

**LAS TRANSFERENCIAS  
INTERGUBERNAMENTALES  
EN ESPAÑA: ANÁLISIS  
Y PROPUESTAS DE REFORMA**

Edición e introducción:  
SANTIAGO LAGO PEÑAS  
JORGE MARTÍNEZ-VÁZQUEZ



XUNTA DE GALICIA  
CONSELLERÍA DE FACENDA



Instituto de  
Estudios Fiscales

# LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES EN ESPAÑA: ANÁLISIS Y PROPUESTAS DE REFORMA

EDICIÓN E INTRODUCCIÓN:  
SANTIAGO LAGO PEÑAS  
JORGE MARTÍNEZ-VÁZQUEZ

## AUTORES:

Bosch Roca, Núria	Molina Garrido, Carmen
Cordero Ferrera, José Manuel	Murillo García, Encarnación
Del Pozo Rubio, Raúl	Pedraja Chaparro, Francisco
Díaz de Sarralde Miguez, Santiago	Ruiz-Huerta Carbonell, Jesús
Garcimartín Alférez, Carlos	Sánchez Maldonado, José
Herrero-Alcalde, Ana	Suárez Pandiello, Javier
Lago Peñas, Santiago	Utrilla de la Hoz, Alfonso
López Casasnovas, Guillem	Vilalta Ferrer, Maite
López Laborda, Julio	Zabalza Martí, Antoni
Martínez-Vázquez, Jorge	Zubiri Oria, Ignacio



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA  
INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES  
Madrid, 2011

© Instituto de Estudios Fiscales (2011)

Todos los derechos reservados. No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor.

Diseño de portada: Miguel Ángel Aguilar Martín (IEF)

Catálogo general de publicaciones oficiales  
<http://publicacionesoficiales.boe.es>  
<http://www.060.es>

Depósito Legal: SE-627-2012

ISBN: 978-84-8008-345-4

NIPO: 602-11-056-2

Edita: Instituto de Estudios Fiscales

Avda. Cardenal Herrera Oria, 378

C.P. 28035 Madrid (España)

Tel.: 91 339 54 28 - Fax: 91 339 87 20

Maquetación: MSImpresores, S. L. - Gamonal, 5. 28031 Madrid

Printed by Publidisa

# ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
INTRODUCCIÓN: «Las transferencias intergubernamentales en España: Un instrumento en evolución», por <i>Santiago Lago Peñas y Jorge Martínez-Vázquez</i> .....	11
1. EL EQUILIBRIO VERTICAL EN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA, por <i>Núria Bosch y Maite Vilalta</i> .....	21
1. Introducción .....	21
2. El equilibrio vertical: aspectos teóricos .....	21
2.1. Concepto y formulación .....	21
2.2. El equilibrio vertical y las subvenciones intergubernamentales .....	23
2.3. El equilibrio vertical en el sistema comparado .....	28
3. El equilibrio vertical en el modelo de financiación autonómico del año 2001 .....	29
3.1. El equilibrio vertical en el modelo de financiación autonómico 2001-2008: El año base .....	29
3.2. El equilibrio vertical en el modelo de financiación autonómico 2001-2008: Evolución .....	32
4. El equilibrio vertical en el modelo de financiación autonómica del año 2009 .....	35
4.1. Restablecimiento del equilibrio vertical .....	35
4.2. Distribución de la dotación adicional .....	36
4.3. Efectos del reparto de los recursos adicionales .....	40
5. Conclusiones .....	43
Bibliografía .....	44
2. «TAX SHARING» Y CONVERGENCIA EN LA REFORMA DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA, por <i>Jesús Ruiz-Huerta, Carlos Garcimartín y Santiago Díaz de Sarralde</i> .....	45
1. Introducción .....	45
2. Algunas consideraciones sobre los sistemas de «Tax Sharing» .....	47
3. La aplicación de los criterios del «Tax Sharing» en el marco internacional .....	51

