

La reforma del sistema de financiación de 1996

José TANCO MARTÍN-CRIADO

1. Sistema de financiación para el quinquenio 1992-1996.

Un sistema de financiación debe contar con una serie de instrumentos que den respuesta a las diversas necesidades que plantea la financiación autonómica. El sistema de financiación para el quinquenio 1992-1996 es el segundo sistema de financiación que las Comunidades Autónomas de régimen común han tenido durante el período definitivo que se inició en 1987.

En todo sistema de financiación es necesario distinguir dos aspectos, uno primero consistente en el conjunto de criterios y normas que determinan «el cuanto» de la financiación y, un segundo aspecto que lo constituyen los instrumentos que nos fijan «el como» los anteriores recursos llegan a la Comunidad Autónoma.

1.1. La cuantificación de la necesidad de financiación.

El primer aspecto tiene que determinar la cuantía de los recursos que cada Comunidad Autónoma precisa para poder llevar a cabo con un determinado nivel la prestación de los servicios que le han sido transferidos.

Tanto en el primer quinquenio, que comprendió el período de 1987 a 1991, ambos inclusive, como en el segundo quinquenio, el comprendido entre 1992 y 1996, esa determinación de la cuantía de los recursos

se realizaba a través de un conjunto de variables objetivas que tenían finalidades distintas; así las variables distributivas son variables que atribuyen financiación a todas las Comunidades Autónomas con valores distintos de cero, nunca son negativas, y están constituidas por:

- **Población**, recoge la población de derecho a una determinada fecha, lo más próxima posible a la fecha del año tomado como base que para el sistema del quinquenio 1992-1996 fue el de 1990. Sus valores están suministrados por el Instituto Nacional de Estadística y se refieren a 1 de junio de 1998.

- **Superficie**, recoge los Km² de superficie territorial de cada Comunidad Autónoma según las cifras incluidas en la publicación «Avance del Anuario Estadístico del INE» de 1990, que recoge los datos suministrados por el Instituto Geográfico Nacional.

- **Unidades Administrativas**, es una variable que pretende recoger la fragmentación que por necesidades políticas o geográficas se produce en la administración autonómica.

Se define mediante un índice resultado de asignar a cada Comunidad Autónoma 0,5 puntos, a cada provincia 0,5 puntos y a cada isla con Cabildo o Consejo Insular 0,25 puntos.

- **Dispersión**, esta variable está definida por el número de entidades singulares (núcleos de población) de cada Comunidad Autónoma, según los datos facilitados por el INE obtenidos del Padrón Municipal de 1986.

Pretende representar las diferencias de costes en la provisión de los servicios públicos provocados por la dispersión geográfica de la población.

- **Insularidad**, tiene por finalidad dar cumplimiento al mandato constitucional de considerar el hecho insular como una faceta importante de los elementos del coste de los servicios públicos prestados en los dos territorios insulares.

En el primer quinquenio esta variable se media por la distancia en Kilómetros entre las capitales de las Comunidades Autónomas y Madrid, con la particularidad de que al tener la Comunidad de las Islas Canarias la capitalidad compartida entre Sta. Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria, la distancia es también la media de ambas ciudades a Madrid.

El cambio de estructura del sistema de financiación del segundo quinquenio que dio lugar a que en vez de existir un grupo de quince Comunidades para asignar la financiación correspondiente a las competencias comunes y otro de cinco para las competencias de educación, se constituyera un grupo de Comunidades del Artº 143 de la Constitución con diez Comunidades que seguían siendo competencias comunes y un segundo grupo de cinco Comunidades del Artº 151 de la C.E. con competencias comunes y de educación, hizo que en cada uno de los dos grupo existiera una única Comunidad Autónoma en la que la variable Insularidad tomara valores distintos de cero, con lo cual cada una de ellas recibe la totalidad de la financiación que representa esta variable, circunstancia que no fue suficientemente valorada en el análisis del sistema de financiación y que en mi opinión perjudica a la Comunidad de las Islas Baleares.

