables de control. Para mantener la ecuación simple y también para tener en cuenta el menor número de grados de libertad, se ha elegido un modelo del tipo que figura a continuación:

$$transfer_i = \beta_0 + \beta_1 \cdot taxshare_i + \beta_2 \cdot taxstructure_i + \beta_3 \cdot reduction_i + \varepsilon_i$$

Donde, para cada país, "transfer" representa las transferencias de fondos de nivelación, expresadas en tanto por ciento del PIB: "taxshare" representa la participación del nivel subcentral en el total de ingresos tributarios (En los países federales se ha usado la participación del nivel estatal/regional en el total de ingresos impositivos debido a que la nivelación afecta sólo al nivel estatal/regional) o la participación en los impuestos autónomos, por ejemplo, impuestos del tipo "a", "b" y "c" en la clasificación por capacidad tributaria (OECD, 1999), "taxstructure" representa el porcentaje de impuestos sobre la renta, impuestos sobre la propiedad inmobiliaria e impuestos sobre el consumo y, finalmente "reduction" representa la diferencia entre las disparidades antes y después de la nivelación (medida a través del coeficiente de variación). Los datos están disponibles para 12 países y desde el año 2005. El modelo ha sido estimado tanto en forma lineal como logarítmico-lineal.

Los resultados de la regresión para las especificaciones principales se muestran más abajo. Usando la regresión lineal en el panel de la izquierda y la logarítmico-lineal en el panel de la derecha del cuadro 2. Los coeficientes, tanto para la participación en impuestos de los GSC, como para la reducción conseguida en las disparidades son positivos y estadísticamente significativos para un nivel de porcentaje del 5 al 10, sugiriendo que una mayor participación en impuestos a nivel subcentral se asocia con transferencias más elevadas en relación con el PIB, si las disparidades tienen que permanecer iguales. El coeficiente ligado a la estructura impositiva, representado por la participación de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria en el total de impuestos de los GSC, Tiende a ser negativo, pero no resulta significativo. Utilizando varias especificaciones alternativas, una mayor autonomía fiscal tiende a tener una pequeña influencia en la necesidad de transferencias de nivelación, la participación de los impuestos sobre las rentas dentro de la bolsa de impuestos a nivel subcentral tampoco tiene mucha influencia, y una mayor participación de los impuestos sobre el consumo dentro de la bolsa de impuestos tiende a asociarse con una necesidad más baja de transferencias para la nivelación, pero ninguno de estos coeficientes resulta significativo

#### **Cuadro 2: Efectos estimados de la participación en impuestos de los GSC en la necesidad de transferencias de fondos para nivelación**

Los resultados tienen que ser interpretados con mucho cuidado. En primer lugar, sólo un número limitado de países han participado en el ejercicio. Es probable que los datos estén sesgados, especialmente los referidos a la estructura de impuestos, ya que los países con un elevado impuesto sobre la propiedad están poco representados. En segundo lugar, los coeficientes pueden estar sesgados por razones endógenas. La reducción de las disparidades, por ejemplo las variables que representan preferencias, podría a su vez contener otras variables relacionadas con el total de las transferencias de nivelación, haciendo que la relación entre transferencias y reducción de las disparidades se vuelva circular. En tercer lugar, Un análisis transversal no dice nada sobre una posible evolución a lo largo del tiempo. Las diferencias en la capacidad de recaudar impuestos pueden evolucionar de modo bastante diferente entre los distintos países una vez que la participación en impuestos a nivel subcentral empieza a aumentar. Un análisis más detallado de series temporales se debería realizar hasta el momento en que los países hayan hecho o hagan sus reformas en la composición de los ingresos a nivel subcentral.

21. La evidencia empírica tiende a apoyar la creencia de que más autonomía impositiva a nivel subcentral se asocia con unas mayores disparidades fiscales, requiriendo unos sistemas de nivelación fiscal más amplios. Por razones de economía política, cualquier país que desee incrementar la autonomía impositiva a nivel subcentral estaría probablemente obligado a incrementar la participación de las transferencias dedicadas a la nivelación fiscal. Hay un cierto consenso en política fiscal en que la nivelación fiscal es una imprescindible compañera de la descentralización y que el éxito de la segunda dependerá, probablemente, del buen funcionamiento de la primera. Las transferencias de nivelación van a jugar, por tanto, un papel primordial en el proceso de descentralización. El tamaño del sistema de de transferencias en la mayoría de los países sugiere que las transferencias de fondos intergubernamentales pueden verdaderamente asumir el papel de nivelar. Aunque la nivelación explícita, como se muestra más

arriba, actualmente representa, en media, menos de la mitad de todas las transferencias ente niveles de gobierno, la mayoría de los países tienen suficiente margen para cambiar parte de las transferencias no destinadas a nivelación en transferencias destinadas a tal fin.

### 2.3. ... y hay también, un, más bien limitado, problema de eficiencia de las transferencias de fondos

22. Las externalidades horizontales y verticales o desbordamientos, sirven a menudo para justificar las transferencias intergubernamentales en términos de eficiencia. Las externalidades fiscales pueden aparecer si la política fiscal de una jurisdicción o un nivel de gobierno afecta a los resultados de otras jurisdicciones, o, expresado de modo más técnico, si los gobiernos no son plenamente conscientes de los costes y beneficios marginales de tipo social de sus decisiones sobre impuestos y gastos. Las transferencias intergubernamentales pueden compensar a las jurisdicciones que se ven afectadas por dichas externalidades. Las externalidades fiscales pueden estar fundamentadas tanto del lado del gasto como del lado del ingreso de los presupuestos descentralizados:

- *Externalidades en el gasto*: Las externalidades en el gasto aparecen si la política de gastos de los GSC afectan a los residentes de otras jurisdicciones. Como ejemplos, se pueden incluir algunos servicios públicos financiados por una jurisdicción, por ejemplo, infraestructuras, que benefician a los residentes de las jurisdicciones vecinas. Las externalidades pueden aparecer, también, si las decisiones de gasto de un nivel de gobierno superior, por ejemplo, educación superior, dependen del gasto de un nivel inferior de gobierno. Las externalidades pueden conducir a una infra-provisión de los servicios públicos afectados.
- *Externalidades en los impuestos*. Las externalidades en los impuestos aparecen si la política tributaria de un GSC afecta a los residentes en otras jurisdicciones. Como ejemplo se pueden incluir los impuestos a la exportación, es el caso de algunos impuestos locales y regionales soportados por los no residentes, o el establecimiento de tipos impositivos de carácter estratégico que afectan a los ingresos tributarios de otras jurisdicciones. Externalidades en los impuestos pueden aparecer también si diferentes niveles de gobiernos establecen impuestos sobre la misma base fiscal. Las externalidades en los impuestos pueden conducir a una estructura impositiva distorsionada, a unos tipos impositivos excesivos o a unas decisiones distorsionadas sobre la ubicación de las empresas y los residentes

23. Las transferencias de fondos intergubernamentales, en particular las transferencias cofinanciadas, podrían corregir dichas externalidades incentivando a los GSC a proporcionar adecuados niveles de servicios públicos a los no residentes o compensándoles por las políticas tributarias de otras jurisdicciones. Sin embargo, la justificación de las transferencias como instrumento anti-externalidades no está siempre clara, resultando relevante solo en un limitado número de países con una experiencia institucional y fiscal específica.

- Las externalidades de tipo horizontal en impuestos podrían jugar su papel si los GSC tuvieran una elevada capacidad tributaria y dependieran de modo significativo de los impuestos sobre las ventas. Este es principalmente el caso de los Estados Unidos, donde el impuesto autónomo sobre las ventas representa el 50 por ciento de los ingresos tributarios de los estados y el 20 por ciento de los gobiernos locales. Muchos estudios que tratan de cuantificar las externalidades asociadas con estos impuestos, concluyen que ambos conducen a una considerable exportación y erosión de los impuestos a nivel subcentral (para una visión global, en cierta medida desfasada, ver Hall and Smith, 1995), y un informe hecho en los EEUU estima que las pérdidas debidas a ventas fuera del estado se mueve entre el 0,5 y el 5 por ciento del total de ingresos tributarios (OECD, 2005). Sin embargo, las propuestas políticas que abordan la exportación y erosión tributaria raramente prefieren las transferencias a las reformas sencillas del sistema impositivo (Bird, 1993). Entre las propuestas de reforma más comunes, se incluyen: reemplazar los impuestos sobre las ventas de los

GSC por un impuesto sobre el valor añadido (IVA) a nivel subcentral (McLure, 2000 o Marè, 2007), a pesar de las desventajas que tiene un IVA subcentral, o integrar los impuestos indirectos de los GSC en sistemas de impuestos compartidos como se hizo en Australia en el 2000 o en Méjico en 1980, aunque ello reduzca la autonomía fiscal de los GSC.

- Las externalidades de tipo horizontal en el gasto, podrían ser relevantes en países con amplia capacidad de gasto de los GSC. La educación universitaria podría ser especialmente relevante, ya que la movilidad geográfica de los estudiantes podría generar desincentivos a los GSC para invertir en las universidades (OECD 2008a and 2008b). Las infraestructuras del transporte constituyen otro ejemplo donde las externalidades entre jurisdicciones (o desbordamientos) podrían conducir a una menor inversión por parte de los GSC (Sutherland, 2008). Algunos estudios suizos estiman los desbordamientos para varios servicios municipales entre el 8 y el 15 por ciento del total del gasto municipal, alcanzando el 30 por ciento para algunos servicios específicos como la construcción de carreteras (OECD, 2002). Como Suiza es probablemente una referencia tanto en términos de fragmentación jurisdiccional como en el de la descentralización del gasto, estos porcentajes podían funcionar como un límite superior para los desbordamientos. En el caso de Canadá las externalidades del gasto parecen tener poca relevancia (Smart, 2005). Además, algunos desbordamientos tienden a anularse entre sí, lo que proporciona un incentivo a las jurisdicciones afectadas a compensarlos mutuamente (Rauscher, 2000)<sup>9</sup>. Como consecuencia, más que dependiendo de los gobiernos centrales, los GSC han alcanzado a menudo acuerdos para el uso de los servicios a través de las fronteras jurisdicciones<sup>10</sup>.
- Finalmente, las externalidades podrían aparecer en países donde las competencias se solapan o donde el gobierno central y los GSC gravan la misma base imponible. El gobierno central puede subvencionar servicios a nivel subcentral como la educación primaria y secundaria o la sanidad, asumiendo que los GSC no invierten suficientemente en los mismos. Sin embargo, algunos estudios empíricos sugieren que los GSC proporcionan niveles adecuados de los servicios clave y, en algunos casos, incluso tienden a gastar más de lo debido. (OECD, 2005)<sup>11</sup>. El solape impositivo vertical, por ejemplo, tributación conjunta sobre la misma base imponible, está bastante introducido en los países de la OCDE, y las externalidades tributarias, en particular los tipos excesivos, podrían aparecer si un nivel de gobierno no tiene en cuenta el impacto de su política fiscal en el otro nivel de gobierno (Dahlby, 1996). Las externalidades verticales tienden a ser relevantes si ambos niveles de gobierno establecen impuestos sobre una base móvil como la renta personal o de las sociedades (Keen and Kotsogiannis, 2002; Esteller-Moré and Solé-Ollé, 2001). Sin embargo, como no está claro cuál es el nivel de gobierno verdaderamente responsable de las externalidades verticales, la cuestión de quien tiene que compensar permanece abierta, y las transferencias podrían también ir desde el nivel subcentral de gobierno al nivel central (Keen, 1997). Si los gobiernos sienten que establecer impuestos sobre un base imponible común conduce hacia la aparición de externalidades, la solución apropiada consistiría más en cambiar la estructura de impuestos que el sistema de transferencias.

<sup>9</sup> La provisión de servicios a través de las fronteras jurisdiccionales puede verse como un asunto repetitivo. Si el riesgo en cada jurisdicción es aproximadamente simétrico, el resultado será que, probablemente, todas las jurisdicciones proporcionarán servicios teniendo en cuenta los efectos de sus acciones en el resto.

<sup>10</sup> Alrededor del 3 por ciento del gasto de los GSC se cubre con transferencias de fondos procedentes de otras jurisdicciones del mismo nivel. Este tipo de transferencias de fondos reflejan normalmente acuerdos horizontales de compensación.

<sup>11</sup> Los cantones suizos parecen proporcionar excesivos cuidados hospitalarios en comparación con los que proporcionaría el gobierno federal si fuera el responsable de dicho servicio (Steinmann et al, 2003). Algunas regiones parecen gastar en exceso en infraestructuras de transporte para incentivar la actividad económica (*e.g.* Delgado and Alvarez, 2007)

24. Con el limitado alcance descrito, las verdaderas externalidades fiscales son probablemente más pequeñas que las transferencias de fondos cofinanciadas inventadas para solucionar este asunto. Las transferencias de fondos condicionadas y cofinanciadas junto con las transferencias de fondos condicionadas de tipo discrecional, teniendo esta últimas frecuentemente también el carácter de cofinanciadas, representan alrededor del 37 por ciento del total de transferencias de gasto intergubernamentales y alrededor del 18 por ciento del total del gasto a nivel subcentral, para los dos niveles subcentrales considerados conjuntamente (cuadro 3). Estos porcentajes están claramente por encima del tamaño de las externalidades identificadas en los países miembros de la OCDE (un resumen puede consultarse en Joumard and Kongsrud, 2003). Además, las tasas de cofinanciación en la mayoría de los países son típicamente mucho más elevadas que lo que se podría justificar debido a cualquier nivel creíble de externalidades (para los EEUU: Inman, 1988, para Suiza: Blöchliger and Herrmann, 2001). Parece que el tamaño y la estructura de las transferencias intergubernamentales, en particular de las transferencias cofinanciadas, puede explicarse mejor por factores y restricciones de economía política, como el papel y el poder de los GSC en la estructura de niveles de gobierno, que por puras consideraciones de índole fiscal (Brennan and Pincus, 1990). Un resumen de estudios empíricos recientes puede consultarse en Blöchliger and Charbit, 2008.