	<i>Páginas</i>
4. «Tax Sharing» en el caso español. Los recursos principales del sistema de financiación .....	55
5. La reforma del sistema español de financiación autonómica. Análisis de convergencia .....	58
5.1. Consecuencias dinámicas de la reforma .....	60
5.1.1. El Fondo de Garantía .....	60
5.1.2. Efecto población .....	66
5.1.3. Fondos de Convergencia .....	70
6. Algunas conclusiones .....	71
Referencias bibliográficas .....	73
<b>3. LA DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DE NIVELACIÓN: LA MEDICIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO Y LA CAPACIDAD FISCAL, por José Sánchez Maldonado y Carmen Molina Garrido.....</b>	<b>75</b>
1. Introducción .....	75
2. La medición de las necesidades de gasto y de la capacidad fiscal: aspectos teóricos .....	76
3. Las necesidades de gasto y la capacidad fiscal en el sistema de financiación autonómica .....	81
3.1. Características básicas de los sistemas de financiación autonómica aplicadas en España con anterioridad al actual .....	81
3.2. El modelo de financiación autonómica vigente a partir de 2009 .....	88
4. Evaluación del cálculo de las necesidades de gasto y la capacidad fiscal en el nuevo sistema de financiación autonómica .....	97
4.1. Definición del grado de nivelación deseado .....	98
4.2. Elaboración de indicadores adecuados de las necesidades de gasto y de la capacidad fiscal .....	100
4.3. Establecimiento de índices de evolución de los recursos ligados a la nivelación .....	105
4.4. Previsión de mecanismos teóricos de revisión y evaluación .....	106
5. Conclusiones .....	106
Bibliografía .....	109
<b>4. EL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: DESCRIPCIÓN, ESTIMACIÓN EMPÍRICA Y EVALUACIÓN, por Antoni Zabalza y Julio López Laborda .....</b>	<b>113</b>
1. Introducción .....	113

	<u>Páginas</u>
2. El nuevo modelo de financiación autonómica .....	115
3. Propiedades distributivas del año cero .....	117
3.1. Definición del año cero .....	117
3.2. El nuevo modelo y el modelo anterior .....	118
3.3. El Fondo de Garantía .....	126
4. Evolución temporal .....	129
4.1. El mecanismo ITER .....	129
4.2. Estimación espérica del quinquenio .....	133
4.3. Los mecanismos ITER e ITE .....	139
5. Estructura de nivelación .....	144
— Modelo canónico .....	144
— Nuevo modelo .....	145
6. Conclusiones .....	147
Anexo I. Índice de Población Ajustada .....	150
Anexo II. Año cero .....	155
Anexo III. Compensación por la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio: Disposición transitoria sexta de la Ley .....	173
Anexo IV. Evolución temporal: Mecanismo ITER .....	176
Anexo V. Evolución temporal: Mecanismo ITE .....	183
Referencias bibliográficas .....	188
5. LAS TRANSFERENCIAS DE CAPITAL Y LA NIVELACIÓN INTER- REGIONAL, por <i>Ana Herrero Alcalde, Jorge Martínez-Vázquez</i> y <i>Encarnación Murillo García</i> .....	191
1. Introducción .....	191
2. La financiación de los gastos de capital en los gobiernos sub- centrales .....	192
3. Las transferencias de capital de nivelación: Aproximación con- ceptual y singularidades .....	195
4. La financiación de los gastos de capital de las Comunidades Autónomas .....	199
5. Propuestas de reforma de las transferencias de capital a las Comunidades Autónomas .....	207
6. Conclusiones .....	215
Referencias bibliográficas .....	217
6. LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS PROBLEMAS DE DEPENDEN- ENCIA EN ESPAÑA, por <i>Guillem López Casasnovas</i> y <i>Raúl del Po- zo Rubio</i> .....	221

