

## EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE ESCOCIA Y GALES<sup>1</sup>

David Patiño Rodríguez  
José Miguel Herrera Maldonado

Departamento de Teoría Económica y Economía Política  
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales  
Universidad de Sevilla

<sup>1</sup> Este artículo forma parte de un trabajo de investigación de mayor dimensión, elaborado con financiación de la Junta de Andalucía por los componentes del Grupo de Investigación de "Economía del Sector Público" de la Universidad de Sevilla, bajo la denominación *Los sistemas de financiación en los países federales y las posibles aplicaciones al caso español*, con especial referencia a la definición de asignaciones de nivelación.

## SUMARIO

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	79
<b>2. VALORACIÓN DEL COSTE DE SATISFACER LAS NECESIDADES PÚBLICAS.....</b>	80
<b>3. EL MECANISMO PARA ESTABLECER LOS CAMBIOS EN EL TAMAÑO DE LAS TRANSFERENCIAS. LA FÓRMULA BARNETT.....</b>	84
<b>4. DETERMINACIÓN DE LOS GASTOS PÚBLICOS DEL REINO UNIDO.....</b>	87
4.1. Clasificación del gasto público.....	89
4.2. Principios clave para la distribución del gasto público dentro del Reino Unido.....	90
4.3. Cambios en las partidas del gasto público cuya financiación viene determinada por la fórmula Barnett.....	92
4.4. Cambios en las partidas del presupuesto que no están determinadas por la fórmula Barnett.....	96
4.5. El gasto auto-financiado.....	98
4.6. Gasto financiado por medio de endeudamiento.....	101
4.7. Ingresos y tasas.....	101
4.8. Ajustes financieros excepcionales.....	103
4.9. Cambios entre dos revisiones del presupuesto y acceso a la Reserva DEL.....	104
4.10. Flexibilidad entre revisiones de gasto.....	106
4.11. Cambios en la política de financiación y resolución de disputas.....	107
<b>5. IMPLICACIONES DEL MECANISMO DE FINANCIACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES DESCENTRALIZADAS EN EL REINO UNIDO.....</b>	108
<b>6. CONCLUSIONES.....</b>	110
<b>7. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	111

## 1. INTRODUCCIÓN

En 1999 culminó el largo proceso de autonomía escocesa y galesa con la constitución del Parlamento Escocés y la Asamblea Nacional Galesa finalizando un proceso que ha estado presente en la vida política británica durante todo el siglo XX. Estos dos órganos y las Administraciones Públicas Escocesa y Galesa respectivamente han sustituido a la Oficina Escocesa y Galesa que eran dependientes del gobierno central.

En buena medida uno de los principales elementos que había paralizado, tradicionalmente, la constitución de dicha autonomía ha sido el mecanismo de financiación. En el presente trabajo, trataremos de describir de modo somero cómo es este mecanismo en el que se ha optado por lo que ellos denominan un enfoque de gasto, es decir, las administraciones escocesa y galesa cuentan con un fuerte abanico competencial pero se nutren casi por completo de transferencias del gobierno central articuladas por medio de un mecanismo que será expuesto más adelante. Este mecanismo es casi idéntico al que financiaba a las antiguas Oficinas Escocesa y Galesa y ha sido mantenido dado el relativo buen funcionamiento que ha tenido durante su vigencia.

A grandes rasgos estas son las bases que gobiernan los presupuestos de las administraciones escocesa y galesa. El gobierno central transfiere el denominado "bloque" de fondos cuya cuantía se considera que puede financiar una provisión de los servicios públicos que son de su competencia, en un nivel cuantitativo y cualitativo equivalente al que presta el gobierno central en Inglaterra. Las administraciones descentralizadas no tienen posibilidad de establecer nuevos impuestos o modificar los existentes<sup>2</sup>, pero tienen la potestad de administrar este bloque de transferencias del modo que deseen, sin que influya en sus decisiones de ningún modo el modelo de distribución de gastos que haya elegido el gobierno central para proveer en Inglaterra los servicios que se consideran "comparables". Es decir, aquellos para los que tienen competencia el Parlamento Escocés y la Asamblea Nacional Galesa.

<sup>2</sup> El Parlamento Escocés cuenta con la posibilidad de establecer un recargo en el impuesto sobre la renta, limitado al 3% hacia arriba o hacia abajo, respecto al tipo impositivo básico del país y con un límite cuantitativo en cuanto a la recaudación por este instrumento.

Para cerrar el sistema hacen falta dos elementos, la determinación del tamaño del bloque de transferencias y el mecanismo que articule las modificaciones de este tamaño.

El tamaño del bloque de transferencias, es decir, la cuantía total de las transferencias que el gobierno central aporta a las administraciones territoriales, viene determinado, por lo menos teóricamente, por una valoración del gasto público que sería necesario para satisfacer una provisión de servicios públicos, equivalente, en cantidad y calidad, a la que se ofrece en Inglaterra. Las modificaciones del tamaño del bloque vienen determinadas por un mecanismo, basado en la población, que se denomina fórmula Barnett.

En el trabajo, en el apartado segundo se describirán los problemas relacionados con la valoración del coste de la satisfacción de las necesidades públicas, en el apartado tercero se analiza el mecanismo de funcionamiento de la fórmula Barnett, en el apartado cuarto se describen cómo están estructurados los presupuestos de Escocia y Gales. En la parte quinto se enumeran algunas de las implicaciones que para Escocia y Gales y para el Reino Unido ha tenido este mecanismo de financiación para finalizar en el apartado sexto con unas conclusiones finales respecto al sistema.

## **2. VALORACIÓN DEL COSTE DE SATISFACER LAS NECESIDADES PÚBLICAS**

El esquema de financiación que hemos descrito precisa un mecanismo para determinar el volumen global de transferencias que el gobierno debe aportar para que Escocia y Gales puedan proveer un nivel de servicios públicos, en aquellas materias que son de su competencia, los servicios "comparables", a los que el gobierno central presta en Inglaterra, es decir, un cálculo del coste de financiar estos servicios en base a las diferencias de los tres países.

Este mismo esquema, es decir, la valoración de los fondos que se precisan para financiar la provisión de servicios en una cantidad y un nivel de calidad similar, se emplea en el Reino Unido para determinar la financiación de las autoridades locales, cuya base, aunque no en la misma cuantía que Escocia y Gales, son las transferencias de libre disposición (el 75% aproximadamente de sus fondos). Esta valoración se hace servicio por servicio, en general, multiplicando el número de personas que recibirán este servicio por un coste unitario estimado, considerando una serie de costes adicionales para tener en cuenta particularidades territoriales. La estimación de los costes adicionales se hace basándose

en un análisis de regresión que pondera factores tales como el clima, la densidad de población, etc. que puedan influir en los costes unitarios. La valoración del coste de los servicios, la realiza el ministerio responsable de cada servicio en cada uno de los tres países, consultando a las autoridades locales. Al final se suma el coste de todos los programas de gasto que deban prestar las autoridades locales. (Poterr, 1997, p. 247).

Para el caso de Escocia y Gales, realizar una valoración de necesidades similar a la realizada para las autoridades locales es una cuestión mucho más comprometida. La razón está en el hecho de que, el gasto público per-cápita en estos dos países es mucho más alto que en Inglaterra. En principio, hay razones objetivas para ello, dado que las características económicas y geográficas de los dos países hace que la satisfacción de sus necesidades públicas sea más costoso que en Inglaterra. Pero, de todos modos, en el Reino Unido hay la impresión, ampliamente extendida, de que el nivel actual de los presupuestos, principalmente de Escocia, está injustificado en base a sus necesidades. Este nivel se ha determinado en unas bases muy imprecisas. Entre estas, a juicio de buena parte de la opinión pública, ha estado la de combatir el apoyo nacionalista.

Pero, a pesar de esta impresión y, también a pesar de que un proceso de valoración del coste de la satisfacción de las necesidades públicas se hace para las autoridades locales, el problema de una valoración de este tipo está en que no hay método científico u objetivo para realizarla.

Como parte de la preparación de la descentralización en los años setenta, el Tesoro<sup>3</sup> realizó una estimación en este sentido que fue publicada tras el rechazo de las leyes de autonomía escocesa y galesa a finales de los años setenta<sup>4</sup>. Este estudio, usando datos de 1976-77, concluyó que la cantidad de gasto público que hacía falta para proporcionar la misma cuantía de servicios que en Inglaterra, a un mismo nivel de calidad, para las materias descentralizadas venían reflejadas por esta tabla:

<sup>3</sup> Ministerio de Economía del Reino Unido.

<sup>4</sup> En los años setenta hubo un intento frustrado, por parte de la administración laborista de dotar de autonomía a Escocia y a Gales.

**Cuadro 1:****Relación gasto-necesidades. Inglaterra, Escocia y Gales.**

	Inglaterra	Escocia	Gales
Gasto público per-cápita	100	122	106
Necesidades relativas	100	116	109
Relación de gasto a necesidades		+6	-3

FUENTE: Bogdanor, V: *Devolution in the United Kingdom*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 247.

A pesar de los resultados determinados por este estudio, no se realizó ningún ajuste al mecanismo que articula los cambios en el bloque de transferencias. Tampoco se ha hecho después ningún otro estudio similar, aunque ha sido demandado desde distintos sectores, tanto desde los opositores al régimen actual porque consideran que favorece a los escoceses, como desde la administración galesa que, partiendo de una base que no les favorecía, como muestra la tabla anterior, ha ido retrasando sus tasas de crecimiento respecto al resto del Reino Unido, con lo que sus necesidades relativas de gasto han ido creciendo aún más. Por último, algunos sectores que defienden la descentralización también han demandado una valoración de este tipo dado que consideran que el sistema no es tan favorecedor para Escocia.