### **Cuadro 3: Ingresos por transferencias de fondos clasificados por tipos de transferencias, 2006**

Porcentajes del total de ingresos por transferencias de fondos

#### ***2.4. Las transferencias de fondos presentan efectos colaterales inesperados***

25. Las transferencias de fondos intergubernamentales constituyen recursos gratuitos para un GSC. Un GSC recibe una transferencia fondos o un incremento en su asignación de transferencias y disfruta enteramente de sus beneficios, mientras que soporta sólo una parte del coste en términos de los ingresos tributarios adicionales o del endeudamiento que el gobierno central necesita para financiar esa transferencia de fondos. Esta asimetría entre beneficios y costes puede alterar la conducta fiscal a nivel subcentral y provocar comportamientos peligrosos. Dependiendo de la formula que determine la asignación de las transferencias y dependiendo de la economía política de las relaciones fiscales en el país, especialmente la influencia de los GSC en las asignaciones presupuestarias del gobierno central y su interés en una mayor autonomía fiscal, las transferencias pueden suavizar la restricciones presupuestarias a nivel subcentral y deteriorar la posición fiscal tanto del gobierno central como de los GSC. Hay varios canales a través de los cuales este comportamiento peligroso puede actuar, afectando no solo a resultados económicos tales como los ingresos tributarios propios, los gastos, los déficits y las deudas de los GSC sino eventualmente al tamaño del sistema de transferencias en sí mismo.

- *Las transferencias de fondos pueden reducir el esfuerzo fiscal a nivel subcentral:* En la mayoría de los países las transferencias aseguran una mínima dotación fiscal a las jurisdicciones de bajos ingresos, lo cual se consigue distribuyendo las transferencias de manera inversamente proporcional a la capacidad fiscal del GSC. Mientras que las transferencias de nivelación se justifican en términos de equidad, presentan una tendencia a desanimar a los GSC a incrementar sus propios ingresos tributarios ya que un incremento en la capacidad fiscal del GSC debe inevitablemente conllevar una reducción en el derecho a recibir transferencias. Esta “tasa de compensación” “impuesto de nivelación” o “impuesto sobre los ingresos del impuesto” puede alcanzar hasta el 80 o el 90 por ciento de los ingresos impositivos adicionales, minando probablemente, por tanto, el esfuerzo fiscal del GSC y su predisposición a reforzar su base fiscal. Como el impuesto de nivelación es normalmente mayor cuanto mayor es el retraso económico de una jurisdicción, la resistencia a incrementar sus propios ingresos impositivos es más fuerte cuanto más pobre es una jurisdicción. Las transferencias de nivelación tiene, por tanto, el riesgo de prolongar más que eliminar las disparidades fiscales y pueden llevar a una expansión del sistema de transferencias a largo plazo. Los estudios de países a nivel individual sugieren, verdaderamente, una relación



negativa entre las transferencias de nivelación y el esfuerzo fiscal y económico (Un resumen puede ser consultado en Blöchliger and Charbit, 2008).

- *Las transferencias de fondos pueden presionar sobre el gasto:* En la mayoría de los países una parte del sistema de transferencias está ligado al coste de los servicios a nivel subcentral como la educación, la sanidad o las infraestructuras. Las formulas para el cálculo de las transferencias tienen en cuenta habitualmente los costes unitarios específicos y el número de unidades producidas o consumidas en una jurisdicción. Los GSC tienen, por tanto, un incentivo para manipular estos indicadores para conseguir más transferencias. Además muchas transferencias tienen carácter cofinanciado, de este modo la asignación de fondos aumenta cuanto más gasta el GSC en el servicio cofinanciado (ver también cuadro 3). En la medida en que algunas transferencias cofinanciadas pueden ser justificadas en términos de externalidades, también invitan a gastar por encima de lo necesario, especialmente si las tasas de cofinanciación son altas. Debido a que los sistemas de transferencias basados en el coste, se calculan a menudo en base a una multitud de indicadores y tienden, por tanto, a ser complicados, son propensos a la búsqueda de la mejor solución para obtener mayores transferencias y a recibir presiones procedentes de intereses específicos. De nuevo, los estudios de países a nivel individual sugieren que las fuerzas de la economía política ejercen una considerable influencia en el tamaño y estructura tanto de la asignación de transferencias a nivel central como del gasto a nivel subcentral (Un resumen puede ser consultado en Blöchliger and Charbit, 2008).
- *Las transferencias de fondos pueden incrementar el déficit y la deuda:* El sistema de transferencias puede causar un crecimiento autopropulsado del déficit y la deuda. Dependiendo del entorno económico-político, los gobiernos centrales pueden rendirse en ocasiones a las demandas de los GSC para ir en su rescate financiero u otras formas de ayuda fiscal, haciendo explotar el sistema de transferencias. Conscientes de que el gobierno central les va a ayudar a salir del problema, los GSC incrementan sus déficits y deudas en el periodo siguiente esperando obtener todavía más transferencias de fondos. Hay evidencias de que los GSC que esperan un rescate financiero se endeudan más que los GSC que no esperan dicho rescate (para el caso de Alemania ver: Rodden, 2006). Los GSC se enfrentan a una restricción presupuestaria blanda y las transferencias se convierten en endógenas: los déficits conllevan más transferencias y las transferencias conllevan más déficits. Un estudio empírico a lo largo de 13 países de la OCDE sugiere que hay una relación positiva entre el crecimiento de las transferencia y los niveles de endeudamiento y que verdaderamente los déficits/deudas y las transferencias tienden a retroalimentarse los unos a los otros (de Mello, 2007). La relación entre deuda y transferencias de fondos tiende a ser asimétrica a lo largo del tiempo: un incremento en las transferencias se asocia con una mayor emisión de deuda, pero una reducción de las transferencias no se asocia con el pago de la deuda (para el caso de los EEUU ver: Martell and Smith, 2004).

26. La variedad de desincentivos puede reducirse con un diseño hábil de las transferencias de fondos, tal y como se describe con más detalle en documentos previos de la Red de relaciones fiscales intergubernamentales (por ejemplo. Bergvall *et al.*, 2006). Un resumen se puede ver en el box 2. Sin embargo, mientras permanezcan las transferencias como un recurso prácticamente gratuito de los GSC individuales, los desincentivos pueden ser reducidos pero nunca enteramente eliminados.

**Box 2. Diseño adecuado de transferencias: resumen**

Los países han desarrollado algunos enfoques para limitar los efectos colaterales negativos de los sistemas de transferencia intergubernamentales (Bergvall *et al.*, 2006; Blöchliger and Charbit, 2008). Los diferentes enfoques pueden dividirse en: 1) medidas desde el lado de los ingresos tributarios, 2) medidas desde el lado del gasto en transferencias, and 3) medidas institucionales con los tres grupos solapándose en algunas ocasiones. Los diferentes enfoques se pueden resumir del siguiente modo:

1. El esfuerzo fiscal se puede incrementar si se usa la base fiscal potencial en lugar de la real para evaluar la capacidad fiscal de los GSC. Muchos países usan un sistema representativo de impuestos (SRI), donde los ingresos potenciales de cada impuesto a nivel subcentral se determinan multiplicando una base fiscal estándar por un tipo impositivo estándar o usando los ingresos impositivos del gobierno central para evaluar la capacidad fiscal a nivel subcentral. Un SRI debería cubrir la mayoría de los impuestos a nivel subcentral y de sus bases. Otros indicadores para evaluar la capacidad fiscal a nivel subcentral estarían basados en el PIB a nivel subcentral o en los ingresos de los hogares (enfoque macroeconómico). El SRI puede ayudar a reducir el comportamiento estratégico y a impedir la manipulación de los indicadores de capacidad fiscal por parte de los GSC para obtener más transferencias

2. Las presiones sobre el gasto pueden reducirse si la asignación de las transferencias de gasto se basa en unos pocos indicadores de necesidad geográficos, demográficos o socioeconómicos de amplia base. La utilización de pocos indicadores que cubran las principales necesidades a nivel subcentral tiende a ser más transparente y a producir menos quebraderos de cabeza de tipo estadístico en la asignación de derechos. Los indicadores deberían estar fuera del control de los GSC para asegurar que no pueden ser manipulados. La mayoría de los países usan enfoques estándar o normativos para que la asignación de los fondos sea independiente del gasto real efectuado por los GSC. Asimismo, se puede mejorar el rendimiento del gasto si las transferencias de fondos que sirven para varios propósitos, por ejemplo, para financiar simultáneamente los servicios de los GSC y nivelar las disparidades entre GSC, se independizan entre sí y se desarrollan sistemas diferentes de transferencias de fondos.

3. Finalmente, las reformas institucionales pueden ayudar a contener la variabilidad de los presupuestos relativos a las transferencias de fondos. Algunos países establecen límites a las transferencias con independencia de las necesidades financieras a nivel subcentral. El establecimiento de Agencias y otros organismos independientes de largo alcance que sean los responsables de la distribución de los fondos puede ayudar a canalizar los incrementos de las transferencias y a reducir la presión derivada de los intereses específicos de cada GSC. Asimismo, el establecimiento de un adecuado conjunto de reglas de gestión presupuestaria puede mejorar la disciplina fiscal. En varios países las transferencias intergubernamentales se muestran como un elemento singular y separado del presupuesto, incrementándose la transparencia. Un procedimiento presupuestario en dos niveles, donde el presupuesto global de las transferencias se negocie separadamente de la fórmula de distribución puede también contener la presión que se deriva de los intereses específicos de cada GSC.

### ***2.5. Las transferencias de fondos podrían estabilizar los ingresos impositivos a nivel subcentral pero a menudo no lo hacen.***

27. La estabilidad de los ingresos a nivel subcentral es un importante indicador de la eficiencia del federalismo fiscal, y las transferencias de fondos intergubernamentales podrían jugar un papel fundamental asegurando que los ingresos totales de los GSC permanecen aproximadamente estables a lo largo del tiempo. Esta línea de razonamiento funciona del siguiente modo: los ingresos impositivos a nivel subcentral tienden a fluctuar de modo procíclico. Por ejemplo, debido a la composición de la cesta de impuestos a nivel subcentral, el ratio impuestos/PIB tiende a crecer durante los períodos de crecimiento económico y a disminuir durante los períodos de recesión. Con el objetivo de estabilizar los ingresos totales de los GSC y facilitar la política presupuestaria de los mismos, las transferencias podrían absorber la volatilidad de los ingresos impositivos siendo menos generosas en los buenos tiempos y más en los malos, actuando como un seguro contra los shocks asimétricos (idiosincráticos), especialmente si los GSC son incapaces o no se les permite el endeudamiento (von Hagen, 2008). Visto desde el lado del gasto, las transferencias podrían actuar como un estabilizador automático para el gobierno central. Con un diseño adecuado, los ingresos impositivos y las transferencias de los GSC estarían inversamente relacionados: abundantes ingresos impositivos convivirían con asignaciones de fondos más bajas y viceversa, y la volatilidad de los ingresos totales de los GSC sería inferior a la de los ingresos impositivos de los mismos.

28. En la práctica, sin embargo, muchos sistemas de transferencias de fondos intergubernamentales no tienen estas propiedades estabilizadoras. En la mayoría de los países miembros de la OCDE, las transferencias tienden a exacerbar las fluctuaciones de los ingresos o del PIB de los GSC en lugar de atenuarlas (box 2). Aunque no hay una tendencia clara, el efecto desestabilizador es particularmente fuerte en los países con amplios sistemas de transferencias, pequeña capacidad fiscal de los GSC y una base imponible relativamente estable como el impuesto sobre la propiedad. Las fluctuaciones de los ingresos totales tienden a ser más pequeñas en países con más altas participaciones de los GSC en los impuestos. La tendencias desestabilizadoras se acentúan si se utilizan variables retardadas, Por ejemplo, los sistemas de

transferencias tienden a sobre-reaccionar cuando responden a un impulso económico o fiscal. Los resultados están aproximadamente en línea con los estudios individuales para Alemania y Canadá (Boadway and Hayashi, 2004, and von Hagen and Hepp, 2001) y tienden a confirmar la tendencia procíclica de la política fiscal de la zona Euro durante los últimos diez años (OECD, 2007). Aunque algunos indicadores estadísticos como los coeficientes de correlación y los valores del estadístico t son a menudo débiles, lo que apunta la existencia de un cierto número de variables omitidas, los resultados sugieren que las transferencias intergubernamentales a menudo no estabilizan los ingresos de los GSC, proporcionando un débil seguro frente a los shocks asimétricos<sup>12</sup>. Los detalles metodológicos se explican en el box 3 y los gráficos para cada país se muestran en el ANEXO.