	<u>Páginas</u>
1. Introducción .....	221
2. La Ley de Dependencia .....	223
2.1. Valoración: Una ley a la que pilla la crisis económica con el paso cambiado .....	227
3. Análisis descriptivo de la Ley de Dependencia: ¿Qué nos dicen los datos después de tres años de aplicación de la ley? .....	230
4. La influencia de la situación económica en la tipología de las prestaciones .....	253
5. Conclusiones .....	258
ANEXO: Análisis econométrico complementario .....	261
Bibliografía .....	268
7. LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS: REFORMA DEL FCI, CONVENIOS DE INVERSIÓN Y CONTRATOS-PROGRAMA, por <i>Alfonso Utrilla de la Hoz</i> .....	271
1. Introducción .....	271
2. El diseño y funcionamiento de los FCI: problemas y potencia- lidades .....	272
3. Otros fondos condicionados .....	297
4. Consideraciones finales .....	303
Bibliografía .....	306
8. LAS TRANSFERENCIAS EN EL SISTEMA FORAL DE LA CAPV, por <i>Ignacio Zubiri Oria</i> .....	309
1. Introducción .....	309
2. Transferencias en el sistema foral de la CAPV .....	309
3. Transferencias compensatorias y de solidaridad .....	313
3.1. El Cupo .....	313
3.2. Cálculo del Cupo .....	314
3.3. Propiedades del Cupo .....	315
3.4. Valoración de las Cargas asumidas y el Impacto redis- tributivo .....	316
3.5. El índice de imputación y la aportación a la solidaridad ..	318
3.6. Cuantía del cupo .....	320
4. Los ajustes fiscales .....	321
4.1. El ajuste por IVA .....	321
4.1.1. El ajuste por Mercado Exterior .....	321
4.1.2. El ajuste por Mercado Interior .....	322
4.2. El ajuste por Impuestos Especiales .....	324

	<i>Páginas</i>
4.3. Compensaciones financieras .....	325
5. El saldo final .....	326
6. Conclusiones .....	327
Referencias bibliográficas .....	328
<b>9. LAS TRANSFERENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL A LAS ENTIDADES LOCALES: REFORMAS PENDIENTES, por Javier Suárez Pandiello .....</b>	<b>329</b>
1. Introducción .....	329
2. El porqué teórico de las transferencias intergubernamentales ..	330
3. Las transferencias a los municipios en España.....	334
4. Reformas pendientes .....	353
5. A modo de conclusión .....	360
Referencias bibliográficas .....	361
<b>10. LAS PARTICIPACIONES LOCALES EN LOS TRIBUTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN, por Francisco Pedraja Chaparro y José Manuel Cordero Ferrera .....</b>	<b>363</b>
1. Introducción .....	363
2. Elementos estructurales de un adecuado sistema de transfe- rencias generales .....	364
3. Características y valoración de las PICAS .....	367
4. A modo de conclusión: el futuro de las PICAS .....	379
4.1. Las luces .....	380
4.2. Las sombras .....	382
Bibliografía .....	384
<b>11. LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS ENTRE COMUNIDADES AU- TÓNOMAS: ¿CUÁNTO IMPORTA LA POLÍTICA?, por Santiago Lago Peñas .....</b>	<b>385</b>
1. Introducción .....	385
2. Algunos estudios previos .....	387
3. Estimaciones econométricas .....	388
3.1. Especificaciones, datos y metodología econométrica ...	388
3.2. Resultados .....	393
4. Conclusiones .....	397
Referencias bibliográficas .....	398