Además de la falta de un método objetivo, la nueva valoración no se ha realizado porque el sistema establecido ha cumplido con su tarea de distribuir el gasto entre los tres países, aunque uno de sus objetivos, la convergencia en la cuantía del gasto público per-cápita, como veremos después, no se ha cumplido. Este objetivo se basa en la suposición implícita de que este gasto supera las necesidades relativas. Por otro lado, como ha argumentado Midwinter (1997, p. 31) eliminar la ventaja de Escocia, dada la diferencia global, generaría un mínimo beneficio para Inglaterra. Según este autor, si el estudio que realizó el Tesoro en los setenta fuera preciso, lo cual es discutible, con las cifras actuales habría necesidad de reducir el presupuesto de Escocia en una cuantía muy considerable, para conseguir un incremento mínimo para el presupuesto inglés, con lo que, para este autor, la redistribución entre regiones inglesas del propio gasto inglés es una mejor solución a la situación de las regiones inglesas menos privilegiadas.

Varios enfoques se han propuesto para hacer esta valoración del coste que se precisaría para la satisfacción de las necesidades en un mismo nivel en todo

el país. Como hemos visto, para las autoridades locales se utiliza un enfoque basado en los análisis de regresión. El estudio que realizó el Tesoro en los años setenta se basaba en este enfoque. El principal problema de este enfoque radica en la definición de un "servicio estándar". Midwinter (1997, p. 30) ha indicado que esta definición se basa en indicadores de gasto históricos, es decir, se basa en el gasto medio que se ha venido realizando y que puede recoger diferencias cuantitativas pero no recoge las diferencias en la eficiencia con la que se provean estos servicios públicos. Este enfoque se ha criticado porque premia al gasto alto.

El problema se agrava cuando hay que valorar el coste de la dotación de servicios a las administraciones descentralizadas, las cuales no establecen una serie de servicios más o menos homogéneos como las autoridades locales, sino que establecen sus políticas, mucho más amplias que las de las autoridades locales, en base a las diferencias existentes en las estructuras económicas y sociales de la población. Eso nos llevaría a tener que definir una "política estándar". Esta definición llevaría implícitos juicios políticos, aunque se camuflaran en forma de ponderación asignadas a diferentes parámetros. Heald (Treasary, 1997, p. 9) hace referencia al distinto modelo de escolaridad en Escocia, donde la gente tiende a quedarse más tiempo en la escuela y más tiempo en la universidad que Inglaterra. Será un juicio político el que determine si este modelo diferente debe ser financiado por el Reino Unido como una totalidad o, por el contrario, por la propia Escocia, existiendo argumentos a favor de las dos opciones.

Es por esta razón por la que una valoración de este tipo sería muy complicada y dada su falta de objetividad generaría polémicas. Bogdanor (1999, p. 249) ha apuntado que una reducción en el bloque escocés, basándose en una valoración de este tipo, podría ser vista, en algunos sectores de la población de este país como una represalia por haber elegido la opción autonomista y que, por otro lado, sería contradictorio con la política de descentralizar el poder político, asignar presupuestos más pequeños que los que contaba el Secretario de Estado Escocés<sup>5</sup> antes de que entrara en vigor la autonomía de este país.

A juicio de Midwinter (1997, p. 31) dada la imprecisión de este tipo de estudios que abren la puerta a la manipulación política, la aceptación política pasa a ser el elemento más importante que dirija la distribución de fondos entre los distintos países del Reino Unido, en ese sentido, a juicio de este autor, el meca-

<sup>5</sup> El Secretario de Estado Escocés es el ministro del Reino Unido que estaba a la cabeza de la Oficina Escocesa. Con la constitución del Parlamento Escocés, la figura no ha desaparecido pero sus funciones han quedado limitadas a la de intermediario de los dos ámbitos de gobierno. El homólogo galés desempeña las mismas funciones.

nismo actual de distribución, presidido por la fórmula Barnett se presenta como el más pragmático y defendible, dada la ausencia de una alternativa claramente preferible.

### 3. EL MECANISMO PARA ESTABLECER LOS CAMBIOS EN EL TAMAÑO DE LAS TRANSFERENCIAS. LA FÓRMULA BARNETT

Como se ha indicado, los presupuestos de las administraciones descentralizadas del Reino Unido, están financiados casi exclusivamente por transferencias del gobierno central, que son denominadas como el bloque. La determinación del bloque de transferencias se establece por medio de dos elementos, el *gasto heredado* que es el tamaño que tenían las transferencias en el presupuesto previo y que, en última instancia, depende de la cuantía de las transferencias a un país determinado el año que se estableció el mecanismo que actualmente se aplica y un porcentaje de cambio, el *gasto incremental*, aplicado a esta base, que se determina cada vez que se modifican los presupuestos del Reino Unido, a través de la llamada fórmula Barnett.

La fórmula Barnett es el mecanismo para distribuir los cambios en el presupuesto del Reino Unido entre los países que forman la Unión, basándose en la población relativa de cada uno de ellos. Por tanto, es el mecanismo que determina los cambios en el bloque de transferencias que determina los presupuestos de Escocia y Gales, a través de los cambios del presupuesto del Reino Unido, es decir, la fórmula Barnett únicamente determina modificaciones, al alza o a la baja, del presupuesto del período anterior, pero no determina el tamaño global del presupuesto de un país determinado. Según la fórmula, Escocia y Gales reciben un porcentaje, basado en su población, del cambio en los planes de gasto de los programas ingleses que se consideran análogos a los prestados por las administraciones escocesa y galesa. (Treasury Committee, 1997, p. iv).

Este bloque de transferencias, que constituye el presupuesto de Escocia y Gales puede ser gastado, como hemos visto, como desee el Parlamento Escocés o la Asamblea Galesa, es decir, aunque el cambio en el presupuesto venga motivado por el cambio en el presupuesto de algún programa de gasto particular aplicado en Inglaterra, este cambio motiva otro en el bloque de transferencias pero la administración descentralizada no está obligada a seguir la política seguida por el gobierno central. Si, por ejemplo, el gobierno del Reino Unido elige aumentar el presupuesto de educación que es una materia descentralizada y por tanto sería un "gasto comparable"<sup>6</sup>, esta decisión motiva que el bloque de transferencias de Escocia y Gales se incrementen en proporción al cambio en

el presupuesto de educación y a sus respectivas poblaciones, pero este incremento en el bloque de transferencias no obliga a que las administraciones descentralizadas incrementen el gasto en educación, lo pueden hacer, pero sólo si así lo desean.

La distribución del presupuesto entre los países de la Unión a través de una fórmula tiene una larga tradición en el Reino Unido. En 1891 se introdujo una fórmula para distribuir entre los países de la Unión el presupuesto de los gobiernos locales. Aunque oficialmente se basaba en la contribución de cada país a los ingresos públicos, en la realidad estaba basado en la población de cada uno de ellos, constituyendo esta fórmula el primer antecedente de la fórmula Barnett. La fórmula introducida en 1891 sirvió para la distribución del gasto público dirigido a Escocia y Gales hasta finales de los años cincuenta.

Durante los años sesenta y setenta, los presupuestos de Escocia y Gales se establecieron por negociación anual, dentro del proceso de determinación de los presupuestos del Reino Unido, como cualquier otro ministerio.

La fórmula existente, que se llamó Barnett en homenaje al Ministro del Tesoro en el cargo cuando se adoptó, se ideó a finales de los setenta en el marco de los preparativos para la fracasada descentralización a Escocia y entró en vigor, por primera vez en 1978, reflejando la población existente en 1976. Más tarde, en 1980 se aplicó también a Gales<sup>7</sup>, desde entonces ha continuado hasta la fecha. A pesar de esto, sus principios no fueron establecidos por escrito hasta 1997 y siguen sin tener la consideración de estatutarios o constitucionales. El Tesoro la ha definido como —una norma política no estatutaria basada en el entendimiento mutuo entre partes dentro del marco político cuyo desarrollo está sujeto a que ambas partes observen las "reglas del juego"—. (Treasury Committee, 1997, p. iii).

La fórmula fue originalmente 85 : 10 : 5, es decir, por cada 85 libras marginales de gasto público comparable en Inglaterra, el bloque de transferencias escocés, automáticamente, recibía 10 libras y el galés 5. Esto significaba darle a Escocia el 11'76% de cualquier cambio en el gasto realizado en Inglaterra y a Gales el 5'88%.

<sup>6</sup> Para cada ministerio del Reino Unido está establecido el grado en que cada programa de gasto del que es responsable es comparable con otro u otros prestados por Escocia y Gales.

<sup>7</sup> Después sería aplicada también a Irlanda del Norte.

Estos porcentajes se mantuvieron constantes hasta 1992, fecha en la que se modificaron para reflejar el censo de 1991, dado que Escocia en todo este período había estado perdiendo población. Estos porcentajes tampoco fueron modificados hasta el establecimiento del Parlamento Escocés y la Asamblea Nacional Galesa, cuando se acordó que en cada revisión de los presupuestos<sup>8</sup>, se utilizaría el dato del Censo de Población, elaborado por la Oficina Nacional de Estadística, más reciente que se dispusiera.

Existen algunas excepciones en las que se aplican otros porcentajes, la principal es la relativa a orden público, cuyo presupuesto lo aplica el gobierno central directamente en Inglaterra y Gales, pues no es una competencia de la Asamblea Nacional Galesa, pero en cambio, sí es una competencia del Parlamento Escocés. En este caso, se aplica la proporción que la población de Escocia representa, respecto a la suma de las poblaciones de Inglaterra y Gales.

Por otro lado, aunque la fórmula Barnett es el mecanismo normal para determinar los cambios en el presupuesto de las administraciones descentralizadas, hay otra serie de cambios que se realizan al margen de este mecanismo. Básicamente cuando se produce una transferencia de responsabilidades desde el gobierno central hacia una administración territorial y cuando el gobierno del Reino Unido decide hacer un ajuste uniforme a lo largo de todos los departamentos. (Twigger, 1998, p. 10).

Además de determinar de un modo automático los cambios en los presupuestos de las administraciones descentralizadas a partir de los cambios en los presupuestos del gobierno central, la fórmula Barnett tiene la característica de que, bajo ciertas condiciones, consigue la convergencia a largo plazo del nivel de gasto público per-cápita de los tres países. Esto se consigue porque en caso de crecimiento del gasto público, y unas poblaciones que se mantienen relativamente iguales, Escocia y Gales únicamente reciben su cuota per-cápita del cambio presupuestario, por tanto, el valor de la base progresivamente va depreciándose, respecto a lo que ha ido acumulándose a lo largo de los años y generando así la convergencia en el gasto público per-cápita. Según han apuntado Heald y Geaughan (1999, p. 55) la decisión del establecimiento de este mecanismo se basó en la visión implícita de que el gasto público excedía a las necesidades de Escocia y el deseo de convergencia, pero sin tener que decidir exactamente cuánta convergencia.