Sin embargo el otro conjunto de variables denominadas redistributivas son variables de suma cero, es decir, unas Comunidades tienen valores positivos y esta variables les añade recursos y otras Comunidades los tienen negativos y, en consecuencia, pierden recursos. Este segundo conjunto está constituido por dos variables con finalidades distintas:

- **La Pobreza relativa**, cuya finalidad es introducir elementos de solidaridad en el sistema de financiación, está representada por:

$$PR_i = (a_i - b_i)$$

en la que a_i representa a la población relativa de cada Comunidad Autónoma, es decir $a_i = N_i / N$, en la que

N_i es la población de la Comunidad Autónoma i , N es la población de las quince Comunidades Autónomas; a su vez b_i es el valor añadido bruto al coste de los factores relativo, es decir $b_i = VAB_i / VAB$, en la que como en el caso anterior VAB_i es el valor añadido bruto al coste de los factores de la Comunidad Autónoma i , mientras que VAB es el valor añadido bruto al coste de los factores de las quince Comunidades Autónomas.

Responde a lo estipulado en el artículo Decimotercero.Uno.d) de la LOFCA que incluye a la inversa de la renta en la asignación de los recursos a las Comunidades Autónomas.

- **Esfuerzo fiscal**, la introducción de esta variable responde, como en el caso anterior, a lo estipulado en el mismo artículo Decimotercero.Uno.b) de la LOFCA, que pretende primar de alguna manera a aquellas Comunidades Autónomas que aportan mayores recursos en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Hay que resaltar que la concepción dada a esta variable es una interpretación consensuada de un concepto técnicamente imperfecto como es el de «esfuerzo fiscal de una Comunidad Autónoma», cuya existencia es más que dudosa, mientras existe un mismo sistema fiscal y una Administración gestora única.

Esta variable se ha definido como la diferencia entre la cuota líquida relativa en el IRPF correspondiente a los residentes en una Comunidad Autónoma y el valor añadido bruto al coste de los factores relativo de esa Comunidad, es decir:

$EFi = (c_i - b_i)$, en la que $c_i = IRPF_i / IRPF$, siendo $IRPF_i$ la cuota líquida declarada por los residentes en la Comunidad i , mientras que $IRPF$ es la cuota líquida total que corresponde a las quince Comunidades Autónomas. La variable b_i ya ha sido definida al tratar la Pobreza relativa.

La aplicación de este conjunto de variables que podemos denominar «criterio de equidad», da cumplimiento al artículo 13 de la LOFCA, tiene dos objetivos:

1º) Buscar con el necesario consenso un conjunto de variables que, adecuadamente valoradas, representen los recursos necesarios para la prestación de los servicios transferidos a cada Comunidad Autónoma, comprendiendo dos elementos, los factores que intervienen en el coste y su peso relativo fijado por las ponderaciones, de tal forma que constituyen una

especie de escandalo del coste específico en cada Comunidad.

Si una Comunidad tiene desviaciones en más sobre los recursos que el artículo 13 de la LOFCA proporciona, en ese caso se trata de un problema de aplicación del artículo 15 de la LOFCA, que como ustedes conocen se refiere a las Asignaciones de Nivelación. Con esta aplicación cada cinco años tenía lugar una homologación del coste medio de los servicios transferidos con la utilización de las variables consensuadas en cada caso y sus respectivas ponderaciones y, por otro lado, la financiación global quedaba ajustada a las dimensiones reales de esas variables, entre las cuales predomina de forma clara la población con un 94 por ciento de peso medio relativo, en el caso de las Comunidades Autónomas del Artº. 151 de la C.E.

2º) Equiparar la territorialización del gasto público llevado a cabo por decisiones estatales en servicios públicos que a lo largo del quinquenio son transferidos y que, por tanto, su coste efectivo responde a las desigualdades que puedan existir en esa territorialización.

La aplicación del criterio de equidad es fundamental para equilibrar la prestación de los servicios, en este caso contribuye a corregir las distorsiones que en la distribución del gasto público han tenido lugar en el ejercicio de las transferencias de servicios como consecuencia de decisiones del Gobierno Central.

1.2. Los instrumentos de financiación.

La determinación de la cuantía de los recursos financieros de cada Comunidad Autónoma es de una importancia primordial porque afecta al principio de suficiencia, pero los instrumentos utilizados para ponerlos a su disposición tienen asimismo una especial transcendencia porque afectan al principio de autonomía.

En esta faceta del sistema de financiación para el anterior quinquenio hay dos instrumentos y unos criterios de garantía que se deben examinar:

- Qué recursos se reciben por el rendimientos de figuras tributarias cedidas.
- Qué recursos se reciben a través de transferencias de la Administración del Estado.