### Box 3. Medición de las propiedades estabilizadoras de las transferencias intergubernamentales

Las propiedades estabilizadoras de las transferencias intergubernamentales pueden ser evaluadas mediante la utilización de una variedad de indicadores. El indicador más simple es la correlación entre las fluctuaciones de impuestos y las de los ingresos por transferencias, donde un valor negativo indica un sistema de transferencias estabilizador y un valor positivo un sistema desestabilizador; sin embargo, los coeficientes de correlación constituyen un indicador impreciso ya que no dicen nada sobre la magnitud de la relación. La comparación de las varianzas de las fluctuaciones antes y después de las transferencias pueden también ayudar a evaluar las propiedades estabilizadoras, pero dicha comparación tiende a sobreestimar su carácter procíclico cuando las transferencias son amplias con respecto a los ingresos tributarios propios de los GSC y cuando ambas variables presentan una fuerte tendencia creciente. Un camino más fiable consiste en el uso de regresiones que relacionen las fluctuaciones anuales de las transferencias con variables como el PIB o los ingresos tributarios de los GSC: el signo y el tamaño de los coeficientes indican como las transferencias siguen el ciclo. Para tener en cuenta que muchas formulas para la asignación de transferencias reaccionan con un cierto retraso o que los cambios políticos conllevan un cierto tiempo de implementación, las variables explicativas deberían también ser retardadas.

El cuadro 4 y la gráfica 13 evalúan las propiedades estabilizadoras de los sistemas de transferencias desde diferentes puntos de vista, usando cinco indicadores conjuntamente. La elección de los indicadores se ha basado en la metodología desarrollada por von Hagen y Hepp (2001) y Boadway y Hayashi (2004), adaptada a las necesidades de la comparación internacional.

El cuadro 4 debe leerse del modo siguiente:

- La columna 2 muestra el coeficiente de correlación entre las fluctuaciones anuales de impuestos y de transferencias
- La columna 3 muestra el ratio de las varianzas normalizadas de las fluctuaciones de ingresos de los GSC antes y después de las transferencias, deduciendo un valor F para cada país. Un valor >1 significa que las fluctuaciones de ingresos son mayores después de las transferencias que antes de las mismas, y un valor mayor de 2.52 significa que es relevante a un nivel de confianza del 5 por ciento ( $F_{26, 26}$ ).
- La columna 4 muestra las fluctuaciones de los ingresos impositivos a nivel subcentral con respecto al PIB, reflejándose para cada país los coeficientes  $\beta$  de la regresión  $\frac{y_t - y_{t-1}}{y_{t-1}} = \beta_0 + \beta_1 * \frac{x_t - x_{t-1}}{x_{t-1}} + \varepsilon_t$ , donde  $y_t$  representa los ingresos tributarios para los GSC en el año t y  $x_t$  representa el PIB nominal del año t. La mayoría de los países tiene un esperado signo positivo, por tanto, los ingresos impositivos parecen fluctuar de modo procíclico.
- La columna 5 muestra las fluctuaciones de los ingresos por transferencias con respecto al PIB. Reflejándose para cada país los coeficientes  $\beta$  de la regresión  $\frac{y_t - y_{t-1}}{x_{t-1}} = \beta_0 + \beta_1 * \frac{x_t - x_{t-1}}{x_{t-1}} + \varepsilon_t$ , donde  $y_t$  representa el valor total de las transferencias a los GSC en el año t y  $x_t$  representa el PIB nominal. Un coeficiente entre menos 1 y cero significa que las transferencias estabilizan las fluctuaciones del PIB (constituyen un seguro). Un coeficiente >0 significa que las transferencias son procíclicas.

<sup>12</sup> Para averiguar si el sistema de transferencias de fondos es verdaderamente un seguro contra los shocks asimétricos, se necesita un análisis de panel de datos más refinado a nivel subcentral. Dicho panel no solo tendría en cuenta las transferencias totales sino que compararía las transferencias de cada GSC de modo individual a lo largo del tiempo.

- La columna 6 muestra las fluctuaciones de los ingresos por transferencias con respecto a los ingresos tributarios de los GSC. Reflejando para cada país los coeficientes  $\beta$  de la regresión

$$\frac{y_t - y_{t-1}}{x_{t-1}} = \beta_0 + \beta_1 * \frac{x_t - x_{t-1}}{x_{t-1}} + \varepsilon_t, \text{ donde } y_t \text{ representa el total de las transferencias totales a los GSC en el}$$

año  $t$  y  $x_t$  representa el total de los ingresos. Un coeficiente entre menos 1 y cero significa que las transferencias estabilizan las fluctuaciones de los ingresos impositivos de los GSC. Un valor por debajo de menos 1 significa que las transferencias compensan en exceso los ingresos impositivos. Un coeficiente  $>0$  significa que las transferencias desestabilizan.

- La columna 7 proporciona una evaluación global de las propiedades estabilizadoras del sistema de transferencias, basada en el número de indicadores que apuntan en una dirección y sus niveles de confianza. La evaluación "desestabilizador y procíclico" se aplica si los ingresos por transferencias están positivamente ligados tanto a los ingresos impositivos de los GSC como al PIB.

Si se usan variables retardadas se incrementa el número de países con sistemas de transferencias desestabilizadores. Los test de sensibilidad, evitando los valores nulos de la variable y usando retrasos de 2 años u omitiendo los años en que los cambios anuales en las asignaciones de transferencias son superiores al 25 por ciento (debidos a cambios fundamentales de política), no cambian el panorama general.

### Gráfico 13: Las transferencias de fondos pueden desestabilizar los ingresos totales de los GSC

Relación entre los gastos totales de los GSC y las fluctuaciones de ingresos tributarios de los GSC (Valores del estadístico F de las varianzas normalizadas), 1995-2005

### Cuadro 4: Las propiedades estabilizadoras de los sistemas de transferencias de fondos

Resumen de los indicadores que miden las fluctuaciones de ingresos de los GSC

29. ¿Cuáles son las fuerzas subyacentes que contribuyen a la naturaleza desestabilizadora de muchos de los sistemas de transferencias de fondos intergubernamentales? Se debería distinguir entre los impactos basados en la formula de reparto y los impactos basados en la política.

- Algunas formulas de reparto de las transferencias de fondos contienen elementos de reparto de impuestos, por ejemplo, el gasto total en transferencias se determina, hasta un cierto punto, como un porcentaje de los ingresos impositivos a nivel central o subcentral. Debido a que los ingresos impositivos tienden a ser cíclicos, el gasto en transferencias también se convierte en procíclico y puede incrementar las fluctuaciones de los ingresos propios de los GSC. La naturaleza de algunas transferencias, que son semejantes a los impuestos compartidos en Francia, Japón, Corea o México, podría explicar su impacto desestabilizador en los ingresos a nivel subcentral; mientras que los sistemas de transferencias fuertemente basados en las necesidades, de países como Dinamarca o Finlandia, tienden a tener buenas propiedades estabilizadoras.
- Una considerable parte de las transferencias de fondos (alrededor del 40%) son cofinanciadas, con lo que la asignación de fondos se convierte en una parte del gasto a nivel subcentral. Cuanto más gasta un gobierno subcentral, más ingresos de transferencias consigue. Si el gasto del GSC varía positivamente con el ciclo, las transferencias cofinanciadas, correspondientemente, tienden a ser procíclicas. El carácter cofinanciado de una buena parte de los sistemas de transferencias más importantes de Austria, Hungría, Suiza, abandonado en 2007, y los EE.UU., especialmente la amplia transferencia a los estados bajo el nombre de Medicaid, podría explicar parcialmente su naturaleza desestabilizadora y procíclica.
- Las transferencias de fondos de nivelación fiscal se basan a menudo en la media de algún indicador de capacidad fiscal, mientras que las asignaciones de transferencias se determinan por las diferencias entre un GSC individualmente considerado y la media nacional. Esta media tiende a

moverse a lo largo del ciclo. Si el GSC que recibe presenta un ciclo económico más débil que la media nacional, la diferencia entre la media y la capacidad fiscal de un GSC a nivel individual tiende a ser desestabilizadora. Las transferencias de nivelación fiscal permanecen nivelando a lo largo de las distintas jurisdicciones pero no a lo largo del tiempo. Estas diferencias de los ciclos de la media nacional con respecto a los ciclos de los GSC receptores de las transferencias podrían explicar el comportamiento desestabilizador de la nivelación fiscal en Canadá u Alemania.

- Finalmente, las transferencias procíclicas podrían estar dirigidas por la política. Los buenos tiempos para los ingresos tienden a asociarse con unos mayores gastos gubernamentales (Joumard and André, 2008). Un fuerte crecimiento de los ingresos puede incrementar la demanda de un gasto más elevado, incluyendo incrementos de gastos dedicados a transferencias intergubernamentales. Teniendo en cuenta que aproximadamente el 20 por ciento de todas las transferencias no están basadas en una fórmula sino que pueden ser incrementadas o reducidas discrecionalmente por parte del gobierno central, las transferencias pueden ser adaptadas a las condiciones presupuestarias cambiantes de un modo relativamente fácil y convertirse en procíclicas. La política de gasto a nivel central puede, por tanto, ser responsable de la volatilidad procíclica de los ingresos a nivel subcentral.

30. Como consecuencia de que las transferencias del gobierno central exacerbaban más que suavizan las fluctuaciones de los recursos propios de los GSC, los presupuestos de éstos se hacen más difíciles de gestionar a lo largo del ciclo. Los GSC se ven obligados a sufrir superávits o déficits excesivos si quieren mantener el gasto constante. El presupuesto se hace todavía más complicado si las reglas de disciplina fiscal establecen límites al déficit de gasto de los GSC o al endeudamiento, lo que resulta normal en la mayoría de los países, al menos en lo que se refiere al gasto corriente (Sutherland, Joumard y Price, 2006). En estos casos la política de gasto a nivel subcentral se convierte inevitablemente en procíclica, generando fuertes quebraderos de cabeza en los GSC con importantes responsabilidades en materia de bienestar social. Los GSC pueden también reaccionar asimétricamente a las excesivas fluctuaciones de los ingresos, aumentando los gastos en los buenos tiempos y aumentando los tipos impositivos y el endeudamiento en los malos tiempos, ampliando de este modo el tamaño del gobierno y del sector público en el largo plazo (Rattso and Tovmo, 1999).

31. Existe un cierto número de medidas de política económica que sirven para reducir las fluctuaciones procíclicas de las transferencias de fondos intergubernamentales y para fortalecer sus propiedades como estabilizadores automáticos. Como regla general y para evitar la excesiva volatilidad de los ingresos a nivel subcentral, las transferencias deberían estar asociadas a las necesidades efectivas de los gobiernos subcentrales. Independizar las transferencias de los ingresos tributarios del gobierno central puede ser un paso importante hacia unas asignaciones de transferencias más estables hacia los GSC (OECD, 2005). La reducción del porcentaje de transferencias cofinanciadas puede probablemente romper el vínculo entre el gasto a nivel central y subcentral y, por tanto, ayudar a suavizar las presiones procíclicas sobre el sistema de transferencias. Los esquemas de nivelación horizontal tienden a ser menos proclives hacia las fluctuaciones cíclicas que los verticales. Cambiando, por tanto, desde un sistema de transferencias a otro, se pueden mejorar las propiedades estabilizadoras de las transferencias. Finalmente, usando variables retardadas cuando se determinan los derechos a las transferencias de fondos de los GSC, se puede reducir la excesiva volatilidad de los ingresos, aunque sistemas de este tipo pueden adolecer de la necesaria flexibilidad para reaccionar a las necesidades legítimas a nivel subcentral. Como las transferencias suponen una correa de transmisión entre los resultados fiscales a nivel central y subcentral, se necesita una buena coordinación entre las políticas fiscales a nivel central y subcentral.

### **3. Conclusiones y compensaciones**

32. El presente documento analiza la estructura de ingresos de los gobiernos subcentrales y cómo han evolucionado en el tiempo. En la década entre 1995 y 2005, la participación de los gobiernos subcentrales

en el gasto aumentó del 31 al 33 por ciento del total del gasto del sector público. Los ingresos adicionales necesarios para cubrir este incremento del gasto de los GSC se han cubierto con un incremento del 1 por ciento de la participación en ingresos tributarios de los GSC y otro 1 por ciento de incremento de la participación de las transferencias intergubernamentales. La descentralización, se ha vuelto, por tanto, más asimétrica de lo que era hace una década. Los GSC se han vuelto más dependientes de los gobiernos centrales y el crecimiento de los sistemas de transferencias ha vinculado de modo más estrecho la política fiscal y los resultados en materia fiscal a niveles central y subcentral. Las transferencias intergubernamentales son un recurso gratuito para un GSC individualmente considerado y puede conducir a un menor esfuerzo fiscal, más gasto y mayores déficits y deudas. Incrementar la participación de los impuestos propios de los GSC en el total de los ingresos de los GSC podría, por tanto, ayudar a hacer las relaciones fiscales intergubernamentales más eficientes.

33. Pero incrementar la participación en los impuestos a nivel subcentral implica algunos retos y alternativas que deben ser examinados cuidadosamente:

- *¿Qué impuestos son los más adecuados para los GSC?* No todos los impuestos son apropiados para los GSC que deberían basarse en la tributación sobre los beneficios. Los impuestos más adecuados son los impuestos sobre la propiedad, en particular para los gobiernos locales, pero son contestados desde el punto de vista político y su participación en el total de ingresos está disminuyendo. Una participación más alta en los impuestos sobre el consumo probablemente funcionaría de una manera fiable solamente en sistemas de impuestos compartidos y para grandes GSC. Los impuestos sobre la renta a nivel subcentral podrían asumir una más alta participación en los impuestos de los GSC, probablemente en la forma de recargos.
- *Disparidades fiscales.* Una participación más alta de los impuestos a nivel subcentral profundizaría probablemente las disparidades fiscales entre jurisdicciones. Para evitarlo, se tiene probablemente que ampliar y reforzar la nivelación fiscal. Como corolario, el porcentaje de transferencias con propiedades niveladoras tiene probablemente que incrementarse. Como la mayoría de los países tienen cierto margen de maniobra para ampliar la nivelación fiscal a costa del gasto en las transferencias no niveladoras, las contrapartidas entre eficiencia y equidad podría gestionarse de modo adecuado.
- *Ingresos inestables de los GSC.* Una mayor participación en impuestos a nivel subcentral, incrementaría de modo notable la fluctuación de los ingresos de los GSC debida al ciclo económico. Debido a que los ingresos impositivos tienden a fluctuar de modo procíclico y que las medidas de disciplina fiscal a menudo restringen el gasto ligado al déficit y la financiación de la deuda, la presupuestación en los GSC se hace más difícil. Sin embargo, muchas transferencias de fondos incluso incrementan más que atenúan las fluctuaciones de ingresos de los GSC. Existe por tanto, un cierto margen de maniobra para reformar el equilibrio impuestos/transferencias sin reducir la estabilidad de los ingresos de los GSC.
- *Prestación de servicios públicos fundamentales por debajo del nivel adecuado.* Algunas externalidades aparecen cuando los beneficios del gasto público de los GSC se dirigen parcialmente hacia otras jurisdicciones. Si los propios impuestos llegan a ser la fuente más importante de ingresos de los GSC, éstos pueden tener la tentación de prestar los servicios públicos fundamentales por debajo de un nivel adecuado, por ejemplo, educación o infraestructuras. Las transferencias intergubernamentales pueden continuar corrigiendo dichas externalidades. Sin embargo, el nivel actual de estas externalidades es considerablemente más bajo que el tamaño normal de las transferencias de fondos creadas para internalizarlas.