Pero ya hemos apuntado algunos requisitos que se precisan para esta convergencia: que las poblaciones de los tres países se mantengan relativamente

<sup>8</sup> Cada tres años.

estables y que el gasto público crezca. Dado que el tamaño del bloque de transferencias de un año está determinado en gran medida por el tamaño del bloque del año anterior, si la población de Escocia o Gales se reduce, o crece a una tasa más lenta que la inglesa, el gasto público per-cápita se incrementará relativamente al de Inglaterra. Por otro lado, el mecanismo funciona generando divergencias en el gasto público per-cápita a largo plazo cuando el gasto público se reduce.

Estas fueron exactamente las circunstancias que sucedieron durante los años ochenta y noventa. En estas décadas las poblaciones de Escocia y Gales no dejaron de reducirse y, según las estimaciones seguirán haciéndolo. Además, esta época coincidió con las políticas restrictivas de gasto público realizadas por los gobiernos conservadores. Estos dos hechos, unido a los cambios que se hicieron al bloque de transferencias fuera de la fórmula, a través de los mecanismos que hemos comentado, hicieron que no se alcanzara el objetivo de convergencia en el gasto per-cápita durante este período. (Twigger, 1998, p. 11)

Por otro lado, dado el crecimiento de las atribuciones de las Oficinas Escocesa y Galesa durante el período en que ha estado funcionando la fórmula Barnett y los continuos cambios en la misma, no parece que se puedan hacer comparaciones directas entre el gasto per-cápita cuando se estableció la fórmula y en la actualidad. (Treasury, 1997, p.13).

#### 4. DETERMINACIÓN DE LOS GASTOS PÚBLICOS DEL REINO UNIDO

La política fiscal, la política macroeconómica en general y la distribución del gasto público en todo el territorio del Reino Unido son materia reservada, es decir, la responsabilidad sobre las mismas pertenece al gobierno central que la acomete a través del Tesoro. Por esta razón, los presupuestos de las administraciones descentralizadas continúan siendo determinados dentro del marco del control del gasto público realizado por el Gobierno del Reino Unido. Sin embargo, una vez que los presupuestos han sido determinados, las administraciones descentralizadas tienen libertad para realizar sus propias decisiones de gasto en los asuntos que son de su propia competencia, dentro de las limitaciones que se verán a continuación.

La financiación de los presupuestos de las administraciones descentralizadas, se determina por medio de las revisiones del gasto de todos los ministerios del Gobierno del Reino Unido dentro del proceso presupuestario. Una vez que el Parlamento del Reino Unido determina el nivel de transferencias de las admi-

nistraciones descentralizadas, de éste, establece la provisión de fondos necesaria para la financiación de la actividad de los Secretarios de Estado. Ellos, como se establece en cada ley de descentralización, asignan las transferencias al Parlamento Escocés, a través del Fondo Consolidado Escocés<sup>9</sup> y a la Asamblea Nacional para Gales<sup>10</sup>. Dicha provisión de fondos para sufragar los costes de la Oficina de los Secretarios de Estado para Escocia y Gales será obtenida del total de los recursos asignados por el Parlamento del Reino Unido a las administraciones descentralizadas.

Estos fondos no constituyen la totalidad del presupuesto de la administración descentralizada. La financiación de los presupuestos del Parlamento Escocés y la Asamblea Nacional Galesa se completa por medio de otros elementos, como antes de la descentralización. Entrarían dentro de esta categoría:

- El impuesto sobre bienes inmuebles de uso empresarial que constituye una materia transferida<sup>11</sup>, es decir, puede ser alterados, con los límites que veremos después, por las administraciones transferidas.
- El Tipo Variable Escocés del Impuesto sobre la Renta si se utiliza la capacidad de modificación del tipo del impuesto sobre la renta que posee el Parlamento Escocés. La Asamblea Nacional Galesa no cuenta con esta posibilidad.
- Existe la posibilidad, limitada, de que las administraciones descentralizadas, las autoridades locales y de otros entes públicos se endeuden para financiar sus gastos de capital.
- Fondos procedentes de la Comisión Europea.

<sup>9</sup> El Fondo Consolidado Escocés es la cuenta en la que se realizan los ingresos y desde la que se hacen los pagos de los gastos del Parlamento Escocés que no van dirigidos específicamente a alguna finalidad.

<sup>10</sup> No se contempla la institución de ningún fondo equivalente para Gales.

<sup>11</sup> El impuesto sobre bienes inmuebles de uso empresarial (*non-domestic rates*), también conocido como Impuesto de Empresas, es un impuesto destinado a financiar los costes de los servicios de las autoridades locales y lo pagan los ocupantes de las propiedades que no sean viviendas, principalmente, las empresas. El tipo a pagar por una propiedad depende del valor del alquiler que generaría en el mercado durante un año. La recaudación del impuesto se concentra a nivel de cada país, Inglaterra, Escocia y Gales. El conjunto se divide entre las autoridades contribuyentes. Esta división, actualmente, se basa en el número de residentes que tiene cada autoridad.

#### 4.1. Clasificación del gasto público<sup>12</sup>

El presupuesto total de cada administración descentralizada está compuesto de dos categorías diferentes de fondos. Estas categorías se definen como Límites de Gasto por Ministerio (*Departmental Expenditure Limits*), establecidos cada tres años, y Gasto Dirigido Anualmente (*Annually Managed Expenditure*) (AME), establecido anualmente.

- Límites de Gasto por Ministerio (DEL). Los fondos de esta partida presupuestaria se fijan para un período de tres años. La cuantía de estas partidas sólo se revisa si la inflación varía sustancialmente desde las previsiones realizadas en el momento que se establecieron las mismas (se considera una variación sustancial de la inflación, cuando varía un 1'5% por arriba o por abajo respecto a las previsiones realizadas para los años 2 y 3 del período presupuestario).

Los fondos que entran dentro de esta categoría, están divididos en dos grupos: las partidas que constituyen el presupuesto asignado y las que se integran dentro del presupuesto no-asignado.

Las administraciones descentralizadas cuentan con plena discrecionalidad para administrar la mayor parte de los ingresos que entran dentro de esta categoría, aunque no su totalidad. Las partidas del presupuesto DEL, que son de libre distribución por las administraciones descentralizadas, constituyen el "presupuesto asignado" y sus cambios se determinan a través de la fórmula Barnett. Existen otras partidas dentro de los DEL que están asignadas a finalidades de gasto concretas y las administraciones descentralizadas que lo reciben no pueden destinarlas a otros usos. Estas partidas constituyen lo que se denomina el "presupuesto no-asignado".

- El Gasto Dirigido Anualmente (*Annually Managed Expenditure*), Está compuesto por una serie de partidas del presupuesto cuyo período de revisión es anual (esta revisión se hace en marzo), dado que se considera que no pueden hacerse, razonablemente, previsiones de las necesidades de gasto

<sup>12</sup> Actualmente los presupuestos británicos siguen un criterio de caja. Con efectos en el período 2001-02 (el año fiscal no corresponde con el natural) se modificará y se establecerá un criterio de devengo, enfoque que se ha denominado *Resource Accounting and Budgeting*. Aunque la introducción de esta modificación no alterará los principios que rigen la determinación del presupuesto de las administraciones descentralizadas y que se describen aquí, no obstante, se requerirán cambios en la forma de aplicar la fórmula Barnett. En el futuro se consultará con las administraciones descentralizadas para establecer esta adaptación.

para un período multi-anual. Junto a éstas, dentro de los AME, está el llamado gasto auto-financiado, que son las partidas de gasto que son financiadas por la propia administración descentralizada, de modo directo o a través de las autoridades locales<sup>13</sup>.

Los fondos que financian los Gastos Dirigidos Anualmente son finalistas y, por tanto, no pueden ser destinados a financiar servicios distintos de los indicados por el gobierno central, como destinarse a complementar otros programas de gasto dentro de los AME o servir para incrementar el presupuesto DEL. Dentro de la categoría AME se distinguen dos grupos de fondos, los "programas principales" y los "otros AME".

El gasto AME se revisa anualmente, pero se hacen estimaciones dos veces al año para los tres siguientes. Así el elemento AME del presupuesto puede variar hacia arriba o hacia abajo y, de este modo, el presupuesto total puede variar hacia arriba o hacia abajo en línea con los gastos AME.

Los programas principales cubren políticas específicas, determinadas por el Parlamento del Reino Unido. Los fondos denominados "otros AME" incluyen las partidas de ingresos que proceden de los impuestos locales y del Tipo Variable Escocés sobre la Renta, si el Parlamento Escocés utiliza la potestad de modificar este impuesto. Estos ingresos no están asignados a un uso concreto y la administración descentralizada puede distribuirlos como considere apropiado.

#### 4.2. Principios clave para la distribución del gasto público dentro del Reino Unido

Los principios que rigen la distribución de gasto público entre los países del Reino Unido son los siguientes:

- Todos los ingresos fiscales del Reino Unido pasan al Fondo Consolidado del Reino Unido<sup>14</sup>. Las decisiones sobre las prioridades o necesidades que deben ser satisfechas por medio del gasto público en todo el Reino Unido son tomadas por el Gobierno central. Esto no se aplica al Tipo Variable Escocés del Impuesto sobre la Renta o a los impuestos locales que son competencia de las administraciones descentralizadas.

<sup>13</sup> *Self-financed expenditure.*

<sup>14</sup> La cuenta de la Hacienda Británica, en la que son recaudados los ingresos brutos de los impuestos del Reino Unido, menos reembolsos y todos los otros ingresos que no están específicamente dirigidos a algún destino. Desde el Fondo se pagan los gastos del gobierno central.

