fundación
Manuel Giménez Abad
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

AUTONOMÍA FISCAL EN ESCOCIA

Por Charlie Jeffery[1]

ASIMETRÍA EN EL REINO UNIDO

El modo en que se gobiernan las partes que componen el Reino Unido (Inglaterra, Irlanda del Norte, Escocia y Gales) es inusualmente asimétrico. Irlanda del Norte, Escocia y Gales tienen transferencia de competencias desde 1999, es decir, instituciones representativas directamente elegidas con responsabilidades políticas significativas (aunque durante periodos importantes desde 1999 las instituciones descentralizadas en Irlanda del Norte estuvieron "suspendidas"). El volumen y el alcance de las responsabilidades políticas difieren en cada caso. Escocia e Irlanda del Norte cuentan con un paquete de responsabilidades políticas similar en general aunque no idéntico, que abarca numerosos ámbitos de la política nacional. Gales posee responsabilidad política en la mayoría pero no en todos estos ámbitos, aunque tiene menos margen para ejercerla. Escocia e Irlanda del Norte cuentan con plenos poderes legislativos en sus áreas de responsabilidad y ejercen esos poderes por lo general autónomamente del Parlamento británico. Gales posee poderes legislativos "secundarios", dependientes de habilitaciones en cada caso particular para actuar en leyes (Acts) concretas del Parlamento británico, si bien con la posibilidad de ampliar el espectro de dichas habilitaciones introducidas en la legislación sobre descentralización suplementaria en 2006.

Las instituciones descentralizadas también se estructuran de forma distinta. El Parlamento escocés y la Asamblea Nacional de Gales operan con una división convencional gobierno-oposición, mientras que el gobierno de Irlanda del Norte es una coalición proporcional o "involuntaria" que engloba a todos los partidos

[1] Charlie Jeffery es Profesor de Política y Director de la School of Social and Political Science en la Universidad de Edimburgo. Fue miembro del Grupo de Expertos en Finanzas que asesoró a la Comisión sobre la Descentralización Escocesa en 2008-2009.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

con presencia significativa en la Asamblea de Irlanda del Norte. El gobierno proporcional es uno entre una serie de mecanismos diseñados para institucionalizar la cooperación entre las comunidades divididas de Irlanda del Norte en una forma de gobierno ampliamente consociacional.

Uno de los pocos campos en que las instituciones descentralizadas tienen acuerdos comunes es en el modo en que se financian. Estos acuerdos se explican a continuación; en esta aportación defiendo que estos puntos en común probablemente se difuminarán cada vez más hasta convertirse en distintos grupos de acuerdos de financiación territorial adaptados a las circunstancias particulares de cada parte del Reino Unido. Éste ha sido el patrón más extendido desde la introducción de la descentralización: el surgimiento y la consolidación de dinámicas territoriales inconexas e incluso centrífugas.

Esta falta de coherencia también existe en Inglaterra. Aunque Inglaterra adolece de instituciones descentralizadas propias, posee una forma distintiva de gobierno territorial; es gobernada directamente por las instituciones del gobierno central del Reino Unido, que combinan funciones para toda Gran Bretaña con funciones exclusivas para Inglaterra. Inglaterra ha divergido de Escocia, Gales e Irlanda del Norte tanto por defecto (en el sentido de que no posee sus propias instituciones representativas) como por diseño (puesto que los gobiernos británicos han introducido políticas en Inglaterra que siguen prioridades diferentes a las de fuera de Inglaterra).

LOS ACUERDOS DE FINANCIACIÓN TERRITORIAL EN EL REINO UNIDO

Los acuerdos de financiación territorial en el Reino Unido son únicos. El nivel de gasto público en políticas en Inglaterra es decidido por el Parlamento británico, y financiado a partir de la tributación general del Reino Unido. Las decisiones sobre gasto y financiación que afectan a Inglaterra exclusivamente se toman siguiendo los mismos criterios que en recaudación de ingresos y gastos en políticas de alcance para todo el Reino Unido: por decisión del Parlamento británico. Las decisiones del Parlamento británico sobre el gasto en

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Inglaterra son también uno de los principales factores determinantes de la financiación de las instituciones descentralizadas. El resto es historia. Esta combinación de Inglaterra e historia se explica más adelante con el ejemplo del Parlamento escocés, aunque los acuerdos para Gales e Irlanda del Norte son esencialmente los mismos.