34. Como se ha mostrado en este documento, la mayoría de las contrapartidas no son especialmente problemáticas. Las tensiones entre objetivos políticos en conflicto tienden a ser más débiles e incluso a desaparecer en aquellos países con unos sistemas de transferencias más amplios y con una menor

participación de los GSC en los impuestos. Es, por tanto, probable que la mayoría de los países tengan cierto margen de maniobra para incrementar la participación en impuestos a nivel subcentral, con ello se mejoraría la eficiencia y la responsabilidad sin poner en peligro los objetivos de equidad y estabilidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aiginger, K., Tichy, G. and Walterskirchen, E. (2006): WIFO White Paper: Towards Higher Employment via Economic Growth Based on Innovation and Qualification (with English summary), Vienna: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Bergvall, D., C. Charbit, J. Kraan and O. Merk (2006): “Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending”, *Journal of Budgeting*, Vol xx
- Bird, R (1993): “Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization”, *National Tax Journal* Vol. 46.
- Bird, R. (1999) .Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment, IMF Working Paper no. 99.
- Blöchliger, H. and C. Charbit (2007): Fiscal Equalisation, OECD Economic Studies, Paris
- Blöchliger, H. and D. King (2006): “Less than you thought: the fiscal autonomy of sub-central governments”, *OECD Economic Studies* 43, Paris
- Blöchliger, H. and S. Herrman (2001): Funding Transport Systems in a Federal Country, Swiss Transport Conference, Ascona, <http://www.strc.ch/2001.html>
- Boadway, Robin (2007): “Grants in a federal economy: a conceptual perspective”, in: Boadway, R. and A. Shah: Intergovernmental Fiscal Transfers, Principles and Practice, Washington: The World Bank
- Brennan, G. and J. Pincus (1990): “An Implicit Contract Theory of Intergovernmental Grants”, *Publius* Vol. 20
- Browning, K. (1999): The myth of fiscal externalities, *Public Finance Review*, Vol. 27, No. 1, 3-18
- Bucovetsky, S. M. Marchand, and P. Pestieau (1998): Tax Competition and Revelation of Preferences for Public Expenditure, *Journal of Urban Economics* Vol. 44.
- Büttner, T. and D. Wildasin (2006), "The dynamics of municipal fiscal adjustment", *Journal of Public Economics* 90.
- Carlsen, F., B. Langset and J. Rattsø (2005): “The relationship between firm mobility and tax level: Empirical evidence of fiscal competition between local governments”, *Journal of Urban Economics* 58.
- Conference Board of Canada (2002), *Projection des équilibres financiers des gouvernements du Canada et des provinces*, [www.gov.ns.ca/finance/pdf/FiscalImbalance.pdf](http://www.gov.ns.ca/finance/pdf/FiscalImbalance.pdf)
- Dahlby, B. (1996): “Fiscal externalities and the design of intergovernmental grants”, *International Tax and Public Finance* 3, 397-412.



- Delgado, M. and I. Alvarez (2007): “Network infrastructure spillovers in private production sectors: evidence from Spanish high capacity roads”, *Applied Economics* 39.
- de Mello, L. (2007): “Local Government Finances: The Link Between Intergovernmental Transfers and Net Worth”, Economics Department Working Paper No. 581, OECD: Paris.
- Devereux, M.P., B. Lockwood and M. Redoano (2007): Horizontal and vertical indirect tax competition: Theory and some evidence from the USA, *Journal of Public Economics* 91 (2007) 451–479
- Devereux, M.P., R. Griffith and A. Klemm (2002): “Corporate Income Tax reforms and International Tax Competition”, *Economic Policy* 35, 451-495
- Esteller-Moré, A., and A. Solé-Ollé (2001): “Vertical income tax externalities and fiscal interdependence: evidence from the US”, *Regional Science and Urban Economics* 31.
- Föderalismuskommission (Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen): Stellungnahme zur Anhörung am 8. November 2007, <http://www.bundestag.de/Parlament/gremien/foederalismus2>
- Hall, J. and S. Smith (1995): “Local sales taxation: an assessment of the feasibility and likely effects of sales taxation at the local level in the UK”, Institute for Fiscal Studies, London.
- Hepke-Falk, K. and G. Wolff (2007): “Moral Hazard and Bail-out in Fiscal Federations: evidence for the German Länder”, Deutsche Bundesbank Discussion Paper 7, Frankfurt
- Hewitt, D. and D. Mihaljek (1992): “Fiscal Federalism”, in: V. Taints: Fiscal Federalism in Economics in Transition, Washington D.C: IMF, 330-349
- Inman, R and D. Rubinfeld (1996): “Designing Tax policy in federalist economies: an Overview”, *Journal of Public Economics* 60, pp. 307-334
- Inman, R. (1988): Federal Assistance and Local Services in the United States: the Evolution of a New Federalist Fiscal Order, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 2283, Washington
- Johansson, Å., C. Heady, J. Arnold, B. Brys and L. Vartia (2008): “Taxation and Economic Growth”, Economics Department Working Paper 620, OECD: Paris
- Joumard, I. and C. André (2008): “Revenue Buoyancy and its Fiscal Policy Implications”, Economics Department Working Paper No. 598, OECD: Paris
- Joumard, I. and P. Kongsrud (2003): “Fiscal Relations Across Levels of Government”, *OECD Economic Studies* 36, Paris
- Keen, M. (1997): “Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism”, IMF staff papers, Washington
- Keen, M., and C. Kotsogiannis (2002): “Does Federalism Lead to Excessively High Taxes?”, *American Economic Review* 92.
- King, D. (2004): “Follow-up to the 2004 discussion of allocation of taxing powers”, documento preparado para la reunión anual de la Red de relaciones fiscales entre niveles de gobierno, Paris: OECD

- Marè, M. (2007): “Sub-Central Consumption Taxes”, documento preparado para la reunión anual de la Red de relaciones fiscales entre niveles de gobierno, Paris: OECD
- Martell, C.R. and B.M. Smith (2004): “Grant Level and Debt Issuance: Is There a Relationship? Is There Symmetry?”, *Public Budgeting and Finance*, Vol. 24.
- McLure, C. (2000) .Implementing Subnational Value Added Taxes on International Trade: The Compensating VAT (CVAT), *International Tax and Public Finance* 7
- Oates, W. (1999): An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature* Vol. 37, pp. 1120-1149
- Oates, W. and R. Schwab (1988): “Economic Competition among jurisdictions: Efficiency-Enhancing or Distortion-Inducing?” *Journal of Public Economics* 35.
- OECD (1999): *The taxing power of state and local governments*, Tax policy studies 1, Paris
- OECD (2001): *Territorial Reviews: Switzerland*, Paris: OECD
- OECD (2005): *Economic Surveys: Japan*, OECD, Paris
- OECD (2006a): *Economic Surveys: Euro Area*, OECD, Paris
- OECD (2006b): *Fundamental Reform of Personal Income Tax*, OECD Tax Policy Studies, Paris
- OECD (2007a): *Fundamental Reform of Corporate Income Tax*, OECD Tax Policy Studies, Paris
- OECD (2007b): *Regions at a Glance*, OECD: Paris
- OECD (2008a): *Economic Surveys:Germany*, OECD, Paris
- OECD (2008b): *Economic Surveys:Spain*, OECD, Paris
- Rattso, J. and P. Tovmo (1998), “Local Government responses to shocks in Denmark”, Kommunal Budgetoversigt, Finansministeriet.
- Rauscher, M. (2000): “Interjurisdictional competition and the environment”, in: Folmer H. and T. Tietenberg, *International Yearbook of Environmental and Resource Economics*.
- Riedl, A. and S. Rocha-Akis (2008): “Testing the Tax Competition Theory: How Elastic Are National Tax Bases in Western Europe”, Österreichische Nationalbank Working Paper No. 142
- Rodden, J. (2006): “And the Last shall be First: Federalism and Soft Budget Constraints in Germany,” *Working paper*, Stanford University
- Seitz, Helmut (2008): “Minimum Standards, Fixed Costs and Taxing Autonomy of Subnational Governments”, CESifo Working paper 2341, München.
- Seitz, Helmut (2008): Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte. Eine empirische Analyse unter Berücksichtigung der föderalen Verflechtungen, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung

- Slack, Enid and Kitchen, Harry (2006): “Trends in Public Finance in Canada”, Institute for Municipal Finance, Toronto University, Toronto, <http://www.utoronto.ca/mcis/imfg/resources.htm#pub>
- Smart, M. (2005): Federal Transfers: Principles, Practice, and Prospects, Working Paper, Toronto: C.D. Howe Institute.
- Steinmann, L. et al (2003) : “Measuring and Comparing the (In-)Efficiency of German and Swiss Hospitals”, Dresden Discussion Paper, Economics Department, University of Dresden.
- Sutherland, D. (2008): “Infrastructure Investment: Links to Growth and the Role of Public Policies”, [ECO/CPE/WP1(2008)17]
- Sutherland, D., I. Joumard and R. Price (2006): “Sub-central government fiscal rules”, *OECD Economic Studies 41*, Paris
- Von Hagen, Jürgen (2008): “Achieving Economic Stabilization by Sharing Risk within Countries”, in: *Intergovernmental Fiscal Transfers, Principles and Practice* (edited by R. Boadway and A. Shah), Washington: The World Bank.

## CUADROS Y GRÁFICOS

### Cuadro 1: Una instantánea sobre la nivelación fiscal

Transferencias de nivelación y su efecto sobre la reducción de las disparidades

	Tamaño del sistema de nivelación (porcentaje)			Efecto en las disparidades fiscales (coeficiente de variación)		
	Porcentaje del PIB	Porcentaje de los gastos totales	Porcentaje del total de transfer.	Disparidades antes nivelación	Disparidades después nivelación	Diferencias
<b>Países Federales</b>						
Australia	0.5	1.4	19	16.8	0.0	16.8
Austria	3.8	7.6	69	-	4.2	-
Canadá	1.0	2.5	24	29.8	20.1	9.7
Alemania	2.0	4.2	45	13.0	2.7	10.3
Italia	3.0	6.3	48	39.0	6.0	33.0
Méjico	3.7	-	78	-	-	-
España	3.0	7.6	67	26.5	10.1	16.4
Suiza	3.0	8.2	80	31.8	23.2	8.7
<b>Países Unitarios</b>						
Dinamarca	2.8	5.1	23	16.0	6.0	10.0
Finlandia	3.8	7.4	71	17.7	4.2	13.4
Grecia	1.2	2.4	75	-	-	-
Japón	4.0	11.0	-	36.0	-	-
Noruega	0.5	1.2	11	23.0	8.0	15.0
Portugal	1.8	4.0	81	90.0	28.0	62.0
Suecia	2.6	4.6	50	10.0	0.0	10.0
Turquia	1.1	-	82	39.0	14.0	25.0
Media sin ponderar	2.3	4.8	55	29.9	9.7	19.2

Fuente: Blöchliger and Charbit (2008)

### Cuadro 2: Efectos estimados de la participación en impuestos de los GSC en la necesidad de transferencias de fondos para nivelación

Variable	Regresión lineal		Variable	Regresión logarítmico-lineal	
	Coefficiente	Error estándar		Coefficiente	Error estándar
C	-1.22	0.84	C	-9.10*	3.94
Participación en impuestos	0.06**	0.02	Participación en impuestos	1.49*	0.64
Reducción	0.09***	0.02	Reducción	1.72*	0.95
Impuestos sobre la Propiedad	-0.08	0.05	Impuestos sobre la Propiedad	0.00	0.40
Número de observaciones	12		Número de observaciones	12	
R <sup>2</sup> Ajustado	0.51		R <sup>2</sup> Ajustado	0.34	
Probabilidad (Estadístico F)	0.03		Probabilidad (Estadístico F)	0.22	

Nota: \*\*\*significativo a nivel del 1 por ciento, \*\*significativo a nivel del 5 por ciento. Para más explicación, consultar box 1