● Los cambios en la provisión presupuestaria de las administraciones descentralizadas están, en su mayor parte, enlazados a los que se hayan producido en el presupuesto del gobierno central. Este enlace se conseguirá, para la mayor parte del presupuesto, por medio de la Fórmula Barnett, que se basa en la población. Esto elimina, en gran medida, la necesidad de negociar directamente la distribución entre el Ministerio del Tesoro, los Secretarios de Estado y los Ministerios de las administraciones descentralizadas.

● Dentro de su ámbito competencial las administraciones descentralizadas tienen libertad para distribuir su presupuesto del modo que deseen.

● Las administraciones descentralizadas son responsables del control del presupuesto que tienen asignado y de asegurar la economía y la eficiencia en su utilización. Las leyes de autonomía escocesa y galesa establecen los procedimientos de auditoría y contabilidad precisos para asegurar que se cumplan estos objetivos.

● Las administraciones descentralizadas deben financiar, desde los fondos que se les haya asignado, todos los costes, corrientes y de capital asociados a su funcionamiento.

● Respecto al nivel de los gastos-autofinanciados que son el que realizan las autoridades locales y que están financiados por impuestos locales<sup>15</sup>, se establece que el nivel agregado de dichos gastos, para una administración descentralizada en un período concreto, no puede crecer significativamente más rápido que la partida inglesa equivalente si este crecimiento supone una amenaza para los objetivos establecidos por el gobierno central en relación al nivel global del gasto público de todo el país. Esto es así porque el control del gasto público agregado entra dentro de la dirección de la economía del Reino Unido, que es una materia reservada al gobierno central. En los casos en los que se dé este supuesto, el Gobierno del Reino Unido tendrá la posibilidad de reducir el nivel de las transferencias con las que financia a las administraciones descentralizadas. Esta disposición no es aplicable al Tipo Variable Escocés del Impuesto sobre la Renta, dado que no existe una partida equivalente en Inglaterra.

● En los casos en los que las decisiones que adopte una administración tengan implicaciones financieras en las otras y, en caso de no existir algún

<sup>15</sup> Los impuestos locales son una competencia de las administraciones descentralizadas.



acuerdo específico que establezca otra cosa, se establece que la administración cuya decisión haya producido el coste adicional asumirá el mismo.

- El Gobierno del Reino Unido puede hacer ajustes globales en el presupuesto de las administraciones descentralizadas en caso de que acometa un ajuste general y uniforme a los programas de gasto público de todo el Reino Unido.
- Las administraciones descentralizadas tienen que hacer frente a las presiones imprevistas sobre sus presupuestos por medio de los fondos de reserva que se hayan constituido en años anteriores para compensar estas situaciones o por medio de una redistribución de prioridades.
- La responsabilidad para distribuir los fondos procedentes de la Comisión Europea descansa únicamente en el Gobierno del Reino Unido.

### 4.3 Cambios en las partidas de gasto público cuya financiación viene determinada por la fórmula Barnett

El Gobierno del Reino Unido realiza revisiones de sus Límites de Gasto por Ministerio cada tres años en las llamadas Revisiones Globales de Gasto, que son revisiones de base cero de todos los objetivos, políticas y planes de gasto de cada ministerio, cuya conclusión establece el Límite de Gasto por Ministerio<sup>16</sup> para los tres años siguientes así como otros gastos agregados. Esta revisión determina el nivel de la partida presupuestaria homónima para las administraciones descentralizadas cuyos fondos pueden ser libremente distribuidos. Dicha determinación se hace por medio de la aplicación de la fórmula Barnett.

En cada Revisión Global de Gasto se establecen los presupuestos de cada ministerio. El nivel inicial de los bloques de transferencias de las administraciones descentralizadas para este trienio se determina por el Tesoro usando normas aplicadas a todos los ministerios. En términos generales se incrementa en un porcentaje establecido sobre el nivel de gastos del trienio anterior. Si hay cambios en los planes para los programas ingleses que son "comparables" a los bloques escoceses y galeses, entonces una proporción que ha sido previamente fijada se añade o se sustrae del bloque. Estas proporciones están basadas en

<sup>16</sup> El Límite de Gasto por Ministerio se establece para cada uno de los ministerios de Reino Unido. Las Oficinas Escocesa y Galesa, como ministerios del gobierno central también las tenían. Tras la autonomía de Escocia y Gales se ha mantenido esta terminología.

la población y, hasta 1992, reflejaban las estimaciones de población de mediados de 1976. Sin embargo, en 1992, fueron revisadas, por primera vez, para reflejar datos del Censo de Población de 1991. En la actualidad se utilizan revisiones periódicas de estos ratios que se comentan más adelante.

Una vez que se ha realizado una revisión presupuestaria en el Reino Unido, existen tres factores que determinan los cambios en los presupuestos de cada administración descentralizada:

- La cuantía de los cambios presupuestarios de los ministerios del Gobierno del Reino Unido.
- El grado en que el programa del ministerio del Reino Unido que haya cambiado su dotación presupuestaria sea comparable a los servicios realizados por cada administración descentralizada.
- La población de cada país como una proporción de la inglesa o de la inglesa y galesa<sup>17</sup> según el caso.

Usando estos tres factores, el cambio neto aplicado a las distribuciones de gasto para cada administración descentralizada se determina como sigue:

Cambio cuantitativo en la partida de gasto de algún ministerio del Reino Unido	X	Porcentaje de comparabilidad	X	Porcentaje de población que sea apropiada
--	---	---------------------------------	---	---

Este cálculo se hace para cada dotación presupuestaria de cada ministerio del Reino Unido que esté clasificada como DEL y la suma de estos resultados representa el cambio neto en el presupuesto DEL asignado a cada administración descentralizada. Como hemos dicho, cada administración tiene libertad para distribuir este presupuesto, de acuerdo con sus propias prioridades, es decir, aunque el cambio en el presupuesto de la administración descentralizada haya venido motivado por la modificación en el presupuesto de una partida de gasto del gobierno central, la administración sub-central no tiene por qué seguir las directrices de esa modificación.

<sup>17</sup> Algunos servicios para los que Gales no tiene asumida la competencia pero Escocia sí, estos servicios son prestados por el gobierno central para Inglaterra y Gales conjuntamente. En estos casos el porcentaje de población que se emplea es el de Escocia respecto a la población conjunta de Inglaterra y Gales.

### 4.3.a) Proporciones de población

Las proporciones de población que se usan en cada Revisión Global de Gasto, reflejan la última estimación disponible publicada por la Oficina Nacional de Estadística. Aunque no ha sido así anteriormente, una vez constituido el Parlamento Escocés y la Asamblea Nacional Galesa se estableció un acuerdo de financiación con el gobierno central en el que se decidió que en cada revisión del presupuesto se utilizaría el último censo de población disponible. Para la Revisión Global de Gasto de 1998 se utilizaron las estimaciones para 1996.

El Tesoro tiene que notificar a las administraciones descentralizadas, antes de que se vaya a realizar la siguiente revisión presupuestaria trianual, las proporciones de población que se aplicarán. La estimación utilizada no se modifica hasta la siguiente revisión de gasto, es decir, aunque las proporciones de población cambien durante el período de tres años, las dotaciones presupuestarias determinadas en la revisión no se modifican. La última estimación determinada por la Oficina Nacional de Estadística, la de 1997, establece los siguientes porcentajes de población:

- Participación porcentual de la población de Escocia respecto a la de Inglaterra: 10'39
- Participación porcentual de la población de Escocia respecto a la conjunta de Inglaterra y Gales: 9'81
- Participación porcentual de la población de Gales respecto a la de Inglaterra: 5'94

Para Escocia se utilizan dos porcentajes distintos. Éstos reflejan la diferente cobertura de las partidas de gasto de los ministerios del Reino Unido a las que se aplican. En la gran mayoría de los casos, los programas de gasto de los ministerios del Reino Unido cubren sólo a Inglaterra y entonces se aplica, para el cálculo, la proporción que la población de Escocia o Gales representa respecto de la población de Inglaterra. Sin embargo, debido a que la Asamblea Galesa tiene menos competencias que el Parlamento Escocés, existen programas de los ministerios del Reino Unido que cubren Inglaterra y Gales, principalmente, Interior y Justicia, porque estas materias, para el caso de Gales, están reservadas al gobierno central; en estos casos, se aplica la proporción que representa la población escocesa respecto a la suma de la inglesa y galesa, dado que esta partida va a financiar servicios prestados en los dos países.

### 4.3.b) Porcentajes de comparabilidad

La comparabilidad de las partidas de gasto mide el grado en que los servicios prestados por los ministerios del Gobierno del Reino Unido están cubiertos por las administraciones descentralizadas. Para cada programa de gasto de un ministerio del Reino Unido, definido dentro del grupo DEL, se calcula un porcentaje de comparabilidad, examinando los componentes (sub-programas) que lo componen. Cada sub-programa está ponderado por su cuantía en el año base (el año previo al primero cubierto por una revisión de gasto) para dar un nivel global de comparabilidad<sup>18</sup>. Las partidas de gasto del gobierno central se consideran, normalmente, comparables excepto en los siguientes casos:

- Cuando exista algún acuerdo para el programa en cuestión, que determine cómo afecta el cambio al presupuesto de cada administración descentralizada. En tales casos, el sub-programa corresponde a una función que está fuera del presupuesto asignado de la administración territorial, por tanto, como se ha indicado, no se aplica la fórmula Barnett.
- Para ciertas partidas de gasto que financian programas o sub-programas que se considera que afectan al Reino Unido o a Inglaterra y Gales en su totalidad.
- Para un pequeño número de sub-programas excepcionales que son considerados como únicos a nivel del Reino Unido, tales como el que tiene como objetivo la financiación del Túnel del Canal de la Mancha.

Los cambios en el presupuesto del Reino Unido que consistan en transferencias de partidas de un programa a otro o en cambios de la estructura de un programa completo de un ministerio, pueden tener repercusión sobre los porcentajes de comparabilidad. Estos cambios se reflejarán en la siguiente revisión del presupuesto y no afectan a las dotaciones en vigor. Los Secretarios de Estado y las administraciones descentralizadas serán consultadas sobre estos cambios.