- Qué mecanismos de evolución y garantía existen en el sistema de financiación para mantener la suficiencia dinámica y la equidad del sistema.

El sistema de financiación contenido en la LOFCA, hasta su última modificación, estaba concebido como un sistema basado en las transferencias; por tanto los Impuestos Cedidos, llamémosles tradicionales integrados por:

- a) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- b) Impuesto sobre el Patrimonio.
- c) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.
- d) Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados.
- e) Tasas sobre el Juego.

cuantitativamente son un instrumento importante, pero no el predominante; dentro de la estructura de los ingresos de las Comunidades Autónomas significan alrededor de un 25 por ciento de la financiación total, sin contar la atribución del 15 por ciento de la cuota líquida del IRPF.

La anterior circunstancia supone que el 75 por ciento restante procedía de la participación en los ingresos del Estado.

En cuanto a la garantía de la suficiencia para los restantes años del quinquenio estaba constituida por criterio de evolución de la PIE; el artículo 13 de la LOFCA no trata específicamente este asunto porque no era necesario, cada Comunidad tiene un porcentaje de participación en los ingresos impositivos de la Hacienda del Estado y, por tanto, los ingresos correspondientes a esta partida evolucionan como lo hagan los ingresos impositivos del Estado.

Circunstancias económicas diversas dieron lugar a la necesidad de que apareciera la regla de evolución de la participación en los ingresos del Estado (PIE) de forma explícita, con un consenso generalizado los ingresos impositivos fueron sustituidos por una magnitud que se denominó ITAE y que está integrada por los ingresos impositivos del Estado más las cuotas de la seguridad social y del desempleo, pero con dos limitaciones en su evolución:

- Como máximo puede crecer como lo haga el PIB nominal.

- Como mínimo debe crecer como lo haga el gasto equivalente del Estado.

Esta horquilla al crecimiento de la financiación autonómica y el artículo 15 de la LOFCA, nunca aplicado, eran los únicos mecanismos de garantía del sistema. La realidad fue que en el primer quinquenio y parte del segundo la financiación creció como el «Gasto Equivalente» del Estado, porque este lo hizo por encima del PIB nominal y en los tres últimos años del quinquenio crecieron los recursos autonómicos al ritmo del PIB nominal.

2. El sistema actual, modificaciones que implica.

El nuevo sistema declara que sus objetivos principales son avanzar en la autonomía financiera, conservar la suficiencia y está basado sobre la corresponsabilidad fiscal. Quiero dejar constancia que los tres adjetivos utilizados son los empleados en los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996, es decir:

- Se «avanza» en autonomía financiera.
- Se «conserva» la suficiencia financiera.
- La corresponsabilidad fiscal es la base del modelo.

No merece la pena discutir si supone una mejora sustancial en la autonomía financiera la posibilidad de subir o bajar en 0,45 por ciento el tipo medio de la Tarifa del IRPF; si hay que recalcar que el nuevo sistema considera que la suficiencia financiera es la adecuada porque tiene la exclusiva pretensión de conservarla, por tanto no nos llamemos a engaño, algunos de estos aspectos se irán examinando a lo largo del artículo.

El sistema actual, es el tercero del período definitivo y el único que no ha sido consensuado con el conjunto de las Comunidades Autónomas y que por tanto no se aplica más que a doce de las quince Comunidades de régimen común.

Las que consideramos «modificaciones» pueden deberse a dos causas:

- a) Se cambian determinados aspectos de la financiación.

- b) Hay procesos que no se llevan a cabo.

Dejando aparte las objeciones de principio que contra el actual sistema la Comunidad Autónoma de Andalucía presentó desde el primer momento, veamos con cierto detalle cuales son las «modificaciones» significativas que el nuevo sistema introduce, empezando por procesos que no se llevan a cabo.

2.1. Modificaciones en la cuantía de la necesidad de financiación.

La primera carencia del sistema es la falta de determinación de la necesidad de financiación de cada Comunidad. La financiación inicial no es consecuencia de la aplicación de un criterio de equidad sino de la suma de dos partidas:

- Una primera, consecuencia de la aplicación del criterio de equidad en el quinquenio anterior, por tanto con los valores de las variables correspondientes a ese quinquenio, evolucionada con el criterio de evolución predominante en el último año del quinquenio.
- Una segunda, representada por el coste efectivo de las transferencias realizadas a cada Comunidad Autónoma durante el quinquenio anterior, evolucionada con el índice de evolución correspondiente al año de la transferencia.