Fuente: Base de datos de la Red de relaciones fiscales entre niveles de Gobierno

**Cuadro 3: Ingresos por transferencias de fondos clasificados por tipos de transferencias, 2006**

Porcentajes del total de ingresos por transferencias de fondos

	Condicionadas								No Condicionadas		Total
	Obligatorias				Discrecionales				Obligatorias	Discrecionales	
	Cofinanciadas		No cofinanciadas		Cofinanciadas		No Cofinanciadas		Propósito	Propósito	
	Corrientes	Capital	Corrientes	Capital	Corrientes	Capital	Corrientes	Capital	General	Específico	
<b>Australia</b>											
State	-	-	-	-	47.5	9.2	32.4	4.9	5.9	-	100.0
Local	-	-	-	-	15.6	-	2.8	0.0	81.6	-	100.0
<b>Austria</b>											
State	48.4	2.4	12.1	17.3	0.9	-	0.3	-	10.9	0.2	100.0
Local	36.5	3.3	11.5	28.7	1.8	-	0.2	-	18.0	0.1	100.0
<b>Belgium</b>											
State	1.0	0.3	-	-	-	0.0	-	-	97.1	1.6	100.0
Local	45.0	5.0	-	-	-	-	-	-	49.9	-	100.0
<b>Canada</b>											
State											
Local											
<b>Czech Republic</b>											
Local	12.4	-	-	-	-	-	72.3	15.3	-	-	100.0
<b>Denmark</b>											
Local											
<b>Finland</b>											
Local	5.8	-	-	-	-	-	1.9	1.7	14.2	75.8	100.0
<b>France</b>											
Local											
<b>Germany</b>											
State											
Local											
<b>Greece</b>											
Local	40.9	36.1	-	-	-	-	-	-	23.0	-	100.0
<b>Hungary</b>											
Local	36.2	10.5	-	-	-	-	5.3	10.6	36.2	-	100.0
<b>Iceland</b>											
Local											
<b>Ireland</b>											
Local											
<b>Italy</b>											
State	-	4.5	-	5.1	-	-	14.7	5.6	70.2	-	100.0
Local	-	-	-	-	-	-	30.5	31.5	38.0	-	100.0
<b>Japan</b>											
Local											
<b>Korea</b>											
Local	-	-	-	-	12.7	14.7	-	-	72.6	-	100.0
<b>Luxembourg</b>											
Local	86.3	13.6	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
<b>Mexico</b>											
State	-	-	49.0	-	-	-	5.7	-	45.4	-	100.0
Local	-	-	42.3	-	-	-	-	-	57.7	-	100.0
<b>Netherlands</b>											
Local	48.4	-	-	-	-	-	-	-	51.6	-	100.0
<b>New Zealand</b>											
Local											
<b>Norway</b>											
Local											
<b>Poland</b>											
Local											
<b>Portugal</b>											
Local	-	-	-	-	-	-	16.1	-	83.9	-	100.0
<b>Slovak Republic</b>											
Local											
<b>Spain</b>											
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
<b>Sweden</b>											
Local											
<b>Switzerland</b>											
State	74.3	-	-	-	-	-	-	-	25.7	-	100.0
Local											
<b>Turkey</b>											
Local	-	-	-	-	-	-	-	57.0	-	-	100.0
<b>United Kingdom</b>											
Local											
<b>United States</b>											
State											
Local											
<b>Media sin ponderar</b>											
State	17.7	1.1	9.9	3.8	7.1	1.4	7.7	1.6	48.2	0.2	100.0
Local	21.9	5.8	3.7	1.9	2.0	1.0	8.6	7.7	39.3	5.1	100.0

Fuente: Base de datos de la Red de relaciones fiscales entre niveles de Gobierno

**Cuadro 4: Las propiedades estabilizadoras de los sistemas de transferencias de fondos**

Resumen de los indicadores que miden las fluctuaciones de ingresos de los GSC

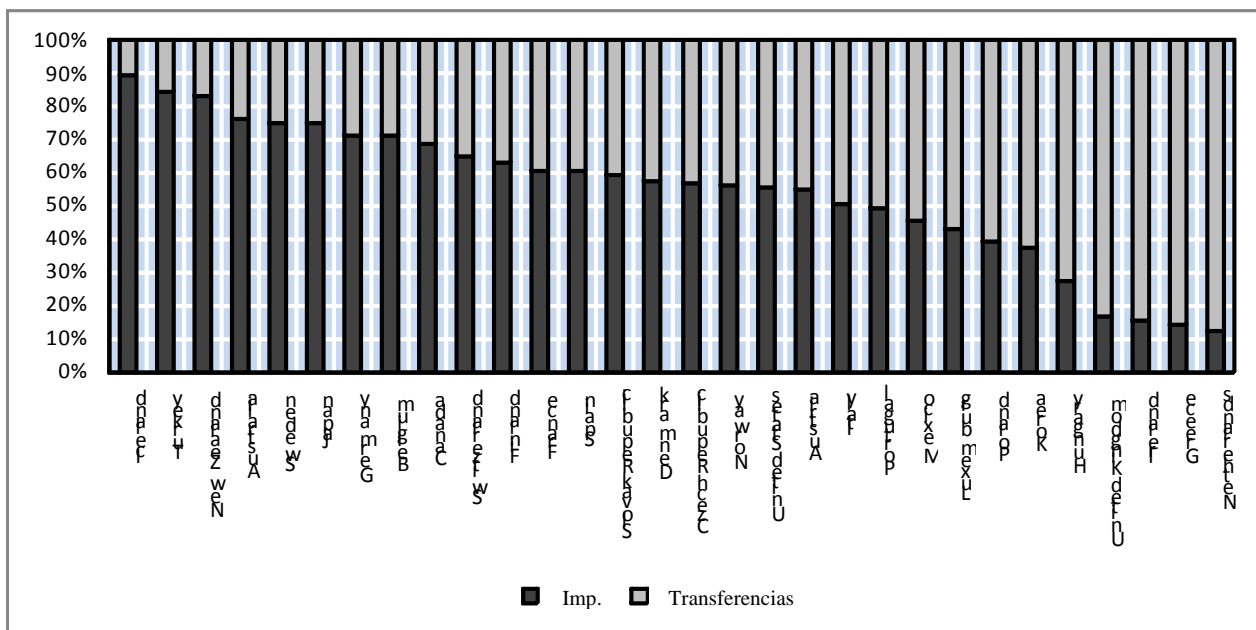
	Coeficientes de Correlación y de Varianza		Coeficientes de Regresión			Propiedades estabilizadoras globales del sistema de transferencias de fondos
	Impuestos y Transferencias de los GSC	Varianza de los ingresos totales a los impues. de los GSC	Impuestos de los GSC vs PIB	Transferencias vs PIB	Transferencias vs Impuestos de los GSC	
Australia	-0.98	0.46	2.41	0.01	-0.86 ***	Estabilizador
Austria	-0.05	4.37 **	0.47	0.25	-0.06	Bastante desestabilizador
Belgium	-0.11	1.40	-0.93	0.56	-0.60	Estabilizador
Canada	0.41	1.60	0.83 **	0.08	0.37	Desestabilizador y procíclico
Czech Republic	-0.32	2.05	-0.56	0.33	-2.90	Indeterminado
Denmark	-0.49	1.32	0.81 **	-0.17 **	-0.83	Estabilizador
Finland	-0.45	1.54	0.88	-0.09	-0.74	Estabilizador
France	0.05	2.11	-1.53	-0.08	0.05	Desestabilizador
Germany	0.54	0.81	0.86	-0.10	0.17 **	Bastante desestabilizador
Greece	0.26	14.09 **	3.25	-0.01	1.31	Desestabilizador y procíclico
Hungary	-0.06	3.16 **	2.39 **	0.02	1.89	Desestabilizador y procíclico
Iceland	0.14	1.14	1.11 **	0.01	0.10	Bastante desestabilizador
Ireland	-0.09	25.33 **	-0.40	0.28	39.50	Desestabilizador
Italy	-0.86	0.58	3.94	0.01	-0.96 ***	Estabilizador
Japan			1.66 ***			
Korea	0.50	2.29	1.52 *	-0.02	0.88	Desestabilizador y procíclico
Luxemburg	-0.39	2.44	0.18	0.02	-0.14	Bastante desestabilizador
Mexico	-0.03	2.90 **	1.09 ***	0.03	0.68	Desestabilizador y procíclico
Netherlands	-0.38	4.55 **	0.04	0.16	-49.78 ***	Indeterminado
New Zealand	0.47	1.24	0.62	0.03	-0.67	Bastante estabilizador
Norway	-0.11	1.57	0.78	0.04	-0.13	Entre neutral y desestabilizador
Poland	-0.48	4.12 **	0.61	0.05	-1.54	Bastante desestabilizador
Portugal	0.16	2.07	1.87 *	0.06	0.84	Desestabilizador y procíclico
Slovak Republic	-0.58	3.10 **	-6.73	0.13	-1.10	Bastante desestabilizador
Spain	-0.86	0.73	-5.98	0.29	-0.64 ***	Estabilizador
Sweden	-0.56	1.28	-1.53 *	0.18	-1.01 **	Estabilizador
Switzerland	0.08	1.97	1.08	0.01	0.11	Desestabilizador y procíclico
Turkey			1.30 ***			
United Kingdom	0.72	4.52 **	1.23 *	-0.19	3.27	Desestabilizador
United States	0.08	2.07	1.57 ***	-0.04	-0.24	Entre neutral y desestabilizador

Nota: \*\*\*significativo a nivel del 1 por ciento, \*\*significativo a nivel del 5 por ciento. Para más explicación, consultar box 2

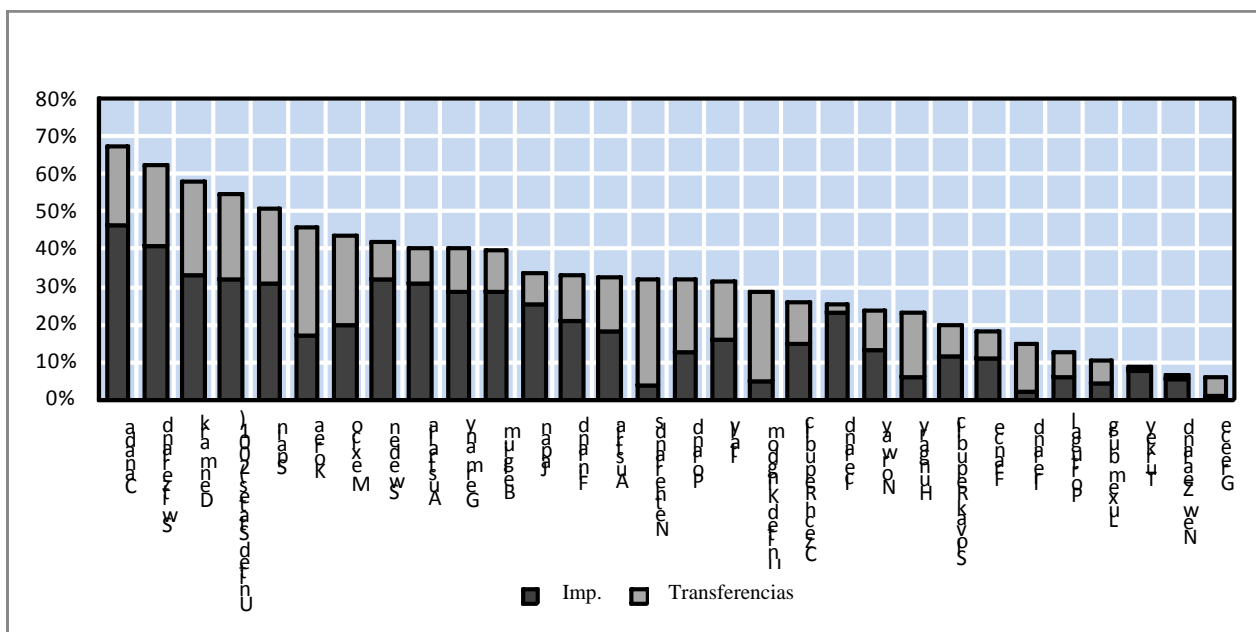
Fuente: Cuentas Nacionales de la OCDE y Base de datos de la Red de relaciones fiscales entre niveles de Gobierno