La mayor parte de los ingresos escoceses son asignados por medio de una subvención en bloque (block grant) del Gobierno británico. Esta subvención tiene dos componentes: una base de referencia y un incremento anual. La base de referencia procede originariamente de la cantidad total de gasto anual que se asignaba a programas de políticas específicos de Escocia hacia finales de la década de 1970 (Escocia tenía acuerdos sobre políticas particulares, habitualmente conocidos con el nombre de transferencia de competencias administrativas, mucho antes de la descentralización, y lo mismo sucedía en Irlanda del Norte y Gales con grados distintos). A partir de 1979, ese gasto total se estableció como base de referencia sujeto a una modificación incremental anual. Los incrementos anuales dependían (y siguen dependiendo) de lo que ha venido a llamarse la “Fórmula Barnett”, que adoptó el apellido del entonces Viceprimer Ministro de Finanzas, Joel, actualmente Lord Barnett. Los incrementos se calculan sumando los cambios en las decisiones sobre gasto del Parlamento británico en aquellos programas en Inglaterra que sean comparables con programas gestionados a través del gasto específico de Escocia (es decir, aquéllos que ahora recaen dentro del ámbito de responsabilidad del Parlamento escocés), y aplicando una clave de población. En la actualidad, Escocia tiene un 10,08% de la población de Inglaterra, por lo que el Parlamento escocés obtiene un 10,08% de los cambios (al alza o a la baja) en el gasto en programas comparables en Inglaterra. El incremento de un año cualquiera se añade a la base de referencia y se transfiere al siguiente año, la cual se convierte entonces en la nueva base de referencia sujeta a nuevas modificaciones incrementales.

En 2007-2008, la combinación de base de referencia e incremento asignó casi 27.000 millones de libras esterlinas al Parlamento escocés. Otros 4.000 millones de libras se generaron mediante decisiones sobre tributación local

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

(sobre bienes inmuebles residenciales y comerciales) que entran dentro del ámbito de responsabilidad del Parlamento escocés. Además, el Parlamento escocés puede disponer del denominado "Impuesto Tartan", la posibilidad de variar el tipo estándar británico del Impuesto sobre la renta de las personas físicas en un ±3%. Aunque recibió un fuerte respaldo en el referéndum de 1997 que condujo a la creación del Parlamento escocés, ningún gobierno escocés ha hecho uso todavía de sus competencias en el "Impuesto Tartan". Su rendimiento probable habría sido como máximo 1.000 millones de libras esterlinas en 2009 (CSD 2009: 71). No existen equivalentes del Impuesto Tartan en Gales e Irlanda del Norte.

El resultado es (también en ausencia de una capacidad de endeudamiento significativa) que la mayor parte de los ingresos a disposición del Parlamento escocés le son asignados por el Gobierno británico, no como consecuencia de la toma de decisiones descentralizada. El Gobierno británico no impone condiciones a esta asignación. El Parlamento escocés tiene una casi absoluta discrecionalidad en el gasto (la única excepción notable son las contribuciones de "adicionalidad" a los programas de fondos estructurales de la Unión Europea, que están hipotecadas dentro de la subvención del Gobierno británico para fines de gasto particulares). Esta discreción en el gasto casi completa tiene un matiz adicional: por motivos históricos (principalmente una necesidad percibida de contrarrestar el crecimiento del nacionalismo escocés), la subvención con base de referencia en Escocia soporta un gasto público per cápita en Escocia que es más elevado que el gasto per cápita en Inglaterra. En 2007-2008 el gasto per cápita en Escocia correspondió al 118% de la media británica. Gales e Irlanda del Norte también tuvieron primas de gasto (al 111% y 122%, respectivamente). Por el contrario, el gasto per cápita en Inglaterra fue del 97% del promedio británico.