Por tanto, en «el cuanto», hay dos tipos de distorsiones ambas muy graves:

- 1º) Variables como Población, Dispersión, Pobreza relativa y Esfuerzo fiscal han experimentado variaciones sustanciales que no se tienen en cuenta, además son variaciones en los dos sentidos, aumentando y reduciendo la población, el número de núcleos urbanos o la riqueza relativa; por tanto introduciendo desviaciones que al no ser corregidas en toda su amplitud, dan lugar a distorsiones superiores a la que la observación individualizada de cada una de ellas supone.
- 2º) Están sin corregir todas las distorsiones que en el gasto territorial del Estado y relativas a los servicios transferidos en el último quinquenio, con el agravante de que precisamente entre ellas está la transferencia del gasto universitario a las CC.AA. del artículo 143 de la C.E. con distorsiones de hasta cinco veces el gasto por habitante entre unas y otras.

La no utilización de un criterio de equidad para asignar los recursos es renunciar a introducir elementos de racionalidad y objetividad en esta faceta transcendente de la financiación autonómica, abandonando la transparencia en la negociación en favor de decisiones opacas cuya justificación todo el mundo sospecha y que desde luego favorecen a aquellos que en cada momento se encuentren en situación de inclinar la balanza política en una u otra dirección.

La introducción de criterios objetivos en la determinación de la financiación fue un logro para las Comunidades Autónomas porque coartaba la posibilidad de atribuir recursos no justificados a una de ellas en detrimento de las demás, porque al final era necesario justificar esos recursos con las variables incrementando su valor, con lo cual, en definitiva, repercutía sobre las demás y a la Hacienda del Estado le resultaba muy costosa una irregularidad con una cualquiera de las Comunidades Autónomas.

En el sistema actual se han producido transferencias irregulares desde el primer momento, Comunidades Autónomas con una posición política determinante han conseguido «revalorizaciones» de transferencias antiguas, sin publicar el correspondiente Real Decreto de ampliación de medios, la opacidad del sistema lo permite.

Por otro lado, la no aplicación de un criterio de equidad, justifica la no actualización de los valores de las variables, no se reconoce la existencia de las variables mas que como un arrastre histórico, no se lleva a cabo su actualización, manteniendo los valores reconocidos en el año base del anterior quinquenio, es decir, en 1988. Esta falta de actualización de valores supone respecto a la población oficial reconocida en 1 de enero de 1995 no considerar la financiación necesaria para prestar los servicios transferidos a 460.000 habitantes de esta Comunidad Autónoma de Andalucía.

2.2. Modificaciones en los instrumentos de financiación.

Examinar los instrumentos resulta complicado porque en dos años han experimentado tres modificaciones, no se sabe cual elegir si el inicial, el de la primera modificación, el de la segunda o el de la tercera que de momento es el vigente y sitúa al sistema en una situación sensiblemente diferente a la inicial.

Sin embargo, sí me gustaría decir algo sobre que el modelo se basa en la corresponsabilidad fiscal. La

doctrina ha venido sosteniendo que sin capacidad normativa no hay corresponsabilidad fiscal, pero, por las escasas voces críticas que se levantan sobre el modelo, parece que si existe esa capacidad normativa limitada a variar en medio punto el tipo de gravamen medio del IRPF existe la corresponsabilidad fiscal aunque no aparezca la capacidad de gestión, ni de recaudación que es competencia de otra administración y que no exista una intervención en la inspección.

Es evidente que la puntilla a todo vestigio de corresponsabilidad fiscal se la ha dado la modificación en el Fondo de Garantía informada favorablemente por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en el 27 de marzo de 1998 por la que, tanto el tramo cedido como la participación territorializada del IRPF e incluso la propia participación en los ingresos del Estado se garantiza que crecerán como mínimo igual que el PIB nominal, es decir, se acepta que exista un «tope» mínimo en el crecimiento del IRPF y de la PIE.

Esa garantía introducida el 27 de marzo de 1998 tiene una especial significación para las tres Comunidades que no aceptaron el modelo:

- La PIE de las que aceptaron el modelo crece como mínimo como el PIB nominal.
- La PIE de las que no aceptaron el modelo crece como máximo como el PIB nominal.