**Gráfico 1: Composición de la bolsa de ingresos de los Gobiernos subcentrales, 2005**

En porcentaje del total de ingresos de los GSC

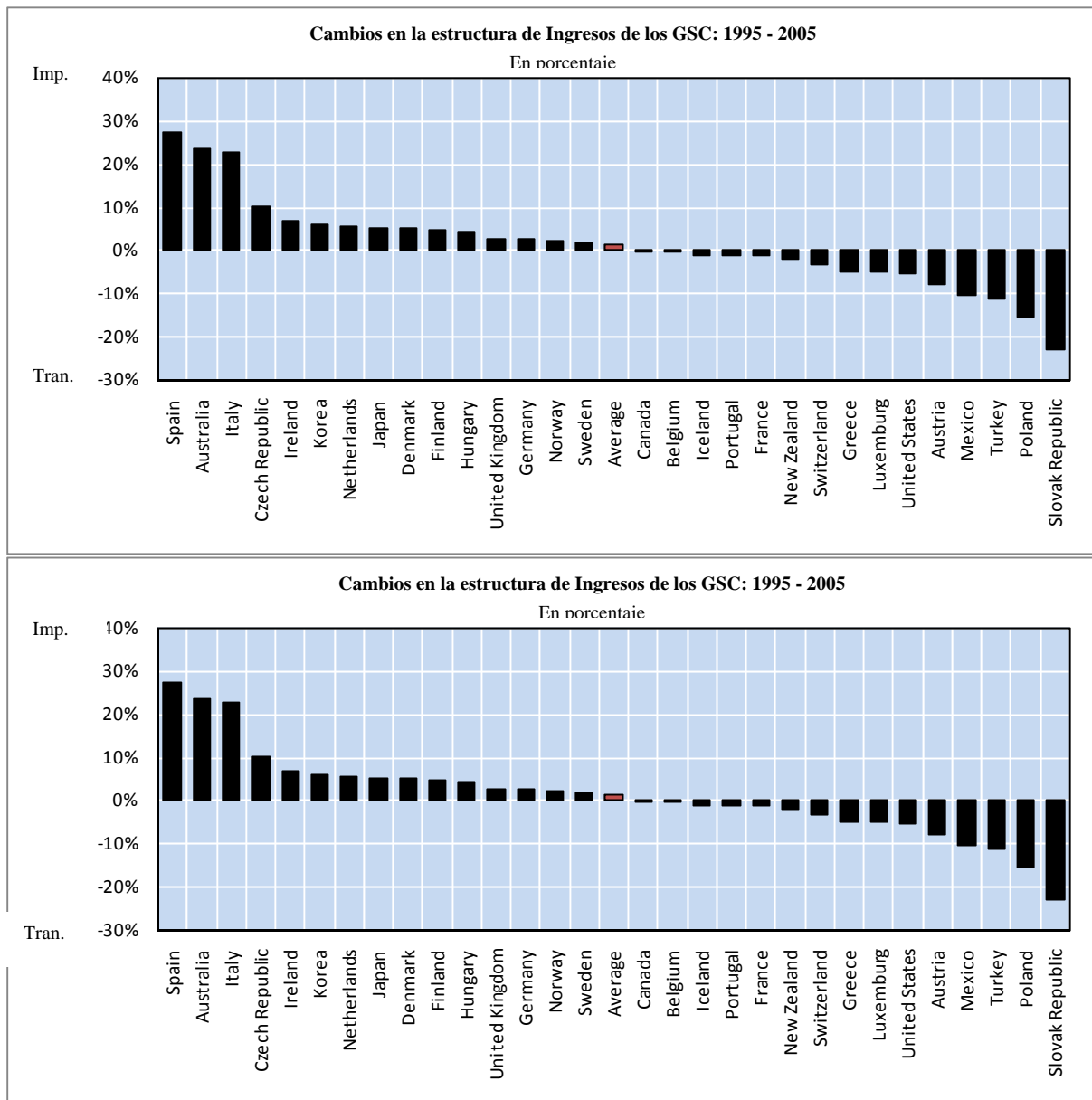


En porcentaje del total de ingresos públicos



Fuente: OECD Cuentas Nacionales de la OCDE, Estadísticas de Ingresos Públicos, Estadísticas financieras de los Gobiernos, FMI, fuentes nacionales y Base de datos de la Red de relaciones fiscales entre niveles de Gobierno

**Gráfico 2: Composición de la bolsa de ingresos de los Gobiernos subcentrales, 1995-2005**

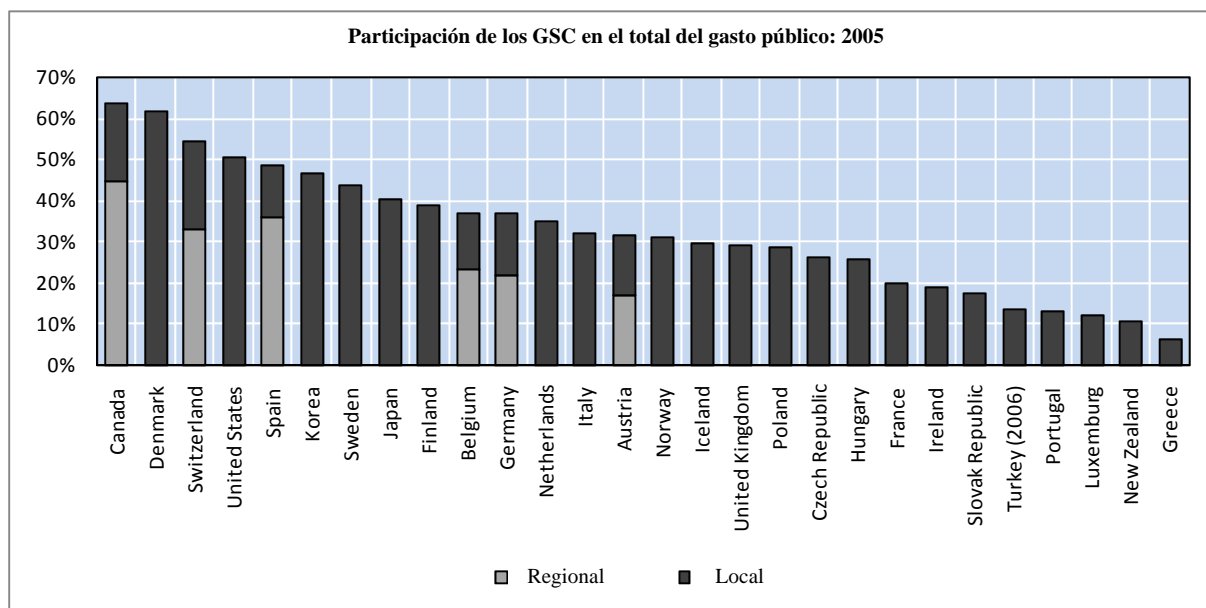


Nota: un valor positivo significa un incremento en la participación de los impuestos en el total de ingresos, un valor negativo significa un incremento en la participación de las transferencias en el total de ingresos

Fuente: ver gráfico 1

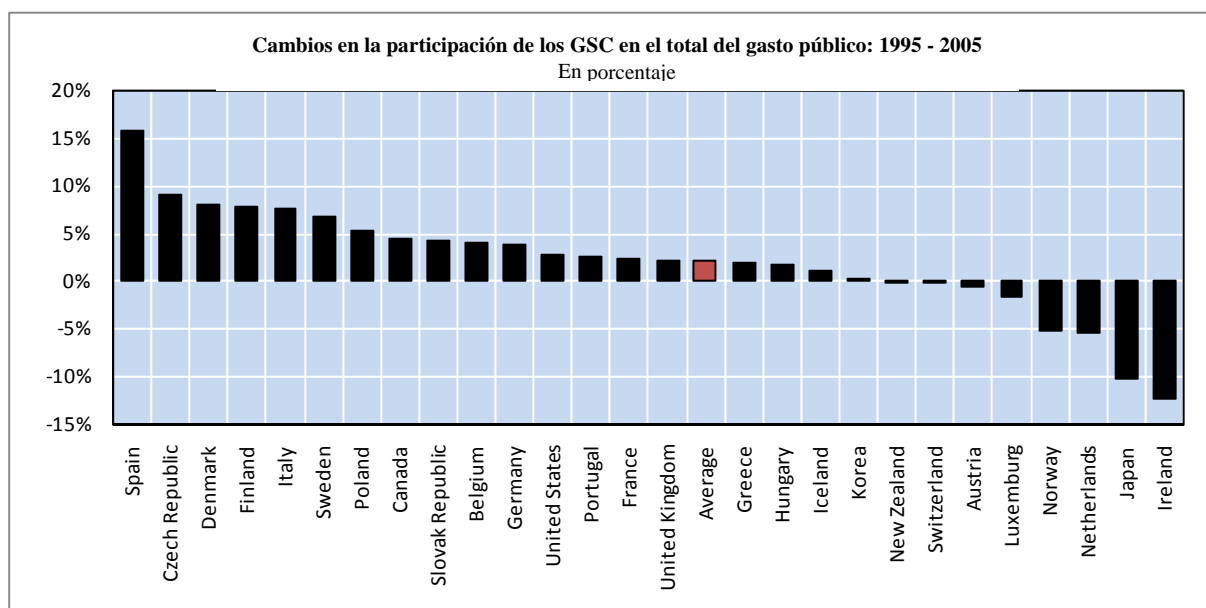


**Gráfico 3: Ratios de gasto de los GSC, 2005**

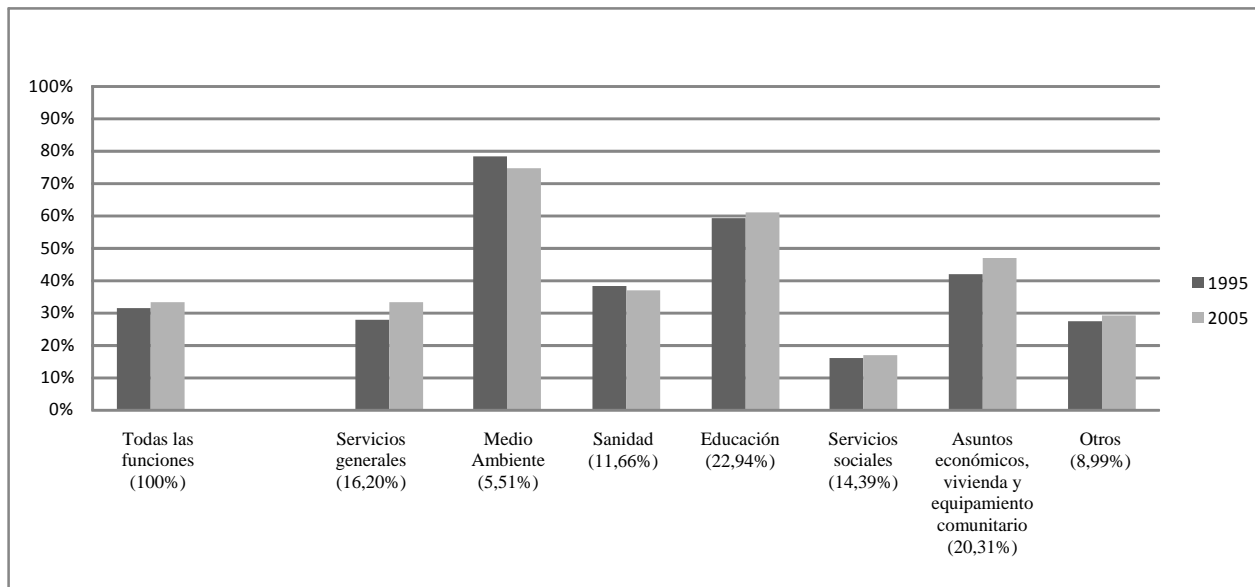


Fuente: ver gráfico 1

**Gráfico 4: Ratios de gasto de los GSC, 1995-2005**

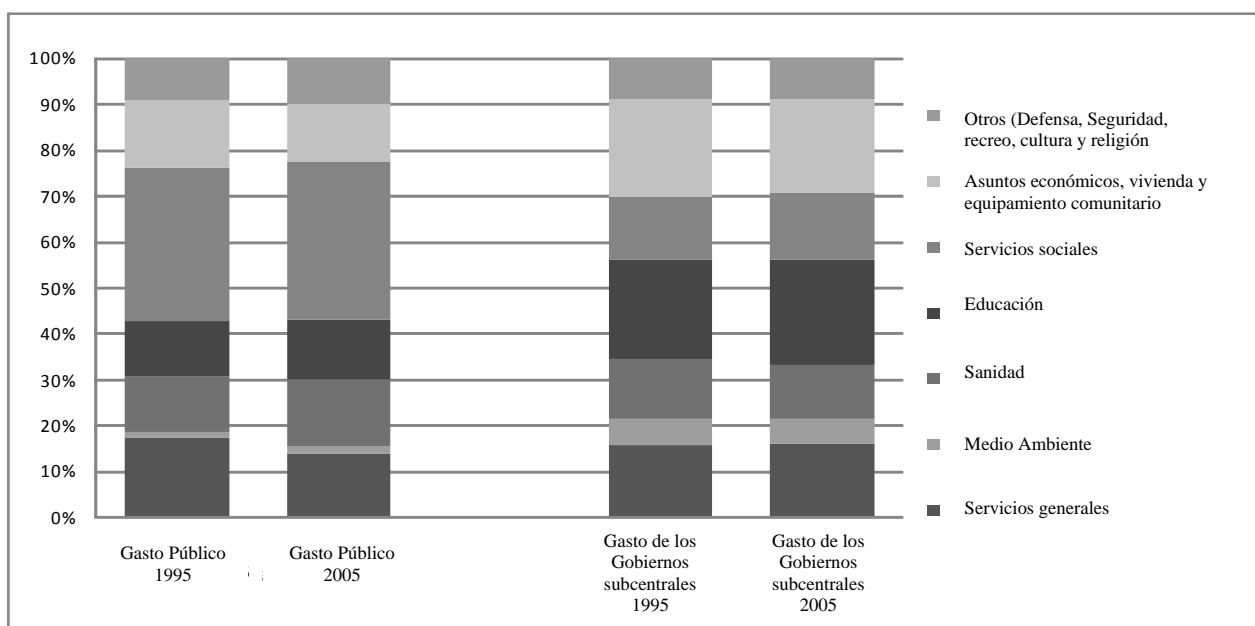


**Figure 5: Participación del gasto de los GSC en el gasto público según las funciones principales**



Nota: porcentajes entre comillas indican la participación de cada función en el total del gasto en 2005 Ver gráfico 6.