Este patrón territorial del gasto público no refleja las necesidades de gasto diferenciadas de una manera directa más allá de la ponderación poblacional. Las evaluaciones de necesidades oficiales del Departamento del Tesoro británico en 1979 y 1993 sugirieron que Escocia percibía financiación que superaba sustancialmente sus "necesidades". Los intentos más recientes por

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

evaluar la necesidad relativa en todo el Reino Unido coinciden (Comisión Independiente sobre Financiación y Finanzas para Gales 2009a; Cámara de los Lores 2009). Escocia (e Irlanda del Norte) parecen haber estado constantemente sobrefinanciadas con relación a las necesidades, y Gales, al menos conforme a las evaluaciones más recientes, parece estar infrafinanciada con respecto a las necesidades.

FINANCIACIÓN TERRITORIAL CUESTIONADA

No resulta sorprendente que este sistema de financiación territorial esté cuestionado. La combinación de subvención (grande) británica y gasto descentralizado sin restricciones no genera líneas claras de rendición de cuentas ante el contribuyente. Y la ausencia de un vínculo inequívoco entre necesidades y niveles de gasto parece cuestionable atendiendo a la imparcialidad. Lo que resulta asombroso es cómo los retos que han surgido son parciales y específicos del territorio y no se centran en el sistema en su totalidad. Dos encuestas parlamentarias británicas han recomendado la introducción de un sistema de nivelación fiscal basado en las necesidades para todo el Reino Unido, incluyendo un comité especial de la Cámara de los Lores formado a instancias de Lord Barnett (Cámara de los Comunes 2009; Cámara de los Lores 2009). Aunque no se expresó directamente, estas recomendaciones estaban básicamente dirigidas a salir al paso de los resentimientos ingleses sobre el gasto per cápita más alto fuera de Inglaterra y especialmente en Escocia.

La “imparcialidad” también ha sido un tema de debate en Gales. Una Comisión sobre Financiación y Finanzas en Gales creada en 2008 se centró en la relativa infrafinanciación de la Asamblea Nacional en comparación con el nivel de necesidades de Gales, que según estimaciones requiere una prima de gasto del 114% de la media per cápita del Reino Unido. Si bien sugiere en un documento de trabajo que esta cuestión podría abordarse con un enfoque sistemático en la evaluación de necesidades para todo el Reino Unido, con los consiguientes ajustes (a la baja) para Escocia e Irlanda del Norte (Comisión Independiente sobre Financiación y Finanzas para Gales 2009b), la

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

recomendación formal de la Comisión ha sido específica para Gales: por cada libra de gasto del Gobierno británico en ámbitos equivalentes a los transferidos a la Asamblea Nacional, Gales ya no deberá percibir una cuota por población, sino más bien una ponderación por necesidades de 1,14 libras (Comisión Independiente sobre Financiación y Finanzas para Gales 2009a).

El debate sobre la financiación de la descentralización ha sido silenciado en Irlanda del Norte, aunque continúa habiendo ajustes ad hoc para el gasto específico de Irlanda del Norte que emergen como pagos compensatorios para ayudar a superar las disputas periódicas entre los partidos nacionalistas irlandeses y los partidos unionistas británicos en la Asamblea de Irlanda del Norte. El debate en Escocia no ha sido en absoluto silenciado y además es muy distinto. No se ha centrado en las necesidades relativas o en hacerse con pagos compensatorios sino en la autonomía fiscal.

AUTONOMÍA FISCAL EN ESCOCIA

Este debate ha presentado dos variantes: una se ha orientado hacia la autonomía fiscal como medio para conseguir que se rinda más cuenta de las decisiones sobre gasto del Parlamento escocés; la otra ha tratado de maximizar las competencias del Parlamento en el camino hacia la independencia de Escocia.