Con este objetivo, el Tesoro está obligado a consultar, con tiempo suficiente a cada Secretario de Estado y a las administraciones descentralizadas para que expresen sus alegaciones y comentarios previos a la revisión de los porcentajes de comparabilidad que se usarán en la siguiente revisión del presupuesto. Con ello se pretende que la metodología de la fórmula Barnett se aplique correctamente, en el caso que surjan desacuerdos entre las partes se sigue el mecanismo que se explica a continuación.

<sup>18</sup> Para cada sub-programa de un ministerio y para cada administración descentralizada está definido el nivel de comparabilidad.

#### 4.4. Cambios en las partidas del presupuesto que no están determinadas por la fórmula Barnett

Aunque la mayoría de los cambios en las partidas del presupuesto del Reino Unido generan modificaciones en las dotaciones presupuestarias de las administraciones sub-centrales a través del mecanismo de la fórmula Barnett existen algunas excepciones en las que el enfoque de la distribución del presupuesto en base a la población no se considera el apropiado.

Entre estas excepciones se incluyen algunos programas de gasto que están dentro de los Límites de Gasto por Ministerio (DEL), todas las partidas que componen los Gastos Dirigidos Anualmente (AME) y otras partidas de gasto que están fuera de los DEL. En el anexo al capítulo III se resume la clasificación de las partidas que conforman el presupuesto de Escocia y Gales, desde el punto de vista de cómo se determinan estos fondos.

Las partidas presupuestarias que están dentro del presupuesto no-asignado, que como se indicó están incluidas dentro de los Límites de Gasto por Ministerio (DEL), se determinan por separado entre la administración descentralizada, el Secretario de Estado, el Tesoro y, en las ocasiones en las que sea oportuno, interviene el ministerio del Reino Unido que sea relevante para la partida en cuestión. La partida más importante, dentro de este grupo, está constituida por el gasto en Asistencia Social<sup>19</sup> que se distribuye a nivel de todo el Reino Unido y va dirigido a grupos determinados, tales como parados de larga duración, discapacitados, jóvenes, etc. También entran dentro de este grupo otras partidas como los *Hill Livestock Compensatory Allowances*, consistentes en una serie de fondos para compensar a los ganaderos de zonas montañosas. Estos fondos se establecen de acuerdo con las directrices de la Unión Europea en cuanto a su cuantía global y por habitante. Aunque estas partidas entran dentro de los DEL, es decir, se fijan para un período de tres años, sin embargo, son finalistas y la administración descentralizada sólo tiene competencias en su gestión. Los elementos del presupuesto no-asignado pueden cambiar entre cada revisión de gasto con el acuerdo del Tesoro.

Las partidas que integran los Programas Principales de gasto incluidos en el Gasto Dirigido Anualmente están periódicamente determinadas y corresponden a gastos que no pueden ser fijados para tres años. Entre estas partidas se incluyen, principalmente, prestaciones de la seguridad social, gastos vinculados a la Política Agraria Comunitaria, intereses de la deuda. Las administraciones descentralizadas no necesitarán, normalmente, compensarlos con fondos de otras

<sup>19</sup> *Welfare to Work*.

partidas del presupuesto cuando las previsiones de las etapas de planificación o durante el año financiero no se hayan cumplido y haya que cubrir incrementos en los gastos de estas partidas; no obstante, el Secretario de Estado tendrá que solicitar la aprobación del Tesoro para cualquier incremento en las dotaciones presupuestarias. Cualquier exceso en la provisión tendrá que ser entregado al Fondo Consolidado del Reino Unido.

No obstante lo anterior, los incrementos en las necesidades de gasto que entran dentro del grupo AME que estén motivadas en decisiones políticas adoptadas por las respectivas administraciones descentralizadas tienen que ser pagados desde sus respectivos presupuestos.

Las partidas que están clasificadas como Programas Principales de Gasto son:

- Los programas de subvenciones de la Política Agraria Comunitaria para cada país del Reino Unido. Los fondos se reciben en un organismo del gobierno central, la Junta de Intervención para la Producción Agrícola<sup>20</sup> y se distribuyen en base a las directrices de la Unión Europea.
- La dotación de fondos del Apoyo a Viviendas en Escocia y de la Cuenta de Subsidios a la Viviendas en Gales<sup>21</sup>. Estos fondos están basados en una serie de supuestos económicos determinados por el Tesoro y por las previsiones realizadas por el Ministerio de Seguridad Social del impacto de diferentes factores, así como otros aspectos como los cambios en la política de alquileres, etc.
- Los fondos del Servicio Nacional de Salud y pensiones de profesores en Escocia. Estas dotaciones se calculan sobre la base de las previsiones realizadas por la propia administración descentralizada, que debe tomar como referencia las previsiones económicas del Tesoro; del gasto bruto y de las contribuciones de empleadores y empleados a las pensiones.

Las partidas que constituyen los "otros AME" incluyen el Gasto Auto-financiado de las Autoridades Locales (LASFE), que se determina por éstas dentro del marco establecido por las administraciones descentralizadas. Los gastos que están financiados por el impuesto sobre bienes inmuebles de uso empresarial, para Escocia y Gales, que están determinados por las administraciones descentralizadas y el Tipo Escocés del Impuesto sobre la Renta.

<sup>20</sup> *Intervention Board for Agricultural Produce*.

<sup>21</sup> *Housing Support y Housing Revenue Account Subsidy*, respectivamente.

#### 4.5. El gasto auto-financiado

Las administraciones descentralizadas y, en los casos en los que corresponda, las autoridades locales incluidas en su territorio, tienen libertad para establecer y financiar el gasto público que realizan las propias autoridades locales.

El esquema que determina la financiación de las autoridades locales es similar al de las administraciones descentralizadas pero con algunas diferencias. Se realiza una valoración del coste de la provisión de sus servicios. Los fondos que hacen falta para proporcionar estos servicios provienen, en un 80%, de transferencias de las administraciones descentralizadas<sup>22</sup>. Estas transferencias son de varios tipos. El grueso de estas transferencias está formado por la Transferencia de Apoyo de Ingresos<sup>23</sup> y la recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles de uso empresarial<sup>24</sup>. Estos fondos son de libre disposición por las autoridades locales. Las transferencias se completan con otras que son finalistas.

El resto del presupuesto de las autoridades locales se financia, principalmente, a través del Impuesto de Consejos<sup>25</sup>. Las autoridades locales tienen capacidad, limitada, para establecer el tipo impositivo de este impuesto. Las

<sup>22</sup> Para el caso de Inglaterra desde el gobierno central.

<sup>23</sup> *Revenue Support Grant*.

<sup>24</sup> El impuesto sobre bienes inmuebles de uso empresarial es un impuesto recaudado por las autoridades locales, pero en realidad es un impuesto de las administraciones descentralizadas y, para el caso de Inglaterra del gobierno central, cuyos ingresos se destinan a la financiación del gasto corriente de las autoridades locales.

La cuota del impuesto se calcula multiplicando la estimación, realizada por un órgano independiente, del alquiler anual que la propiedad en cuestión originaría en el mercado (*rateable value*) por un tipo específico, determinado por el país (este tipo, actualmente, es el mismo en Escocia e Inglaterra y un 10% más bajo en Gales), que se modifica cada año según la inflación (*rate poundage*). La estimación del alquiler se revisa cada cinco años. Scottish Executive (2000).

La recaudación global del impuesto (*pool*) se distribuye entre las autoridades contribuyentes de la manera que determine la administración descentralizada (o, para el caso de Inglaterra, el gobierno central). Actualmente se realiza en función de la recaudación que obtiene cada una.

<sup>25</sup> El Impuesto de Consejos es un impuesto municipal que recae sobre la vivienda pero que tiene en cuenta circunstancias personales para su cálculo. La principal característica del impuesto es que clasifica a las propiedades en ocho grupos (bandas) dependiendo del valor de las mismas y fija los tipos impositivos de cada banda. Estos tipos impositivos determinan el límite superior a pagar. El impuesto recae sobre los inquilinos adultos de la vivienda y no sobre el propietario. El objetivo consiste en gravar a todos los adultos para que se responsabilicen de los ingresos y los gastos que realiza la autoridad local, aunque en la práctica recae sobre el cabeza de familia. La autoridad local establece un impuesto de consejos básico que se aplica a la banda D de propiedades. El resto de los tipos depen-

transferencias están calculadas a partir de un tipo impositivo de este impuesto que la administración descentralizada (o en el caso de Inglaterra, el gobierno central) establece como referencia.

La partida de ingresos de las autoridades locales que procede, principalmente, del Impuesto de Consejos es lo que constituye el gasto auto-financiado de las mismas.

Las administraciones descentralizadas tienen una amplia capacidad para modificar este esquema de financiación de las autoridades locales, ya que constituye una de sus competencias. El gobierno central aplica la fórmula Barnett a los gastos de las autoridades locales inglesas financiadas con la Transferencia de Apoyo de Ingresos. Las adiciones de fondos por este concepto así calculadas entran dentro del bloque de transferencias escocés y galés que es de libre disposición por las administraciones descentralizadas.

Las administraciones descentralizadas tienen la posibilidad de obtener ingresos de otras fuentes que, desde el punto de vista del gobierno central, también constituye auto-financiación. El impuesto sobre bienes inmuebles de uso empresarial es una de dichas fuentes, asignado a las autoridades locales, y, el Tipo Variable Escocés del Impuesto sobre la Renta que incrementa o disminuye los ingresos en Escocia.

Sin embargo, el Gobierno del Reino Unido tiene la posibilidad de controlar el gasto público que realizan las autoridades locales del ámbito territorial de las administraciones descentralizadas. Este control se hace por la vía de reducir la cuantía de las transferencias del presupuesto asignado de las administraciones descentralizadas. El gobierno central puede adoptar estas medidas cuando se den las siguientes condiciones:

- Cuando en un período el nivel agregado del gasto auto-financiado de un país se haya incrementado significativamente en relación al gasto equivalente en Inglaterra.
- Cuando este crecimiento sea tal que amenace los objetivos establecidos en cuanto al crecimiento del gasto agregado de todo el Reino Unido.

de de éste. Para determinar la cuota de una vivienda determinada, el principal determinante es si la propiedad es la residencia habitual de una familia y, en este caso, las circunstancias de los adultos que viven en la misma. Existen una serie de deducciones, para las familias en las que únicamente hay un adulto, así como otras relacionados con la renta. Potter (1997, p. 346) y Scottish Office (2000).