Lo curioso de esta actuación es que el ITAE de las tres que no han aceptado el modelo está en su evolución por encima del PIB y el de que las que aceptaron el sistema por debajo, si el Gobierno no miente al afirmar que la presión fiscal no ha crecido, con lo cual todo el mundo crecería como el PIB.

Los puristas de la corresponsabilidad fiscal que atronaron el espacio fiscal cuando en 1994 se introdujo el 15% del IRPF con topes máximo y mínimo, ahora permanecen muy callados, lo que sin duda significa que lo que hace que exista corresponsabilidad fiscal es la no existencia de tope máximo.

Aquella bella frase de que cada palo aguante su vela, vista desde Andalucía podría reciclarse en que los palos los aguantamos entre todos pero si alguien tiene las velas más grandes y corre más, el premio para él.

La corresponsabilidad fiscal, la base del nuevo sistema, tiene dos aspectos diferentes, la que se produce

como consecuencia de la capacidad normativa atribuida en los tributos cedidos tradicionales que es prácticamente el único punto positivo del nuevo sistema, y la que se ha querido promocionar con mayor intensidad relativa al IRPF derivada tanto de la cesión del 15 por ciento como de la participación territorializada que, desde luego, es inexistente.

Aparte de la Hacienda del Estado nadie es responsable de las consecuencias de la gestión, recaudación e inspección del IRPF; la Comunidad Autónoma ni siquiera es totalmente responsable de las consecuencias de sus variaciones normativas porque como ya se ha dicho, ni la gestión ni la recaudación ni la inspección le corresponden.

La necesidad vital de la corresponsabilidad fiscal se pone de manifiesto en que en los tres años de vigencia del sistema únicamente ha habido dos disposiciones con trascendencia económica, ambas incrementando el tipo impositivo del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales del 6 al 7 por ciento, pero vistiéndolo con ligeras deducciones en el IRPF.

Por tanto, en lo que se refiere al «cómo» existen dos novedades:

1º) Reconocimiento de capacidad normativa en tributos cedidos tradicionales. Que es el único aspecto positivo del sistema, porque introduce un mayor grado de corresponsabilidad fiscal, aunque carezca de instrumentos que impidan o dificulten las guerras fiscales entre comunidades.

En cualquier caso, la existencia de la corresponsabilidad fiscal en los tributos cedidos tradicionales no parece haber sido una de las causas fundamentales para que la Comunidad Autónoma de Andalucía rechace el nuevo sistema.

2º) Cesión de un tramo del 15 por ciento del IRPF con capacidad normativa muy limitada y sin capacidad de gestión, recaudación e inspección que carece de corresponsabilidad fiscal desde el principio, confirmada con la última modificación.

Una tercera seminovedad sería considerar que en la participación territorializada del 15 por ciento del IRPF, ya existente, pero con topes máximos y mínimos, la supresión inicial de dichos topes, con lo que las comunidades que accedían a esta participación, no es que fueran responsables de nada, pero

corrían un cierto riesgo por las decisiones normativas y de gestión de la Administración Central; después del 27 de marzo todas sus riesgos económicos han desaparecido, el establecimiento del tope mínimo los ha eliminado.

Las consecuencias financieras de la modificación del sistema olvidándose del criterio de equidad en la determinación de las necesidades han sido muy graves, pero basar la financiación autonómica sobre la cesión de un impuesto que se pensaba modificar a la baja tiene connotaciones que no me atrevo a calificar; esa falsa base de unos acuerdos se ha ido poniendo de manifiesto a lo largo del proceso seguido por el nuevo sistema de financiación y ha obligado a un parcheo permanente de sus resultados financieros hasta llegar al tantas veces nombrado Acuerdo del 27 de marzo de 1998 que combinado con la gestión poco hábil del sistema, lo ha convertido, en definitiva, en un certificado de defunción del mismo.

Vemos algunos aspectos de esas consecuencias financieras; la cesión de una figura impositiva supone que, en un año base determinado, se determina el rendimiento de esa figura tributaria y ese importe se deduce de la Participación en los Ingresos del Estado, de tal forma que en el año base lo que se incrementan los recursos por el rendimiento de las nuevas figuras tributarias cedidas se decrementa la participación en los ingresos del Estado, por tanto la operación es neutral para ambas Administraciones.