Autonomía fiscal y rendición de cuentas

El argumento de la rendición de cuentas ha sido coto exclusivo de los principales partidos unionistas en Escocia: Laboristas, Conservadores y Demócratas Liberales. Fue un tema central en el seno de una comisión especial sobre financiación de la descentralización creada por los Demócratas Liberales, que presentó sus conclusiones en 2006 (Steel Commission 2006). Voces cercanas a los Conservadores en Escocia han abogado por un nivel considerable de recursos propios para el Parlamento (a través de ingresos asignados de los impuestos británicos y potestades tributarias adicionales) (Reform Scotland 2008). Y personajes destacados en el Partido Laborista de

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Escocia (en particular su anterior líder Wendy Alexander) han apuntado en la misma dirección. Los motivos eran diversos. La Steel Commission de los Demócratas Liberales destacó el potencial de las competencias en tributación como palancas de las gestiones económicas y para modificar la conducta medioambiental (Steel Commission 2006). Alexander (2007) señaló el potencial de un mayor grado de autonomía fiscal en Escocia para ayudar a acallar los resentimientos ingleses sobre el gasto público escocés permitiendo una reducción en la subvención en bloque escocesa. Con todo, el asunto primordial ha sido la imposición de disciplina fiscal en lo que Alexander denominó el "parlamento del dinero de bolsillo", financiado generosamente y sin restricciones por un "socio" indulgente en Westminster.

Ha habido un debate acalorado acerca de la suavidad en comparación de las limitaciones presupuestarias en Escocia desde la descentralización. Hasta hace poco, éste ha sido un periodo de crecimiento notable del gasto público británico y, gracias a la fórmula Barnett, de los fondos a disposición del Parlamento escocés. Así las cosas, el Parlamento escocés ha logrado introducir una serie de políticas de alto coste no replicadas en el resto del Reino Unido, como por ejemplo los cuidados a largo plazo para ancianos financiados públicamente y la supresión progresiva de todas las tasas de matriculación universitarias para los estudiantes de nacionalidad escocesa. En otros ámbitos, algunas políticas se han interpretado como acuerdos corporativistas (p.ej. la retribución del profesorado) o como beneficios del "pork barrel" (p.ej. la financiación y la mejora de las conexiones de transporte en partes concretas de Escocia). Cierto nivel significativo de responsabilidad sobre la toma de decisiones para recaudar ingresos que soporten el gasto endurecería las limitaciones presupuestarias creando una rendición de cuentas directa ante el contribuyente-votante en Escocia y de este modo impondría disciplinas más estrictas sobre el gasto.

Este argumento sobre la rendición de cuentas y la disciplina fiscal ha sido planteado con más vehemencia por las voces unionistas, especialmente en el Partido Laborista desde 2007, cuando el Partido Nacional Escocés (SNP) sustituyó a los Laboristas en el gobierno. Una consecuencia fue la Comisión

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

sobre la Descentralización Escocesa (Commission on Scottish Devolution), creada en abril de 2008 entre otras cosas para "mejorar la rendición de cuentas financiera del Parlamento escocés" al tiempo que continuaba "asegurando la posición de Escocia dentro del Reino Unido" (CSD 2009). Las recomendaciones de la Comisión se comentan más adelante.

Autonomía fiscal en el camino hacia la independencia

La otra tendencia en el debate sobre la autonomía fiscal de Escocia se asocia básicamente al SNP. Su principal creencia es que Escocia es una comunidad nacional con intereses, identidad y necesidades diferenciadas, y por estos motivos debería tener autogobierno, incluyendo las decisiones sobre tributación. Existen variantes gradualistas y maximalistas de esta creencia, tal y como se aprecia en el debate actual sobre la definición de "plena" autonomía fiscal, ya sea como algo concebible dentro del estado británico, o como una característica definitoria de una Escocia independiente. Esta tendencia nacionalista en el debate sobre la autonomía fiscal ha evolucionado rápidamente en el periodo transcurrido desde que el SNP llegó al gobierno en 2007, y ha recibido el apoyo de algunos académicos economistas basándose en argumentos más económicos que políticos (Hallward y MacDonald 2009). También se comenta más adelante.