El gasto financiado por el Tipo Variable Escocés del Impuesto sobre la Renta se excluye de esta política, pues no existe ninguna fuente de ingreso equivalente en Inglaterra, además la posibilidad que tiene el Parlamento Escocés de incrementar el impuesto sobre la renta está ya limitada por la ley de Autonomía Escocesa<sup>26</sup>.

Basándonos en la actual forma de imposición local<sup>27</sup>, las normas específicas que regulan el gasto auto-financiado son las siguientes:

- Ajustes en las bonificaciones del Impuesto de Consejos. El gobierno central tiene establecida una transferencia directa a las autoridades locales para financiar subsidios para el pago del impuesto a las familias de renta baja. A medida que el impuesto es más alto, estos subsidios también lo son. Si, debido a las decisiones tomadas por el Parlamento Escocés o la Asamblea Nacional Galesa, o sus respectivas autoridades locales, los costes de los subsidios del Impuesto de Consejos son desproporcionados (tanto al alza como a la baja), en relación a los que existen en Inglaterra, el gobierno central puede realizar ajustes que reestablezcan el equilibrio, a través de la reducción de la cuantía del Límite de Gastos por Ministerio (DEL). Para realizar este reequilibrio el gobierno aplica una fórmula, basada en los cambios porcentuales relativos en el Impuesto de Consejos, en ambos países. El ajuste nivelador, en caso de que se tenga que aplicar, puede consistir tanto en una adición como en una sustracción de la cuantía de los Límites de Gasto por Ministerio de las administraciones descentralizadas.
- El gobierno central puede realizar ajustes en los niveles de subsidios a los alquileres. Si, en cualquiera de los países, el crecimiento en los gastos en subsidios a los alquileres es desproporcionado en relación a los cambios que, en este mismo concepto, se hayan producido en Inglaterra, el gobierno central, como en el caso anterior, puede realizar un ajuste de la misma cuantía pero con signo opuesto en su DEL. El Gobierno aplicará una fórmula para calcular los ajustes niveladores, que se basa en los cambios porcentuales relativos en el sector público.
- El establecimiento del tipo al que se gravan a las empresas por el impuesto sobre bienes inmuebles de uso empresarial. Tanto Escocia como Gales

<sup>26</sup> *Scotland Act.*

<sup>27</sup> Al ser la financiación de las autoridades locales una materia transferida, su esquema puede ser modificado por las administraciones descentralizadas.

pueden ajustar este elemento. Las administraciones descentralizadas tendrán que establecer el nivel del gasto local en línea con lo que se espera recibir por este concepto.

#### 4.6. Gasto financiado por medio de endeudamiento

Las administraciones descentralizadas pueden autorizar que las autoridades locales y otros organismos públicos dependientes se endeuden, únicamente, para financiar inversiones de capital. Este endeudamiento está fiscalizado por un organismo del gobierno central<sup>28</sup>. El gasto agregado en que pueden incurrir las autoridades locales de un país determinado está limitado y cualquier incremento sobre estos límites establecidos deben ser compensado por reducciones en otros gastos. El efecto de este mecanismo de control es la reducción del nivel de transferencias del Parlamento del Reino Unido a la administración descentralizada para, de esta manera, reestablecer la posición de endeudamiento global del Reino Unido.

Las administraciones descentralizadas también pueden recibir préstamos directamente. Cada Secretario de Estado puede prestar a las administraciones descentralizadas las sumas requeridas para el pago de un exceso temporal de gastos sobre ingresos. El Tesoro puede suministrar al Secretario de Estado tales sumas procedentes del Fondo Nacional de Préstamos<sup>29</sup>. Estos préstamos deben ser reembolsados por las administraciones descentralizadas al Secretario de Estado en el plazo, las condiciones y los tipos de interés que determine el Tesoro. Las cantidades recibidas por el Secretario de Estado se devolverán a través del Fondo Nacional de Préstamos. La cantidad agregada pendiente de amortización no puede exceder de 500 millones de libras. El Secretario de Estado, con el consentimiento del Tesoro, puede sustituir estos límites estatutarios.

#### 4.7. Ingresos y tasas

La responsabilidad para el establecimiento de tasas por los servicios públicos transferidos descansará en las administraciones descentralizadas. El principio general que se aplica es que si una administración descentralizada establece tasas mayores a las que exige el gobierno central por servicios equivalentes, los

<sup>28</sup> *The United Kingdom Public Sector Net Cash Requirement.*

<sup>29</sup> Fondo Nacional de Préstamos, el fondo que maneja todas las transacciones de préstamos del gobierno, incluyendo los pagos de los intereses de la deuda.

ingresos que se obtengan aumentarán su presupuesto, y si elige imponer tasas más pequeñas, deberá redistribuir su presupuesto para asumir el menor ingreso.

- Estos ingresos, junto con los obtenidos por el impuesto sobre bienes inmuebles de uso empresarial y los generados por el recargo escocés en el impuesto sobre la renta, son las excepciones al principio general que establece que todos los ingresos obtenidos por cualquiera de las administraciones del Reino Unido, en forma de impuestos, tasas y multas deben ser entregados al Fondo Consolidado del Reino Unido para que el gobierno central lo administre.

#### **4.7.a) Ingresos de capital**

Se ha considerado que los contribuyentes de la parte no descentralizada del Reino Unido continúan ostentando derechos sobre los activos fijos que han pasado (o pasen) al control de las administraciones descentralizadas pero que, originalmente, fueron financiados por todo el Estado. De acuerdo con esto, el Gobierno del Reino Unido tiene derecho a participar en los ingresos que se obtengan como consecuencia de la venta de estos activos por medio de una privatización o, en el caso que se produzca un cambio importante en el papel del sector público en relación al activo, tal como sucedería en el caso en que se establezca la concesión de la explotación de ese activo. En tales circunstancias, el Ministerio del Tesoro se reserva el derecho a reducir el bloque de transferencias a la administración territorial en función de los ingresos que le corresponden al gobierno central.

Dado que no hay ninguna otra norma, se considera que la regulación de estos supuestos vendrá dada por las actuales normas que se aplican a los ministerios del Gobierno del Reino Unido en supuestos similares. Éstas establecen que, hasta el 31 de marzo de 2001, el 100 % de los ingresos de todos los traspasos de valores pueden ser retenidos. Existen límites a la posibilidad de venta de activos fijos por las administraciones descentralizadas. Estos límites consisten en que el valor de una venta individual para un año financiero no exceda de 100 millones de libras y que el valor de las ventas totales para cualquier año financiero no exceda del 3 % de la dotación presupuestaria total de un ministerio. Esta política no se aplica a autoridades locales.

Las administraciones descentralizadas deberán advertir al Tesoro, por adelantado, sobre las circunstancias concretas de la venta o la modificación para que se puedan realizar los ajustes que se realizarán en el presupuesto asignado. El Tesoro debe consultar a las administraciones descentralizadas y al Secretario de Estado antes de la realización de tales ajustes.

#### **4.7.b) Ingresos comerciales**

En el caso que una administración descentralizada reciba importantes excedentes comerciales de la explotación de activos que se han financiado con gasto correspondiente a todo el Reino Unido, el gobierno central puede, como en el supuesto anterior reducir la cuantía de las transferencias a las administraciones descentralizadas.

Se considera como caso especial a la Comisión Forestal, organismo que realiza sus actividades en toda Gran Bretaña. Este organismo se traspasará en el año 2002. Los ingresos de la madera, procedentes de su explotación económica, estarán sujetos a un acuerdo para compartir los beneficios, entre las administraciones de Escocia y Gales y el gobierno central, pues se considera que los contribuyentes de todo el Reino Unido financiaron las inversiones originales en los bosques propiedad de la Comisión. Así, para recibir los rendimientos de estas inversiones, al mismo tiempo que se proporciona un incentivo para maximizar los ingresos por la venta de madera, se acordó que la Hacienda Británica recibirá la mitad de los ingresos procedentes de este organismo desde el período 2002-03.

#### **4.8. Ajustes financieros excepcionales**

Hay un grupo de circunstancias específicas en las que los presupuestos de las administraciones descentralizadas pueden ser excepcionalmente ajustados. Este tipo de ajustes se puede realizar en las siguientes circunstancias:

- Cuando el gobierno central decida hacer un ajuste general en todo el presupuesto.
- Cuando una decisión adoptada por una administración descentralizada, en un área de su competencia genere costes en algún departamento del Gobierno del Reino Unido o que las decisiones de este último genere costes en la primera. Se considera la posibilidad de que los pagos se harán directamente al ministerio al que se le ha ocasionado el coste o sean recibidos de él. Se prevé la firma de concordatos para determinar el mecanismo concreto que articulará dichas compensaciones. Si no es posible esta individualización también se consideran ajustes al alza o a la baja de las transferencias recibidas por la administración territorial.
- EUROPES. Estos ajustes se hacen motivados por los costes de financiación de ciertos programas de gasto público de la Unión Europea del que

son responsables más de un ministerio (estos programas corresponden a amplios programas europeos que son diferentes a los Fondos Estructurales, tales como I+D, política energética y medioambiental, etc.). Entre los ministerios responsables de ese programa de gasto se determinan los ajustes que sean necesarios para la realización del programa. Estos ajustes se le aplican, siguiendo las mismas bases, a las administraciones descentralizadas cuando participen en la realización del programa. Las cuotas de responsabilidad para un programa en cuestión se fijan en una Revisión Global de Gasto y se mantienen durante los tres años que dura el presupuesto que determina esta revisión. Cada año se calcula la obligación de cada ministerio del Reino Unido y de la administración descentralizada. En la siguiente revisión de gasto se decide si se aplica, en todo o en parte, el ajuste o si no se hace. La decisión es acordada por los Ministros del Gobierno del Reino Unido, incluido los Secretarios de Estado de Escocia y Gales pero habiendo consultado, previamente a los ministerios de las administraciones descentralizadas.