Y así se ha hecho en este caso también; el 15% ó el 30 por ciento según los casos, de la cuota líquida ingresada por los contribuyentes de cada Comunidad Autónoma ha sido deducida de la participación en los ingresos del Estado que a cada una de ellas correspondía.

El problema surge porque el IRPF está catalogado como un impuesto progresivo cuyas bases imponibles y liquidables están muy correlacionadas con el PIB de cada Comunidad Autónoma y además los tipos de gravamen crecen con la base liquidable; la consecuencia es que el rendimiento del IRPF debe crecer más deprisa que el PIB; este razonamiento era válido hasta 1995.

Desde 1996 la situación es muy diferente, el PIB nominal está creciendo en el entorno del 6 por ciento anual, mientras que la cuota líquida del IRPF, según recaudación global ha crecido:

- En 1997 alrededor de un 3,5 por ciento.

- En 1998 alrededor de un 1 por ciento.

en este ejercicio de 1999 se desconoce el porcentaje de crecimiento porque ha habido cambio de normativa y las declaraciones queda casi un año para presentarlas, pero el Instituto de Estudios Fiscales estima las pérdidas de recaudación en 701.000 millones de pesetas lo que supone alrededor de un 13 por ciento de la recaudación global, que deberá soportar en exclusiva la Hacienda del Estado en virtud del acuerdo del 27 de marzo de 1998.

En consecuencia 100 pesetas de PIE en 1996 se han transformado con el índice de evolución del PIB nominal en 119 pts, mientras que 100 pts. de IRPF se han transformado como media en:

$$100 \times 1,035 \times 1,01 \times 0,87 = 91 \text{ pesetas.}$$

es decir, no sólo no han mantenido el valor en pesetas de cada año sino que han perdido un $(28 : 119) \times 100 = 23,5$ por ciento de su valor en pesetas de 1999. Hubiera sido todo un negocio para la suficiencia de las Comunidades Autónomas, si no se hubiese establecido el tope mínimo de crecimiento del PIB nominal.

El estudio de las consecuencias de la posible ligazón de la financiación autonómica con el IRPF como base fundamental que se hizo a lo largo de 1996 suponía, en todo caso, un crecimiento del rendimiento del IRPF, más o menos moderado según las diversas hipótesis, superior al del PIB nominal, no era fácil suponer una situación como la que se ha producido; en todas ellas la Comunidad Autónoma de Andalucía salía mal parada, pero la realidad que a retazos se va conociendo convierte en delirantemente optimistas los peores temores.

Una parte de los cambios introducidos en el sistema pueden ser considerados razonables y algunos de ellos se hacen eco de quejas presentadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía; lo que ya no es comprensible es que hasta para hacer cosas razonables se hagan con el abandono de una mínima cortesía entre instituciones, e incluso con vulneración de la normativa vigente, por ejemplo:

a) Las leyes de cesión de tributos, tanto la general como las específicas de cada Comunidad Autónoma, aunque sean de normativa estatal, deben ser informadas por el Consejo de Política Fiscal y Financiera y las específicas aprobadas por las Comisiones Mixtas Estado-Comunidad Autónoma.

Así se ha hecho en la situación inicial, sin embargo, en la primera modificación para corregir la existencia de disfuncionalidades en los puntos de conexión de ciertos tributos, dado que tres Comunidades no habían aceptado el sistema y la primitiva Ley de Cesión y las específicas de esas tres Comunidades continuaban en vigor y las nuevas leyes daban tratamiento distinto a ciertas circunstancias atribuyendo el hecho imponible a dos Comunidades o por el contrario no atribuyéndoselo a ninguna, el comportamiento de la Administración del Estado ha sido decepcionante suspendió la aplicación de una y otras leyes sin consultar ni al Consejo de Política Fiscal y Financiera ni a las Comisiones Mixtas que sin embargo habían dado la aprobación a la Ley General y a las específicas respectivas como es preceptivo.

b) El Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de marzo de 1998 informando favorablemente la modificación del Fondo de Garantía con motivo de la modificación del IRPF, por cierto sin figurar en el Orden del Día del Consejo y contando con la oposición de tres Comunidades a su inclusión, se recogió en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1999 dándole retroactividad a 1 de enero de 1997, con no se qué aparente justificación porque el IRPF no se ha modificado hasta este año.

c) Con efecto 1 de enero de 1997 se cedió el 15 por ciento del IRPF con una determinada Tarifa complementaria o autonómica que, en efecto, era el 15 por ciento de la tarifa global, es decir, de la Tarifa General más la Autonómica, por tanto ajustada a lo dispuesto en las normas tal como las Leyes Específicas de Cesión y su aprobación por la Comisión Mixta Estado-Comunidad Autónoma recogen.