LA COMISIÓN SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN ESCOCESA

La Comisión sobre la Descentralización Escocesa (CSD), presidida por Sir Kenneth Calman, fue creada por una decisión del Parlamento escocés (con el respaldo de los Laboristas, los Conservadores y los Demócratas Liberales y con la oposición del SNP) y contó con el apoyo del gobierno británico laborista y de los Conservadores y los Demócratas Liberales en Westminster. Este órgano inusual transfronterizo y multipartidista presentó sus conclusiones en junio de 2009 (CSD 2009).

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Sus recomendaciones se circunscriben a tres áreas: una serie de ajustes de menor calado sobre las responsabilidades políticas del Parlamento escocés, el reforzamiento de las relaciones institucionales entre los gobiernos escocés y británico y una ampliación significativa de la autonomía fiscal del Parlamento escocés. Sus recomendaciones fueron más radicales en este tercer apartado. Propusieron la descentralización total de las competencias tributarias en una serie de ámbitos con rendimientos por impuestos modestos: Tasa sobre áridos, Impuesto de vertederos, Impuesto sobre transporte aéreo de pasajeros e Impuesto de transmisión de fincas. Más determinante fue la recomendación de la CSD para el Impuesto sobre la renta. La CSD sostuvo la opinión de que el Impuesto Tartan no se había utilizado nunca porque no existían sanciones por no utilizarlo; la subvención en bloque del Parlamento escocés permanecía en el mismo nivel. En su lugar, la CSD propuso que se debería *pedir* al Parlamento que tomara una decisión sobre impuestos. El mecanismo que sugirió le había sido recomendado por el especialista canadiense en finanzas públicas Francois Vaillancourt, que consistía en fijar un tipo del Impuesto sobre la renta "por defecto" en Escocia a diez puntos porcentuales por debajo del resto del Reino Unido (donde la reducción se aplicaría a todas las bandas del Impuesto sobre la renta, actualmente 20%, 40% y 50%). La subvención en bloque se reduciría en proporción. El Parlamento escocés decidiría entonces si replicar el tipo británico o fijar un Impuesto sobre la renta por debajo o por encima de él. Junto con las competencias existentes sobre tributación local, la CSD estimó que esos cambios dejarían al Parlamento la responsabilidad de recaudar cerca del 35% de sus gastos (ver Tabla 1), más o menos dos veces y media más que el nivel actual. Finalmente, la CSD recomendó una ampliación modesta del margen que tiene el Parlamento para pedir prestado con el fin de nivelar fluctuaciones de los ingresos a corto plazo o bien mejorar su presupuesto de capital mediante facilidades de préstamo adicionales con el Departamento del Tesoro británico (CSD 2009: Parte 3).

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Tabla 1: Recomendaciones de la Comisión sobre la Descentralización Escocesa

Ingresos fiscales estimados en Escocia (2006-2007) a partir de las recomendaciones sobre	millones £
Impuesto sobre la renta	4,650
Tasa sobre áridos	50
Impuesto de vertederos	75
Impuesto de transmisión de fincas	555
Impuesto sobre transporte aéreo de pasajeros	94
Impuesto a empresas locales (tipos impositivos no nacionales)	1884
Impuesto local sobre bienes inmuebles (Council Tax)	1812
Total de ingresos fiscales descentralizados	9120
% total del presupuesto descentralizado	35%

Fuente: CSD (2009: 105).

Las recomendaciones de la CSD sobre finanzas fueron aprobadas casi en su totalidad en un Libro Blanco del Gobierno británico publicado en noviembre de 2009 (Scotland Office 2009). La única excepción fue la anulación del Impuesto sobre transporte aéreo de pasajeros de la lista de competencias tributarias transferidas. Sus recomendaciones también fueron respaldadas por los Demócratas Liberales, aunque lo que proponía estaba más próximo al mínimo aceptable para ellos (y era mucho menos de lo que la Steel Commission había propuesto en 2006). Los Conservadores en Westminster ayudaron bastante, pero no estaban dispuestos a aceptar las recomendaciones sobre finanzas, si bien se comprometieron a reconsiderar la cuestión si llegaran al gobierno después de las elecciones británicas de 2010. Dado que el Gobierno laborista bajo la batuta de Gordon Brown se niega a promulgar legislación antes de las elecciones británicas, no parece claro qué fruto darán, si es que dan alguno, las recomendaciones de la CSD. Mucho dependerá de la configuración política-partidista del Parlamento británico, algo que en el momento de redactar esta contribución (marzo de 2010) parece bastante incierto.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