- Ajustes por los gastos de orden público para Gales. La financiación del orden público en Gales e Inglaterra está decidida por un Ministerio común de Interior, así, cada año se pueden establecer ajustes desde la Asamblea al Ministerio de Medioambiente, Transporte y las Regiones o desde este Ministerio a la Asamblea. Estos ajustes están realizados fuera de los acuerdos de la fórmula Barnett.

#### 4.9. Cambios entre dos revisiones del presupuesto<sup>30</sup> y acceso a la Reserva DEL<sup>31</sup>

Los Límites de Gasto por Ministerio establecen dotaciones presupuestarias fijadas para un período de tres años. Los Ministerios del Gobierno del Reino Unido y las administraciones descentralizadas deben ajustarse a estos planes y hacer frente a las desviaciones presupuestarias imprevistas. No obstante, las administraciones descentralizadas deben intentar, por medio de la introducción de mecanismos satisfactorios, que sus gastos se ajusten a los planes establecidos ya que son responsables del control del gasto público de los servicios transferidos para proveerlos conforme a los planes establecidos. Así, se supone que

<sup>30</sup> Cambios en las partidas presupuestarias durante los tres años que dura la ejecución del presupuesto y que está comprendido entre dos Revisiones Globales de Gasto.

<sup>31</sup> Una pequeña reserva mantenida centralmente para hacer frente a emergencias y contingencias fuera de la provisión DEL.

los ministerios y las administraciones descentralizadas contendrán las presiones sobre sus presupuestos redistribuyendo prioridades, buscando compensar ahorros y usando partidas no gastados del año precedente, no pudiendo, en general, acceder a los fondos de la Reserva DEL entre el período que transcurre entre dos revisiones de gastos. Por esto se alienta el establecimiento de Provisiones no Distribuidas de los Ministerios<sup>32</sup>.

Aun así, es posible que una administración descentralizada pueda tener acceso a la Reserva DEL. Las administraciones descentralizadas serán tratadas de la misma manera que los ministerios del Gobierno del Reino Unido en las decisiones de acceso a la Reserva DEL. El acceso a estos fondos se hace a través de las Secretarías de Estado, pero el Tesoro, únicamente consentirá este acceso en circunstancias excepcionales, estudiando caso por caso y específicamente cuando se den las siguientes circunstancias:

- A un ministerio del Gobierno del Reino Unido se le permite acceder a la Reserva para permitirle pagar incrementos excepcionales sobre un programa de gasto. Si se da el caso de que el Tesoro permite a un ministerio del Reino Unido acceder a los fondos de esta reserva y si una administración descentralizada realiza un programa que es comparable al de ese ministerio del Reino Unido y se enfrenta a incrementos de gastos excepcionales similares, que no se pudieron prever cuando se establecieron los planes de gasto, tendrá la oportunidad de solicitar el acceso a la Reserva y esta solicitud será estudiada, no siendo automáticamente concedida. No se genera ningún incremento de fondos a las administraciones descentralizadas por medio de la aplicación automática de la Fórmula Barnett cuando este Ministerio del Gobierno del Reino Unido se le han concedido fondos de la Reserva. Las solicitudes de fondos de la Reserva, por parte de una administración descentralizada, pueden ser más altas o más bajas que la proporción de población, dependiendo de las circunstancias de la solicitud.
- Cuando Escocia o Gales se enfrentan a costes internos imprevistos que no pueden, razonablemente, ser absorbidos, dentro de los presupuestos existentes, sin que haya peligro de una mayor desarticulación de los servicios existentes.

<sup>32</sup> Las reservas que un departamento o administración establece internamente para hacer frente a contingencias dentro de los planes de gasto de los ministerios que están dotadas con fondos no comprometidos para que estos recursos puedan ser cambiados de destino para realizar los pagos no esperados.

Las peticiones a la Reserva, en nombre de las administraciones descentralizadas, serán juzgadas por los mismos criterios que las solicitudes realizadas por los ministerios del gobierno central. Antes de la descentralización tanto la Oficina Escocesa como la Galesa podían acceder a estos fondos, la descentralización de funciones al Parlamento Escocés y a la Asamblea Galesa no han reducido de ninguna manera las condiciones de acceso de Escocia o de Gales a la Reserva. Los ministros de las administraciones descentralizadas o las Secretarías de Estado pueden presentar directamente peticiones al Tesoro.

#### 4.10. Flexibilidad entre revisiones de gasto

Una característica importante del mecanismo de fijación de presupuestos por un período de tres años es que los ministerios tienen una gran flexibilidad para trasladar partidas no gastadas, dentro de este período de tiempo. El mecanismo de flexibilidad entre revisiones de gasto (*end-year flexibility*) permite que las partidas no gastadas se puedan trasladar desde el año en que se planeó que fueran gastadas en la Revisión Global del Gasto hacia el siguiente, para permitir una buena administración de los fondos. La totalidad del presupuesto asignado DEL de cada una de las administraciones descentralizadas tiene esta característica.

Únicamente se permiten traslaciones desde un año hacia el siguiente; el gasto no puede ser anticipado. La excepción a esta norma la constituyen los pagos procedentes de los Fondos Estructurales Europeos. Si los requerimientos de pagos exceden a las previsiones de Fondos Estructurales de ese año, se permite hacer frente a este exceso anticipando las provisiones de Fondos Estructurales del siguiente año hasta un máximo del 20 % de éstas. Al siguiente año, la provisión DEL será ajustada por la cantidad correspondiente.

El mecanismo seguirá siendo el mismo que existía antes de la constitución del Parlamento Escocés y la Asamblea Galesa. Este mecanismo consiste en que las Secretarías de Estado pasan a tener un activo o un pasivo, según corresponda contra la Reserva DEL cuando se ejercite la flexibilidad entre revisiones de gasto o se anticipen los Fondos Estructurales a las administraciones descentralizadas.

Los desajustes que se produzcan en los Límites de Gasto por Ministerio que se materialicen al final del año serán considerados por el Gobierno del Reino Unido como efectos de una mala gestión por parte de la administración descentralizada y, como represalia, el Límite de Gasto por Ministerio del siguiente año

se reducirán por una suma equivalente al desajuste. Esta es la misma norma que se aplica a los ministerios del Reino Unido.

#### 4.11. Cambios en la política de financiación y resolución de disputas

Los mecanismos de financiación han sido acordados por el gobierno central con los Secretarios de Estado para Escocia, Gales e Irlanda del Norte. El Tesoro los puede revisar, para valorar si es necesario realizar alguna enmienda para reflejar los cambios en las circunstancias, tales como cambios de las políticas o en el ámbito competencial de los ministerios del Gobierno del Reino Unido o de una administración descentralizada. Previamente a la realización de cualquier modificación de estos mecanismos, el Tesoro consultará, con antelación suficiente, a cada Secretaría de Estado y a las administraciones descentralizadas, solicitando su acuerdo, antes de que tengan efecto tales cambios. Las administraciones descentralizadas y las Secretarías de Estado también tienen la posibilidad de proponer cambios en los mecanismos de determinación de los presupuestos que se han descrito. El Tesoro considerará estas propuestas y responderá con sus valoraciones. En el caso de que surja cualquier desacuerdo sobre los cambios propuestos que no pueda ser resuelto entre el Tesoro, las Secretarías de Estado y las administraciones descentralizadas, la cuestión deberá seguir el siguiente procedimiento:

Si hay desacuerdos entre el Tesoro y las administraciones descentralizadas sobre cambios en los mecanismos para la determinación de los presupuestos o sobre cualquier aspecto de su aplicación, la administración afectada o su Secretario de Estado pueden reclamar ante los propios ministros del Tesoro. Este es el procedimiento normal para la resolución de disputas sobre todas las cuestiones financieras, y refleja los mecanismos que habitualmente se aplican cuando surge una disputa entre cualquier ministerio del Gobierno del Reino Unido y el Tesoro. El Tesoro hará las consideraciones que crea oportunas y responderá a la representación de la parte afectada sobre tales cuestiones. Tales materias también pueden ser elevadas al Comité Conjunto Ministerial, que es un órgano donde están representados los ministros del Reino Unido y los de las administraciones descentralizadas. La política de financiación y la distribución del gasto público, en el Reino Unido, al ser una materia reservada, sigue siendo una responsabilidad del Gobierno del Reino Unido, y, en los casos en los que los desacuerdos sigan sin ser resueltos, las administraciones descentralizadas pueden solicitar que el respectivo Secretario de Estado eleve la cuestión al Gabinete de Ministros que es el encargado de adoptar una decisión final.



Las revisiones fundamentales de los mecanismos de financiación que se han descrito necesitarán ser precedidas por un estudio de necesidades relativas de gasto de los distintos territorios del Reino Unido. Las bases en las que descansa este estudio se determinarían en ese momento, pero el Tesoro consultaría a las Secretarías de Estado y a las administraciones descentralizadas sobre la realización de este estudio en el que se basaría el nuevo modelo de financiación de las administraciones descentralizadas.

## 5. IMPLICACIONES DEL MECANISMO DE FINANCIACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES DESCENTRALIZADAS EN EL REINO UNIDO

El mecanismo de financiación basado en la fórmula Barnett proporciona tres ventajas importantes a las administraciones descentralizadas:

- Este mecanismo protege en gran medida la situación existente de un gasto per-cápita superior a la media nacional.
- Evita la necesidad de hacer revisiones anuales de gasto y, de este modo, las controversias con el gobierno central.
- Tanto el Parlamento Escocés como la Asamblea Nacional Galesa tienen libertad para distribuir las transferencias del gobierno central entre sus competencias.

El establecimiento de la fórmula se debió principalmente a que durante los años sesenta y setenta, las administraciones escocesa y galesa obtuvieron un incremento considerable en términos de gasto público relativo por habitante. La fórmula se introdujo para evitar que estos crecimientos siguieran produciéndose y, a la vez, para producir la convergencia en los niveles de gasto por habitante y asegurar así la justicia distributiva. Desde este punto de vista protegió al gobierno central de las presiones que habían impuesto las administraciones descentralizadas en este período.