La Ley de Modificación del IRPF cambia la estructura y los tipos de gravamen de la Escala Autonómica, sin consultar a las Comisiones Mixtas y sin que los respectivos Parlamentos tengan nada que decir por el ejercicio por las Cortes Generales de una competencia que teóricamente es suya desde el momento de la cesión.

d) La Ley de Modificación del IRPF no sólo modifica la estructura y los tipos de gravamen de la Escala de Gravamen Autonómicos, sino que además modifica el porcentaje de cesión del IRPF a cada Comunidad Autónoma.

Como se acaba de indicar, en la cesión inicial, el tipo autonómico para cada estrato de renta era el 15 por ciento de la suma del tipo autonómico más el tipo estatal. Después de la modificación de la Ley del IRPF, cada estrato de renta es un porcentaje diferente de la suma de los tipos estatal y autonómico que oscila entre el 15,4 por ciento y el 17,5 por ciento, por tanto:

1º) Todas y cada una de las Comunidades Autónomas tienen cedido un porcentaje superior al 15 por ciento legalmente cedido, ya que el estrato de renta con menor porcentaje de cesión es el 15,4 por ciento.

2º) El porcentaje de cesión a cada Comunidad Autónoma es el resultado de ponderar el porcentaje de cada estrato de renta por el peso relativo de la cuantía de la base liquidable correspondiente a ese estrato de renta, con lo cual, milagros aparte, cada Comunidad Autónoma tendrá un porcentaje de cesión diferente y distinto del 15 por ciento.

3º) No sólo los porcentajes de cesión a cada Comunidad Autónoma son diferentes, sino, incluso, cada Comunidad Autónoma tendrá un porcentaje diferente cada día del año. Cada vez que un Jefe de Sección de la Agencia de la Administración Tributaria envíe una «paralela» o un Inspector o Subinspector de Hacienda levante un Acta se está modificando el porcentaje de cesión del IRPF a una Comunidad Autónoma.

Hasta ahora la cesión de un tributo a una Comunidad Autónoma estaba sometido a unos requisitos formales muy serios, lo que se decidía en la Comisión Mixta era inmodificable unilateralmente, se precisaba un nuevo acuerdo de la citada Comisión Mixta, desde ahora todo es

posible. En este aspecto el Estado de Derecho se ha convertido en el Estado de Hecho.

4º) Por último, este problema del 15 por ciento de cesión del IRPF es en gran parte trasladable a la participación territorializada; hay toda una serie de incógnitas que la historia nos irá desvelando y que pueden seguir siendo materia prima para nuevos cambios en el sistema de financiación, como por ejemplo:

- ¿Seguirá siendo la participación territorializada un 15 por ciento?. Si es así, un quince por ciento, ¿sobre qué?.
- ¿Todas las Comunidades tendrán el mismo porcentaje?, o ¿sucederá como en el tramo cedido?.
- ¿Crecerá lo mismo ese tramo de participación en todas las Comunidades Autónomas?.

Los pocos elementos positivos y técnicamente bien diseñados que en el nuevo sistema aparecen hacen que cualquier crítica semeje una visión parcial y exagerada de la realidad. Se trata de un ejemplo de trabajo que políticamente está mal concebido, que su diseño técnico es desafortunado y que, naturalmente, con esas carencias iniciales, su gestión era difícil que resultase un éxito.

El sistema difícilmente durará hasta finales del 2001; a mitad de su período de vigencia todo el mundo ya está reclamando su sustitución, esperemos que esta próxima vez, en su doble acepción de cercana y de segunda vuelta, sirva hacer las cosas con más sentido común y más acorde con el interés general.

Finalmente quisiera concluir con una nueva pregunta. ¿Qué nuevas modificaciones nos tendrá reservada la Ley de Presupuestos del Estado para el año 2000?.