LA CONVERSACIÓN NACIONAL

Igualmente incierta es la trayectoria de las políticas del SNP sobre el estatus constitucional de Escocia en general y sus acuerdos fiscales en particular. Poco después de llegar al poder, el SNP publicó un Libro Blanco, *Choosing Scotland's Future* (Ejecutivo escocés 2007). Aquí se establecían dos opciones amplias (más descentralización dentro del Reino Unido e independencia para Escocia) y se lanzaba un proceso de consulta, la "Conversación Nacional", para explorar visiones sobre estas opciones. Poco se decía en el Libro Blanco de 2007 acerca de la autonomía fiscal, aunque más tarde se publicaron documentos sobre potestades para solicitar préstamos y autonomía fiscal como parte de la Conversación Nacional (presentándolos además como prueba a la CSD) (Gobierno escocés 2009a; 2009b).

Estas contribuciones reflejaban una matización más general de la posición del Gobierno escocés, que rechazaba los enfoques de otros respecto a la descentralización de más alcance (tales como el pensamiento de la CSD) por insuficientes. El Gobierno escocés desarrolló la terminología de la "Devolution Max" como una opción viable y deseable en línea con su objetivo de independencia. Esta posición maximalista se reflejó también en sus perspectivas sobre autonomía fiscal, que iban mucho más allá de las presentadas por la CSD. Por ejemplo, su documento sobre capacidad de endeudamiento defendía más margen para contraer préstamos también para una gestión económica anticíclica, y no solo para nivelar las fluctuaciones en los ingresos y mejorar los gastos de capital, y abogaba por pedir prestado a los mercados de capitales en lugar de acceder al (y solicitar la aprobación del) Departamento del Tesoro británico (Gobierno escocés 2009b). Igualmente, la contribución de la Conversación Nacional sobre *Autonomía fiscal para Escocia,* si bien insistía en que la independencia era la opción preferida, también alababa las ventajas de la "Devolution Max" como una opción "cercana a la independencia".

Si la "Devolution Max" se implantara, el Parlamento escocés sería "responsable de recaudar y administrar todos (o la gran mayoría de) los ingresos en Escocia y la gran mayoría del gasto para Escocia" (Gobierno escocés 2009a: 29).

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Todos los servicios del Gobierno británico prestados en Escocia serían compensados mediante un pago de Edimburgo a Londres. El modelo en líneas generales es el del País Vasco, y la contribución reconoce (como en el País Vasco) que la "máxima" de autonomía fiscal se vería constreñida por la normativa de la UE, los acuerdos sobre un "grado de armonización" aprobados con el Gobierno británico y la destacable función del Gobierno británico en la regulación de la economía británica.

La opción de la "Devolution Max" (rebautizada "descentralización total") fue puesta en práctica en el Libro Blanco del Gobierno escocés *Your Scotland, Your Voice,* publicado en 2009 (pocos días después del Libro Blanco del Gobierno británico sobre las recomendaciones de la CSD). El Libro Blanco (Gobierno escocés 2009c) establecía además la intención de proponer un proyecto de ley al Parlamento escocés para celebrar un referéndum sobre una serie de opciones constitucionales, incluyendo el statu quo, la independencia y la "descentralización total". Al final no se presentó dicho proyecto de ley al Parlamento, como estaba previsto, y el asunto se dejó en suspenso (al igual que ocurrió con las recomendaciones de la CSD) hasta conocerse los resultados de las elecciones británicas de 2010. El apartado de conclusiones más abajo plantea algunos de los escenarios que podrían materializarse después de los comicios.