**Gráfico 6: Participación de las principales funciones en el total del gasto público y en el de los gobiernos subcentrales**



Fuente: ver gráfico 1

Gráfico 7: Ratios sobre ingresos tributarios, 2005

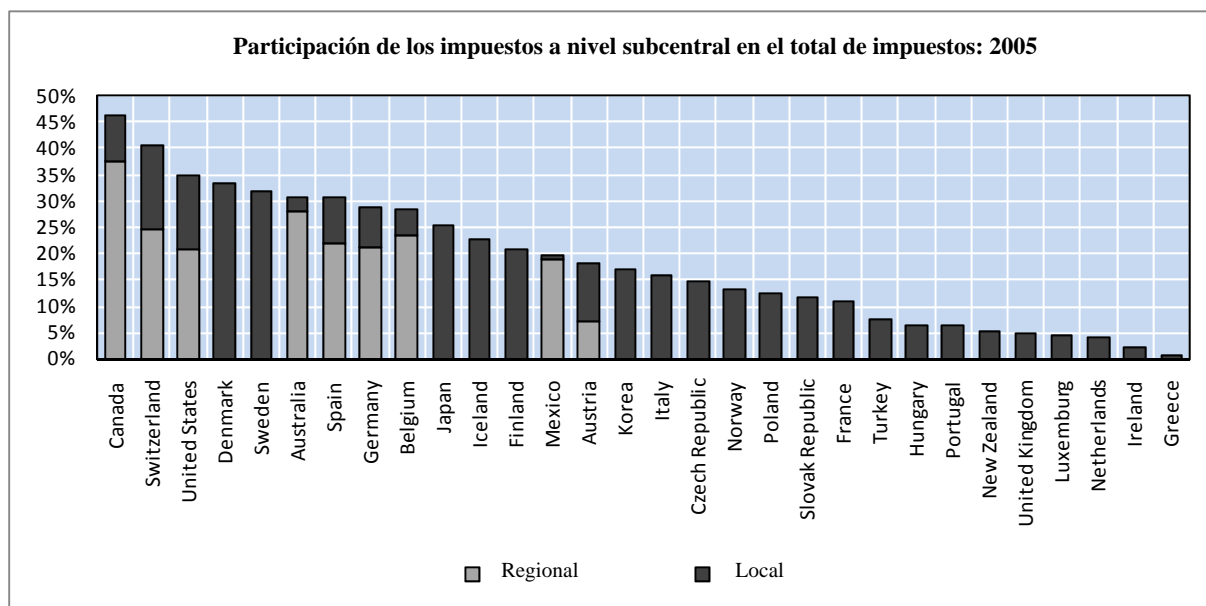
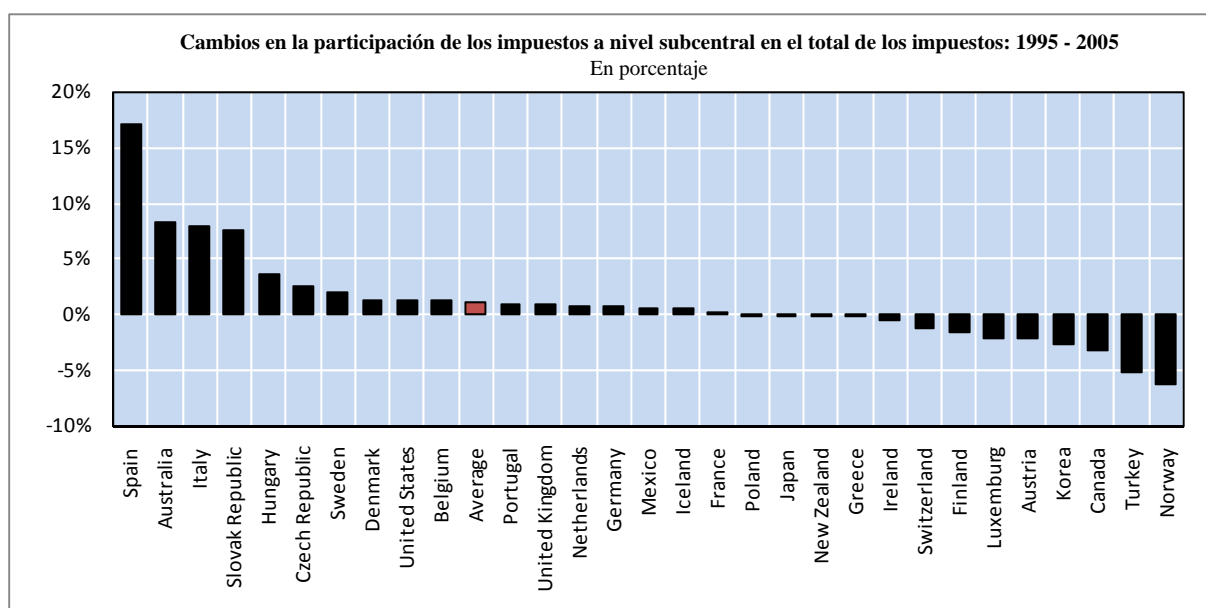
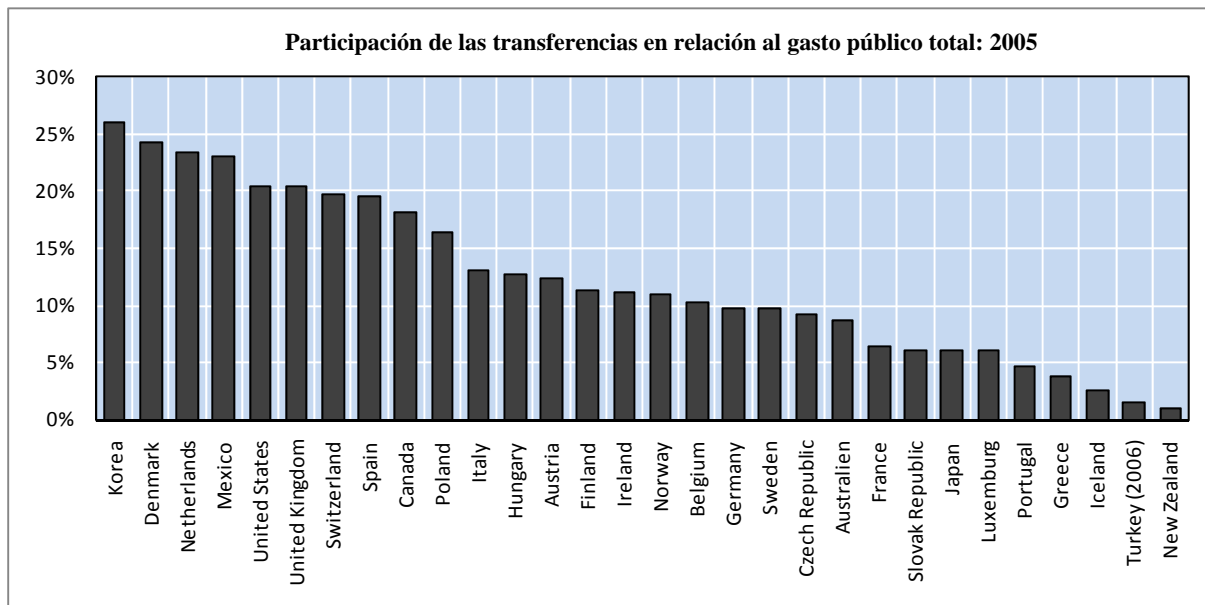


Gráfico 8: Ratios sobre ingresos tributarios, 1995-2005



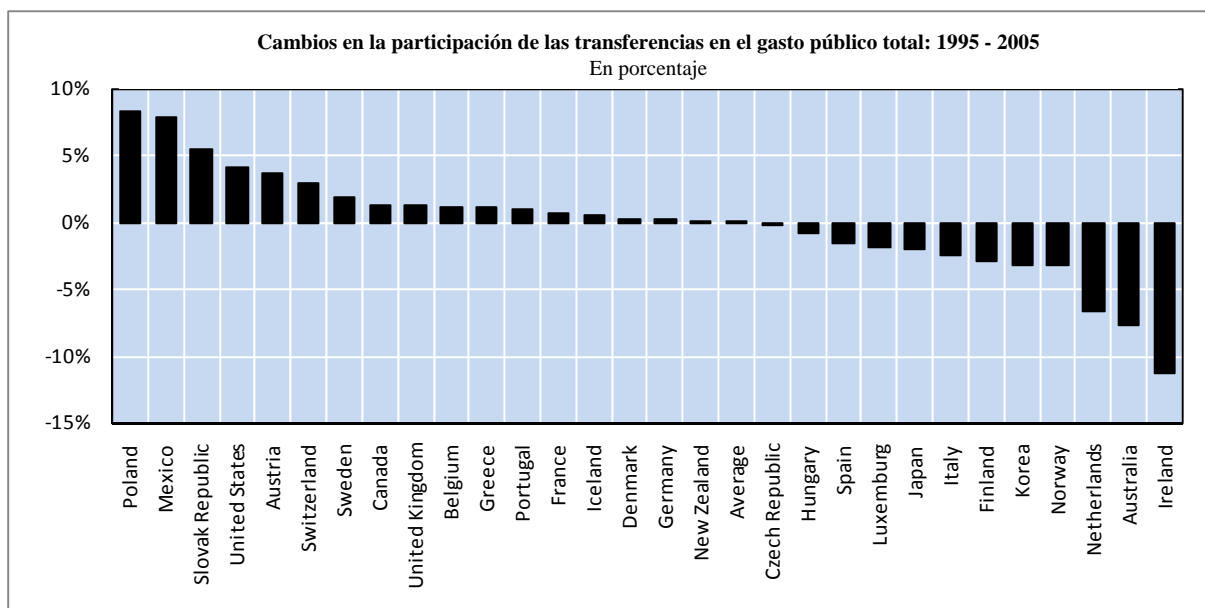
Fuente: ver gráfico 1

**Gráfico 9: Las transferencias en relación al gasto público total, 2005**



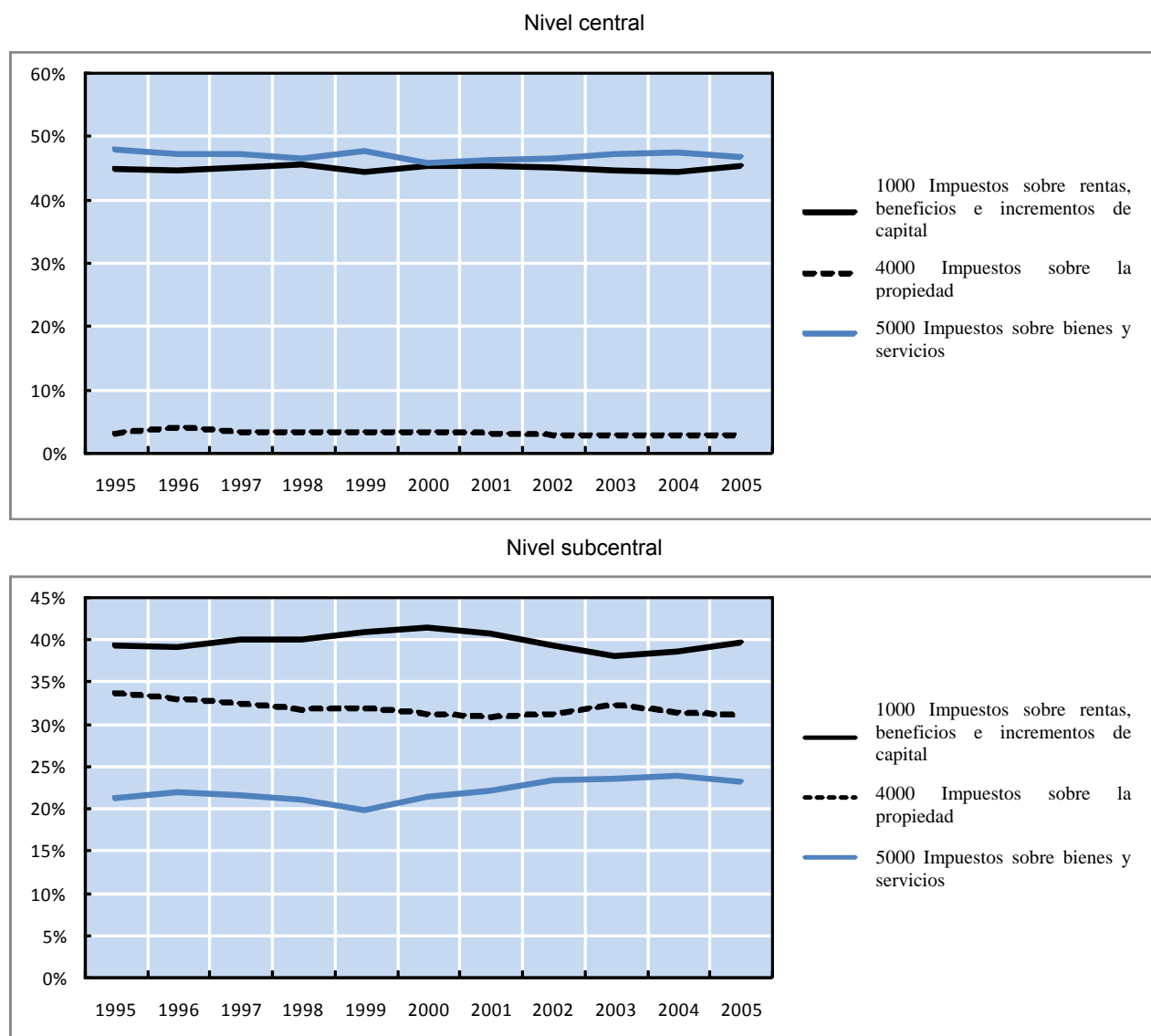
Fuente: ver gráfico 1

**Gráfico 10: Las transferencias en relación al gasto público total, 1995-2005**



Fuente: ver gráfico 1

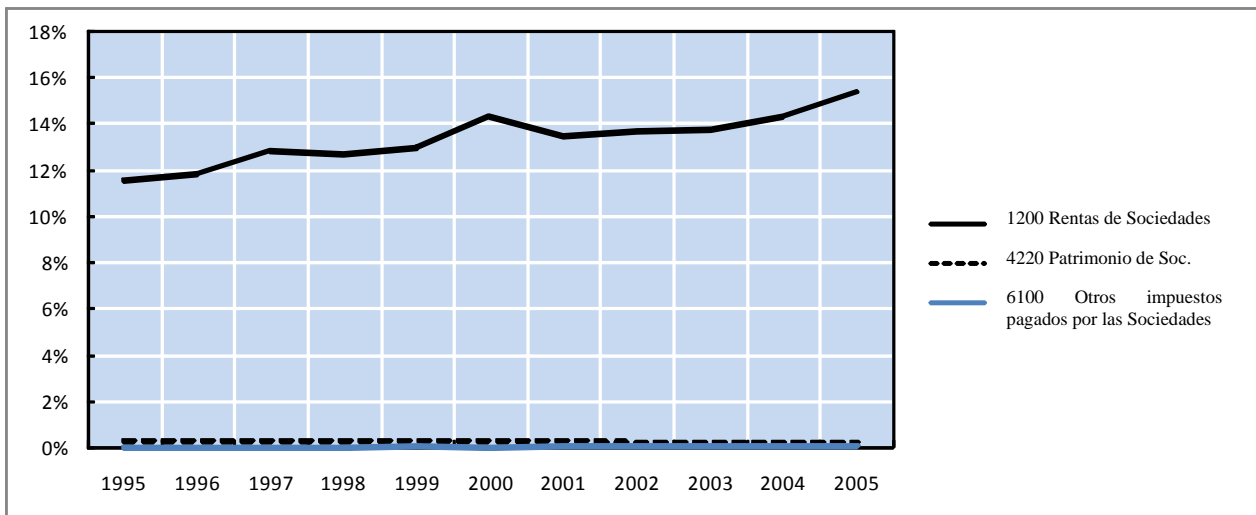
Gráfico 11: Estructura tributaria a nivel central y subcentral, 1995-2005