Por otro lado, este mecanismo de financiación también fue beneficioso para Escocia y Gales. Su establecimiento coincidió con la llegada al poder del gobierno conservador. Los gobiernos conservadores han estado apoyados electoralmente, principalmente, por el sur y el este de Inglaterra. Este mecanismo de financiación evitó que los Secretarios de Estado de Escocia y Gales tuvieran que negociar con el Tesoro sus transferencias a la vez que, presumiblemente, evitó que parte de estas transferencias fueran trasladadas, paulatinamente, hacia las

zonas que sustentaban al gobierno. Además, al contar con una cierta libertad<sup>33</sup> para distribuir sus presupuestos, pudieron alejarse, en cierta medida, de las políticas que los gobiernos de Thatcher y Major estaban aplicando en el resto del país, mostrándose de forma más evidente en Gales que en Escocia.

Pero, a pesar de estas ventajas, se han apuntado algunas desventajas de este sistema de financiación. La principal que, al basarse en un enfoque de gasto, en la terminología del informe Kilbradon, se ha separado la capacidad de ingresar fondos de la capacidad de gastarlo. Al haberse creado dos organismos que están financiados prácticamente en su totalidad por transferencias del gobierno central, según Bogdanor (1999, p. 241-2) existe el peligro de que sus ejecutivos tengan incentivos a transformarse en grupos de presión sobre Londres y, puedan achacar las deficiencias en los servicios públicos a la falta de recursos eliminando los incentivos a la administración eficiente del presupuesto. En este sentido, según este autor, los independentistas escoceses y galeses pueden ser los mayores beneficiados de la situación, dado que no tendrán que responder a ningún proyecto de política nacional y estarán en buena disposición para exigir la modificación de la fórmula por otra más ventajosa achacando la falta de medios financieros para proveer un nivel de servicios similar al del resto del país.

Heald y Geaughan (1999, p. 55) han arrojado dudas en un sentido parecido. Para estos autores se ha optado por el continuismo del mecanismo de financiación que durante veinte años ha estado dando buenos resultados, considerando que tras la descentralización iba a seguir dándolos pero, a juicio de estos autores no se ha tenido en cuenta que el mecanismo basado en la fórmula Barnett era un mecanismo para distribuir fondos entre dos departamentos de una misma administración, es decir, era un mecanismo interno de esa administración y tras la autonomía escocesa y galesa ha pasado a ser un mecanismo por el que un gobierno financia a otro y bajo este marco el funcionamiento puede que sea dificultoso y se pueden generar los conflictos que antes no se habían ocasionado.

En este marco, surge otro aspecto que tampoco está claro respecto al futuro de este sistema. Es el hecho de que los acuerdos de financiación no son de ninguna manera estatutarios o constitucionales, así, en teoría al menos, el gobierno central podría alterarlo discrecionalmente, debido a que según las leyes autonómicas, únicamente se precisaría para esta modificación consultar de

<sup>33</sup> Los Secretarios de Estado de Escocia y Gales eran miembros del gobierno de Londres y como tales estaban sujetos a sus directrices generales.

manera no vinculante a las administraciones territoriales ya que el Parlamento del Reino Unido permanece siendo soberano. Aunque esta posibilidad teórica existe, en la práctica será difícil modificar este mecanismo por otro que perjudique a Escocia o Gales, dado que el Parlamento Escocés y la Asamblea Galesa representan al pueblo escocés y galés con lo que aunque no posean un derecho de veto formal, la pérdida de apoyos electorales que sufriría el gobierno que adoptara una medida de este tipo asegura que no se adopte. De cualquier modo, las leyes descentralizadora han asegurado que cualquier cambio sustancial de los mecanismos de financiación deberán ir precedidos de un estudio de necesidades de gasto relativo de cada región para basar la modificación.

## 6. CONCLUSIONES

Con la constitución del Parlamento Escocés y la Asamblea Nacional Galesa se abre una nueva etapa en la vida política británica al introducir un nuevo nivel de gobierno en un sistema que, tradicionalmente, estaba constituido por dos únicos niveles. Esta novedad genera numerosas dudas sobre el futuro. Por un lado, existen dos administraciones separadas que cuentan con un amplio abanico competencial pero que, con la única excepción del recargo escocés muy limitado, no cuentan con autonomía financiera alguna. El sistema que se ha adoptado ha dado históricamente unos resultados aceptables pero surgen algunas dudas en cuanto a su pervivencia en el futuro, pues hasta la fecha, el sistema determinaba el presupuesto en dos departamentos del mismo gobierno central que, aunque dotado de cierta autonomía respecto a Londres, no dejaban de ser parte de este gobierno. En la situación actual, las administraciones escocesa y galesa cuentan con una autonomía completa y ello se puede traducir en una serie de conflictos en especial, cuando los avatares de la política británica hagan que a la cabeza de las administraciones escocesa y galesa estén partidos distintos que el gobierno de Londres, situación que probablemente, se dará con una hipotética victoria conservadora en Londres, dado el poco seguimiento que tiene esta opción política en Escocia y Gales. Por otro lado, también quedan otras cuestiones por resolver, y en concreto las relacionadas con la cuantía global del bloque de transferencias, en especial, la opinión generalizada en algunas regiones inglesas de que los escoceses gozan de un presupuesto superior al que le debería corresponder, así como las tradicionales reivindicaciones galesas de una mayor dotación de gasto público, reivindicaciones que con la autonomía, se pueden agravar. Todo ello hace sembrar dudas sobre el mantenimiento de un sistema que, por otro lado, no goza de ningún reconocimiento legislativo o constitucional.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- Bogdanor, V.: *Devolution in the United Kingdom*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- Bradbury, J.: "Introduction" en Bradbury, J. y Mawson, J. (eds.): *British Regionalism and Devolution*, Jessica Kingsley, Londres, 1997, pp. 3-31.
- Bradbury, J. y Mawson, J. (eds.): *British Regionalism and Devolution*, Jessica Kingsley, Londres, 1997.
- Brand, J. y Mitchell, J.: "Home Rule in Scotland. The Politics and Bases of a movement" en Bradbury, J. y Mawson, J. (eds.): *British Regionalism and Devolution*, Jessica Kingsley, Londres, 1997, pp. 35-54.
- Brown, McCrone y Paterson: *Politics and Society in Scotland*, MacMillan, London, 1998.
- Danson, M.: "Economic Development: the Scottish Parliament and the development agencies" en McCarthy, J. y Newlands, D. (eds.): *Governing Scotland: Problems and Prospects*, Ashgate, Aldershot, 1999, pp. 87-101.
- Gay, O.: "The Scotland Bill: Devolution and Scotland's Parliament", *Research Paper 98/1*, House of Commons Library, 1998.
- Gay, Oonagh: "Devolution and Concordats", *Research Paper 99/84*, House of Commons Library, 1999.
- Government of the United Kingdom: *A Voice for Wales*, Cm. 3718, Julio, 1997.
- Government of the United Kingdom: *Scotland's Parliament*, Cm. 3658, Julio, 1997.
- Heald, D. y Geaughan, N.: "The fiscal arrangements for devolution" en McCarthy, J. y Newlands, D. (eds.): *Governing Scotland: Problems and Prospects*, Ashgate, Aldershot, 1999, pp. 49-67.
- Jackson, T.: "Tax varying power: the watchdog that will not bark" en McCarthy, J. y Newlands, D. (eds.) *Governing Scotland: Problems and Prospects*, Ashgate, Aldershot, 1999, pp. 69-83.
- Lynch, P.: "Labour and Scottish Devolution: Securing Consensus and Managing Opposition", *Regional Studies*, 1996, Vol. 30.6, pp. 601-606.

- McCarthy, J. y Newlands, D. (eds.): *Governing Scotland: Problems and Prospects*, Ashgate, Aldershot, 1999.
- Mitchell, J.: "From Unitary State to Union State: Labour's Changing View of the United Kingdom and its implications", *Regional Studies*, 1996, vol. 30.6, pp. 607-611.
- Midwinter, A: "The Barnett formula and Scotland's public Expenditures needs" en Treasury Committee: *The Barnett Formula, Second report of session 1997-98*, HC 341, HMSO, Londres, 1997, pp. 29-32.
- Morgan, Bryn: "Local Government Finance Settlement: 1999/00: England", *Research Paper 99/9*, House of Commons Library, 1999.
- Parliament of the United Kingdom: *Government of Wales Act 1998*, c. 38.
- Parliament of the United Kingdom: *Scotland Act 1998*, c. 46.
- Potter, B.: "United Kingdom" en Ter-Minassian, T. (ed.): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C. 1997, pp. 242-358.
- Scottish Executive: *Non Domestic Rates Revaluation 2000 Transitional Arrangements*.  
[http://www.scotland.gov.uk/library2/doc14/lg\\_13-00.asp](http://www.scotland.gov.uk/library2/doc14/lg_13-00.asp). 15/04/00.
- Scottish Office: *Local Government in Scotland*.  
<http://www.scotland.gov.uk/library/documents3/fs12-09.htm>. 16/04/00.
- Seely, A.: "The Scotland Bill: tax-varying powers", *Research Paper 98/4*, House of Commons Library, 1998.
- Treasury: *Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly*, HM Treasury, 1999.
- Treasury Committee: *The Barnett Formula, Second report of session 1997-98*, HC 341, HMSO, Londres, 1997.
- Twigger, R.: "The Barnett Formula". *Research Paper 98/8*, House of Commons Library, Londres, 1998.

## UNA PANORÁMICA DESCRIPTIVA DEL FEDERALISMO FISCAL CANADIENSE<sup>1</sup>

Pedro Atienza Montero

*Departamento de Teoría Económica y Economía Política  
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales  
Universidad de Sevilla*

<sup>1</sup> Este artículo forma parte de un trabajo de investigación de mayor dimensión, elaborado con financiación de la Junta de Andalucía por los componentes del Grupo de Investigación de "Economía del Sector Público" de la Universidad de Sevilla, bajo la denominación *Los sistemas de financiación en los países federales y las posibles aplicaciones al caso español, con especial referencia a la definición de asignaciones de nivelación*.