Digresión: Energía y Autonomía

Sin embargo, conviene hacer en primer lugar una apreciación contextual adicional acerca del compromiso del SNP de potenciar al máximo la autonomía fiscal. A primera vista podría parecer un riesgo significativo alejarse de una situación en la que Escocia recibe recursos del contribuyente británico para gastar el 115% de la media británica para pasar a otra de dependencia elevada o total de los recursos generados en Escocia. Ese riesgo se mitiga con los recursos energéticos de Escocia. Excepcionalmente en el Reino Unido, el Gobierno escocés elabora estimaciones anuales de los gastos y los ingresos en Escocia (incluyendo el gasto de los gobiernos británico y escocés en Escocia y todos los ingresos territorialmente atribuibles a Escocia). Aunque necesariamente son estimaciones (no se recaban datos sobre ingresos

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

territoriales, y en algunos ámbitos no existen datos precisos sobre gasto por territorios), estas cifras se consideran en general como fiables. Estas estimaciones incluyen ahora ingresos procedentes de la extracción de gas y petróleo en el Mar del Norte; aunque gran parte se extrae en aguas escocesas, ninguna partida se atribuye actualmente a Escocia. La Tabla 2 muestra que, excluyendo los ingresos del petróleo y el gas, Escocia tiene un déficit por cuenta corriente elevado y constante en el sector público para Escocia, pero también señala que si se incluye el petróleo y el gas, el déficit se reduce notablemente y, si los precios del petróleo y el gas fueran tan altos como a mediados de la década 2000-2010, el déficit se eliminaría por completo.

Tabla 2: Gastos e ingresos del gobierno en Escocia

Equilibrio presupuestario actual	2003-4 %PIB	2004-5 %PIB	2005-6 %PIB	2006-7 %PIB	2007-8 %PIB
Excluyendo ingresos Mar del Norte	-7,9	-7,1	-6,8	-6,1	-6,3
Incluyendo ingresos Mar del Norte	-3,5	-2,3	0,8	0,9	0,2

Fuente: Gobierno escocés 2009d: 23.

Obviamente se trata de una situación temporal. En el Mar del Norte se ha alcanzado el techo de extracción de petróleo y está previsto que los ingresos desciendan en las próximas décadas. No obstante, al mismo tiempo Escocia, gracias a su entorno físico, se convertirá sin duda en un productor muy importante de energías renovables procedentes del viento, las olas y las mareas. Es probable que los ingresos procedentes de la energía generados en Escocia continúen siendo elevados, lo que limitará el riesgo de un distanciamiento de la subvención en bloque británica hacia una dependencia de los recursos propios.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

¿QUÉ VIENE DESPUÉS?

El momento y el alcance de cualquier avance en Escocia hacia una autonomía fiscal más plena dependerán del resultado de las elecciones británicas de 2010. Durante mucho tiempo parecía que los Conservadores iban derechos hacia una victoria rotunda, pero a finales de 2009 su ventaja empezó a reducirse en los sondeos de opinión, con un parlamento "colgado", es decir, sin una mayoría de los escaños, como resultado más probable, y con los Conservadores como partido más votado. Es muy improbable que los Laboristas se alcen con la victoria, aunque es posible que emerjan como el partido más respaldado.

Pese a tanta incertidumbre, algunos de los parámetros referentes a los acontecimientos futuros parecen inequívocos. En particular existe consenso en todo el espectro político respecto a que debería existir cierto grado de autonomía fiscal adicional en Escocia. La CSD estableció una marca de referencia que probablemente será el punto de partida para las reflexiones futuras entre los partidos unionistas. La motivación para defender la autonomía fiscal (y el alcance de la autonomía prevista) es muy diferente a la que tiene el SNP, pero la dirección que adoptará el cambio, alejándose del statu quo, parece clara.

Además, algo que han demostrado los debates sobre acuerdos de financiación territorial en todo el Reino Unido es que son intrasladables y específicos del territorio. Los galeses se centran en las necesidades; los pagos compensatorios de Irlanda del Norte y el debate escocés sobre autonomía fiscal son en ambos casos respuestas a circunstancias territoriales particulares y no parecen fácilmente compatibles con un enfoque reformista que abarque todo el Reino Unido. Lo más probable es que surjan nuevas formas de asimetría caso por caso en forma de grupos discretos de interacciones entre los ámbitos descentralizados y los ámbitos de políticas británicas.