---

**INTRODUCCIÓN:**  
**LAS TRANSFERENCIAS**  
**INTERGUBERNAMENTALES EN ESPAÑA:**  
**UN INSTRUMENTO EN EVOLUCIÓN**

---

**Santiago Lago Peñas**

Universidad de Vigo y REDE

**Jorge Martínez-Vázquez**

Georgia State University y REDE

Las transferencias intergubernamentales son un instrumento importante y necesario en los sistemas de gobierno multinivel. Por varios motivos. En primer lugar, porque la distribución de competencias de gasto no suele coincidir con la asignación de poderes tributarios. Ni en el plano normativo, basado en análisis de eficiencia, ni en el real, determinado por las decisiones políticas, se ajustan entre sí gastos e ingresos tributarios. El resultado es un desequilibrio financiero vertical. En general, este desajuste aumenta a medida que se incrementa el grado de descentralización, y se hace más complejo de solventar cuánto mayor es el número de niveles de gobierno. Además, el desequilibrio vertical va cambiando en el tiempo. En la medida en que la descentralización tributaria suele ir por detrás de la descentralización de gasto, la brecha entre ingresos tributarios y responsabilidades de gasto tiende a ser mayor en las fases iniciales de los procesos descentralizadores.

España es un buen ejemplo de lo anterior. La rapidez e intensidad en la cesión de competencias hacia las Comunidades Autónomas convirtió a España en los años noventa en uno de los países desarrollados en los que el peso de las transferencias en los presupuestos del nivel de gobierno regional era mayor. Es en la década siguiente, veinte años después del inicio del proceso descentralizador, cuando la cesión de competencias tributaria experimenta avances significativos, aunque no definitivos (Lago y Martínez-Vázquez, 2009). En el caso de la administración local, los cambios habidos en las dos últimas décadas son menores en términos comparados. Pero, en general, han ido en la dirección opuesta; en la de incrementar el desfase entre ingresos tributarios y gasto. La supresión parcial del IAE en 2002 ha recortado parte de

que la influencia de lo político es más sofisticada y compleja que la plasmación directa y sistemática de los mecanismos testados en el trabajo.

Antes de concluir este capítulo introductorio, es obligado dejar constancia de varios agradecimientos y deudas contraídas. En primer lugar, al Instituto de Estudios Fiscales, por su contribución perenne a las actividades impulsadas por el grupo de investigación REDE de la Universidad de Vigo y, en particular, por su apoyo en la edición de este libro. Y en segundo lugar, pero no por ello menos importante, a la *Consellería de Facenda* de la Xunta de Galicia y a *Novacaixagalicia*. Ambas instituciones proporcionaron el soporte financiero que hizo posible la celebración de la II Conferencia sobre federalismo fiscal y descentralización en España, organizada por REDE en Octubre de 2010 y en la que se presentaron los trabajos iniciales que constituyen la base de esta obra.

### Referencias bibliográficas

- Blöchliger, H. y O. Petzold, (2009): «Finding the dividing line between tax sharing and grants: A statistical investigation» (<http://www.oecd.org/dataoecd/8/22/43072896.pdf>), OECD COM / CTPA / ECO / GOV/WP(2009)10
- Lago Peñas, S. y T. Madiès, (2005): «Le nouveau fédéralisme financier en Espagne: Une analyse critique», *Revue de L'OFCE*, 94, 373-396.
- Lago Peñas, S. y J. Martínez-Vázquez, (Dir.) (2009): *La asignación de impuestos a las Comunidades Autónomas: Desafíos y oportunidades*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Petrakos, G.; A. Rodríguez-Pose y A. Rovolos, (2005): «Growth, integration, and regional disparities in the European Union», *Environment and Planning A*, 37 (10), 1837-1855.
- Watts, R.L. (1999): *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study*, Kingston, Canada: Institute of Intergovernmental Relations. Queen's University.



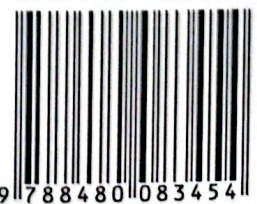
GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ECONOMÍA  
Y HACIENDA

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE HACIENDA Y PRESUPUESTOS

INSTITUTO DE ESTUDIOS  
FISCALES

ISBN: 978-84-8008-345-4



9 788480 083454

Precio: 30 euros  
(I.V.A. incluido)