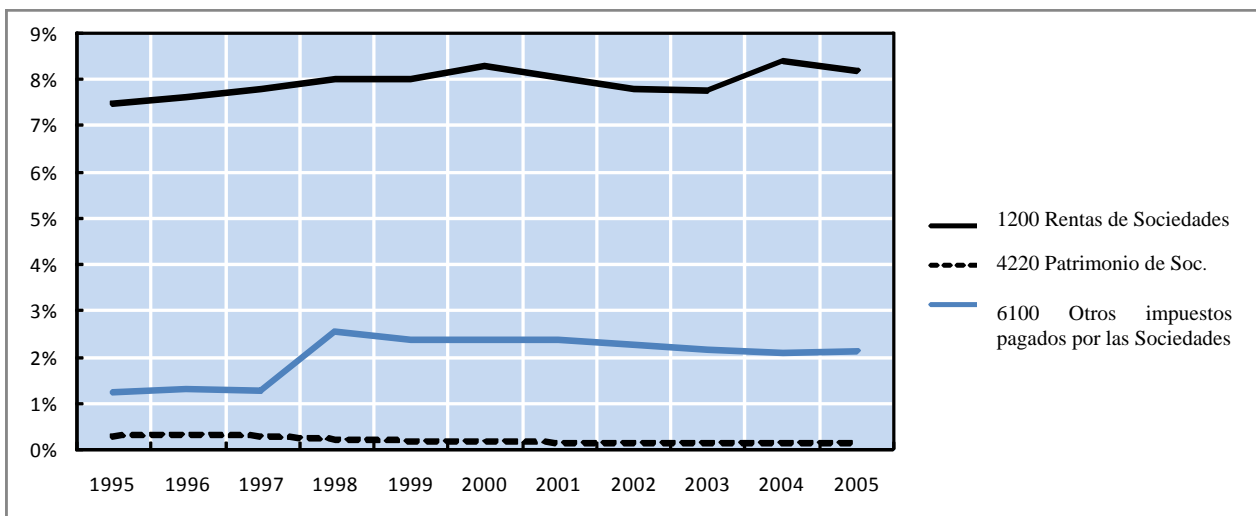
Fuente: Estadísticas sobre ingresos públicos OCDE

**Gráfico 12: Ingresos procedentes de impuestos sobre Sociedades, 1995-2005**

a) Ingresos procedentes de impuestos sobre Sociedades a nivel central en porcentaje del total de ingresos tributarios a nivel central



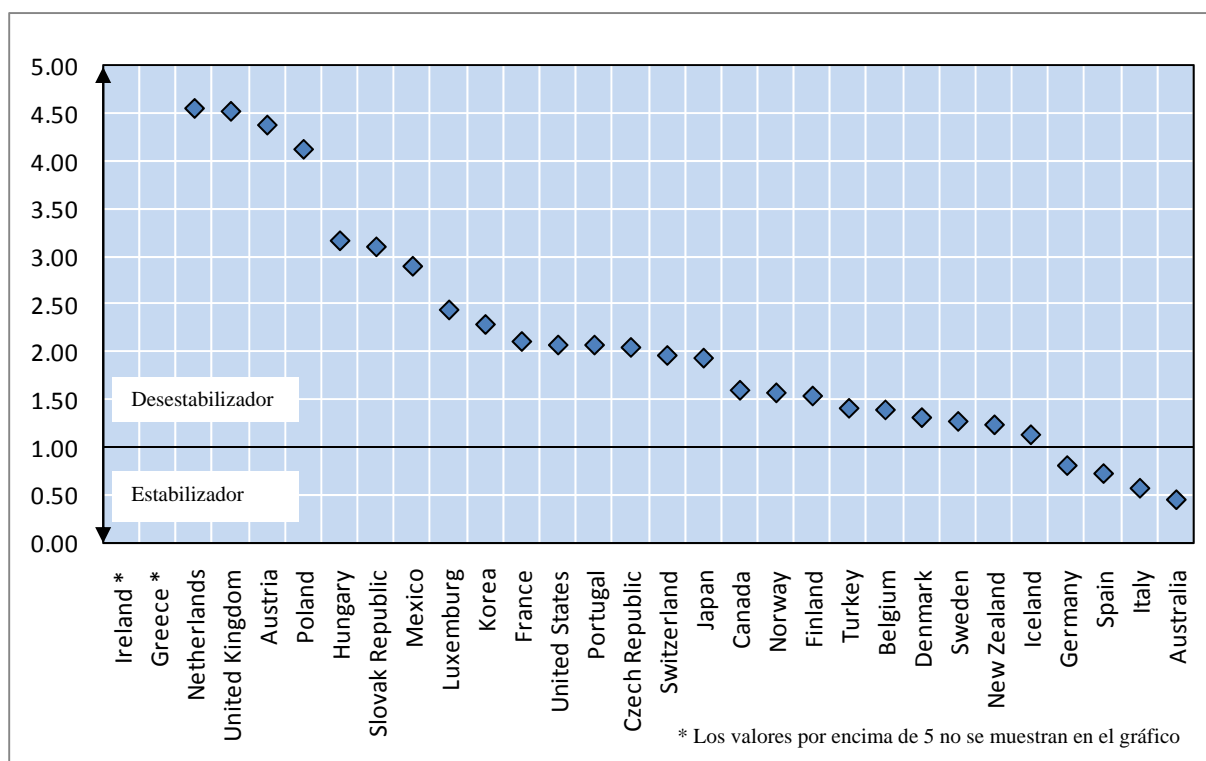
b) Ingresos procedentes de impuestos sobre Sociedades a nivel subcentral en porcentaje del total de ingresos tributarios a nivel subcentral



Fuente: Estadísticas sobre ingresos públicos OCDE

**Gráfico 13: Las transferencias de fondos pueden desestabilizar los ingresos totales de los GSC**

Relación entre los gastos totales de los GSC y las fluctuaciones de ingresos tributarios de los GSC (Valores del estadístico F de las varianzas normalizadas), 1995-2005



Nota: un valor >1 significa que las transferencias desestabilizan los ingresos de los GSC. Un valor >2.52 significa que el efecto desestabilizador es estadísticamente significativo ( $F_{26,26}$ )

Fuente: Cálculos basados en Cuentas Nacionales de la OCDE

## ANEXO DE CUADROS

Cuadro A1. Fuentes de datos

País	Gastos	Transferencias	Impuestos y contribuciones sociales
Australia	NA 1995-2005 (solo total gov.)	GFS 1998-2005	RS 1995-2005
Austria	NA 1995-2006	NA 1995-2006	NA 1995-2006
Belgium	NA 1995-2006	NA 1995-2006	NA 1995-2006
Canada	NA 1995-2006	NA 1995-2006	NA 1995-2006
Czech Republic	NA 1995-2006	NA 1995-2006	NA 1995-2006
Denmark	NA 1995-2006	NA 1995-2006	NA 1995-2006
Finland	NA 1995-2006	NA 1995-2006	NA 1995-2006
France	NA 1995-2006	NA 1995-2006	NA 1995-2006
Germany	NA 1995-2006	NA 1995-2006	NA 1995-2006
Greece	NA 1995-2006	NA 1995-2006	NA 1995-2006
Hungary	NA 1999-2006	NA 1999-2006	RS 1995-2006 <sup>1)</sup>
Iceland	NA 1998-2006	NA 1998-2006	NA 1998-2006
Ireland	NA 1995-2006	NA 1995-2006	NA 1995-2006
Italy	NA 1995-2006	NA 1995-2006	NA 1995-2006
Japan	NA 1996-2006	SN 2000-2006	NA 1995-2005
Korea	NA 2000-2005	NA 2000-2005	RS 1995-1999 + 2006 NA 2000-2005
Luxemburg	NA 1995-2006	NA 1995-2006	NA 1995-2006
Mexico	NA 1995-2004 (sólo total gov.)	SN 1998-2006	RS 1995-2006 <sup>2)</sup>
Netherlands	NA 1995-2006	NA 1995-2006	NA 1995-2006
New Zealand	NA 1995-2005	RS 1995-2006	RS 1995-1996 NA 1997-2002 RS 2003-2006
Norway	NA 1995-2006	RS 1995 NA 1996-2006	NA 1995-2006
Poland	NA 1995-2006	NA 1995-2000 GFS 2001-2006	NA 1995-2006
Portugal	NA 1995-2006	NA 1995-2006	NA 1995-2006
Slovak Republic	NA 1995-2006	NA 1995-2006	NA 1995-2005
Spain	NA 1995-2006	NA 1995-2006	NA 1995-2006
Sweden	NA 1995-2006	NA 1995-2006	NA 1995-2005
Switzerland	NA 1995-2005	NA 1995-2005	NA 1995-2005
Turkey	SN 2006 (solo público total) <sup>3)</sup>	SN 2000-2006	RS 1995-2006
United Kingdom	NA 1995-2006	NA 1995-2006	NA 1995-2006
United States	NA 1995-2006 (sin nivel local)	RS 1995-2001	NA 1995-2006

NA: Cuentas Nacionales OCDE, OECD

RS: Estadísticas sobre ingresos públicos OCDE

GFS: Estadísticas financieras de los Gobiernos, FMI

SN: Fuentes Nacionales

1) NA contiene datos para 2000-2006, pero dichos datos difieren mucho de los de RS, por tanto, sólo se han tomado los de RS

2) NA contiene datos para 1995-2004, pero sin nivel local, por tanto sólo se han tomado los datos de RS

3) Turquía ha proporcionado datos de ratios de gasto para el año 2006.



**Cuadro A2. Metodología y Definiciones**

<b>Ratios de transferencias</b>	<p>Participación de las transferencias en el total del gasto público</p> <p>Transferencias totales = Suma de todas las transferencias (corrientes y de capital) con excepción de las transferencias entre en nivel central y la seguridad social</p> <p>Gasto público total = Gasto público total comunicado</p> <p>Participación de las transferencias en el total del gasto público = <math>\frac{\text{Transferencias totales}}{\text{gasto público total}}</math></p>
<b>Ratios de gasto:</b>	<p>Participación en el gasto a nivel subcentral (cada nivel) dentro del gasto público total</p> <p>Nivel estatal/regional = <math>\frac{\text{Gastos comunicados a nivel estatal/regional – transferencias (pagadas por el nivel estatal/regional)}}{\text{Gasto público total}}</math></p> <p>Nivel local = <math>\frac{\text{Gastos comunicados a nivel local – transferencias (pagadas por el nivel local)}}{\text{Gasto público total}}</math></p>
<b>ratios de impuestos:</b>	<p>Participación en los impuestos a nivel subcentral (cada nivel) dentro del total de impuestos a nivel nacional</p> <p>Total de impuestos a nivel nacional = Suma de ingresos tributarios y contribuciones sociales percibidas a todos los niveles</p> <p>Nivel estatal/regional = <math>\frac{\text{Impuestos y contribuciones sociales (percibidas a nivel estatal/regional)}}{\text{Impuestos totales}}</math></p> <p>Nivel local = <math>\frac{\text{Impuestos y contribuciones sociales (percibidas a nivel local)}}{\text{Impuestos totales}}</math></p>

<b>Ratios de ingresos:</b>	Estructurare de ingresos de los gobiernos subcentrales	
	Ingresos globales (a cada nivel)	= Suma de los ingresos tributarios y las contribuciones sociales recibidas por cada nivel + suma de las transferencias recibidas por cada nivel
	<b>Participación de los impuestos en el total de los ingresos:</b>	
	Nivel estatal/regional	= $\frac{\text{Impuestos y contribuciones sociales (percibidos a nivel estatal/regional)}}{\text{Ingresos totales (percibidos a nivel estatal/regional)}}$
	Nivel local	= $\frac{\text{Impuestos y contribuciones sociales (percibidos a nivel local)}}{\text{Ingresos totales (percibidos a nivel local)}}$
	<b>Participación de las transferencias en el total de los ingresos:</b>	
	Nivel estatal/regional	= $\frac{\text{Transferencias (percibidas a nivel estatal/regional)}}{\text{Ingresos totales (percibidos a nivel estatal/regional)}}$
	Nivel local	= $\frac{\text{Transferencias (percibidas a nivel local)}}{\text{Ingresos totales (percibidos a nivel local)}}$