Cualquiera que sea el resultado de las elecciones británicas, es probable que veamos la evolución de un debate específico en Escocia sobre reformas, dirigido a conseguir más autonomía fiscal. Hay dos escenarios en los que este

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

debate podría materializarse rápidamente. El primero es el de un parlamento colgado. Dependiendo de la aritmética parlamentaria, esto podría dar margen a los partidos "territoriales" (el SNP, su equivalente Plaid Cymru en Gales y los partidos en Irlanda del Norte) para avanzar en la consecución de sus objetivos, incluyendo la autonomía fiscal en Escocia, a cambio de apoyar a un gobierno británico en minoría. El segundo escenario es el de una victoria de los Conservadores. Si los Conservadores ganan, no es probable que mejoren su actual situación en Escocia, con solo un escaño en el Parlamento británico. Ante esta situación, se enfrentarían a críticas inquietantes en el sentido de que carecen de legitimidad como partido gobernante en Escocia. Una forma de afrontarlo sería llegar a un acuerdo con el SNP en Escocia, quizás incluyendo alguna medida de autonomía fiscal y/o competencias adicionales para el Parlamento escocés, quizás equilibrándolo con una futura reducción en el número de escaños escoceses en Westminster (donde los Laboristas, los principales competidores en Westminster, son la fuerza dominante).

La lógica evidente de un pacto así entre Conservadores y SNP podría por supuesto zozobrar debido a la aritmética parlamentaria o incluso las antipatías residuales arraigadas en los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher y John Major entre 1979 y 1997. Con todo, no hay ninguna duda de que los acuerdos para financiar la descentralización están lejos de alcanzar un equilibrio estable.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alexander, Wendy (2007), CSD (=Commission on Scottish Devolution) (2009), *Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century*, Edimburgo: Comisión sobre la Descentralización Escocesa. Hallward, Paul y MacDonald, Ronald (2009)

- Cámara de los Comunes (2009), *Justice Committee. Devolution: A Decade On*, HC 529-I, Londres: The Stationary Office (Oficina Fija).

- Cámara de los Lores (2009), *Select Committee on the Barnett Formula. The Barnett Formula*, HL Paper 139, Londres: The Stationary Office (Oficina Fija).

- Comisión Independiente sobre Financiación y Finanzas para Gales (Independent Commission on Funding and Finance for Wales (2009a)), *Working Paper: Replacing Barnett with a Needs-Based Formula*, Cardiff: Comisión Independiente sobre Financiación y Finanzas para Gales.

- Comisión Independiente sobre Financiación y Finanzas para Gales (Independent Commission on Funding and Finance for Wales (2009b)), *Funding Devolved Government in Wales: Barnett and Beyond*, Cardiff: Comisión Independiente sobre Financiación y Finanzas para Gales.

- Reform Scotland (2008), *Fiscal Powers*, Edimburgo: Reform Scotland.

- Scotland Office (2009), Scotland´s Future in the United Kingdom, Cm 7738, Londres: The Stationary Office (Oficina Fija).

- Ejecutivo escocés (2007), *Choosing Scotland´s Future. A National Conversation*, Edimburgo: Ejecutivo escocés.

- Gobierno escocés (2009a), *Fiscal Autonomy in Scotland. The Case for Change and Options for Reform*, Edimburgo: el Gobierno escocés.

- Gobierno escocés (2009b), Borrowing Powers. Information to be Shared with the Calman Commission, Edimburgo: el Gobierno escocés.

- Gobierno escocés (2009c), Your Scotland, Your Voice. A National Conversation, Edimburgo: el Gobierno escocés.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

– Gobierno escocés (2009d), *Government Expenditure and Revenue in Scotland 2007-2008*, Edimburgo: el Gobierno escocés.

– Steel Commission (2006), *Moving to Federalism. A New Settlement for Scotland*, Edimburgo: Demócratas Liberales escoceses.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es